

# QSCIENCE CONNECT

OPEN ACCESS

Research Article

## الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري - دراسة مقارنة

أمنه محمد خاطر<sup>1\*</sup>، مهند مختار نوح<sup>2</sup>

Anna Mohamed Al-khater  
<sup>1</sup> Master's degree, Qatar University  
Legal Officer, State Audit Bureau, Qatar

Mohannad Moukthar Nauh (Professor)  
<sup>2</sup> Qatar University, Doha, Qatar

\* Email: aL\_5a6r\_@hotmail.com

### ملخص

شهدت النظم السياسية الحديثة تراجعًا كبيرًا لدور البرلمان، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية وتدخلها في المجال التشريعي، فتقوم هذه الرسالة على توضيح الدور المهم للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال تحديد المجال والأدوات التشريعية المحجوزة للقانون واللوائح في دولة قطر وجمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية. كما عملت على تحديد السلطات المختصة التي تمارس العملية التشريعية على سلم السلطة التنفيذية وفقًا لدستور كل دولة من الدول محل المقارنة وقوانينها.

**الكلمات المفتاحية:** السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، اللوائح، التفويض التشريعي، لوائح الضرورة، لوائح الضبط.

**Title:** The legislative role of the executive authority in the Qatari constitution- comparative study

### ABSTRACT

The modern political systems have seen a significant retreat in the role of parliament, which led to the dominance of the executive power and its interference in the legislative domain. This research clarifies the important role of the executive power in the legislative scope and tools, reserved for law and regulations, in Qatar, France and Egypt. Moreover, it identifies the competent authorities that are practicing the legislative process in the executive power in accordance with the constitution and laws of each of these comparative countries.

**Keywords:** Executive authority, legislative authority, regulations, delegated legislation, regulations of necessity, administrative control regulations.

<https://doi.org/10.5339/connect.2020.4>

Submitted: 29 October 2019  
Accepted: 15 March 2020  
Published: 31 July 2020

© 2020 The Author(s), licensee HBKU Press. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution license CC BY 4.0 <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

كيساينس  
QSCIENCE

دار جامعة حمد بن خليفة للنشر  
HAMAD BIN KHALIFA UNIVERSITY PRESS

Cite this article as: Al-khater AM, Nauh MM. الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري - دراسة مقارنة QScience Connect 2020(1):4.  
<http://doi.org/10.5339/connect.2020.4>

## 1- المقدمة

### 1-1 تمهيد

تنشأ الديمقراطية في الدول على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يقضي بدوره توزيع السلطة على هيئات متعددة في الدولة. والسلطات المعنية في هذا الأمر هم السلطات العليا في الدولة (السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية) أي السلطة التي تقوم على صنع القانون، والسلطة التي تعمل على تنفيذه، والسلطة التي تبت في الخلافات الناشئة عن تطبيق أحكامه؛ فتمارس كل سلطة في الدولة اختصاصات وصلاحيات معينة، ويكون هذا الفصل من أجل حماية الحريات وعدم استبداد سلطة على حساب سلطة أخرى.

### 1-2 المشكلة البحثية

تعاظم دور السلطة التنفيذية على حساب دور السلطة التشريعية، والتدخل الكبير من قبل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي على مستوى القواعد التي لها قيمة بذاتها، وتدخلها حتى في عملية صنع القوانين؛ أدى إلى وجود مجموعة من المشاكل الدستورية القانونية هي محل البحث في هذه الدراسة، وقد تبدي ذلك خصوصاً في دولة قطر، حيث لم يكن المشرع الدستوري القطري بعيداً عن هذا الأمر، فلقد تبنى هذا الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عندما قام بوضع الدستور الدائم لدولة قطر، فعمل على إعطاء الأمير، ورئيس مجلس الوزراء، والصلاحيات التشريعية جعلت منهم شركاء حقيقيين في العملية التشريعية.

### 1-3 أهمية البحث

للبحث أهمية عملية؛ لأن هذا الموضوع له تطبيقات غزيرة في الواقع العملي، ولا سيما على المستوى اللانحي، ولأن هذا الموضوع من الناحية الأكاديمية لم يتم التطرق إليه من خلال دراسة علمية معمقة في دولة قطر من قبل، ولقيامه على المقارنة وما تحتويه الدراسات المقارنة من مزايا علمية عديدة فهي توضح دور السلطات التنفيذية من الناحية التشريعية في الدول المقارنة من جانب وتساعد على اكتشاف الفوارق القانونية القائمة بين هذه الدول من جانب آخر.

### 1-4 أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحديد ماهية الأدوات التشريعية للسلطة التنفيذية، وتحديد المجال التشريعي المحجوز للقانون واللوائح في ظل الدستور القطري والدساتير محل المقارنة. كما يهدف من الناحية العضوية إلى تحديد السلطات التي تمارس الصلاحيات التشريعية على مدارج السلطة التنفيذية وفقاً للدستور والقانون في دولة قطر وجمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية.

### 1-5 تقسيم البحث

تم اللجوء إلى التقسيم الثنائي اللاتيني الذي يفرض معالجة مشكلة البحث ضمن محورين رئيسيين، حيث سنعالج بداية تدخلات السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون، ثم سنعالج تدخلات السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة.

### 1-6 منهج البحث

تم استخدام المنهج المقارن للمقارنة بين النظم الدستورية المختلفة لسلطة إصدار اللوائح في الدول محل المقارنة، وتم استخدام المنهج الاستنباطي الاستقرائي، من خلال أدوات التحليل بشكل مختلف في سبيل الوصول إلى النتائج المتعلقة بمفردات البحث، والمنهج الوصفي من خلال إيراد النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة وبيان مضمونها واقتباس ما يخدم البحث منها، بالإضافة إلى استخدام المنهج النقدي، عن طريق وضع مفاهيم ومقولات البحث المطروحة ضمن عينة المقارنة في ميزان التقييم النقدي لأجل التوصل إلى المزايا والإيجابيات التي يحملها كل نظام قانوني محل عينة البحث.

### 1-7 تساؤلات البحث

- هل يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل في إطار الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية؟
- إلى أي مدى تتدخل السلطة التنفيذية في إطار الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في دولة قطر؟
- هل تتمتع السلطة التنفيذية في دولة قطر باختصاص تشريعي أصيل بموجب النظام الدستوري القطري؟

## 2- تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون

يُعد التشريع هو الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية، ولكن السلطة التنفيذية لها مساهمة في العملية التشريعية، وتكون مساهمتها إما عن طريق تدخلات غير مباشرة متمثلة بصورة عادية أو صور خاصة في العمليات التشريعية، وإما عن طريق تدخلات مباشرة على مستوى القواعد التشريعية.

### 1-2-1 المبحث الأول: التدخل غير المباشر للسلطة التنفيذية في سن القاعدة التشريعية

في هذا المبحث سوف نتناول تدخلات السلطة التنفيذية في سن القواعد التشريعية سواء كان ذلك قبل سن القانون أو بعده بصورة عادية (المطلب الأول)، أم كان بصور خاصة كتعديل الدستور أو اقتراح مشروع الموازنة العامة (المطلب الثاني).

## 2-1-1-1 المطلب الأول: التّدخلات العاديّة في العمليّة التشريعيّة

أعطت الدساتير الحق للسلطة التنفيذية في التّدخل بالإجراءات التشريعيّة العاديّة، والمشاركة في عمليّة سنّ القوانين، وذلك من خلال حقها في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها<sup>1</sup>. يمرّ التشريع بالعديد من المراحل ليصبح نافذاً. فيبدأ أولاً بمرحلة الاقتراح وتليها المناقشة والتصويت وبعدها ينتقل إلى مرحلة التصديق أو الاعتراض، والتي تعد من صميم اختصاصات السلطة التشريعيّة. إلا أنه مع قوة نفوذ السلطة التنفيذية لم تظل عمليّة تشريع القوانين قاصرة على السلطة التشريعيّة وحدها وإنما تشاركها السلطة التنفيذية بالقيام بذلك<sup>2</sup>.

ويُتّضح أن إعطاء السلطة التنفيذية الحق في ممارسة التشريع الكامل يعتبر خرقاً لمبدأ أساسي قائم على أن التشريع من اختصاص البرلمان. وإذا قامت السلطة التشريعيّة بمنح هذا الحق للسلطة التنفيذية فلا يكون عن طريق الممارسة التامة للتشريع، وإنما يكون مجرد إسهام في التشريع من خلال اقتراح القوانين وتصديقها<sup>3</sup>. لذا سوف نبحث في هذا المطلب عن دور السلطة التنفيذية في التّدخلات السابقة واللاحقة على سنّ القوانين، بدءاً باقتراح وتقديم مشروعات القوانين وانتهاء بالتصديق عليها وإصدارها، وذلك وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر ودساتير الدول محل المقارنة.

## 2-1-1-2 التّدخلات السابقة على سنّ القوانين

### أولاً: اقتراح القوانين

يعد اقتراح القانون ركناً أساسياً في عمليّة التشريع، وهو التصور الذي يعلن فيه صاحبه عن الرغبة في تنظيم مسألة ما عن طريق وضع قانون جديد أو تعديل قانون قائم لما يشوبه من نقص أو غموض أو ثغرات. وبذلك يكون هو المحرك الذي يحرك العمليّة التشريعيّة، ودونه لا يمكن للقانون أن يولد<sup>4</sup>. أفرت بعض الدساتير شراكة حق اقتراح القوانين بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعيّة. إلا أن الدساتير قد تباينت فيما بينها في تحديد مقدار هذا الحق المعطى لأي من السلطتين وتحديد طريقة ممارسة هذا الحق وفقاً للرغبة في ترجيح أي من السلطتين على الأخرى<sup>5</sup>.

وقد اختلفت توجهات دساتير الدول في تحديد من له حق اقتراح القوانين وانقسمت إلى:

- اقتصار حق اقتراح القوانين للسلطة التشريعيّة دون غيرها.
- اقتصار حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية دون غيرها<sup>6</sup>.
- جعل حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين كل من السلطة التشريعيّة والسلطة التنفيذية، لخلق نوع من التوازن بين السلطتين. وهذا الاتجاه الذي سلكته كل من جمهورية مصر العربيّة والجمهورية الفرنسية ودولة قطر<sup>7</sup>.
- جعل حق الاقتراح حقاً مشتركاً لجهات مختلفة<sup>8</sup>.

### ثانياً: مشروعات القوانين

نستطيع تعريف مشروع القانون بأنه عمليّة أخذ الأفكار المقدمة من السلطة التنفيذية وإعدادها ودراستها وأخذ آراء الخبراء فيها، وفهم مدى تأثيرها على المجتمع<sup>9</sup>. وتختلف إجراءات إعداد مشروعات القوانين بين الدول محل المقارنة على النحو التالي:

**الدّستور المصري:** جاء في نص المادة (122) من دستور جمهورية مصر العربيّة لسنة 2014 على أن: «... ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع... وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه».

