الدين العام...موضروري

عمر صلاح العبدالجادر

اعتاد الناس أن موسم الانتخابات يصاحبه سيل من مراسيم الضرورة، متضمنة قوانين عجزت عن تمريرها الحكومة في ظل المجلس المُنحل. ويبدو أن هذه العادة لن تنقطع في هذا الموسم.

لا أستطيع التَّكهن بما يدور في خُلد الحكومة، ولكن المؤشرات والأخبار المتداولة تنبئ أن قانون الإذن للحكومة بالاقتراض المسمى "قانون الدين العام" سيصدر بمرسوم ضرورة، الأمر الذي يُشكل مخالفة دستورية صريحة تجعله معرض للبطلان القضائي أو الاسقاط السياسي في حال لم يحنث النواب الجدد بقسمهم على احترام الدستور.

إن هذا المرسوم -المزمع إصداره- يصطدم مع الدستور أينما ولَّى وجهه وسندلل على هذا الرأي في مسائل ثلاث:

1) عدم توفر عنصر الضرورة:

قد تختلف الآراء بشأن توافر شرط الضرورة من عدمه، ويمكن قياس الضرورة المقصودة بالدستور على ضوء المحددات الواردة في نص المادة ٧١ [1] التي قررت أنه "إذا حدث...ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير" وهذا الظرف الحال والضروري ليس بمنأى عن رقابة المحكمة الدستورية كما كان الأمر في السابق، فإن الضرورة ستُقدِّرها المحكمة إذا ما طعن بالمرسوم.

فاتجاهات المحكمة اختلفت مع مرور الزمن وتطوّر الأفكار فرغم تبنيها لسنوات المنحى الذي تبنته في ٢٦/ ٦/ ١٩٨٢ من أن الضرورة شرط سياسي لا قانوني يراقبه البرلمان وتنحسر عنه رقابة المحكمة جاءت في ١٧ يونيو ٢٠١٣ وعدلت عن ذلك الاتجاه ومدَّت اختصاصها نحو تقدير الضرورة من وحي الواقع الذي صدر على إثره المرسوم وذلك في (حكم الصوت الواحد) الذي قررت فيه "أن إنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات -بمرسوم ضرورة- يعتبر خروجاً سافراً على نص المادة ٧١ وعلى أغراضها. **وهذا العنصر ستفحصه المحكمة على**

---

1. إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائما وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر.

ضوء الواقع."

فهل شُح السيولة الذي لا يمكن ردمه سوى بالاقتراض أمر طارئ يستدعى تشريع عاجل؟

ربما، ولكن توافر الضرورة هنا لا يكفي لإضفاء المشروعية على المرسوم في ظل وجود محاذير دستورية أخرى.

2) **تقضي المادة ١٣٦ بأن:**

"تعقد القروض العامة بقانون..." وعن الغاية من ذلك يقول د. عثمان عبد الملك رحمه الله: أن "مد اختصاص البرلمان إلى القروض لما لها من شأن خطير في الحياة الاقتصادية للدولة ومخاطر من الناحيتين السياسية والمالية، قد تمتد آثارها إلى أجيال قادمة.

ولذلك كان من الحكمة ألا تكون للحكومة سلطة التقرير في هذا الأمر بإرادتها المنفردة بل يتعين أن يكون لممثلي الشعب القول الفصل فيه" [2]

إذاً فإن الإذن للحكومة بالاقتراض لا يتم إلا بقانون فلا يمكن بحال الالتفاف على هذا النص الواضح وضوح الشمس في رابعة النهار، مهما كانت الضرورة التي تستدعي ذلك.

ومعنى كلمة قانون المذكورة في المادة سالفة الذكر فسَّرها الدستور ذاته في المادة ٧٩ التي قررت **"لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير"** فالأداة محددة وطريقة إصدارها أيضاً موضحة بصريح النصوص.

