

جامعة قطر
كلية القانون

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري
"دراسة مقارنة"

أعدت بواسطة

آمنة محمد أحمد الخاطر

قدّمت هذه الرسالة كأحد متطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2018

©2018. آمنة محمد أحمد الخاطر. جميع الحقوق محفوظة

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة آمنه محمد أحمد الخاطر بتاريخ 2018/09/05، وُؤفّق عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه .وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

الدكتور مهند نوح
المشرف على الرسالة

البروفسور حسن السيد
رئيس لجنة المناقشة

الدكتور ياسر محمد عبد السلام
المناقش الداخلي

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخلفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

آمنه محمد أحمد الخاطر، ماجستير في القانون العام

يونيو 2018

العنوان: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري " دراسة مقارنة "

المشرف على الرسالة: الدكتور مهند نوح

شهدت النظم السياسية الحديثة تراجعاً كبيراً لدور البرلمان، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية وتدخلها في المجال التشريعي، فنقوم هذه الرسالة على توضيح الدور الهام للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال تحديد المجال والأدوات التشريعية المحجوزة للقانون واللوائح في دولة قطر وجمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية، كما عملت بتحديد السلطات المختصة التي تمارس العملية التشريعية على سلم السلطة التنفيذية وفقاً للدستور وقوانين كل دولة من الدول محل المقارنة.

فقد عملت الباحثة على تحديد تدخلات السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي تكون لها قوة القانون في الفصل الأول، ووضحت فيه تدخل السلطة التنفيذية غير المباشر في سن القواعد التشريعية، سواء كان على شكل تدخلات عادية كاقترح وتقديم مشروعات القوانين والتصديق عليها وإصدارها، أو على شكل تدخلات غير عادية كتعديل الدستور وسن قوانين الموازنة العامة للدولة، كما وضحت صور التدخلات المباشرة للسلطة التنفيذية أثناء فترة وجود البرلمان كاللوائح التفويضية، أو في غيبتها مثل لوائح الضرورة.

ونظراً لكون السلطة التنفيذية هي الأكثر اتصالاً مع المجتمع، فتكون هي الجهة المعنية بإصدار اللوائح المطلوبة لتنفيذ القوانين، ولتنظيم المرافق العامة والمحافظة على أمن وسلامة الدولة، ولذلك تم البحث في الفصل الثاني من هذه الدراسة عن دور السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة، وناقشت في المبحث الأول منه دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية، وفي المبحث الثاني تحدثت عن دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح المستقلة على صورة لوائح التنظيم ولوائح الضبط إداري.

وعملت هذه الدراسة على إظهار الجوانب المتعلقة بمساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في دولة قطر، وجمهورية فرنسا، وجمهورية مصر العربية، وذلك من أجل استعراض المزايا والمساوئ لكل دولة محل المقارنة، واتبعت من أجل تحقيق ذلك المنهج المقارن للمقارنة بين النظم الدستورية المختلفة، و المنهج الاستنباطي الاستقرائي، باستخدام 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.

شكر وتقدير

بعد رحلة بحث وجهد واجتهاد تكلفت بإنجاز هذا البحث، نحمد الله عز وجل على نعمه التي من بها علينا فهو العلي القدير، و أتقدم بجزيل الشكر إلى إدارة كلية القانون بجامعة قطر التي منحتني هذه الفرصة ، وأخص بالشكر والتقدير الدكتور " مهند نوح " الذي تفضل مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة ، والذي حرص على اكتمالها ولما قدمه لي من جهد ونصح ومعرفة طويلة فترة إنجاز هذا البحث ، كما أتقدم بالشكر والتقدير والاحترام للسادة الأفاضل في لجنة المناقشة سعادة البرفسور حسن عبدالرحيم السيد رئيس المناقشة ، والدكتور ياسر محمد عبد السلام المناقش الداخلي ، وأتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى والدي العزيزين اللذين غرسا في حب العلم منذ الصغر، و لكل من ساهم ومد يد العون بشكل مباشر أو غير مباشر لاكمال هذه الرسالة.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

بلدي الحبيبة قطر

والذي الكرام حفظهما الله

إخوتي وأصدقائي

فهرس المحتويات

| | |
|---|-----|
| شكر وتقدير | هـ |
| إهداء | و |
| المقدمة..... | 1 |
| الفصل الأول: تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون | 4 |
| المبحث الأول: التدخل غير المباشر للسلطة التنفيذية في سن القاعدة التشريعية..... | 5 |
| المطلب الأول: التدخلات العادية في العملية التشريعية | 5 |
| المطلب الثاني: التدخلات الخاصة في بعض العمليات التشريعية | 24 |
| المبحث الثاني: التدخل المباشر للسلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون | 37 |
| المطلب الأول: اللوائح التفويضية | 38 |
| المطلب الثاني: لوائح الضرورة | 49 |
| الفصل الثاني: تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة... .. | 75 |
| المبحث الأول: اللوائح التنفيذية | 75 |
| المطلب الأول: اللوائح التنفيذية على المستوى الموضوعي | 76 |
| المطلب الثاني: اللوائح التنفيذية على المستوى العضوي | 85 |
| المبحث الثاني: اللوائح المستقلة..... | 102 |
| المطلب الأول: اللوائح التنظيمية | 104 |
| المطلب الثاني: لوائح الضبط الإداري أو لوائح البوليس | 115 |
| الخاتمة..... | 128 |
| النتائج: - | 128 |