**الدّستور الفرنسي:** نصت المادة (39) من دستور الجمهوريّة الفرنسيّة لسنة 1958 على أن «... تكون مناقشة مشروعات القوانين الحكوميّة في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة، ويتم عرضها في واحد أو آخر من مجلسي البرلمان...».

**الدّستور القطري:** منح الدّستور القطري اختصاص اقتراح مشروعات القوانين لمجلس الوزراء، حيث نصت المادة (121) منه على أن يتولى مجلس الوزراء اختصاص «... اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها تُرفع للأمير، للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا الدّستور».

1 حسن مصطفي البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة كضمان لنفاذ القاعدة الدّستوريّة «دراسة مقارنة»، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 2006-2005، صفحة 911.

2 هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة في الأنظمة الاتحاديّة (الفدراليّة) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2017، صفحة 266.

3 هاتف محسن كاظم، المرجع نفسه، صفحة 266.

4 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المدخل لدراسة القانون الدّستوري القطري، كلية القانون - جامعة قطر، الدوحة، 2016، ص 251، وانظر: محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة والتشريعيّة البرلمانية والمبادرة الحكوميّة «مراجعة للنصوص الدّستوريّة ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي»، مجلة الأكاديميّة للدراسات الاجتماعيّة الإنسانيّة، الجزائر، ع11، 2014م، صفحة 68.

5 هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 248.

6 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، صفحة 252.

7 محمد عباس محسن، مرجع سابق، صفحة 68، وحسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 251.

8 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، صفحة 253.

9 هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 251.

## 2-1-1-2 التَّدْخُلَاتُ اللاحقة على سن القَوَانِين أولاً: التصديق على القَوَانِين

من المعلوم أنه بعد قيام البرلمان بالتصويت على مَشْرُوعِ القَانُونِ وإقراره، يتم رفعه لرئيس الدولة. لذلك فإنه بعد من أهم مراحل العملية التشريعية، والذي بدونه لا يعد القانون نافذاً وواجب التطبيق. فبعد إقرار البرلمان لمشروع القانون يرفع رئيس البرلمان المشروع إلى رئيس السلطة التنفيذية للتصديق عليه وإصداره<sup>10</sup> ويمكن تعريفه بأنه مرحلة أساسية تتمثل في موافقة الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان سواء كان مصدره الحكومة أو أحد أعضاء البرلمان.<sup>11</sup>

يقوم التصديق على منح حق الموافقة على القانون أو مشروع القانون على حسب النظام الدستوري السائد، لمن يختص بذلك حتى يتم إصداره. وكان هذا الحق في الماضي ملكاً للملك أو الحاكم بصفة حقيقية، مما يعني عدم إمكانية صدور أي قانون دون مصادفته على مشروعه. فإذا لم يحصل مشروع القانون على المصادقة يكون مصيره الإهمال والاستبعاد.<sup>12</sup>

إلا أن هذا الأمر يتعارض بشكل واضح مع النظم الديمقراطية التي تؤكد أن الأمة هي مصدر السلطات. فهذا التصديق قد يعوق إرادة الأمة المتمثلة في المجلس، حيث إنه يجعل دور المجلس الذي قام سابقاً بمناقشة المشروع وإقراره مجرد دور استشاري، كما أنه قد يجعل رغبة الأمة المتمثلة بالمجلس متساوية مع رغبة شخص واحد وهو الملك. لذا رأيت بعض الدساتير إما أن تجعل تصديق الحاكم مجرد إجراء شكلي طالما أن البرلمان قد أقر المشروع ووافق عليه، أو أن تمنح الحاكم حق رد مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه فإذا أصر البرلمان على إقراره ألزم الحاكم بالتصديق عليه وإصداره، ويطلق على هذا الأمر «حق الاعتراض التوقيفي»<sup>13</sup> أي يعمل على توقيفها بشكل مؤقت. وإذا أصر البرلمان عليها تصبح نافذة<sup>14</sup>. ويمثل هذا الحق تحقيقاً فعلياً لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>15</sup>

ومن جانبنا فننتفق مع الرأي الذي يؤدي منح رئيس الدولة الحق في التصديق على مشروعات القوانين المتمثل بحق الاعتراض التوقيفي، لكونه جزءاً مهماً من العملية التشريعية، يعمل على المساواة في التشريع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. فهذا الحق يعد من أخطر الأسلحة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وتعد من أكثر الوسائل أهمية لخلق التوازن بين السلطات، فهي لا تحقق فقط وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية من تجاوزات البرلمان، ولكنها تعمل على تشكيل ضمان ضد سن قوانين معيبة أو غير سليمة تعود إلى الإهمال أو التسرع أو إلى التخطيط المقصود من قبل السلطة التشريعية. ومن هنا يتضح لنا الدور المهم للسلطة التنفيذية في حماية المجتمع.<sup>16</sup>

عملت بعض الدساتير على تحديد مهلة لرئيس الدولة للاطلاع على القانون والتصديق عليه، وعادة ما تتراوح هذه المهلة بين أسبوعين أو شهر أو شهرين، فإذا لم يعترض رئيس الدولة على القانون خلال هذه المهلة المحددة، اعتبر قانوناً وأصدر.<sup>17</sup> ومنها دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 الذي نص في المادة (123) منه على أن: « لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر.»

وبالنسبة لدستور فرنسا لسنة 1958 فيلاحظ وفقاً لنص المادة (10) منه على أن للرئيس أن يطلب إجراء مداولة جديدة، لإعادة النظر في مضمون النصوص التي أقرتها السلطة التشريعية، وليس له أن يطلب وضع تعديلات معينة، وبالتالي نستنتج أنه ليس لرئيس الجمهورية الحق في المصادقة، أو بمفهوم آخر إن حق اعتراض رئيس الجمهورية ليس له قيمة.<sup>18</sup>

أما بالنسبة لدولة قطر فيتضح من نص المادة (106) من الدستور أنه قد منح سمو الأمير حق الاعتراض، ونتيجة لذلك يمكن لمجلس الشورى أن يتغلب على هذا الاعتراض ويصر على إقرار مشروع القانون مرة أخرى. ولكن عند إمعان النظر بوضوح على هذا الأمر نجد الدستور قد وضع شرطاً للتغلب على اعتراض سمو الأمير وهو موافقة ثلثي الأعضاء، ولكن عند النظر إلى المادة (77) من الدستور الدائم نجد أن أعضاء مجلس الشورى يتألفون من 45 عضواً من بينهم 15 يعينهم الأمير من الوزراء أو غيرهم، لذا فإنه من المستحيل الحصول على موافقة ثلثي الأعضاء للتصويت على أمر قد اعترض عليه سمو الأمير في حين هو من قام بتعيين ثلث الأعضاء وتربطه بهم رابطة أدبية، وفي الوقت نفسه الأمير هو من يستطيع إعفاءهم من عضوية المجلس.<sup>19</sup>

10 محمود محمد على صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتبة صيرة للتأليف والترجمة، مصر، 2009م، صفحة 40، وهاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 281.

11 زهير أحمد قدورة، حق رئيس الدولة في إصدار القانون وأثاره على العملية التشريعية «دراسة مقارنة»، مجلة الحقوق، الكويت، مجلد 39، عدد 3، 2015م، صفحة 317.

12 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 265.

13 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع نفسه، صفحة 266.

14 هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 282.

15 يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية «دراسة مقارنة»، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، صفحة 196.

16 زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، صفحة 319 و320، وحسن مصطفى البحري، مرجع سابق، صفحة 909-910.

17 محمود محمد على صبره، مرجع سابق، صفحة 41.

18 زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، صفحة 321.

19 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 267.

لهذا وإن كان يتبين لنا أن سمو الأمير لا يملك التصديق الحقيقي على القانون عند النظر للوهلة الأولى إلى المادة (106) من الدستور، إلا أنه في الواقع عند قراءة نصوص المواد الأخرى من الدستور يتضح لنا أن الأمير يملك تصديقا حقيقيا وأن أداة مجلس الشورى في التغلب على إرادة الأمير ضعيفة جدًا. بالإضافة إلى أن المادة (106) لم تعالج مسألة انقضاء مدة الثلاثة أشهر المذكورة لرد مشروع القانون إلى مجلس الشورى دون أن يقوم سمو الأمير بالرد أو التصديق على مشروع القانون. فهل يعد مشروع القانون حينها مصدقا عليه حكما ويتم إصداره؟<sup>20</sup>

فكان يتعين على المشرع الدستوري القطري الأخذ بمسلك الدستور المصري عندما وضع مهلة ثلاثين يوما لرد المشروع، وإن لم يرد خلال هذه المدة اعتبر قانونا ويتم إصداره (المادة 123). لذا فإننا نرى أن نص المادة (106) يحتوي ثغرات يمكن من خلالها تعطيل إصدار القوانين.

### ثانياً: إصدار القانون

يُعرف الإصدار بأنه كل عمل دستوري يتضمن أمراً صادراً من السلطة الدستورية المختصة (غالباً ما يكون رئيس الدولة) يعلن فيه عن ميلاد قانون جديد مستوفياً لجميع مراحل سن القانون من اقتراح ومناقشة وتصويت وتصديق. وبعبارة أخرى فإن القانون الجديد قد استوفى الأركان الشكلية والموضوعية المطلوبة، وهو إثبات الوجود المادي للقانون الذي قام البرلمان بإقراره.<sup>21</sup> فالقانون يكون غير قابل للتنفيذ إلى أن يتم إصداره، لهذا نرى في نهاية القوانين وجود عبارة: «على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون...»<sup>22</sup> فالإصدار يعد حقاً من حقوق رئيس السلطة التنفيذية، يقوم به تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وبالنظر إلى دساتير الدول موضوع البحث نجد أن الدستور القطري جعل الإصدار من اختصاصات سمو الأمير، حيث نص في المادة (67) منه على أن يباشر سمو الأمير «المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير». ومن الملاحظ أن سمو الأمير لم يلزمه الدستور بفترة معينة لإصدار القانون، وهو ما أخذ به الدستور المصري أيضاً عندما لم يضع بدوره ميعاداً محدداً للرئيس لإصدار القانون الذي صدق عليه سابقاً في المادة (123) من الدستور المصري سنة 2014.

هذا على خلاف العديد من الدساتير التي ألزمت الرئيس بالقيام بالإصدار خلال ميعاد محدد<sup>23</sup>، كما جاء في دستور فرنسا في المادة (10) والتي نصت على أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتقال القانون إليه.