وإن الأداة التي يحددها الدستور ليست لغواً أو تزيّداً من المشرِّع، بل إنها تعبير عملي لمبدأ التوزيع الدستوري للاختصاصات، والغاية منه ألا تطغى سلطة على أخرى ولا تَعُم الفوضى التي تسعى كل دساتير العالم تَجَنُّبها.

وبالمثال يتضح المقال، فإن دستورنا قد حدد طريقة اختيار رئيس الوزراء، وحدد الأداة بالأمر أميري [3]، وبالتالي لا يمكن الالتجاء لأداة أدنى كأن يصدر قرار من مجلس الوزراء باختيار رئيسه، كما لا يجوز أن يصدر قانون من مجلس الأمة يقرر فيه المجلس بأن يحل نفسه، إذ أن الحل لا يتم إلا بمرسوم يرفعه رئيس الوزراء إلى الأمير. [4]

---

2. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، د. عثمان عبد الملك الصالح، مؤسسة دار الكتب، ط1، 2003م، الكويت، صـ٦٠٠.

3. المذكرة التفسيرية للدستور: يقتضي مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته الدستورية بواسطة وزرائه، حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية، ولكن ترد على هذا المبدأ استثناءات ثلاثة، أولها اختيار ولي العهد بناء على مبايعة مجلس الأمة (مادة4)، وثانيها لا يمارس بطبيعته إلا بأمر أميري وهو تعيين رئيس الوزراء وإعفاؤه من منصبه (مادة 56).

4. للأمير ان يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه اسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى.

ما سبق أدوات حددها الدستور وهو ذاته الذي قرر بأن القروض العامة لا تعقد إلا بأداة القانون.

3) **بالإضافة إلى ما ذكر فإن الرخصة الدستورية للحكومة بأن تصدر مراسيم ضرورة قد قيدت بشرطين:**

أ- **ألا يكون المرسوم مخالف للدستور.**

ب- **ألا يخالف التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.**

وهذان القيدان سيخالفهما مرسوم الدين العام المزمع إصداره. وقد شرحنا كيف أنه مخالف للدستور.

أما بشأن مخالفته لقانون الميزانية فإن هذا الأمر متصور بشكل جليّ؛ حيث أن "الميزانية تشتمل على تقديرات تفصيلية احتمالية لإيرادات الدولة ومصروفاتها لفترة سنة قادمة"[5]، وإن القرض العام الذي سيأخذ شكل سندات ستلتزم على إثره الدولة برد ما اقترضته لحامل السند ستندرج حتماً تحت بند الالتزامات في الميزانية.

فإن صدر مرسوم الضرورة فإنه سيثقل كاهل الدولة طوال سنوات الدين والتي قد تمتد إلى عشر سنوات أو يزيد [6]، وستضيف بنداً في الميزانية لم يُصوّت عليه المجلس بالموافقة عند اقراره الميزانية السنوية كما قررت المادة ١٤٠ من الدستور. [7]

وعليه، فإن سلطة التشريع الاستثنائية يجب أن توضع في إطار المشروعية الدستورية وأن تُقَدِّر الضرورة بقدرها كما قرر أساتذة القانون وأئمة الفقه من قبل. وإن التريّث في إصدار قانون الدين العام خير من الخوض في مغامرة من المرجَّح أن تُعرِّض المرسوم للبطلان وبالتالي تتشوه سمعتنا الاقتصادية في العالم مما يهدد أي مشروع قادم للاقتراض من الأسواق العالمية.

وإذا حل المجلس وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل.

فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد.

5. النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، د. عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صـ ٥٩٢-٥٩٣.

6. المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٧ بالإذن للحكومة بعقد القرض العام نص في مادته الأولى: يؤذن للحكومة خلال مدة لا تجاوز عشر سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون. في اقتراض مبلغ لا يتجاوز ألف وأربعمائة مليون دينار كويتي، عن طريق إصدار أذونات الخزانة أو السندات لحاملها أو الاقتراض المباشر من المؤسسات المالية.

7. نص المادة ١٤٠ من الدستور الكويتي" تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها".