

المبادرة التشريعية أشكالها - استثناءاتها - الاستعجال

أحمد زين

التشريعية، فنص في المادة ١٨ منه على أن «لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين...» وتعديل هذا النص في ٢١/٩/١٩٩٠ ليصبح «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين...» وهو النص النافذ الاجراء. وسنتوقف عند الأسباب الموجبة التي فرضت هذا التعديل لاحقاً.

نتناول في هذه الدراسة اشكال المبادرة التشريعية، ونركز على بعض الاشكالات التي طرحها خصوصاً تلك المتعلقة بما أضيف عليها من الاشكال المحددة في الدستور، وذلك عبر المحاور الاساسية التالية:

أولاً: حق المبادرة واستثناءاتها.

ثانياً: مفاهيم مصطلحات النصوص.

ثالثاً: الاستعجال والاستعجال المكرر.

مرّت المبادرة التشريعية بمراحل متعددة قبل ان تستقر على ما هي عليه اليوم. ويرى النائب الأسبق المحاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية سابقاً أنور الخطيب أنها عرفت ثلاثة أساليب في فرنسا خلال تطورها وهي: أسلوب النظام الملكي وأسلوب النظام الجمهوري وأسلوب نظام مختلط يتوزع فيه حق اقتراح القوانين بين الحكومة ومجلس النواب^(١).

والمبادرة التشريعية، كما هو معروف، لا تنشئ أحكاماً قانونية في ذاتها إلا أن أهميتها تظهر من كونها الممر الالزامي لنشوء القانون. وفي هذا يقول سار: Proposer une loi c'est regner بمعنى «من اقترح القانون فقد ساد»^(٢). والدستور اللبناني منذ صدوره في ٢٣ ايار سنة ١٩٢٦، حدّد لمن يعود حق المبادرة

(١) المبادئ العامة في القانون - نظرية القانون والحق - أنور الخطيب - الطبعة الأولى سنة ١٩٦٨ - بيروت، ص ١٢١.

(٢) نقلاً عن أنور الخطيب - مرجع سابق ص ١٢٠.

أولاً: حق المبادرة واستثناءاتها:

أشرنا سابقاً الى فقرة من المادة ١٨ - دستور اما نصها الكامل فكان قبل تعديلها لأول مرة كالتالي: «لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين. أما القوانين المالية فإنه يجب ان تطرح بادئ ذي بدء على مجلس النواب ليتناقش فيها». ويبدو واضحاً أن هذا النص قد استثنى مجلس الشيوخ من حق الاقدام على المبادرة التشريعية لعدم ذكر هذا المجلس في الفقرة الأولى من المادة وذكره في الفقرة الثانية لأنظمة طرح «القوانين المالية» في مجلس النواب أولاً. وأثار منع مجلس الشيوخ من حق المبادرة للتشريع نقاشاً عند مناقشة الدستور في ٢٠ أيار ١٩٢٦، فعندما طرحت المادة ١٨ للمناقشة طلب النائب جورج زوين «ان يعطى مجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين»، وبرر مطالبته بالقول: «ان القانون لا يصبح نافذاً إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ عليه، فكيف نعطيه هذا الحق ونحرمه حق الاقتراح؟». ورد النائب طراد على النائب زوين الذي عاد وقال: «لقد خلقتم مجلس الشيوخ ومسختموه... لماذا أعطيتموه حق الموافقة على حل مجلس النواب وحق اقرار القوانين وسلبتموه حق الاقتراح؟...» فقال النائب شبل دموس: «انما خلق مجلس الشيوخ ليكون حكماً في قضية اختلف عليها النواب والحكومة، وأما حق الاقتراح فيجب ان يكون محصوراً بالحكومة التي تحتك يومياً بالشعب، وبمجلس النواب الذي يمثل الشعب مباشرة...» وطرح اقتراح زوين وسقط^(٣).