### 2-1-2 المطلب الثاني: التداخلات الخاصة في بعض العمليات التشريعية

سوف نتناول في هذا المطلب صورتين من صور التداخلات الخاصة للسلطة التنفيذية في بعض العمليات التشريعية. أولاً سنتناول مناقشة دور السلطة التنفيذية في تعديل الدستور، وثانياً سنتناول مناقشة دور السلطة التنفيذية في وضع مشروعات الموازنة المالية العامة.

### 2-1-1-2 تعديل الدستور

يرتكز نظام الحكم في الدولة على الدستور، ونظرًا للتغيير المستمر لأوضاع الدولة والمجتمع، يتعين تعديل الدستور من أجل تطوير أساليب الشرعية القائمة للتصدي لبعض القضايا التي لم يعالجها الدستور الدائم، ولمواجهة متغيرات الحياة المستمرة والتي تتطلب معالجة دستورية جديدة لتحقيق الأهداف العليا للدولة، وحماية وضمان استمرار الدستور.<sup>24</sup>

ويشمل لفظ تعديل الدستور أي تغيير في الدستور سواء بوضع قاعدة دستورية جديدة لم يسبق للدستور تنظيمها، أو بإضافة أو حذف أو تغيير بعض الأحكام المنصوص عليها سابقاً إذا كانت هناك الحاجة إلى ذلك. ويتم ذلك التعديل وفقاً لإجراءات معينة، وحسب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون سائدة في المجتمع. لذلك يؤخذ مفهوم تعديل الدستور بمعناه الواسع.<sup>25</sup>

وتختلف أساليب تعديل الدستور باختلاف قوته وباختلاف الدول وظروفها، فالدول ذات الدساتير الجامدة يكون تعديل الدستور فيها أو إلغائه أشد صعوبة من ناحية اقتراح التعديل أو التصويت عليه أو عرضه على الاستفتاء، مقارنة بالدول صاحبة الدساتير المرنة التي تكون إجراءات تعديل دساتيرها بنفس مستوى إجراءات تعديل القانون العادي.<sup>26</sup>

كما اختلفت الدول فيمن له الحق في تعديل الدستور على النحو التالي:

- دول جعلت تعديل الدستور من خلال الحاكم منفرداً.
- دول جعلت تعديل الدستور من خلال الحاكم والبرلمان معاً. وهذا المسلك الذي اتخذه دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي والذي قرر في المادة (89) منه على أن يكون اقتراح المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بناء على اقتراح الوزير الأول. كما أن دستور دولة قطر تبنى هذا الاتجاه وأعطى حق تعديل الدستور لكل من الأمير ومجلس الشورى. وهذا مايتضح من نص المادة (144) منه.

20 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع نفسه، صفحة 268.

21 هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 284.

22 زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، صفحة 326. وحسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 269.

23 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 269.

24 عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد 24، 2016م، صفحة 143.

25 محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الامارات، أكاديمية شرطة دبي، 2003، ص200، وانظر، ميمونة سعيد آدم أبو قارب، التجارب الدستورية في السودان، مجلة السودان، مركز السودان للبحوث والدراسات الاستراتيجية، السودان، مجلد 6، العدد 9، 2017 م، صفحة 31.

26 عبد الله خلف الرقاد، مرجع سابق، صفحة 143. وهاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 303.

- دول جعلت هذا الحق للبرلمان وحده.
- ودول نصت على أن هذا الاختصاص للبرلمان والشعب معاً،<sup>27</sup> وهذا المسلك الذي أخذ به دستور جمهورية مصر العربية 2014 حيث قرر في نص المادة (226) منه على أن حق تعديل الدستور هو حق مشترك بين البرلمان والشعب.

## 2-2-1-2 قَوَانِينِ الْمُوَازَنَةِ الْعَامَّةِ

هناك العديد من التعريفات للموازنة العامة منها أنها: «تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعدّه أجهزة الحكومة، وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام (أو مرسوم) الميزانية، الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي والإنفاقي».<sup>28</sup>

وعرفها القانون رقم (2) لسنة 2015 بإصدار قانون النظام المالي لدولة قطر في المادة رقم (1) على أنها «تقدير رسمي تفصيلي يتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والنفقات المقدر إنفاقها للوحدات المالية الحكومية عن سنة مالية مقبلة».

وقامت أغلبية الدول على منح السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة. يرجع ذلك لما يتميز به إعداد الميزانية العامة من أهمية في حياة البلاد، فهو يعد دليلاً على سياسة الحكومة وبرنامجه خلال السنة، ونظراً لأن السلطة التنفيذية هي المتصلة باحتياجات الجماهير اليومية، فهي أكثر معرفة ودراية بحاجة المجتمع وحاجة المرافق العامة من عمليات تطوير وتحديث في أساليب أدائها وتقديمها للخدمات العامة للجمهور والعلم بكيفية رفع الكفاءة وتحسين الأداء، بالإضافة إلى أن إعداد الميزانية يعد من أكثر الأمور تعقيداً؛ وذلك لتطلبه خبرة معينة أو اختصاصاً غير متوفر في أعضاء السلطة التشريعية.<sup>29</sup> وعادة ما تكون متوفرة لدى وزارة المالية وإداراتها المختلفة من إحصائيات ومعلومات أساسية مطلوبة<sup>30</sup>، مما يتعين علينا النظر إلى موقف الدول محل المقارنة في هذا الأمر، وذلك كالتالي:

### موقف جمهورية فرنسا:

وفقاً للمادة (20) من الدستور الفرنسي الحالي فإن الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة، وإن ذلك يتضمن تأمين الوسائل المالية، فتكلف الحكومة بناء على ذلك بتحضير مشروع قانون الموازنة، وهذا ما تنص عليه المادة (35) من الأمر العضوي الصادر سنة 1959.

### موقف جمهورية مصر العربية:

قررت المادة (167) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 اختصاصات الحكومة، وكان من ضمنها إعداد مشروع الموازنة العامة.

### موقف دولة قطر:

منح الدستور الدائم لدولة قطر حق إعداد مشروعات قوانين الموازنة العامة للسلطة التنفيذية، ويتضح ذلك من خلال نص المادة (121) منه التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء، وكان من بينها إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع موازنتها العامة طبقاً للدستور وأحكام القانون.

وفي المبحث الثاني سوف نتحدث عن التدخّلات المباشرة للسلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي تكون لها قوة القانون.

## 2-2-2 المَبْحَثُ الثَّانِي: التَّدْخُلُ الْمَبَاشِرُ لِلسُّلْطَةِ التَّنْفِيذِيَّةِ عَلى مُسْتَوَى القَوَاعِدِ التَّشْرِيعِيَّةِ الَّتِي لَهَا قُوَّةُ القَانُونِ

أدت الحرب العالمية الأولى إلى اتساع دائرة السلطة اللأئحة في فرنسا إلى درجة الاعتراف للسلطة التنفيذية بما يسمى مراسيم بقوانين «Décrets-Lois» في ظل ظروف خاصة استثنائية، وما يميز هذه اللوائح كونها في مصادف القانون من حيث قوة إلزامها فلها أن تعدل أو تلغي قانوناً قائماً.<sup>31</sup>

إن هذه اللوائح إما أن يتم إصدارها بمقتضى تفويض من قبل البرلمان للسلطة التنفيذية لممارسة اختصاصه التشريعي وتسمى بـ «اللوائح التفويضية»، وهذا ما سوف نتطرق له في المطلب الأول. وإما أن تصدر من السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان وتسمى بـ «لوائح الضرورة»<sup>32</sup> وهذا ما سوف نناقشه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

### 2-2-2-1 المَطْلَبُ الْأَوَّلُ: اللّوَايحُ التّفوّيزيّة

الأصل أن البرلمان وحده هو من يقوم بالتشريع، ولكن في ظروف خاصة ولمدة محددة يستطيع البرلمان أن يخول السلطة التنفيذية صلاحية التشريع عن طريق تفويضها في إصدار قرارات إدارية لها قوة القانون؛ لتنظم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا القانون الصادر من البرلمان، وهذه القرارات تسمى باللوائح التفويضية.<sup>33</sup>

### 2-2-2-1-1 ماهية اللّوَايحُ التّفوّيزيّة

يمكن تعريف اللوائح التفويضية بأنها مجموعة من القرارات التي تنظم بعض المواضيع الداخلة في نطاق

27 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 65-62.

28 محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة السابعة، 2015 م، صفحة 16.

29 حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أبوب، مبادئ المالية العامة - القسم الأول -، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، صفحة 67، صفحة 79.

30 يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، صفحة 172.

31 عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللأئحة للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة، مجلد 1 / عدد 1، الكويت، 1994م، صفحة 54.

32 محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م، صفحة 130.

33 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 63.

التَّشْرِيع وتصدر من قبل السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة بناء على تفويض من السُّلْطَة التَّنْشِيرِيَّة. وتتميز هذه القَرَارَات عن غيرها بحصولها على قوة القانون بغض النظر عن صدورها سواء كان في غيبة السُّلْطَة التَّنْشِيرِيَّة أو في حالة انعقادها.<sup>34</sup>

وفي فرنسا نص دستور الجُمهُورِيَّة الخامسة الفرنسي في المادة (38) منه على أنه يجوز للبرلمان الفرنسي تفويض اختصاصه التَّنْشِيرِيَّة - بصفة مؤقتة - لصالح السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة. فالحُكُومَة الفرنسيَّة في ظل دستور الجُمهُورِيَّة الخامسة الفرنسي بجانب سلطتها اللَّائِحِيَّة تستطيع أن تمارس التَّنْشِيرِيَّة بتفويض من البرلمان، وذلك عن طريق الأوامر *Ordonnances Les*.<sup>35</sup>

وعند النظر إلى دستور جمهورية مصر العربية يتبين لنا عدم وجود أي نص يبيح للسُّلْطَة التَّنْشِيرِيَّة تفويض اختصاصها للسُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة. وهذا هو الحال بالنسبة إلى دولة قطر. حيث إنَّها قد خلت من أي حكم يتعلق بالتفويض التَّنْشِيرِيَّة من البرلمان إلى السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة.

## 2-2-1-2 شروط التفويض

ونستطيع تناول شروط التفويض في النقاط التالية:

- الحُكُومَة هي الجهة المعنية بالمبادرة بطلب التفويض، فأعضاء البرلمان لا يستطيعون المبادرة بتفويض الحُكُومَة للقيام بتشريع ما؛ فالمَجْلِس الدُسْتُوري الفرنسي قد أدان وبشدة إمكانية أن يقوم البرلمان باقتراح التفويض بنفسه للحُكُومَة.<sup>36</sup>
- لا بد أن يتضمن مَشْرُوع قانون التفويض الموضوعات والأهداف التي تطلب الحُكُومَة التفويض لتحقيقها، وأن يحتوي القانون أيضًا على مدة معينة للتفويض، فلا يكون هذا التفويض أبدًا.<sup>37</sup>
- يجب عرض موضوعات التفويض على البرلمان؛<sup>38</sup> بعد انتهاء فترة التفويض يجب أن يتم عرض المواضيع والقَرَارَات أمام البرلمان في أول اجتماع له أو في نهاية المدة لممارسة التفويض.<sup>39</sup> أما إذا كان صدور اللوائح المُشْرَعَة بدون تفويض من قبل البرلمان وأثناء غيابه تكون بصد «لوائح الصُّرُورَة».