| | | |
|-----|-------|----------------------------|
| 130 | | التوصيات: - |
| 133 | | المراجع |
| 133 | | المراجع باللغة العربية: - |
| 140 | | المراجع باللغة الأجنبية: - |
| 140 | | مراجع شبكة الانترنت: - |

المقدمة

أولاً: 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. إلا أن دور السلطة التنفيذية سرعان ما بدأ يتعاظم على حساب دور السلطة التشريعية ، فقد شهدت النظم السياسية المعاصرة تدخلاً كبيراً من قبل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي على مستوى القواعد التي لها قيمة بذاتها ، و تدخلت حتى في عملية صنع القوانين ، وهذا التدخل للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي كان له بالواقع ملامح مختلطة على المستويين العضوي والموضوعي في دساتير الدول محل المقارنة ، مما أدى إلى وجود مجموعة من المشاكل الدستورية القانونية هي محل البحث في هذه الدراسة ، وقد تبدى 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، والوزراء صلاحيات تشريعية جعلت منهم شركاء حقيقيين في العملية التشريعية.

ثانياً: لموضوع البحث أهمية عملية، لأن هذا الموضوع الذي هو محل مشكلة الرسالة له تطبيقات غزيرة في الواقع العملي، ولاسيما على المستوى اللائحي، ولأن هذا الموضوع من الناحية الأكاديمية لم يتم التطرق إليه من خلال دراسة علمية معمقة في دولة قطر من قبل. وترجع أهميتها أيضاً لقيامها 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. مع إظهار الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية في دولة قطر وما تمتاز به من محاسن أو نقص. كما أن البرلمان يعد حجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة ولكن هذه الأنظمة قد شهدت تراجعاً في الدور التشريعي للبرلمان والذي بدوره أدى إلى تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وبالتالي اختل مبدأ التوازن بين السلطات مما يستدعي البحث عن هذه الثغرات الموجودة في التنظيم الدستوري للدول المقارنة.

ثالثاً: 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.

رابعاً: تم اختيار منهج البحث على أساس المقارنة بين النظم الدستورية المتعلقة بسلطة إصدار اللوائح في كل من دولة قطر وجمهورية فرنسا وجمهورية مصر العربية، وذلك لإظهار ما قد يوجد في أحكام دولة قطر من محاسن أو نقص من أجل تحقيق السعي نحو تطوير النظام اللائحي القائم فيها.

بالإضافة إلى استخدام المنهج الاستنباطي الاستقرائي، حيث سنمارس أدوات التحليل بشكل مختلف في سبيل الوصول إلى النتائج المتعلقة بمفردات البحث. كما اننا سوف نستخدم 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، وسوف نستخدم المنهج الوصفي من خلال ايراد النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة وبيان مضمونها واقتباس ما يخدم البحث منها.

خامساً: تم اللجوء إلى التقسيم الثنائي اللاتيني الذي يفرض معالجة مشكلة البحث ضمن محورين رئيسيين، حيث سنعالج في الفصل الأول تدخلات السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون، في حين سوف نعالج في الفصل الثاني تدخلات السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة.

الفصل الأول: تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد

التشريعية التي لها قوة القانون

يعد التشريع هو الاختصاص الأصيل 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. لذا نقسم هذا الفصل التقسيم التالي:

المبحث الأول: التدخلات غير المباشرة في سن القواعد التشريعية.

المبحث الثاني: التدخلات المباشرة على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون.

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 أو بعد سن القانون بصورة عادية (المطلب الأول)، أم كان بصور خاصة كتعديل الدستور أو اقتراح مشروع الموازنة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدخلات العادية في العملية التشريعية

أعطت الدساتير السلطة التنفيذية الحق في التدخل بالإجراءات التشريعية العادية، والمساهمة في عملية سن القوانين، وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.¹

يمر 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 التشريعية، إلا أنه مع قوة نفوذ السلطة التنفيذية لم تظل عملية تشريع القوانين قاصرة على السلطة التشريعية وحدها وإنما تشاركها السلطة التنفيذية بالقيام بذلك.²

¹ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 2005-2006، ص 911.

² هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص 266.