وفي مطلق الاحوال لم يدم مجلس الشيوخ طويلاً، ففي التعديل الاول للدستور في ١٧/ ١٠/ ١٩٢٧ تعدلت المادة ١٦ بالغاء هذا

المجلس واصبح نصها كالتالي: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب»، وهذا ما أدى لتعديل المادة ١٨ - دستور أيضاً إلا ان هذا التعديل أبقى على حق رئيس الجمهورية ومجلس النواب اقتراح القوانين ولم يتطرق الى حق الحكومة. استمر هذا النص نافذاً حتى تعديل ١٩٩٠/٩/٢١ المبني على اتفاق الطائف بحيث اصبح نص المادة ١٨ كالتالي: «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين...». ويبرز من قراءة التعديلات التي مرت فيها المادة ١٨ أمران أساسيان هما:

أ - انها لم تنعكس في المطلق على حق مجلس النواب في المبادرة، ويمكن القول ان التعديل الأول قد حصّن دور المجلس في المسألة التشريعية.

ب - ان انتقال حق المبادرة من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء (التعديل الثاني) كما ان منح رئيس الجمهورية الحق بالمبادرة قبل هذا التعديل، حصل اما لنشوء أحكام دستورية جديدة او نتيجة لتعديل مواد دستورية ولم يتم لكونه كان غاية في حد ذاتها.

ولا بدّ من الاشارة في هذا المجال الى ان المادة ١٨ عند صدور الدستور والنص على حق رئيس الجمهورية بالمبادرة التشريعية، كان نص المادة السابعة عشرة ينيط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية «وهو يتولاها بمعاونة الوزراء»، ولذلك كان من الطبيعي ان يكون لمن يملك السلطة الاجرائية ان يكون له حق المبادرة للتشريع وفق ما جاء في المناقشة حول مجلس الشيوخ التي تمت الاشارة اليها سابقاً. فالاساس الذي بُنيت عليه مبادرة رئيس الجمهورية التشريعية كان في المادة ١٧. وفي

(٣) يمكن العودة الى كامل المناقشة في «محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦ - ١٩٩٨» اعداد أحمد زين، ص ٣١ و٣٢.

كان حق المبادرة محصوراً في المادة ٧٦. ومن المفيد هنا التذكير ببعض تلك الشروط التي استحدثت: ان تكون المبادرة في عقد عادي للمجلس وان توافق عليها اكثرية ثلثي مجموع عدد النواب، وان توافق الحكومة عليها لاحقاً. فمبادرة المجلس بهذا المعنى تحتشد فيها الاستثناءات وقد يكون من أولها أنها تؤدي الى جعل الحكومة ممارسة لدور رقابي على أعمال السلطة التشريعية بينما القاعدة هي العكس تماماً.

واذا كان حق رئيس الجمهورية بالمبادرة لتعديل الدستور استثناء بحد ذاته كما أشرنا سابقاً بعد التعديل الأخير للمادة ١٨ فإن استعمال هذا الحق يكون ملزماً للحكومة التي ليس لها إلا ان تضع مشروعاً بما يقترحه رئيس الجمهورية. ولكن الملفت هنا توزيع حق المبادرة لتعديل الدستور بين مادتين سنة ١٩٢٧ كان في الوقت الذي تتمثل فيه السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وبذلك كان بإمكان المشرع ان يولي رئيس الجمهورية حق وضع المشروع والطلب من الحكومة احواله الى مجلس النواب بدلاً من طلبه وضع مشروع باقتراحه.

واذا كانت المبادرة التشريعية حقاً للمجلسين، فهناك استثناءات يتحول فيها الحق الى إلزام. فالمادة ٨٣ - دستور نصت على انه «في كل سنة في بدء عقد تشريين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة المقبلة...»، وكذلك ما جاء في المادة ٨٧ - دستور بنصها على «ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة...» وهذا ما يسمى بقانون قطع الحساب. وهناك استثناء آخر يتعدى حق المبادرة التشريعية والقواعد الدستورية الاساسية وهو استثناء

التعديل الدستوري سنة ١٩٩٠ انتقلت السلطة الاجرائية من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء بحيث اصبح نص المادة كالتالي: «تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لاحكام الدستور». هذا التعديل فرض تعديل المادة ١٨ لجهة من يملك حق المبادرة التشريعية، وانتقل حق المبادرة من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء، اي للجهة التي تناط بها السلطة الاجرائية.