## 2-2-2 المَطْلَب الثاني: لَوَائِح الصُّرُورَة

تفترض فكرة حالة الصُّرُورَة قيام خطر جسيم حال يهدد الدَّولَة وأنظمتها، وتعجز القَوَاعِد القانونيَّة العَادِيَّة عن التصدي لها. ويمكن تعريف الخطر الجسيم بأنه «الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة المألوفة»؛ كالأخطار التي تهدد مرافق الدَّولَة وسلامة أرضها.<sup>40</sup> فتضطر الدَّولَة أن تخالف هذه القَوَائِين؛ حتى تتصدى لهذا الخطر الذي يهدد أمن الدَّولَة وسلامتها.<sup>41</sup> فالدَّولَة يجب أن تكافح من أجل مقاومة جميع المخاطر التي تهددها وتعارض مع سبب قيامها ووجودها.<sup>42</sup>

## 2-2-2-1 ماهية لَوَائِح الصُّرُورَة

يمكن تعريف لَوَائِح الصُّرُورَة بأنها مجموعة اللوائح الصادرة عن السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة أثناء غيبة السُّلْطَة التَّنْشِيرِيَّة الممثلة بالبرلمان؛ للتصدي لظروف استثنائية عاجلة تهدد سلامة الدَّولَة وأمنها. ومن خلالها يكون للسُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة أن تنظم مسائل ينظمها القانون أساسًا، ويجب عرضها على البرلمان في أقرب وقت ممكن لإقرارها.<sup>43</sup> ونصت المادة (156) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 على أن: «إذا حدث في غير ذور انعقاد مَجْلِس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجُمهُورِيَّة المَجْلِس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مَجْلِس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجُمهُورِيَّة إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المَجْلِس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المَجْلِس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المَجْلِس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

أما بالنسبة لدولة قطر، فقد أقر المُشْرَع الدُسْتُوري القطري بنظرية الصُّرُورَة، عندما نص في المادة (70) منه على التالي: «يجوز للأمر في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مَجْلِس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون. وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مَجْلِس الشورى في أول اجتماع له، وللمَجْلِس في موعد أقصاه أربعون يومًا من

34 مازن راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013م، صفحة 274، وانظر: حسن مصطفى البحري، مرجع السابق، صفحة 935. وانظر: عمرو أحمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية وفقًا لدستور الإمارات العربية المتحدة بالمقارنة مع النظامين الفرنسي والمصري، مجلة الفكر الشرطي - مركز بحوث الشرطة - القيادة العامة لشرطة الشارقة، الإمارات، مجلد 5، العدد 4، 1997م، صفحة 230. عذاري سالم الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التَّنْشِيرِيَّة بين البرلمان والسُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة، دار النهضة العربيَّة، القاهرة، 2015، صفحة 282.

36 عذاري سالم الصباح، مرجع سابق، صفحة 284.

37 عذاري سالم الصباح، المرجع نفسه، صفحة 286.

38 عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، صفحة 235.

39 سليمان الطماوي، النظرية العامة للقَرَارَات الإداريَّة «دراسة مقارنة»، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984م، صفحة 354.

40 غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السُّلْطَة والمسؤولية في النُّظُم الشبائبيَّة المعاصرة بين النظرية والتطبيق «رسالة لنيل درجة الدكتوراة في القانون العام» كلية الحقوق، جامعة دمشق، الجُمهُورِيَّة العربيَّة السورية، 2012م، صفحة 762، وانظر عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، صفحة 212.

41 زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، صفحة 323، إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة في النظام الدُسْتُوري القطري «دراسة مقارنة»، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011، صفحة 419، للمزيد انظر: غسان سليم عرنوس، مرجع سابق، صفحة 763.

42 صفوت صلاح، الرقابة القضائيَّة على أعمال السُّلْطَة التَّنْفِيزِيَّة أثناء حالة الطوارئ، دار النهضة العربيَّة، القاهرة، 2016، صفحة 86.

43 مازن راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، صفحة 274.

تاريخ عرضها عليه، وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه»<sup>44</sup>. ومن وجهة نظرنا، فإننا نرى أن المشرع القطري قد أصاب عندما وضع مهلة تقييد مجلس الشورى أقصاها أربعون يومًا من تاريخ عرض المرسوم عليه، فالقيام بالنص على هذه المهلة يقيّد البرلمان بإبداء موافقته أو اعتراضه على المرسوم؛ وذلك للمحافظة على الأمن واستقرار المعاملات لما قد تمسه هذه اللوائح من مصالح وحقوق، وبذلك يكون المشرع القطري قد تفادى القصور في نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي. إلا أن الدستور القطري قد ترك ثغرة عندما لم يضع مهلة للأمير للقيام بعرض هذه المراسيم أمام مجلس الشورى، كما فعل المشرع المصري عندما وضع هذه المهلة خلال خمسة عشر يومًا. وقد ترك ثغرة أخرى عندما لم ينص على زوال ما للمراسيم من قوة بأثر رجعي في حال رفض البرلمان لها، وعدم النص على الزوال بأثر رجعي قد يشكل خطرًا على حقوق الأفراد لما قد تمسه هذه المراسيم من حقوق وحريات أساسية للأفراد.<sup>45</sup> لذلك فإنني اقترح تعديل نص المادة (70) من الدستور القطري السالف ذكرها، وإضافة مهلة لعرض المرسوم على مجلس الشورى، والنص على أن يكون الأثر في حالة رفض مجلس الشورى الموافقة على المرسوم الزوال بأثر رجعي إلا إذا قرر مجلس الشورى اعتماد بعض الأمور وجعلها نافذة من أجل مراعاة الصالح العام لدولة قطر.

وفي فرنسا فإن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي نص في المادة (16) منه على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية دون النص على صلاحية الرئيس بإصدار مراسيم لها قوة القانون في فترة الضرورة، فلو كان هناك خطر جسيم وحال يهدد أمن مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها وغيرها، ويتعذر الحال للسير العادي للأمر، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تستدعيها هذه الظروف، وذلك بعد مشاورة رئيس مجلس الوزراء ورؤساء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، ثم يوجه بيانًا للشعب وبعدها يجتمع بالبرلمان بقوة القانون. فهل تدخل المراسيم بقوانين من ضمن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية من ضمن السلطات في المادة (16)؟ لقد جاء النص مطلقًا، والمطلق يبقى على إطلاقه، مما يجعلنا نعتقد إمكانية أن يصدر رئيس الجمهورية في فرنسا تدابير تشريعية تشبه المراسيم بقوانين، وإذا كان صحيحًا هذا بالتحليل المجرد إلا أنه لم تحدث على حد علمنا أية سوابق بشأنه.

## 2-2-2-2 النظام القانوني للوائح الضرورة

في هذا الجزء سوف نشرح بالتفصيل شروط قيام لوائح الضرورة، وبعدها سوف نتطرق لمدى قوة لوائح الضرورة، وذلك كالتالي:

### أولًا: شروط لوائح الضرورة

**أن تصدر من الرئيس:** تقتصر سلطة إصدار لوائح الضرورة على رئيس الجمهورية وحده دون غيره، وبالتالي لا يجوز التفويض فيها<sup>46</sup>. وبالنسبة لدولة قطر فتقتصر هذه السلطة على أمير دولة قطر. **قيد الظروف (توافر حالة الضرورة):**<sup>47</sup> أي لا بد أن تتوافر ظروف استثنائية تتطلب التدخل التشريعي العاجل، وتقدير هذه الظروف يدخل من اختصاص السلطة التنفيذية بحسب الملابس القائمة على كل حالة<sup>48</sup>. حيث إنها كل أمر يجب الإسراع في اتخاذ تدابير مضادة له لما قد يشكل تهديدًا لكيان الدولة.

**القيود الزمني:** عند النظر إلى النصوص السابقة يبدو لنا منذ الوهلة الأولى أن لوائح الضرورة لا تصدر أثناء وجود المجلس التشريعي، فحتى يصبح لجوء الأمير أو رئيس الدولة إلى إصدار هذه المراسيم أمرًا دستوريًا يتعين غياب السلطة التشريعية، فلو كانت هذه السلطة موجودة فيجب اللجوء إليها لمواجهة هذه الأحوال<sup>49</sup>.

وتتحقق غيبة السلطة التشريعية في الأحوال التالية<sup>50</sup>:

- في الفترة التي تمر بين أدوار انعقاد البرلمان، أي فترة عطلة المجلس العادية أو غير العادية<sup>51</sup>.
- فترة ما بين الفصلين التشريعيين، أي بعد انتهاء المجلس القديم وبداية المجلس الجديد<sup>52</sup>.
- فترة وقف جلسات المجلس تمهيدًا لحله.
- أثناء فترة حل المجلس.

وعند تطبيق ذلك على دولة مصر فإن الغياب يكون لعدم وجود المجلس للحل أو انتهاء الولاية، ولكن عند تطبيق ذلك على دولة قطر يتضح أن مبرر إصدار المراسيم يكون لمجرد عدم الانعقاد.

وعلى ذلك، تباينت الدساتير في موضوع المدة التي يجب العرض خلالها على البرلمان التشريعي على النحو التالي:

الدستور المصري: نصت المادة (156) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 على: «إذا حدث في غير ذور انعقاد مجلس النواب... وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين...»، ولكنه ذكر عبارة أن يكون المجلس غير قائم، والمقصود بذلك فترة الحل أو وقف الجلسات.

44 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 278.

45 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 281.

46 محمد عبد الباسط، مرجع سابق، صفحة 131.

47 راجع في هذا الأمر: عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، صفحة 216 و217.

48 محمد عبد الباسط، مرجع سابق، صفحة 131، وانظر: حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، صفحة 923.

49 عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، صفحة 116، وإبراهيم هلال المهدي، مرجع سابق، صفحة 342.

50 حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، صفحة 923.

51 سليمان الطماوي، مرجع سابق، صفحة 346.

52 إبراهيم هلال المهدي، مرجع سابق، صفحة 433.



تطبيقاً لذلك فإن لوائح الضُورَة لا يتم إصدارها إلا في غيبة مَجْلِسِ النواب، أي خلال فترة حله أو بين أدوار انعقاده أو وقف جلساته<sup>53</sup>.