ويتضح أن إعطاء السلطة التنفيذية الحق في ممارسة التشريع الكامل يعتبر خرقاً لمبدأ أساسي قائم على أن التشريع من اختصاص البرلمان، وإذا قامت السلطة التشريعية بمنح هذا الحق للسلطة التنفيذية فلا يكون عن طريق الممارسة التامة للتشريع، وإنما يكون مجرد المساهمة في التشريع من خلال اقتراح القوانين وتصديقها.³

لذا سوف نبحث في هذا المطلب عن دور السلطة التنفيذية في التدخلات السابقة واللاحقة على سن القوانين، بدءاً باقتراح وتقديم مشروعات القوانين وانتهاء بالتصديق عليها وإصدارها، وذلك وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر ودساتير الدول محل المقارنة.

الفرع الأول: التدخلات السابقة على سن القوانين:

تكاد تتفق الدساتير الحالية على منح السلطة التنفيذية الحق في اقتراح مشروعات القوانين، هذا مع عدم المساس بحق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين، كونه صاحب الاختصاص الأصلي بالوظيفة التشريعية. كما أنها تجتمع على منح الحق في تقديم مشروعات القوانين لرئيس الدولة أو الحاكم أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول كما هو الحال في فرنسا⁴.

لذا سوف نوضح في هذا الفرع أولاً طريقة اقتراح القوانين وثانياً طريقة إعداد مشروعات القوانين في دولة قطر والدول محل المقارنة في هذا البحث.

³ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 266.

⁴ يوسف راشد فليل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص 153.

أولاً: اقتراح القوانين:

يعد اقتراح القانون ركناً أساسياً في عملية 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 العملية التشريعية ودونه لا يمكن للقانون أن يولد.⁵

تتطلب ممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصرين أساسيين أحدهما موضوعي والآخر شخصي، يتمثل العنصر الموضوعي بأن يكون الاقتراح مستهدفاً مسألة من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة أي لا بد أن يكون الاقتراح في حدود النصوص الدستورية ولا يخالفها، أما الناحية الشخصية فيقصد بها مقدم طلب اقتراح القانون، فهذا الحق يكون إما للحكومة أو للبرلمان أو لهما معاً فلا يجوز قيام موظف عادي في الدولة بتقديم اقتراح بقانون ما لم يتبناه أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة.⁶

ويمثل الاقتراح عاملاً مهماً في عملية التشريع، وعن طريقه يستطيع البرلمان أن ينظر ويقرر مشروع القانون، فعملية الاقتراح تكون ممارسة فعلية للإرادة التشريعية إلا أنها لا تمثل القرار التشريعي

⁵ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون - جامعة قطر، الدوحة، 2016، ص 251، وانظر: محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة والتشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية "مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية الإنسانية، الجزائر، ع11، 2014م، ص68.

⁶ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص250.

البحث، فالقاعدة الأساسية أن من يشترك في التشريع تكون موافقته في تقرير التشريع ضرورية لنصيبه الفعلي في الإرادة التشريعية على أساس إنه قد شارك فيها سالفاً.⁷

على الرغم من ذلك، إذا اشتركت الحكومة في عملية الاقتراح فهذا لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فدور الحكومة يكون في الاشتراك في تحضير القانون وليس خلقه من العدم، لهذا فإنها لا تتدخل في اختصاص السلطة التشريعية - اختصاص البرلمان - فيعد اقتراح الحكومة من قبيل ممارسة نشاطها الإداري.⁸

لذلك أقرت بعض الدساتير شراكة حق اقتراح القوانين بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، 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.⁹

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

1. دساتير قصرت حق اقتراح القوانين للسلطة التشريعية دون غيرها، منها بعض دساتير فرنسا القديمة كدستور سنة 1795. ويتم تفسير ذلك بأن تسمية السلطة التشريعية بهذا الاسم جاء بناء على أهمية الدور التشريعي الذي تقوم به فهي صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع، بالتالي أن

⁷ محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 68. يوسف راشد فليفل، المرجع السابق، ص 162.

⁸ يوسف راشد فليفل، المرجع نفسه، ص 162.

⁹ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 248.

أعضاء البرلمان هم المخولين بعملية التشريع منذ بدايتها، والقول بغير ذلك ينزع عنصر المبادرة من السلطة التشريعية ويبقيها في حالة انتظار لاقتراحات القوانين من الغير.¹⁰

2. دساتير قصرت حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية دون غيرها، نرى أن هذا الاتجاه تتخذه غالباً

الدول التي لا تمتلك برلمانات أو لديها مجالس وطنية أو مجالس شورى ولكنها في الواقع لا تقوم بالوظائف البرلمانية الحقيقية. إن منح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين في غاية الأهمية وذلك يعود لكون السلطة التنفيذية هي المعنية بتنفيذ القوانين بالتالي تكون هي أكثر قدرة على معرفة ما يشوب التشريع من نقص أو عيب وماهية القواعد القانونية اللازمة نظراً لأنها تدير المصالح العامة والمرافق والاتصالها بشكل مباشر مع الجمهور فهي أعلم باحتياجاتهم، مثال: دستور فرنسا لسنة 1852.¹¹

3. والاتجاه الثالث يرى بجعل حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لخلق نوعاً من التوازن بين السلطات، فلو انفردت السلطة التشريعية بالاقتراح قد تتأثر بنوايا وأهداف البرلمانات، ولو انفردت به السلطة التنفيذية لاقترح التشريعات التي تتلاءم مع رغباتها ومصالحها، وأخذ بفكرة الاقتراح المشترك دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946، ودستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958.¹²

4. الاتجاه الأخير يرى جعل حق الاقتراح حقاً مشتركاً لجهات مختلفة.¹³

¹⁰ محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص68. حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 252.