ويظهر من نص المادة ١٨ - دستور ان تحديد من له حق المبادرة التشريعية جاء حصرياً، وان هذه الحصرية أولت حقاً ولم تفرض واجباً. إلا أن لهذه «المواصفة المزدوجة» استثناءات. وفي هذا نشير الى التالي:

- نصت المادة ٧٦ - دستور على إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية «فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب...» فهذا النص منح حق المبادرة لتعديل الدستور لرئيس الجمهورية وبالتالي فهو استثناء للمادة ١٨ النافذة الاجراء. ولكن الملفت ان هذا النص ظهر مع صدور الدستور لأول مرة سنة ١٩٢٦ وكان لمجلس النواب والشيخوخ حق المبادرة أيضاً. وعندما تعدلت المادة بإلغاء مجلس الشيخوخ سنة ١٩٢٧ تعدلت المادة ٧٧ التي لم تكن تشير من قريب او بعيد لحق المبادرة لأي جهة. فهذا الحق كان محصوراً في المادة ٧٦. وفي هذا التعديل الذي ألغى مجلس الشيخوخ فصل حق المبادرة ليجعل في مادتين. فالمادة ٧٦ خصصت لمبادرة رئيس الجمهورية ونقل حق مجلس النواب في المبادرة الى المادة ٧٧. والملفت ان عملية النقل هذه ترافقت مع وضع شروط لاستعمال المجلس النيابي لحق المبادرة لتعديل الدستور تكاد ان تكون مستحيلة اذا لم تكن مسبقة بموافقة الحكومة واكثرية موصوفة من النواب (الثلثين على الأقل). وهذه الشروط لم تكن موجودة قبل التعديل عندما

المادة ١٨ كما وردت ينبغي ان ينعقد المجلس لأن كلمة المجلس تعني مجموع النواب في جلسة قانونية». فرد وزير العدل (ادمون رزق) موضحاً قصد المشتري. وقال رئيس المجلس «لنسجل في المحضر ان لكل نائب وللنواب حق اقتراح القوانين»^(٤).

والمبادرة التشريعية، كما هو معروف، تظهر بشكل اقتراح قانون او مشروع قانون، بينما اكتفت المادة ١٨ بالنص على «اقتراح القوانين». فهل يعني هذا ان صيغة مشروع القانون لا تستند للمادة ١٨؟ الحقيقة انه منذ بدايات الحياة النيابية المنتظمة كان تمييز بين المبادرتين بتسمية المبادرة الحكومية مشروعاً والنيابية اقتراحاً، الأمر الذي يعني ان كلمة اقتراح الواردة في المادة ١٨ قد جاءت بمعنى المبادرة التي تشمل الصيغتين ولا تعني واحدة دون أخرى. وفي جلسة ١٤ نيسان سنة ١٩٣٠ مثلاً عندما كان مجلس النواب يناقش أول نظام داخلي له بعد صدور الدستور، طرحت المادة ١٣ وجاء فيها: «... ولا يحق للنواب ان يقدموا اي مشروع قانوني...» فقال النائب يوسف الخازن: «لفظة مشروع قانون مصطلح عليها اقتراح قانون اذا كان النائب هو المقترح». فرد رئيس المجلس قائلاً: تصلح^(٥).

للفقرة الثانية من المادة ١٨ - دستور التي جاء فيها «ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب»، اي ان نفاذ القانون الذي يبدأ من تاريخ نشره يتطلب موافقة مجلس النواب أولاً. ولكن المادة ٨٥ - دستور اجازت لرئيس الجمهورية «اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة بفتح اعتمادات استثنائية أو اضافية وبنقل اعتمادات في الموازنة... ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك». فاستعمال رئيس الجمهورية لهذا الحق يحول المبادرة التشريعية الى قانون، عملياً قبل اقرارها باعتبار ان النفاذ يكون قد حصل قبل عرض ما بادر اليه رئيس الجمهورية على المجلس، خصوصاً وان المادة ٨٨ - دستور لا تجيز «اي تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزانة إلا بموجب قانون».