الدُسْتُور القطريّ، كما سبق لنا القول: إن مواجهة الأحوال الاستثنائية أثناء غيبة البرلمان تتم عن طريق مراسيم لها قوة القانون، ولكن لا يجوز إصدار هذه المراسيم إلا في حالة عدم انعقاد مَجْلِسِ الشورى. ولكن ما حالات عدم انعقاد مَجْلِسِ الشورى في ظل الدُسْتُور القطريّ؟

الدُسْتُور القطريّ حصر حالات إصدار المراسيم بقوانين في حالتين لا ثالث لهما: أولهما أثناء مدة ما بين أدوار انعقاد المَجْلِسِ، والحالة الثانية أثناء المدة التي تقع ما بين آخر دَوْر انعقاد له في فصل تشريعيّ معين وأول دَوْر انعقاد له في فصل تشريعيّ ثاني. أما بالنسبة لفترة حل البرلمان فلم يجعلها من ضمن الحالات المسموح فيها إصدار المراسيم بقوانين، وإنما أورد لها أحكاماً خاصة جاءت في المادة (104) من الدُسْتُور والتي نصت على أن: «لأمير أن يحل مَجْلِسِ الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل. على أنه لا يجوز حل المَجْلِسِ لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المَجْلِسِ وجب إجراء انتخابات المَجْلِسِ الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل. وإلى أن يجرى انتخاب المَجْلِسِ الجديد يتولى الأمير بمعاونة مَجْلِسِ الوُزراء سلطة التشريع.» وبذلك يكون أخرج حالة حل مَجْلِسِ الشورى من نطاق لوائح الضُورَة<sup>54</sup>، وجعلها من الصلاحيات التشريعية الأصلية للأمير ومَجْلِسِ الوُزراء، هذا على خلاف الدُسْتُور المصري الذي جعل الحل إحدى الحالات التي يجوز أثناءها إصدار لوائح الضُورَة.

والحديث في هذا الأمر يجعلنا ننظر إلى نص المادة (90) من الدُسْتُور القطريّ والتي خولت الأمير أن يؤجل اجتماع مَجْلِسِ الشورى بمرسوم لمدة لا تتجاوز شهراً. فهل تدخل مدة تأجيل الاجتماعات من ضمن حالات عدم الانعقاد، وبالتالي هل يجوز خلال تأجيل الاجتماعات إصدار مراسيم بقوانين؟ جدير بالذكر أن مدة تأجيل الاجتماعات تعتبر من مدة انعقاد مَجْلِسِ الشورى، وبالتالي لا تعتبر هذه المدة من المدد المسموح خلالها إصدار مراسيم بقوة القانون<sup>55</sup>.

وحيث إن الدُسْتُور القطريّ نص في المادة (84) منه على أن تكون مدة دَوْر انعقاد المَجْلِسِ ثمانية أشهر في السنة على الأقل، ونص في المادة (85) على أن يكون انعقاد مَجْلِسِ الشورى السنوي العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل سنة. خلاصة ذلك أن العرض على مَجْلِسِ الشورى القطريّ قد يصل لمدة أربعة أشهر أو أكثر، وهذا الأمر قد يمس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، لما تشكله لوائح الضُورَة من خطورة<sup>56</sup>، فهذه اللوائح قد تضع قيوداً على الأفراد وقد تفرض أموراً كمنع التنقل ومنع مواولة نشاط معين وغيرها من الأمور، لذا فإننا نتفق مع هذا الرأي، حيث إن عرض هذه المراسيم يحتاج السرعة، فكان يتعين على الدُسْتُور القطريّ وضع مهلة لعرض لوائح الضُورَة على البرلمان في أقصى وقت ممكن، كما فعل المَشْرَع المصري بالنص على خمسة عشر يوماً لعرض المراسيم على البرلمان.

وعند النظر إلى نصوص المواد (88) و(89) من الدُسْتُور القطريّ يتبين أنه في حالة الضُورَة يقوم سمو الأمير بدعوة مَجْلِسِ الشورى لاجتماع غير عادي، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المَجْلِسِ، وأن تكون دعوة مَجْلِسِ الشورى للانعقاد في أدواره العادية وغير العادية وقضها بمرسوم.

يبدو واضحاً أن دعوة المَجْلِسِ للانعقاد لا تكون إلا بناء على مرسوم يصدر من الأمير سواء في أدوار انعقاده العادية أو غير العادية، إلا أن عدم صدور مرسوم من هذا القبيل قد يؤدي إلى حرمان مَجْلِسِ الشورى من استعادة اختصاصه التشريعيّ الذي دخل في اختصاص الأمير؛ نتيجة قيام حالة الضُورَة. لذلك كان يتعين على المَشْرَع الدُسْتُوري القطريّ جعل هذا الانعقاد يتم بقوة القانون كما فعلت العديد من الدساتير. منها دستور فرنسا في نص المادة<sup>57</sup> 16.

**رقابة البرلمان:** واتفق القضاء والفقهاء على أن تقدير توافر حالة الضُورَة وإصدار لوائح الضُورَة أمر متروك للسلطة التنفيذية، تباشره تحت رقابة البرلمان<sup>58</sup>.

**صحة الإجراءات المتخذة:** قبل اتخاذ أي إجراء فلا بد أن يكون تطبيق نصوص القانون العادية لا يكفي لدرء الخطر، مما يستدعي تدخل السلطة التنفيذية للتصدي له، ويجب أن يكون الإجراء المتخذ متناسباً مع نوع وشدة الخطر، فإن الضُورَة تقدر بقدر هذا الخطر<sup>59</sup>.

### ثانياً: مدى قوة لوائح الضُورَة

إن الدُسْتُور قد جعل لوائح الضُورَة في نفس قوة القانون وليست أقوى منه، لذلك فإن السلطة التنفيذية لها أن تنظم بهذه اللوائح كل ما تنظمه القوانين كفرض العقوبات أو الضرائب، ولكنها لا تستطيع أن تتناول التشريع نفسه كتقرير رجعية جريمة من الجرائم مثلاً<sup>60</sup>، فلها أن تلغي أو تعدل أي قانون من القوانين العادية، وهي لا تملك ما لا يملكه القانون، فليس لها مخالفة الدُسْتُور وهذا أمر بديهي؛ لأن لها قوة القانون فقط<sup>61</sup>، والقانون أدنى مكانة من الدُسْتُور في السلم التشريعيّ.

53 محمد عبد الباسط، مرجع سابق، صفحة 131.

54 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 279.

55 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، صفحة 279.

56 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، صفحة 440.

57 إبراهيم هلال المهندي، مرجع سابق، صفحة 440.

58 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 58.

59 صفوت صلاح، مرجع سابق، صفحة 90.

60 عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، صفحة 220، وسليمان الطماوي، مرجع سابق، صفحة 349.

61 محمود محمد حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، صفحة 274.

وعلى الرغم من ذلك فإن لوائح الصّورة تظل قرارًا إداريًا، وليست قانونًا إلى أن يصادق البرلمان عليها، وبالتالي يجوز إلغاؤها إذا كانت غير مشروعة، وبمجرد مصادقة البرلمان عليها تتحول إلى قوانين.<sup>62</sup>

### 3- تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة

تعد اللوائح وسيلة مهمة تستخدمها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين، ولتنظيم المرافق العامة والمحافظة على أمن الدولة وسلامتها، فتكون الحكومة هي الأكثر ذرية بهذه الأمور وكيفية تنظيمها بسن قواعد قانونية لائحية. سوف نناقش في المبحث الأول دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية، ونبحث فيه عن ماهية اللوائح التنفيذية ونشأتها والسلطة المختصة لتنفيذ القوانين في كل من دولة قطر وجمهورية فرنسا وجمهورية مصر، وفي المبحث الثاني نتحدث عن دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح المشتقة على صورة لوائح التنظيم ولوائح الضبط الإداري.

#### 3-1-1 المبحث الأول: اللوائح التنفيذية

إن السلطة التنفيذية هي الجهة المعنية بتنفيذ القوانين العادية، لكونها الأقرب والأكثر صلة بالجمهور والواقع، فهي على معرفة تامة بالتفاصيل اللازمة لوضع المبادئ العامة على شكل لائحة تنفيذية، وتسمى أحيانًا باللوائح التكميلية؛ والتي يتم من خلالها تنفيذ القوانين بقصد تيسير تطبيقها وتفصيلها بمعنى أوضح.<sup>63</sup> ينقسم هذا المبحث إلى قسمين: الأول اللوائح التنفيذية على المستوى الموضوعي (المطلب الأول)، والقسم الثاني اللوائح التنفيذية على المستوى الشخصي (المطلب الثاني).

#### 3-1-1-1 المطلب الأول: اللوائح التنفيذية على المستوى الموضوعي

منحت جميع الدول حق إصدار اللوائح التنفيذية للسلطة التنفيذية، والحكمة من ذلك أن الحكومة هي الأكثر اتصالًا بالجمهور، وهي على أتم العلم بالتفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين على أكمل وجه، والعلم بالجزئيات المطلوبة لوضع هذا القانون محل التنفيذ، وترك هذه الأمور تعالج بقرار إداري يجعل من السهل تطويرها. كما أن من صفة القوانين أن يظل تنفيذها فترة طويلة من الزمن، ولكن شروط تنفيذها تتغير وفقًا لتغيرات المجتمع، فلو وضعت هذه الشروط في صلب القانون لتعين تغييرها من وقت لآخر مما يشكل عبئًا على السلطة التشريعية، ويعيق الاستقرار التشريعي في الدولة.<sup>64</sup> وهذا الحق يستند إلى الدستور، ويترتب عليه أن المشرع العادي لا يستطيع أن يحول بين الحكومة وبين ممارسة هذا الحق، وأن الحكومة تباشر هذا الحق دون الحاجة لدعوة من البرلمان.<sup>65</sup> ولهذا نرى أن جميع الدساتير قامت بإعطاء هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية<sup>66</sup>، وغالبًا ما يتم إدراج هذا الحق من ضمن الأحكام الختامية في القوانين الصادرة.<sup>67</sup>

#### 3-1-1-2 تعريف اللوائح التنفيذية

اللوائح التنفيذية هي مجموعة القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ قانون ما، لكونها هي المعنية بتنفيذ قوانين الدولة، فمن البديهي أن تكون هي صاحبة الاختصاص الأصلي في إصدار هذه اللوائح لتسهيل مهمة تنفيذ القوانين.<sup>68</sup> وبالتالي فهي مجرد أداة لتنفيذ القانون، وليس لها أن تنص على إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام القوانين أو الإغفاء منها.<sup>69</sup>