¹¹ حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، ص 252، وانظر: محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 70.

¹² محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص68، وحسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 251.

¹³ حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، ص 253.

وعند النظر إلى دستور كل من مصر وفرنسا وقطر فيتضح لنا أنهم اتخذوا الاتجاه الثالث الذي يرى بأن حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ونوضح ذلك بالتالي:

أ- موقف جمهورية مصر العربية: -

ذهب المشرع الدستوري المصري بإعطاء حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية متمثلة بالرئيس ومجلس الوزراء ولمجلس النواب. حيث نص الدستور المصري الحالي لسنة 2012 المعدل في سنة 2014 إلى هذا الاتجاه عندما نص في المادة (122) صراحة على أن: "لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين...."، وهذا ما كان عليه الأمر في الدستور المصري لسنة 1971 في نص المادة (156) منه.¹⁴

ب- موقف جمهورية فرنسا: -

ذهب المشرع الدستوري الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 إلى جعل حق اقتراح القوانين لأعضاء المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء)، حيث نص في المادة (39) منه على أن: "يشترك كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية". ويتضح من ذلك أن حق الاقتراح يكون مشتركاً للسلطة التنفيذية والتشريعية معاً، ولكن يجدر بنا الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لم يعط الحق لرئيس الجمهورية باقتراح القوانين كما فعل الدستور المصري، وعلى الرغم من ذلك فيستطيع رئيس الجمهورية أن يمارس دوراً مهماً حقيقياً وفعالاً

¹⁴ حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص 912 ومابعدھا. زهير أحمد قدورة، حق رئيس الدولة في اصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية " دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، مج39، ع3، 2015م، ص313 و314.

في مجال اقتراح القوانين وبطريقة غير مباشرة من خلال التأثير في عملية اقتراح القوانين باعتبار أن له الحق في رئاسة مجلس الوزراء، فيستطيع تقديم مشروعات القوانين من خلال اقتراحه على مجلس الوزراء الفرنسي.¹⁵

ج- موقف دولة قطر: -

أما بالنسبة لدولة قطر قبل عام 1962 فلم تكن هناك أي قواعد تشريعية تنظم العملية التشريعية ومن يكون له حق اقتراح القوانين، وقد صدرت القليل من التشريعات حينها وكانت تبين مشاركة الحاكم في إدارة شؤون البلاد ومنها مرسوم ضريبة دخل قطر لعام 1954، ومرسوم حركة المرور الصادر في 4 أبريل سنة، 1954، وكان للمستشار البريطاني دور في اقتراح بعض القوانين¹⁶. وبعد ذلك أصبح اقتراح القوانين والمراسيم من اختصاصات نائب الحاكم، ذلك بناء على صدور قانون تنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية¹⁷. إلا أن هذا الاختصاص سرعان ما تغير عند صدور النظام الأساسي المؤقت في عام 1970 والذي جعل اختصاص اقتراح القوانين لمجلس الوزراء منفرداً فنصت المادة (37) منه على أن: "يقترح مشروعات القوانين والمراسيم ويرفعها للحاكم للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء

¹⁵ زهير أحمد قدورة، حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية " دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، مج39، ع3، 2015م، ص312 و313، هانف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 272، للمزيد عن اقتراح القوانين في فرنسا راجع: محمود محمد على صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، مصر، 2009م، ص 31.

¹⁶ حسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 253-254.

¹⁷ البند (2) و(3) من المادة (1) من القانون رقم (1) لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية، نشر في الجريدة الرسمية العدد 1 لسنة 1962.

الرأي فيها قبل رفعها للحاكم". وفي عام 1972 تم تعديل النظام الأساسي المؤقت وتم التأكيد فيه على كون اختصاص الاقتراح لمجلس الوزراء وحده¹⁸. ولم يتغير هذا الأمر إلا ما بعد صدور الدستور الدائم لدولة قطر في عام 2004¹⁹ الذي نص فيه على حق اقتراح القوانين لأعضاء مجلس الشورى²⁰، كما أنه قد نص في المادة (121) منه على منح هذا الاختصاص إلى مجلس الوزراء أيضاً، بالتالي فإن المشرع الدستوري القطري قد تبنى مسلك الدول التي تجعل حق اقتراح القوانين للسلطين التشريعية والتنفيذية²¹.