ثانياً: مفاهيم مصطلحات نصوص المبادرة

نصت المادة ١٨ - دستور على ان لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. وفي جلسة ٢١ آب سنة ١٩٩٠ التي كانت مخصصة لمناقشة التعديلات الدستورية التي جاء بها اتفاق الطائف، أثار النائب نصري المعلوف الاشكالية التالية: «اذا اردنا ان نطبق

(٤) محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦ - ٢٠٠٤، اعداد أحمد زين، ص ٣٣٦.

(٥) يمكن العودة الى محضر هذه الجلسة في كتاب: «النظام الداخلي لمجلس النواب: النشأة ومحاضر المناقشات والنصوص» الصادر عن المديرية العامة للدراسات والابحاث في مجلس النواب، اعداد أحمد زين، وقد جاء نص هذه الفقرة من المناقشة في صفحة ٥٤.

ملاحظة: لا بد من لفت النظر في هذا السياق الى ما ورد في محضر مناقشة النظام الداخلي الاول بعد الاستقلال. ففي جلسة ١٦ ايلول سنة ١٩٥٣ طرحت المادة ٤١ وجاء فيها: للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح القوانين... «فاعترض النائب جورج عقل قائلاً: «... في هذا النص خطأ بالتعبير فالحكومة تضع مشاريع القوانين والنائب له حق اقتراح القوانين. ومن أجل ذلك اطلب التفريق بين حق الحكومة وحق النواب...» فقال النائب غسان تويني: «... اعتقد انها واحدة فلماذا لا نبسط هذا ونجعل الاثنين اقتراحاً واحداً...». وتلي اقتراح جاء نصه كالتالي: «للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح مشاريع القوانين واقتراح القوانين». فصدق بالأكثرية. إلا انه عندما صدر النظام الداخلي الذي ناقشه المجلس في تلك الجلسة جاء نص المادة ٤١ كالتالي: «للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح القوانين، فاذا كان الاقتراح من النواب لا يجوز ان يقدمه أكثر من عشرة نواب».

ان التباين بين ما جاء في محضر مناقشة المادة وبين النص الذي جاء في نص النظام يطرح تساؤلين: الاول جواز حصول =

«للمجلس ان يضع نظامه الداخلي»^(٦). فهذه المادة الدستورية فوضت وأوكلت للمجلس النيابي الحق في اختيار النظام الداخلي الذي يرتأيه لنفسه، ولم تضع أي شرط من الشروط التي تحد من حرية استعمال الوكالة إلا بما يتعلق بالمسلمات والقواعد القانونية القائلة بضرورة ان لا يتجاوز الموكّل ارادة الموكّل، خصوصاً لجهة اتخاذ اي اجراء يتعارض مع الأحكام التي اختطها لنفسه والتي تندرج في اساس الصلاحية التي اجازت له بالتوكيل.

وانطلاقاً من هذا يتبين ان المشتري الدستوري قد تطرق الى اقتراح القانون الذي يعطي المجلس النيابي حق المبادرة التشريعية مرة واحدة وردت في المادة ١٨، اما الاقتراح الذي يرد ذكره في المادة ٧٧ - دستور المتعلق بتعديل الدستور استناداً لمبادرة نيابية موقعة من عشرة نواب على الأقل، فهي تختلف في ماهيتها عن المفهوم الآخر لمبادرة اقتراح القانون المشار اليها سابقاً لأنه اذا ما صدق المجلس النيابي على المبادرة النيابية للتعديل بأكثرية الثلثين، وحتى باجماع اعضائه لا تصبح المبادرة قانوناً كما في الاقتراحات الأخرى، او كما اذا كان مشروع التعديل يطلب من رئيس الجمهورية استناداً للمادة ٧٦، فهذا