#### 3-1-1-3 حدود اللوائح التنفيذية

من البديهي أن للقرارات التنفيذية حدودًا لا يجوز لها تجاوزها، ويكون الأمر سهلًا لتحديدها إذا نص عليها المشرع صراحة في القانون، ولكن هذا الأمر لا يحدث إلا إذا قام المشرع بدعوة الحكومة لإصدار هذه اللائحة التنفيذية.<sup>70</sup> فإذا وجدت هذه الشروط تعين على السلطة التنفيذية الوقوف عند حدودها وعدم تجاوزها، وفي هذه الحالة تتحول سلطة الإدارة من سلطة تقديرية إلى سلطة مقيدة بالحدود الواردة في نص القانون.<sup>71</sup> ولكن تتحقق الصعوبة في الحالات الأخرى التي تقوم السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها بإصدار هذه اللوائح استنادًا للدستور، فهذا لا يعني عدم التزامها بحدود معينة، فلا بد من وجود حد تقف عنده اللائحة.<sup>72</sup> فلا

62 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، صفحة 351.  
63 بدرية جاسر الصالح، السلطة اللاحقة في مجال تنفيذ القوانين (رسالة للحصول على درجة الدكتوراة في الحقوق)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، صفحة 33 وما بعدها.  
64 محمد نجيب أحمد الكتبي، النظام القانوني للوائح الإدارية التنفيذية، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، ليبيا، سلسلة 1، عدد 1، 2013 م، صفحة 7، وحسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 276.  
65 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 25.  
66 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، صفحة 442.  
67 هاتف محسن كاظم، مرجع سابق، صفحة 291.  
68 عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري «دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر»، منشأة المعارف، الإسكندرية، م 2005، صفحة 65.  
69 محمود محمد علي صبره، مرجع سابق، صفحة 24.  
70 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، صفحة 449.  
71 محمود محمد حافظ، مرجع سابق، صفحة 248.  
72 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 31.

تستطيع أن تحتوي على أحكام تتضمن تعديلاً أو تعطيلاً في القوانين أو حتى إعفاء من تنفيذ القانون، فهي تصدر من الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، ومن ثم فهي تخضع للقانون نفسه وتتقيد به وتتبعه<sup>73</sup> فلو تضمنت اللائحة مثل هذه الأحكام تكون باطلة، والقول بغير ذلك يؤدي إلى التداخل في اختصاص السلطة التشريعية وبالتالي تنعدم اللائحة، فهذه الأحكام يجب أن تأتي على شكل قانون وليس على شكل لائحة<sup>74</sup>.

### 3-1-2 المطلب الثاني: اللوائح التنفيذية على المستوى العضوي

تتخذ النظم القانونية المقارنة منهجين بالنسبة للسلطة المختصة في إصدار اللوائح التنفيذية، حيث إن البعض يتيح إصدار اللوائح التنفيذية لسلطات مختلفة على سلم السلطة التنفيذية، بداية من رئيس الدولة ومروراً برئيس مجلس الوزراء وتنتهي بالوزراء، فيلاحظ في هذا الأمر أن هناك تناسباً طردياً بين أهمية القانون وبين السلطة التنفيذية المختصة بإصداره، وهناك جهة أخرى تجعل هذا الاختصاص بيد سلطة إدارية واحدة دون غيرها<sup>75</sup>.

### 3-1-2-1-2 الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية

**جمهورية فرنسا:** سلطة إصدار اللوائح التنفيذية كأصل عام في فرنسا من اختصاص الوزير الأول، ولكن إذا خضعت اللوائح التنفيذية لشروط التداول في مجلس الوزراء اشترط أن تحصل على توقيع رئيس الجمهورية عليها، وبالتالي يعد التوقيع من قبيل المشاركة من قبل رئيس الجمهورية، فيكون في هذه الحالة استثناء على الأصل العام.

**جمهورية مصر العربية:** نصت المادة (170) من دستور مصر لسنة 2014 على أن اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء وله أن يفوض غيره، كما أن للقانون أن يكلف جهة معينة غير رئيس مجلس الوزراء بالقيام بهذا الإصدار.

**دولة قطر:** نصت المادة 121 بند 3/2 على أن إصدار اللوائح التنفيذية اختصاص من اختصاصات مجلس الوزراء في دولة قطر، فمجلس الوزراء هو الجهة المختصة بوضع اللوائح التنفيذية بعدما تم إعداد مشاريعها من قبل الوزارات وباقي الأجهزة الحكومية في دولة قطر<sup>76</sup>.

ويتعين علينا أن نوضح أن الدور الرئيسي للوائح التنفيذية متمثل في تنفيذ القوانين، فيجب ألا تخرج عن هذا الدور، وطالما أن المشرع القطري لم يخول السلطة التنفيذية الخروج عن دور اللائحة التنفيذية المتمثل في تنفيذ القوانين، فأى خروج من هذا القبيل يمثل اعتداء على اختصاص القانون، مما يوجب القول بعدم الاختصاص الجسيم الذي يؤدي إلى انعدام اللائحة، مما يتعين تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا بدولة قطر، فمن اختصاصاتها الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وذلك كما جاء في المادة رقم (12) من القانون رقم (12) لسنة 2008 بإنشاء المحكمة الدستورية العليا، فلأسف دور المحكمة الدستورية مغيب تماماً في دولة قطر، فقد تقدم البعض من المحامين بطعون حول عدم توافق بعض اللوائح والقرارات مع الدستور، ولكن يكون الرد من قبل إدارة قضايا الدولة بوزارة العدل بعدم قبول الدعوى ورفضها احتياطاً<sup>77</sup>.

### 3-1-2-1-3 في حالة دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية لإصدار اللوائح التنفيذية

كما سبق لنا القول بأن جميع الدساتير أعطت اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية للسلطة التنفيذية للأسباب التي سبق لنا توضيحها، إلا أن العادة جرت بقيام المشرع بدعوة السلطة التنفيذية أو تكليفها بإصدار لائحة معينة تنفيذياً لقانون ما، وهذه الدعوة لا تمثل حقاً جديداً للسلطة التنفيذية ولا تعد من قبيل اللوائح التفويضية، فتبقى اللوائح التنفيذية محتفظة بطابعها التنفيذي على الرغم من دعوة البرلمان لقيامها<sup>78</sup>. **ولكن ينثار**

- للحكومة سلطة تقديرية واسعة في طريقة تنفيذ القوانين والوقت التي تنفذ به، وعند دعوة البرلمان لها بإصدار اللوائح التنفيذية تفقد هذه السلطة التقديرية وتحتم عليها إصدار اللوائح بالوقت والأسلوب المحدد من قبل البرلمان<sup>79</sup>.
- إذا تمت دعوة البرلمان، يتم وقف تنفيذ التشريع الذي علق تنفيذه على شرط إصدار هذه اللائحة، ويكون له تحديد السلطة التي تباشر هذا الاختصاص<sup>80</sup>.
- في فرنسا إذا تمت دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح فإنها تصدر على شكل لوائح إدارة عامة<sup>81</sup>.

### 3-2 المبحث الثاني: اللوائح المستقلة

وإذا كانت اللوائح التنفيذية كما رأينا سابقاً تعد تشريعاً ثانوياً لا يصدر إلا استناداً إلى تشريع قائم، فاللوائح المستقلة على عكس ذلك، فهي بمنزلة تشريع أصيل تصدره الحكومة دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم<sup>82</sup>.

73 مازن راضي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، صفحة 273.

74 عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون - جامعة قطر، 2017م، صفحة 396.

75 عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، مرجع سابق، صفحة 396.

76 عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، مرجع سابق، صفحة 397.

77 محمد بن علي الكبيسي، أين المحكمة الدستورية؟ جريدة الشرق، قطر، 19/4/2015.

78 محمود محمد حافظ، مرجع سابق، صفحة 245.

79 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 27.

80 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 27.

81 بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، مرجع سابق، صفحة 88.

82 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، صفحة 456.

ومن هنا نستطيع وضع تعريف للوائح المُستقلّة، وهي كل القَرارات التَّنظيميّة التي تصدر من الإدارة دون أن تستند إلى أي نص قانوني سابق يمنحها الحق في هذا الإصدار، وغالبًا ما تنظم بعض الأمور التي لم يتطرق لها القانون، وتصدر بشكل مستقل عن القوانين.<sup>83</sup> وجدير بالذكر بأن اللوائح المُستقلّة قد ارتبطت بشكل تقليدي بمجالين في تاريخ النظام القانوني، وبالذات النظام الفرنسي، وهما مجال الضبط الإداري ومجال تنظيم المرافق العامّة.<sup>84</sup> وهذا ما سوف يتم توضيحه في هذا المبحث؛ حيث سنتحدث عن أول صورة من صور اللوائح المُستقلّة المتمثلة باللوائح التَّنظيميّة المتعلقة بمجال تنظيم المرافق العامّة (المطلب الأول)، وبعدها تتناول الصورة الثانية وهي صورة الضبط الإداري المتمثلة بلوائح الضبط الإداري أو البوليس (المطلب الثاني).

### 3-2-1 المطلب الأول: اللوائح التَّنظيميّة

ظهرت فكرة اللوائح التَّنظيميّة لأول مرة من خلال مجلس الدولة الفرنسي، والذي كان يبحث عن فكرة جديدة لتحديد مجال اللائحة، ونجح بذلك عندما أوجد فكرة (تنظيم المرافق العامّة) كمعيار آخر لتحديد مجال اللائحة، حيث إنّ تنظيم المرافق العامّة يعد من صميم عمل الحكومة تمارسه دون الحاجة لوجود نص قانوني تستند عليه أو تفويض من البرلمان.<sup>85</sup>

وتقوم اللوائح التَّنظيميّة بتنظيم المرافق العامّة والبقاء على ضمان سيرها بانتظام واطراد من أجل إشباع الخدمات العامّة وتحقيق الصالح العام،<sup>86</sup> وهذه اللوائح بطبيعتها لا تخاطب الأفراد، وبالتالي فهي لا تخصهم ولا تحتاج إلى أن تقرر جزء على من يخالف أحكامها منهم،<sup>87</sup> وعلى عكس اللوائح التَّنفيذيّة، فهي لا تصدر لتنفيذ قانون سابق تستند إليه وإنما تستند مَباشرة إلى الدستور أو العرف الدستوري بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامّة وحسن سيرها،<sup>88</sup> ومن أمثلتها لوائح تنظيم العمل ومرافق التليفونات والمياه والكهرباء والغاز الطبيعي لتنظيم ارتفاع الأفراد بها.<sup>89</sup>