ولكن يثار التساؤل هنا عما إذا كان يوجد فرق بين الاقتراح المقدم من عضو السلطة التشريعية والاقتراح المقدم من السلطة التنفيذية؟

هناك العديد من الاختلافات أهمها في المسميات حيث أن الاقتراح المقدم من عضو البرلمان يطلق عليه " اقتراح بقانون" أما الاقتراح المقدم من الحكومة يطلق عليه " مشروع بقانون"، ويعود السبب في ذلك إلى كون اقتراحات أعضاء مجلس الشورى تأتي عن طريق فكرة عارضة بدون تفرغها في أي قالب قانوني، هذا على عكس الاقتراحات القادمة من الحكومة التي تكون قد تمت دراستها بشكل وافي ووضعها في القالب القانوني المناسب لذلك فيصلح أن يكون مشروعاً للقانون²².

¹⁸ المادة (34) من النظام الأساسي المؤقت المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد : (5) لسنة 1972 .
¹⁹ صدر الدستور بتاريخ 8 يونيو 2004 ، ولكنه لم ينشر في الجريدة إلا بعد سنة من تاريخ صدوره، ونشر في الجريدة الرسمية ، العدد: (6) لسنة 2005 .

²⁰ المادة (105) من الدستور الدائم لدولة قطر نصت على : " لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه...."

²¹ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع نفسه، ص 254 .

²² حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع نفسه ، ص 255 ، للمزيد في هذا الموضوع راجع : محمود محمد علي صبره ، ص 37-39 .

هذا الأمر الذي يستدعي أن نتناول المقصود بمشروعات القوانين الصادرة من السلطة التنفيذية

وذلك في الجزء الثاني من هذا الفرع.

ثانياً: مشروعات القوانين.

اختلف الفقهاء في التفرقة بين مشروعات القوانين واقتراح القوانين ومنهم من يخلط بين المفهومين، ويجعلهما مادة متساوية ولا اختلاف بينهما من حيث القيمة القانونية، وجانب آخر يرى الفرق بينهما على أساس أن مقترح القانون يعد مشروعاً بقانون إذا تم تقديمه من السلطة التنفيذية، حيث تتقدم الحكومة بمشروع قانون وتقوم بعرضه على البرلمان، أما مقترح القانون فهو المبادرة الصادرة من أحد أعضاء البرلمان في شأن اقتراح القانون.²³

لقد سبق لنا القول بأن اقتراحات القوانين إذا صدرت من أعضاء مجلس البرلمان تسمى اقتراح قانون، ولكن إذا صدرت من الحكومة، تكون مشروعاً بقانون.

لذا نستطيع تعريف مشروع القانون بأنه عملية أخذ الأفكار المقدمة من السلطة التنفيذية

وإعدادها ودراستها وأخذ آراء الخبراء فيها، وفهم مدى تأثيرها على المجتمع.²⁴

²³ هاتف محسن كاظم ، المرجع السابق ، ص250.

²⁴ هاتف محسن كاظم ، المرجع نفسه، ص 251.

تختلف إجراءات إعداد مشروعات القوانين بين الدول محل المقارنة على النحو التالي: -

أ- الدستور المصري: -

جاء في نص المادة (122) من الدستور المصري 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."

ب- الدستور الفرنسي: -

نصت المادة (39) من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 على أن "..... تكون مناقشة مشروعات القوانين الحكومية في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة ويتم عرضها في واحد أو آخر من مجلسي البرلمان..."

ت- الدستور القطري: -

منح الدستور 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 للأمر، للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا الدستور". فتكون طريقة اقتراح مشروعات القوانين في دولة قطر

كالتالي: -

تقوم إحدى الوزارات أو الجهات الحكومية أو المؤسسات أو الهيئات العامة بتقديم اقتراح إلى إدارة التشريع بالأمانة العامة لمجلس الوزراء، حينها تقوم هذه الإدارة ببلورة المقترح وصياغته كمشروع قانون²⁵، وبعدها يتم تحويله إلى اللجنة الدائمة للشؤون التشريعية²⁶، تقوم هذه اللجنة بدراسة ومراجعة مشروع القانون ولها أن تطلب ما يكون لازماً من مستندات وبيانات من الجهة التي قدمت الاقتراح²⁷، ثم تقوم اللجنة برفع مشروع القانون إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، ويقوم الوزير بإرسال المشروع إلى الجهة التي قدمت الاقتراح على أن تقوم هذه الجهة بموافاة الوزير بملاحظاتها خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ رفع مشروع القانون إليها²⁸.

بعدها تقوم الأمانة العامة بعرض هذا المشروع إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار الأفضل بشأنه²⁹، وآخر مرحلة تتمثل بإحالة هذا المشروع إلى مجلس الشورى حتى تبدأ مرحلة مناقشة المشروع بقانون³⁰. يقوم مجلس الشورى بدراسة مشروع القانون وإبداء رأيه فيه وبعدها يتم عرضه على أعضائه لمناقشته والتصويت عليه فإذا تم إقراره، يرفع لسمو الأمير حتى يقوم بالتصديق عليه وإصداره³¹.

²⁵ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص255.