ولحظ الدستور ثلاثة اشكال للمبادرة التشريعية: مشروع القانون العادي ومشروع القانون المستعجل واقتراح القانون. مع الاشارة الى أن النص الدستوري لم يتطرق الى ذكر الاقتراح إلا في المادة ١٨ والمادة ٧٧ التي يرد فيها ذكر الاقتراح استثناء كونه جاء بمعنى الطلب من الحكومة اعداد مشروع بالاقتراح اذا ما ارتأت الموافقة عليه، وبالتالي فهذا الشكل من الاقتراحات لا يحمل مواصفات الاقتراح الاساسية. هذا في الدستور اما في النظام الداخلي لمجلس النواب فقد ظهرت اشكال أخرى كالاقتراح المعجل المكرر والمشروع المعجل المكرر في بعض النصوص، وان كانت نادرة وهذا ما سنتوقف عنده في المحور التالي:

ثالثاً: الاستعجال والاستعجال المكرر

لا بد من الاشارة أولاً للموقع القانوني للنظام الداخلي لمجلس النواب. فهذا الموقع اثار اشكالية طالما تطرق اليها الباحثون واثارت تباينات بين آرائهم. وبصرف النظر عن تعدد تلك الآراء التي طرحت في هذا المجال نكتفي هنا بالاستناد الى النص الدستوري لاعتقادنا أن هذا الاسناد كاف لتحديد الموقع.

فقد نصت المادة ٤٣ - دستور على التالي:

= مثل هذا التباين، اما الثاني فيتعلق بدستورية ما جاء في نص المادة ٤١ باعتبار ان الدستور قبل تعديل ١٩٩٠ كان ينص في المادة ١٨ منه على ان لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين. فهل يمكن للمجلس ان يعدل في نظامه الداخلي نص مادة دستورية حتى نظرياً على الأقل؟ ان هذا التساؤل سيكون موضوع نقاش لاحقاً. يمكن العودة الى النص الكامل في محاضر مناقشات النظام الداخلي للمجلس - مرجع سابق، ص ٢٠٨ و ٢٠٩ وفي محاضر المجلس النيابي - الدور التشريعي الثامن - العقد الاستثنائي الاول لسنة ١٩٥٢ محضر جلسة ١٦ أيلول، ص ٢٤٣ وما يليها.

(٦) هذا النص جاء بعد التعديل الدستوري الأول في ١٧/١٠/١٩٢٧، وكان قبل التعديل كالتالي: «لكل من المجلسين ان يضع نظامه الداخلي». ومن الملاحظ أن هذه المادة قبل تعديلها وبعد التعديل لم تذكر من هو المجلس او من هما المجلسين (الشيوخ والنواب). ولا نعتقد ان تجاهل المشتري لهذا الذكر قد جاء بفعل نسيان او ضيق افق. فالفصل الثالث من الدستور الذي وردت فيه هذه المادة خصص في كل مواده للاحكام المتعلقة بمجلس النواب، وبالتالي فإنه بمجرد ذكر المجلس يكون المعني هو مجلس النواب دون غيره. واستطراداً وحتى وان كان نص المادة يحتمل الاطلاقية فان شموليته تدخل مجلس النواب في دائرة المجالس المعنية، خصوصاً وان احداً لا يتصور وجود مجلس، أي مجلس، من دون نظام داخلي يسير اعماله. ان هذه الاشارة الدخيلة على البحث نجدها مبررة لتقديم نموذج عن القراءة الدستورية وتفسيرها وبالتحديد لتفسير المواد ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من الدستور الواردة في الفصل الرابع من الدستور المخصص للسلطة الاجرائية.