### 3-2-1-1 الفرع الأول: ماهية اللوائح التَّنظيميّة

يمكن تعريف اللوائح التَّنظيميّة بأنها «اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من القانون»،<sup>90</sup> وإذا صدرت معيية بأحد العيوب التي تشوب القَرارات الإداريّة، جاز الرجوع فيها أو سحبها في أي وقت؛ وذلك نظرًا لقابلية القَرارات التَّنظيميّة بالإلغاء أو التعديل حسب مقتضيات الظروف، ويكون ذلك دون المساس بالحقوق والمراكز القانونيّة التي ترتبت على صدور هذه اللوائح.<sup>91</sup> وجدير بالذكر أن اللوائح التَّنظيميّة لا تحتاج إلى فرض جزاءات لضمان نفاذها؛ وذلك نظرًا لطبيعتها غير المتصلة بالأفراد، فدورها متصل بتنظيم سير المرافق العامّة، وأما فيما يتعلق بالموظفين العاملين في المرفق العام فهؤلاء يكفي لحثهم على اتقان العمل وعلى احترام تلك القواعد، تطبيق قواعد المسؤولية التأديبية في حقهم،<sup>92</sup> فلا يجوز أن تتضمن ما يقيد الحريات العامّة، كحرية التنقل وحرية التعليم والتعبير وغيره.<sup>93</sup>

### 3-2-1-2 تطبيق فكرة اللوائح التَّنظيميّة

سوف نتحدث عن الأساس القانوني وكيفية تطبيق اللوائح التَّنظيميّة في كل من جمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية ودولة قطر، وذلك على النحو التالي:

**جمهورية فرنسا:** استحدث دستور سنة 1958 فكرة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين القانون واللائحة، فقد قام بوضع حدّ لاحتكار السُلطة التَّشريعيّة وإيجاده لاختصاص تنظيمي مستقل عهد به إلى السُلطة التَّنفيذيّة، وهذه الأنظمة الجديدة هي نتاج لمادتين 34 و37 من الدستور، حيث إنهما أجازا للحكومة أن تهيمن على جميع المجالات التي لا تدخل من ضمن مجال القانون وفقًا لنص المادة 34 من الدستور، وفرضت المادة 37 قاعدة جديدة موجبها «أن كل المواضيع التي لا تدخل في مجال القانون لها صفة تنظيمية»، ويقوم المجلس الدستوري على تحقيق ضمان توزيع الصلاحيات بين الأنظمة المُستقلّة وبين القانون، وهذا التجديد كان له أثر كبير على الفكر السياسي القانوني الذي كان سائدًا في فرنسا المتعلق بعلاقة القانون باللائحة، وكما قال الفقيه أندريه هوريو بخصوص هذا الأمر أننا سوف نلاحظ «تحولًا في توازن السُلطات العامّة لصالح الحكومة على حساب البرلمان».<sup>94</sup>

**جمهورية مصر العربيّة:** أناط دستور مصر لسنة 2014 برئيس مجلس الوزراء ممارسة السُلطة اللائحيّة في شتى أنواعها التَّنفيذيّة والمُستقلّة، فقد نص في المادة (171) منه على أن «يصدر رئيس مجلس الوزراء القَرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامّة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء».

83 هاتف محسن خازم، مرجع سابق، صفحة 292.

84 بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، صفحة 459.

85 بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1990م، صفحة 162.

86 عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، صفحة 65.

87 حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، مرجع سابق، صفحة 277.

88 عذاري سالم الصباح، مرجع سابق، صفحة 308.

89 محمد المسلماني، القَرارات الإداريّة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017م، صفحة 48.

90 مارن ليلو راضي، النظرية العامّة للقَرارات والعقود الإداريّة، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندرية، 2016، صفحة 57.

91 محمد أحمد المسلماني، مرجع سابق، صفحة 1417.

92 عثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 48.

93 محمود محمد علي صبره، مرجع سابق، صفحة 25.

94 عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونيّة للقرار الإداري - دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد - منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009م، صفحة 533، وقد كتبت الدكتور بدرية الصالح في هذا الأمر بالتفصيل انظر: بدرية الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مرجع سابق، صفحة 101 وما بعدها.

**دولة قطر:** يقتصر تطبيق اللوائح التنظيمية في دولة قطر على موضوعات حددها الدستور على سبيل الحصر، وتكون في نطاق صلاحيات سلطة محددة من قبل الدستور أيضاً، فقد نصت المادة (67) من الدستور الدائم لدولة قطر على تحديد اختصاصات الأمير، وكان من بين هذه الاختصاصات: «... 8- إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها 9- إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها»، يتضح من هذا النص أن الدستور القطري يمنح اختصاص وضع اللوائح التنظيمية لسمو الأمير فتصدر على شكل قرارات أميرية؛ نظراً لكون تنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية تدخل من ضمن مفهوم تنظيم المرافق العامة، وبالتالي يقصد بها اللوائح التنظيمية<sup>95</sup> ولكن عندما قمنا بالبحث في القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي وتعديلاته، تبين لنا أن القانون المشار إليه قد أعطى اختصاص للمجلس البلدي المركزي بإصدار أوامر تدخل في مفاهيم اللوائح المستقلة وبشكل أدق تدخل في مفاهيم اللوائح التنظيمية، وذلك في نص المادة (10) منه، وكما كنا قد وضحنا سابقاً من أن الدستور الدائم لدولة قطر قد أعطى اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية وإنشاء المرافق العامة لسمو الأمير وحده، ولم يمنح الدستور اختصاص وضع اللوائح التنظيمية للمجلس البلدي، لذا فإننا نرى أن القانون رقم 12 لسنة 1998 وتعديلاته قد جاء مخالفاً للدستور.

### 3-2-2-2 المطالب الثاني: لوائح الضبط الإداري أو لوائح البوليس

يتمتع أفراد المجتمع بقدر من الحرية في أفعالهم يكفلها لهم الدستور، فعند النظر إلى دستور دولة قطر في الباب الثالث منه نجد أن المشرع الدستوري القطري قد نص على الحريات الأساسية والحقوق لمواطني دولة قطر وللمقيمين على أرضها، ولكن لتحقيق الحماية لهذه الحقوق وصيانة النظام العام تعيين فرض قيود على هذه الحريات، فإذا لم توضع ضوابط تقييد استخدام هذه الحقوق لقيام الأفراد بتصرفات تضر بالنظام العام، ومن شأنها أن تخل بأهداف المجتمع.<sup>96</sup>

لذلك تتولى السلطة التنفيذية مهمة حماية النظام العام بما تتخذه من وسائل وإجراءات،<sup>97</sup> ومنها إصدار لوائح الضبط بهدف الحفاظ على عناصر النظام العام المتمثلة بالمحافظة على الأمن والصحة والسكينة والآداب العامة.<sup>98</sup>

### 3-2-2-1 ماهية لوائح الضبط الإداري

قبل أن نوضح مفهوم لوائح الضبط الإداري يتعين علينا أولاً توضيح المقصود بالضبط الإداري وهو كل الإجراءات والقرارات والأوامر التي تصدرها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام في الدولة،<sup>99</sup> وتعد لوائح الضبط الإداري من أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز صوره لممارسة سلطته.<sup>100</sup> ويمكن تعريف لوائح الضبط الإداري بأنها: مجموعة القرارات التنظيمية التي تصدر من الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام بشتى مجالاته من أمن عام، وسكينة عامة، وصحة عامة، وتكون في غاية الأهمية؛ نظراً لأنها تتعلق بشكل مباشر بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم، فهي تتضمن أوامر ونواهي وتفرض عقوبات على مخالفيها،<sup>101</sup> ومن أمثلتها: لوائح حماية الأغذية والمشروبات ولوائح المرور، واتخاذ الاحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة وغيرها.<sup>102</sup>

فالأصل أن يتم تنظيم الحريات العامة من قبل المشرع عن طريق التشريعات العادية، ولكن من الناحية العملية فإن القانون قد يترك أمر تنظيم بعض المسائل المرتبطة بالأمن أو السكينة أو الصحة العامة للسلطة التنفيذية أو الإدارة، ويرجع هذا الأمر لما تتمتع به الإدارة من خبرة وأدوات تجعلها هي الأقدر على تنظيم هذه الأمور، ونظراً لخطورة هذه اللوائح لكونها تمس الحقوق والحريات وقد تنطوي على فرض عقوبات على المخالف لها، لذا ينبغي عدم التوسع في إصدارها؛ لأنها تعد من أخطر أنواع القرارات أو اللوائح الإدارية.<sup>103</sup> وصور لوائح الضبط الإداري هي:

- الحظر: يقوم على حظر ممارسة نشاط معين ومن صورها لوائح المرور ولوائح الصحة العامة، ولوائح المحال الخطرة وغيرها من اللوائح التي تتضمن أوامر ونواهي، وفي حالة مخالفتها يتعرض المخالف للعقوبة.<sup>104</sup>
- الإذن أو الترخيص المسبق: يكون قبل ممارسة أي نشاط معين متصل بالنظام العام، كالحصول على رخصة لافتتاح مطعم أو قيادة سيارة وغيرها من الحالات التي تستدعي الحصول على موافقة مسبقة، وعدم الحصول عليها يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام.<sup>105</sup>
- الإخطار المسبق: في هذه الحالة يعتبر النشاط الفردي غير محظور، ولا يشترط فيه الحصول على إخطار سابق لممارسة هذا النشاط، فيعد أكثر الحالات اتفاقاً مع الحرية من الحظر والإذن السابق، فلا يجوز للسلطة أن تخضع الحرية أو النشاط للإخطار إلا إذا نص القانون على ذلك.<sup>106</sup>

95 عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، مرجع سابق، صفحة 398.

96 غسان سليم عرنوس، مرجع سابق، صفحة 96.

97 أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، أكاديمية شرطة دبي، كلية القانون وعلوم الشرطة، الطبعة الثالثة، 2008م، صفحة 334.

98 عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، صفحة 65، وأنظر أيضاً عثمان عبد الملك، مرجع سابق، صفحة 49، كما أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بضرورة المحافظة على الأدب العام على أساس أن النظام العام يشمل المحافظة على النظام الأخلاقي بالدولة.

99 عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، صفحة 390.

100 حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، صفحة 920.

101 مازن راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، صفحة 57، ومحمود محمد علي صبره، مرجع سابق، صفحة 25.

102 محمد أحمد المسلماني، مرجع سابق، صفحة 49.

103 محمد طه الحسيني، الوسيط في القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، صفحة 86-85.

104 أعاد علي حمود القيسي، مرجع سابق، صفحة 343.

105 أعاد علي حمود القيسي، المرجع نفسه، صفحة 335.

106 عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، صفحة 390.