²⁶ نصت المادة (6) من القرار الأميري رقم (53) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القرار الأميري رقم (23) لسنة 2000 على أن "تتشأ

لجنة قانونية تسمى (اللجنة الدائمة للشؤون التشريعية) يكون مقرها الأمانة العامة...."

²⁷ المادة (8) من القرار الأميري رقم (33) لسنة 2000 بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

²⁸ المادة (11) من القرار الأميري رقم (33) لسنة 2000 بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

²⁹ المادة(12) من القرار الأميري رقم (53) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القرار الأميري رقم (33) لسنة 2000 بشأن إجراءات إعداد

التشريعات.

³⁰ الفقرة (1) من المادة(14) من القرار الأميري رقم (53) لسنة 2014.

³¹ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 257.

الفرع الثاني: التدخلات اللاحقة على سن القوانين: -

كما سبق لنا القول بأن للسلطة التنفيذية الحق في تقديم اقتراح ومشروعات القوانين وقد حولها الدستور أيضاً حق التصديق وإصدار القوانين من قبل رئيس أو حاكم الدولة، ومن هنا سوف نبحث عن دور السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين الفرع الأول، وبعدها إصدار القوانين الفرع الثاني.

أولاً: التصديق على القوانين:

من المعلوم أنه بعد قيام البرلمان بالتصويت على مشروع القانون وإقراره، يتم رفعه لرئيس الدولة، لذلك فإنه يعد 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.³² ويمكن تعريفه بأنه مرحلة أساسية تتمثل في موافقة الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان سواء كان مصدره الحكومة أو أحد أعضاء البرلمان.³³

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 مصادقته على مشروعه، فإذا لم يحصل مشروع القانون على المصادقة يكون مصيره الإهمال والاستبعاد.³⁴

³² محمود محمد على صبره ، المرجع السابق ، ص40 ، وهاتف محسن كاظم ، المرجع السابق، ص281.

³³ إبراهيم محمد العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت "دراسة مقارنة" رسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2010م، ص56، وانظر: زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص317.

³⁴ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص265.

إلا أن هذا الأمر يتعارض بشكل واضح مع النظم الديمقراطية التي تؤكد أن الأمة هي مصدر السلطات، فهذا التصديق قد يعيق إرادة الأمة المتمثلة في المجلس، حيث أنه 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".³⁵ أي يعمل على توقيفها بشكل مؤقت، وإذا أصر البرلمان عليها تصبح نافذة³⁶، ويمثل هذا الحق تحقيقاً فعلياً لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.³⁷

ومن جانبنا فننتفق مع الرأي الذي يؤيد منح رئيس الدولة الحق في التصديق على مشروعات القوانين المتمثل بحق الاعتراض التوقيفي، لكونه جزءاً هاماً 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 ضماناً ضد سن قوانين معيبة أو غير سليمة تعود إلى الإهمال أو التسرع أو إلى التخطيط

³⁵ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد، المرجع نفسه، ص 266.

³⁶ هاتف محسن كاظم، المرجع نفسه، ص 282.

³⁷ يوسف راشد فليفل، المرجع السابق، ص 196.

المقصود من قبل السلطة التشريعية ، ومن هنا يتضح لنا الدور المهم للسلطة التنفيذية في حماية المجتمع.³⁸

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.³⁹ ووضع الفقه تعريفاً لحق الاعتراض ووصفه بأنه: "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"، وأجمعوا على أن هذا الحق قد يكون مطلقاً أو نسبياً.⁴⁰

والآن نستعرض موقف دساتير الدول المقارنة ومن ثم موقف دستور دولة قطر كالتالي: -

أ- موقف جمهورية مصر: -

نصت المادة (123) من الدستور المصري المعدل لسنة 2014 بأن: "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

³⁸: زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص 319 و320، وحسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 909-910

³⁹ محمود محمد علي صبره ، المرجع السابق ، ص 41.

⁴⁰ يوسف راشد فليل، المرجع السابق ، ص 197-198.

قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر"، وهذا النص نفسه كان وارداً في الدستور المصري لسنة 1971⁴¹.

يتبين لنا أن الدستور المصري قد أعطى حق التصديق للرئيس خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بمشروع القانون، فيكون لرئيس الجمهورية الاعتراض على التشريع في أي وقت في هذه المهلة فإذا لم يعترض وانقضت المهلة اعتبر إقراراً ضمناً منه، أما إذا اعترض فيرد المشروع إلى مجلس النواب، وحتى يقر المجلس هذا المشروع لابد من موافقة ثلثي أعضائه وبعدها يتم إصداره. وبالتالي فإن تحليل النصوص ينتهي إلى أن حق الاعتراض لرئيس جمهورية مصر ليس حقاً مطلقاً بعدم مشروعية القانون، بل هو حق اعتراض نسبي، أي حق يؤخر صدور القانون إلى وقت آخر، حيث أن البرلمان يستطيع بإصراره على رأيه وبأغلبية ثلثي المجلس أن يتغلب على اعتراض الرئيس ويصدر القانون " ولهذا يطلق عليه البعض الاعتراض التوقيفي "Suspensory Veto".⁴²

ب- موقف جمهورية فرنسا: -

نصت المادة رقم (10) من دستور فرنسا لسنة 1958 على أن " يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوماً التاليه لإرسال القانون المعتمد إلى الحكومة، وله قبل نهاية هذه المدة أن يطلب البرلمان مداولة جديدة في القانون أو في بعض مواده ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة ".