العادي والمشروع المستعجل كالمشروع المعجل المكرر، مثلاً بينما يكون قد استند إلى وكالته عندما ينشئ اشكالاً أخرى للاقتراح غير الاقتراح العادي، أو عندما ينص على أي إجراء آخر ولا يحد من حرية استعمال هذا الحق المطلق إلا أن يكون متعارضاً مع أحكام الدستور، بدل أن يكون متمماً أو مضيفاً على تلك الأحكام ما يمكن أن يكون متعارضاً معها^(٧).

ولا مجال هنا للتوقف عند كل الأحكام التي تضبط مسار المبادرة التشريعية، سيان كانت مشروعاً أم اقتراح قانون. ما يهمنا التوقف عند صفة الاستعجال بنوعيه المكرر وغير المكرر.

فالنص على الاستعجال لم يرد في المادة ٥٨ - دستور وخاص بمبادرة الحكومة التشريعية. أما النظام الداخلي فأخذ بنص هذه المادة وضمها إلى نصوصه التي تضمنت عدة أحكام أساسية هي: إذا مضى أربعون يوماً على طرح المشروع الذي تحيله الحكومة بصفة الاستعجال، وبعد ادراجه على جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها يمكن إصداره بمرسوم وان كان المجلس لم يبت فيه.

وإذا كان الدستور لم ينشئ شكلاً آخر للمشروع غير المشروع المستعجل فإنه لم ينشئ شكلاً آخر لصفة الاستعجال لا بالنسبة للمشاريع ولا بالنسبة للاقتراحات. ولكن النظام الداخلي للمجلس انشأ «الاستعجال المكرر». وبما أن باب استنباط اشكال أخرى للمشاريع عندما حدد حصراً اشكالها فإن المجلس سيكون متعزراً عليه انشاء مشاريع معجلة مكررة في

التصديق أو الاقرار لا يعني إلا الطلب من الحكومة اعداد مشروع قانون للتعديل واعادته إلى المجلس لإقراره. فالإقرار النهائي يكون للمشروع الذي أعدته الحكومة وليس للاقتراح الأول الذي طلب فيه المجلس اعداد المشروع. ولهذا يمكن القول أن الدستور قد أولى المجلس النيابي حق المبادرة للتشريع من دون تحديد أي شكل أو صيغة تظهر فيها المبادرة المعروفة باقتراح القانون.

أما بالنسبة لمشاريع القوانين فالأمر مختلف. فبعد أن أولى المشتري مجلس الوزراء حق المبادرة التشريعية التي تظهر على شكل مشروع قانون، عاد وانشأ شكلاً آخر للمشروع هو المشروع المستعجل المنصوص عنه في المادة ٥٨ - دستور. فإذا كان النص الدستوري لم يتطرق إلى شكل اقتراح القوانين في الوقت الذي حدد فيه شكلين لمشاريع القوانين، يكون قد اعتمد ذكر المشاريع حصراً لأنه لو لم يكن هذا الأمر وارداً لما كان تحديد شكل المشروع. ودائماً تكون الحصرية مانعة لزيادة أو نقصان في أي قانون ينص عليها بصورة مباشرة أم غير مباشرة أم باستثناء صدور قانون له قوة القانون الذي أنشأها. والنظام الداخلي وان استمد قوته من الدستور، استناداً للمادة ٤٣ - دستور فإن هذه القوة لا تمنح حق إضافة نص أو شكل على الدستور، فمفاعيلها تقتصر على ما عدا نصوصه.

ولهذا فإن النظام الداخلي يكون قد تجاوز حدود الوكالة التي أولته إياها المادة ٤٣ عندما ينشئ شكلاً آخر للمشاريع غير المشروع

(٧) مثال ذلك تحديد النظام الداخلي للسقف الأعلى لعدد النواب الذين يوقعون على الاقتراح بعشرة. وهذا نص لا يرد ذكره في الدستور. وقد برر المجلس هذا الإجراء في جلسة مناقشة النظام الداخلي في ١٦ نيسان ١٩٣٠ عندما طلب النائب ميشال زكور إلغاء المادة التي تنص على ذلك، فقال رئيس المجلس «المقصود من هذه المادة أن لا يقدم اقتراح توقعه الاكثريّة فلا يعود من سبيل إلى عدم قبوله... فلا يجوز أن يوضع المجلس أمام أمر مفعول». فتعالت اصوات النواب، تبقى تبقى وأقرت المادة. انظر مناقشة هذه المادة في محاضر مناقشات النظام الداخلي الأول - مرجع سابق ص ١٠٥.