- التنظيم: قد تكتفي لوائح الضبط بمجرد التنظيم فتكتفي بوضع توجيهات وتعليمات للأفراد بشأن هذا النشاط، ومن أمثلتها: لوائح المرور التي تضع حدًا للسرعة.<sup>107</sup>

### 3-2-2-2 ضمان تنفيذ لوائح الضبط الإداري

سوف نتحدث عن تنفيذ فكرة لوائح الضبط الإداري في جمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية ودولة قطر على النحو التالي:

**جمهورية فرنسا:** لم يظهر الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري في فرنسا إلا بعد صدور دستور سنة 1958 والذي قام بإحداث انقلاب كبير فيما يتعلق بالعلاقة بين اللائحة والقانون، حيث أصبحت السلطة التنفيذية تمتلك الحق في إصدار اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط الإداري على أساس أن اللائحة أصبحت تنظم كل ما لم يعتبره الدستور داخل في نطاق القانون، وذلك عند تطبيق نص المادة (37) من دستور فرنسا الحالي التي نصت على: «أن كل المواضيع التي لا تدخل في مجال القانون لها صفة تنظيمية»، وتم تحديد اختصاص القانون في نص المادة (34) من دستور فرنسا من بينها التنظيم العام للدفاع الوطني، والاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية واختصاصها ومواردها، والتعليم، والمحافظة على البيئة، ونظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية، وقانون العمل وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي، لذا في غير هذه الأمور يجوز إصدار لوائح للضبط الإداري.<sup>108</sup>

**جمهورية مصر العربية:** نصت المادة (172) من دستور مصر الحالي على أن «يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء» وذلك يكون على غرار ممارسته للسلطة اللائحية بالنسبة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة بالدولة.

**دولة قطر:** بما أن دولة قطر من الدول الموقعة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>109</sup> فإنها طبقاً لهذا العهد ملتزمة بتحقيق الصحة، والأمن وسلامة الغذاء والتعليم وغيرها من حقوق الأفراد، وتلتزم دولة قطر بذلك وفقاً للدستور، حيث نصت في المادة (6) على أن «تحتزم الدولة الموائيق والعهود الدولية، وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والموائيق والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها»، وفي المادة (143) على إنه «...ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها». وعند النظر إلى دستور دولة قطر يتبين لنا أن الدستور أغفل عن النص صراحة على لوائح الضبط الإداري، وعن السلطة المختصة بإصدار هذه اللوائح، وعندما قمنا بالبحث في اختصاصات الأمير لم نجد أنها تستوعب فكرة لوائح الضبط الإداري، ومن هنا نقترح تعديل الدستور والنص الصريح على لوائح الضبط الإداري والسلطة المختصة بإصدارها، ولكن بعد البحث تبين لنا قيام المشرع بالنص على لوائح الضبط في ظل الظروف الاستثنائية حيث إن المادة (69) قد منحت الأمير اختصاص إصدار مراسيم في ظل هذه الظروف الاستثنائية فيحق له اتخاذ التدابير السريعة التي لا تحتمل التأخير، وحيث إن المطلق يصير على إطلاقه ما لم يقيم ما يقيد، ففي هذه الحالة يمكن أن تكون لوائح الضبط الإداري هي من التدابير التي يمكن أن يتخذها الأمير في ظل الظروف الاستثنائية.

## 4- الخاتمة

### 4-1 النتائج

- السلطة التنفيذية تملك الحق في التدخل في الإجراءات التشريعية العادية، والإسهام في عملية سن القوانين.
- عندما قامت الدول بالمحاولة للتصدي للظروف الاستثنائية في الحروب والاضطرابات الداخلية التي تهدد كيانها وسلامة أرضها بالخطر، عجزت البرلمانات من مواجهة هذه الظروف خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تحتاج إلى سرعة في الإصدار وسرية تامة، انطلاقاً من هذا الأمر تنازلت السلطة التشريعية ببعض من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية حتى تمارسها على شكل لوائح تفويضية.
- مع تطور الحياة السريع، واقترب السلطة التنفيذية من الجماهير لتلبية احتياجاتهم الأساسية أصبحت السلطة التنفيذية هي الأكثر خبرة في تلبية حاجات المجتمع وتحقيق الرفاهية للشعب، لذلك تكون هي الأفضل في اقتراح مشروعات قوانين الموازنة العامة، ووضع اللوائح التنفيذية والمستقلة.
- تعتبر اللوائح التنفيذية من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية، وذلك نظراً لأن شروط تنفيذ القوانين عرضة للتبديل والتغيير من وقت لآخر، مما يتعين أن تقتصر القوانين على إيراد المبادئ العامة، وأن تترك التفاصيل الدقيقة للسلطة التنفيذية لإصدارها.
- يقتصر تطبيق اللوائح التنظيمية في دولة قطر على موضوعات حددها الدستور على سبيل الحصر، وتكون في نطاق وصلاحيات سلطة محددة من قبل الدستور أيضاً، حيث يكون الحق للسلطة التنفيذية في إنشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها، إلا ما اشترط الدستور تنظيمه بقانون وليس بلائحة تنظيمية، كتحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، والمرافق العامة المتعلقة بالأنظمة المالية والمصرفية في دولة قطر.

107 عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، مرجع سابق، صفحة 200.

108 محمد مصطفى العقارية، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 1993م، صفحة 50، وعثمان عبد الملك الصالح، مرجع سابق، صفحة 49 وما بعدها

109 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ: 3 كانون الثاني/يناير 1976، وفقاً للمادة 27.

- تطبيق فكرة اللوائح المستقلة في دولة قطر في أضيق نطاق ممكن، وذلك وفقاً لمنهجها التقليدي، حيث لم يتم إعطاء صلاحية إصدار اللوائح المستقلة إلا لسمو الأمير، وتم قصرها على مواضيع محددة والواقع العملي يتطلب أكثر من ذلك.
- قام دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958 بإحداث تغيير جذري وقام بانقلاب كبير على الفكرة التي كانت سائدة سابقاً في فرنسا والمتمثلة في أن مجال اللائحة محصور في تنفيذ القوانين.
- عدم النص صراحة على لوائح الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في دستور قطر الدائم، وتم النص عليها في حالة الظروف الاستثنائية فقط.
- اللوائح وسيلة مهمة تستخدمها الإدارة لتنظيم المرافق العامة باعتبار أن الإدارة أكثر دراية بهذه المرافق، وهي الأقدر على تنظيمها لسن قواعد قانونية لائحية توفر حاجات الأفراد في المجتمع.
- اللوائح التنفيذية هي أداة السلطة التنفيذية بنقل نصوص القوانين إلى الواقع العملي.
- يملك أمير دولة قطر تصديقاً حقيقياً على مشروعات القوانين، وتعد أداة مجلس الشورى في التغلب على إرادة الأمير ضعيفة جداً، لارتباط ثلث أعضاء المجلس أدبياً به.

#### 4-2 التوصيات

- إعادة النظر في اللوائح القائمة النافذة في دولة قطر، والنظر في مدى مطابقتها للأحكام الدستورية، حيث صدرت بعض اللوائح التنفيذية عن بعض السلطات غير المختصة دستورياً بإصدارها مثل الوزراء ورؤساء بعض الهيئات. الأمر الذي يؤدي إلى حدوث عدم دستورية اللوائح من الناحية العضوية والتي نقصد بها جهة الإصدار. هناك أيضاً عدم دستورية من الناحية الموضوعية ونقصد بها مضمون اللائحة.
- نقترح تعديل النص المتعلق باللوائح التنفيذية في الدستور القطري، حيث تضبط اللوائح عضوياً وموضوعياً، فيجب ألا تتجاوز النص القانوني وألا يكون هناك حكم في اللائحة التنفيذية دون أصل قانوني لها.
- نقترح تعديل نص المادة (106) المتعلقة بالتصديق على مشروعات القوانين ووضع مهلة يتقيد بها الأمير بالرد والتصديق على مشروعات القوانين، ومعالجة الأثر المترتب على عدم الرد من قبل الأمير فهل يعد مشروع القانون قانوناً قائماً فيتم إصداره أم لا؟
- نقترح تعديل الدستور القطري بحيث يتوسع الدور الوظيفي للائحة المستقلة، وعلى أن يقوم المشرع الدستوري القطري بتحديد المسائل التي تدخل في إطار اختصاص اللوائح المستقلة على سبيل الحصر، وبذلك فإن اقتراحنا هذا يعاكس ما جاء به دستور الجمهورية الخامسة بفرنسا؛ لأن الصلاحية التشريعية تظل استثناء للسلطة التنفيذية، مما يحول دون إطلاق صلاحيات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي عن طريق اللوائح المستقلة كما فعل الدستور الفرنسي، لأن ذلك يؤدي في النهاية إلى مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات وعلى أن يبقى سمو الأمير هو السلطة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة.
- نقترح إلغاء المادة (10) من القانون رقم (12) لسنة 1998 المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي المركزي وتعديلاته، وذلك لعدم وجود أساس دستوري يبررها.
- نقترح على المشرع الدستوري القطري أن يوسع في السلطات المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية، ويمكن أن نسترشد بما ورد بالدستور المصري بهذا الشأن، فيكون إصدار اللوائح التنفيذية من قبل مجلس الوزراء أو من يفوضه بذلك أو السلطة التي يحددها القانون، وأن ذلك تمليه ضرورات الواقع العملي، حيث إن استقرارنا للواقع العملي يدل على وجود لوائح كثيرة تنفيذية من إصدار جهات أخرى تنفيذية غير مجلس الوزراء وذلك في دولة قطر، فإذا كانت الحاجة العملية تدعو إلى ذلك، إلا أنه في ظل غياب نص دستوري يبرر ذلك فإن كل هذه اللوائح تكون غير مشروعة نظراً لمخالفتها للدستور.
- نقترح تعديل الدستور القطري بحيث تحدد على الأقل سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، بحكم أن هذه السلطة تكون لسمو الأمير في الظروف غير العادية، وذلك استنتاجاً لنص المادة (69) من الدستور، إلا أنه لا يوجد نص يبين من هي السلطة المختصة بإصدار هذه اللوائح في الظروف العادية.
- نقترح تعديل المادة (70) من الدستور القطري المتعلقة بمراسيم الضرورة، من خلال إضافة مهلة لعرض المرسوم على مجلس الشورى، كما نقترح أن يتم النص على أن يكون الأثر في حالة رفض مجلس الشورى الموافقة على المرسوم الزوال بأثر رجعي إلا إذا قرر مجلس الشورى اعتماد بعض الأمور وجعلها نافذة من أجل مراعاة الصالح العام لدولة قطر.
- نوصي بأهمية تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا بدولة قطر؛ نظراً لاختصاصها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، وذلك طبقاً لنص المادة (12) من القانون رقم (12) لسنة 2008 بإنشاء المحكمة الدستورية العليا.

#### تضارب المصالح

أقر بأنه لا يوجد تضارب مصالح.

#### إقرار و شكر

رسوم نشر هذا المقال قد تحملته مشكورة مكتبة قطر الوطنية.