⁴¹ ومن الجدير ذكره في هذا الشأن أنه في ظل دستور سنة 1971، استخدم رئيس الجمهورية المصري في ذلك الوقت حقه في الاعتراض، وكان ذلك في 31 مايو 1978 م، عندما رد قانون الضرائب إلى مجلس الشعب في خلال المدة المحددة، ويعتبر هذا أول استخدام لحق الاعتراض يحدث في التاريخ الدستوري المصري، للمزيد أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 914.

⁴² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 915، وأنظر: يوسف راشد فليفل، المرجع السابق، ص 204.

فيلاحظ أن للرئيس وفقاً للدستور الفرنسي 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.⁴³

ويرى البعض بأن الدستور الفرنسي قد خول الرئيس حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين، خلال خمسة عشر يوماً لإرسال القانون المعتمد إلى الحكومة، أما إذا انتهت المدة يُفسر على أنه تصريح من قبل الرئيس بالموافقة على القانون.⁴⁴ ولكننا من وجهة نظرنا نرى بأن الدستور الفرنسي لم يخول رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي، وذلك لأنه لم يعترض على مادة معينة من نصوص القانون.

ت-موقف دولة قطر: -

قرر النظام الأساسي المؤقت المعدل اختصاصات مجلس الشورى في المادة (51) وكان من بينها مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء، وجاءت المادة (40) لتؤكد بأن مجلس الشورى يقدم رأيه على شكل توصيات. بالتالي أن تصديق سمو الأمير في دولة قطر يكون تصديقاً حقيقياً وفقاً للنظام الأساسي المعدل، فتطبيقاً لما سبق مجلس الشورى لا يستطيع التغلب على إرادة سمو الأمير إذا رفض التصديق على القانون.⁴⁵

⁴³ زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص 321.

⁴⁴ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 283.

⁴⁵ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 266.

ويثار التساؤل عن موقف الدستور الدائم لدولة قطر في هذا الأمر هل كان مشابهاً للنظام الأساسي أم مختلفاً عنه؟ للإجابة عن هذا التساؤل يتعين علينا النظر إلى نص المادة (106) من الدستور والتي نصت على أن:

"1- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.

2- إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق.

3- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره. ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة."

يتضح من النص السابق أن الدستور الدائم قد منح سمو الأمير حق الاعتراض وليس التصديق الحقيقي كما فعل النظام الأساسي المؤقت المعدل، 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 نفس الوقت الأمير هو من يستطيع اعفاؤهم من عضوية المجلس⁴⁶.

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 تصديقاً حقيقياً وأن أداة مجلس الشورى في التغلب على إرادة الأمير ضعيفة جداً. 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 مصدقاً عليه حكماً ويتم إصداره؟⁴⁷

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

ثانياً: إصدار القانون:

يعرف 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، بمعنى آخر أن القانون الجديد قد استوفى الأركان الشكلية والموضوعية

⁴⁶ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع السابق، ص 267.

⁴⁷ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع نفسه، ص 268.

المطلوبة، وهو إثبات الوجود المادي للقانون الذي قام البرلمان بإقراره.⁴⁸ فالقانون يكون غير قابل للتفويض إلى أن يتم إصداره، لهذا نرى في نهاية القوانين وجود عبارة: " على جميع الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون...".⁴⁹ 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 بإصدار 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 محدد⁵⁰ ، 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.

⁴⁸ هاتف محسن كاظم ، المرجع السابق ، ص 284.

⁴⁹ زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص 326. وحسن عبد الرحيم البوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 269.

⁵⁰ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع نفسه ،ص 269.

وبعد ما وضعنا في هذا المطلب التدخلات العادية للسلطة التنفيذية في العمليات التشريعية، يتعين علينا في المطلب القادم استعراض بعض صور التدخلات الخاصة في العمليات التشريعية.

المطلب الثاني: التدخلات الخاصة في بعض العمليات التشريعية

أجازت العديد من الدساتير للسلطات المختصة دستورياً بتعديل الدستور على حسب دساتيرها سواء كانت مرنة أو جامدة، ومنحتها اختصاص وضع مشروعات قوانين الموازنة العامة والحسابات الختامية وإرسالها إلى البرلمان في مواعيد معينة⁵¹، ومن هنا سوف نتناول في هذا المطلب صورتين من صور التدخلات الخاصة للسلطة التنفيذية في بعض العمليات التشريعية وذلك في فرعين، الفرع الأول يتحدث عن دور السلطة التنفيذية في تعديل الدستور، والفرع الثاني يتناول دور السلطة التنفيذية في وضع مشروعات الموازنة المالية العامة.