مع تقديم مشروع او اقتراح قانون ان يطلب بمذكرة معللة مناقشته بصورة الاستعجال المكرر، شرط ان يكون مؤلفاً من مادة وحيدة». فهذا النص يفترض ان يكون الاقتراح او المشروع عادياً ثم يطلب لاحقاً مناقشته بصورة الاستعجال المكرر لاختصار الوقت الذي تستغرقه الاحالة للجان. أما اذا قرأت المادة ١١٠ بغير هذا المعنى فسينطبق عليها عندها ما تمت الاشارة اليه سابقاً عند قراءة نص المادة ١٠٩. وبهذا المعنى يكون النظام الداخلي قد حوّل صفة الاستعجال المكرر من صفة لشكل من اشكال الاقتراحات الى قاعدة عامة تنطبق على كل المبادرات التشريعية، إنما عند اخضاعها لألية الدرس وليس عند نشوئها. ولهذا فان صفة الاستعجال المكرر يمكن ان تظهر في مرحلتين: الأولى مع اعداد المبادرة والثانية بعد اعدادها ووضع المجلس يده عليها. وكل المبادرات بما فيها المشاريع يمكن ان تفيد من الحالة الثانية اذا ما توافر شرط ان يكون المشروع من مادة وحيدة.

وفي مطلق الأحوال فإن التحقق من «الجدوى» يمكن ان يحسم الصراع بين الاقتراحات والمشاريع حول الاستعجال والاستعجال المكرر. فمكتسبات صفة الاستعجال محددة في المادة ٥٨ - دستور كما تمت الاشارة اليه سابقاً. ومن أهم ذلك ان تعمد الحكومة الى نشر المشروع بمرسوم بعد مضي اربعين يوماً اذا لم ينته المجلس من درسه، فكيف يمكن للحكومة ان تنشر مبادرة تشريعية لم تتقدم هي بها (الاقتراح) بعد مضي الايام الاربعةين؟ لذلك فإن القول باقتراح مستعجل هرطقة من غير الجائز تداولها.

وما ينطبق على الاقتراح بالنسبة للاستعجال ينطبق أيضاً على المشاريع التي توصف بأنها «مستعجلة مكررة»، ليس لأن القول بمثل هذه المشاريع يتجاوز أحكام

نظامه الداخلي الا اذا استبق ذلك بنص دستوري او الغاء المادة ٥٨ منه لاسقاط ذكره شكل المشاريع بصورة حصرية في نصوصه، ولهذا الاستعجال المكرر لا يمكن ان ينطبق على المشاريع انما على الاقتراحات فقط.

والنظام الداخلي وضع شروطاً يجب توافرها في الاقتراح كي يكتسب صفة الاستعجال المكرر، تنحصر في ان يكون مؤلفاً من مادة وحيدة (المادة ١١٠ - نظام). كما ان لصفة الاستعجال المكرر تداعيات من شأنها ان تخرق آلية عمل المجلس بدرس المبادرات التشريعية، وفي مقدمة ذلك امكان طرح مبادرة الاستعجال المكرر في التشريع في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تقديم المبادرة حتى وان لم يدرج الاقتراح على جدول اعمال الجلسة ولم يحل الى اللجان النيابية لدرسه.

ويوقع الاستعجال المكرر الكثيرين في تفسيرات خاطئة بعضها عائد الى وجود مواد في النظام الداخلي يمكن ان تؤدي الى قراءات ملتبسة. ويمكن اختصار ذلك بالتالي: ان النظام الداخلي لم يلزم بطرح الاقتراح المعجل المكرر في اول جلسة، وقبل احالته الى اللجان ومن دون وضعه على جدول الاعمال انما اعطى رئيس المجلس حرية في الاقدام على ذلك كما يتبين من نص المادة ١١٩ - نظام التي جاء فيها: «لرئيس طرح الاقتراح او المشروع المعجل المكرر على المجلس في أول جلسة...». وهنا لا بدّ من الاشارة الى ان ما جاء في نص هذه المادة لا يتوافق مع إمكان اعطاء صفة الاستعجال المكرر للاقتراحات دون المشاريع. فما جاء في هذا النص كما يتبين بوضوح يشير الى وجود مشروع معجل مكرر محال الى المجلس، وليس الى طرح مشروع عادي وموافقة المجلس على مناقشته بصفة الاستعجال المكرر كما جاء في المادة ١١٠ - نظام التي جاء فيها: «للحكومة ولأي من النواب

تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك».

يتبين من نص هذه المادة ان ما جاء فيها بعد الفقرة الاولى جاء استثنائياً لتلك الفقرة ولمواد دستورية أخرى أشير الى بعضها سابقاً، ويرتكز هذا الاستثناء على «طابع الظروف الطارئة التي تدعو لنفقات مستعجلة». فمثل هذه «الظروف» استدعت من المشتري تجاوز أهم القواعد الدستورية في النظام البرلماني الديمقراطي. ولكن السؤال هنا هو التالي: ماذا اذا رأى المجلس النيابي ان هناك ظرفاً طارئاً تدعو لاستعجال اتخاذ اجراءات ولم ير رئيس الجمهورية ان تلك الظروف لا تستدعي الاستعجال؟ من هذا المنطلق وعملاً بمبدأ فصل السلطات وتوازنها استنبط المجلس في نظامه الداخلي صيغة الاقتراح المعجل المكرر، ووضع شرطاً وآلية تتيح استعجال اتخاذ الاجراءات التي يراها مناسبة بدليل اشتراط «المادة الواحدة» التي تدل على ان يكون التشريع المطلوب يتعلق بمسألة واحدة. ومن هنا يتبين ان الاستعجال المكرر اعتمد لمشاركة المجلس ورئيس الجمهورية اي السلطة الاجرائية قبل تعديل ١٩٩٠ في تقييم الظروف التي تكون طارئة وتستدعي الاستعجال والاستعجال المكرر^(٨).

الدستور فقط كما تم توضيحه سابقاً، إنما لأن الجدوى من اعتماد هذه الصفة مع الاحالة تكون غير موجودة باعتبار أن صفة الاستعجال المكرر لا تفرض على المجلس عقد جلسة لمناقشة المبادرة، إنما يمكن أن تأخذ هذه الصفة مفاعيلها عند انعقاد الجلسة وبين الاحالة وانعقاد جلسة المجلس لا بد من وجود متسع من الوقت لدرس المشروع في اللجان وفي مطلق الأحوال يبقى للحكومة او لأي من النواب عند طرح المشروع ان يطلب اعتماد الاستعجال المكرر في مناقشته. فاذا كانت مكتسبات الاحالة بالاستعجال المكرر حاصلة من الاجراءات التي يمكن اتخاذها بعد الاحالة، فلماذا يصر الى اتخاذ صفة الاستعجال المكرر بالاحالة وتسجيل خروج عن مفاهيم الدستور؟ والسؤال هنا: لماذا لجأ المجلس الى انشاء شكل الاقتراحات المعجلة المكررة؟

أشرنا سابقاً لما جاء في المادة ٨٥ - دستور. ومن المفيد نكرها هنا بنصها الحرفي وفيه: «لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون. أما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناء على قرار صادر من مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية وينقل اعتمادات في الموازنة على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب ان

(٨) طغت صيغة الاقتراحات المستعجلة المكررة على التشريع في أواخر ثمانينات القرن الماضي، نظراً للأوضاع الامنية التي كانت سائدة، فكان المجلس يتقدم بمبادرات التشريع المعجلة المكررة في كثير من الاحيان بطلب من «السلطات الاجرائية»..