الفرع الأول: تعديل الدستور:

يرتكز نظام الحكم في الدولة على الدستور، ونظراً 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، ويعرف بأنه " العملية التي تسمح بتغيير أحكام الدستور".⁵²

⁵¹ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص295.

⁵² عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، العدد 24، 2016م، ص143.

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، يتم ذلك التعديل وفقاً لإجراءات معينة وحسب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون سائدة في المجتمع، لذلك يؤخذ مفهوم تعديل الدستور بمعناه الواسع.⁵³

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.⁵⁴

كما اختلفت الدول فيمن له الحق في تعديل الدستور، فهناك دول جعلت تعديل الدستور من خلال الحاكم منفرداً، ودول أخرى جعلته من خلال الحاكم والبرلمان معاً، وغيرها جعلت هذا الحق للبرلمان وحده، ودول نصت على أن هذا الاختصاص للبرلمان والشعب معاً.⁵⁵

⁵³ محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الامارات، أكاديمية شرطة دبي، 2003، ص 200، وأنظر: ميمونة سعيد آدم أبو قارب، التجارب الدستورية في السودان، مجلة السودان، مركز السودان للبحوث والدراسات الاستراتيجية، السودان، مجلد 6، العدد 9، 2017 م، ص 31.

⁵⁴ عبد الله خلف الرقاد، المرجع السابق، ص 143، وهاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 303.

⁵⁵ حسن عبدالرحيم اليوهاشم السيد، المرجع السابق، ص 62-65.

ومن هنا يتعين علينا البحث عن مسلك جمهورية فرنسا وجمهورية مصر ودولة قطر على

النحو التالي:

أولاً: جمهورية مصر: -

قرر الدستور المصري لعام 2012 المعدل في 2014 بأن تعديل الدستور حقاً مشتركاً بين البرلمان والشعب وذلك حين نص في المادة (226) على أن: "إذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس ، عرض الأمر على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء" ، المقصود بذلك أن البرلمان يبدأ بإجراءات التعديل ويتم اعتماده من قبل ثلثي أعضائه ولكن الكلمة النهائية تكون للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي.

ثانياً: جمهورية فرنسا: -

لم تنص الدساتير الفرنسية الأولى ودستور سنة 1814 وسنة 1830، على طريقة تعديل الدستور ولم يتم طرح هذا الموضوع إلا في عام 1835، وتم الاتفاق بشكل عام على أن يكون تعديل الدستور باتفاق بين الملك والمجلسين.⁵⁶

وأعطى الدستور الفرنسي الحالي حق تعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، وقد وضع شروطاً تقيد حقهم في تعديل نصوص الدستور ، ويتضح لنا ذلك من خلال

⁵⁶ عبد الله خلف الرقاد، المرجع السابق، ص147.

دستور فرنسا لسنة 1958 الذي نص على الحق في تعديل الدستور، وخصص له الباب السادس عشر، ونجد أن المادة (89) منه نصت على أن يكون اقتراح المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان بناء على اقتراح الوزير الأول ، و وضعت المادة شروطاً لتعديل الدستور وهي أن يدرس مشروع أو اقتراح تعديل الدستور وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 من الدستور، و أن يصوت عليه مجلسا البرلمان في صيغة موحدة ، ويصبح التعديل نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي، وأن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يعرض على الاستفتاء حين يقرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يوافق على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها ، ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر. وقد جاء في آخر نص المادة (89) بعدم جواز البدء في تقديم تعديل الدستور أو مواصلة إجراءاته إذا كانت وحدة التراب الوطني في خطر، وفي كل الأحوال لا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة.

ثالثاً: دولة قطر: -

تبنى الدستور الدائم لدولة قطر الاتجاه الذي يعطي حق تعديل الدستور لكل من رئيس الدولة والبرلمان وذلك عندما نص في المادة (144) منه بأنه: " لكل من الأمير ولثلاث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ، ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس. ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية. وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من

حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض"، هذا على عكس النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام 1972 الذي أخذ بأسلوب انفراد الحاكم وحده في تعديل الدستور دون الرجوع للشعب أو موافقته⁵⁷.

ويكشف لنا نص المادة 144 على أن طرق تعديل الدستور القطري تمر بمراحل عدة وهي كالتالي⁵⁸:

1- اقتراح تعديل مواد الدستور من قبل الأمير أو من عدد من أعضاء مجلس الشورى (لا يقل عن ثلث أعضائه).

2- الموافقة على اقتراح تعديل الدستور من جانب أغلبية أعضاء مجلس الشورى (أي لا يقل عن ثلاثة وعشرين عضواً).

3- إصدار المجلس قراراً بشأن التعديل ذاته، تكون الموافقة بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (أي لا يقل عن ثلاثين عضواً).

4- تصديق الأمير على قرار التعديل وإصداره، ويكون تصديق الأمير مطلقاً وكاملاً، فلو رفض الأمير المشروع يؤدي إلى وأده نهائياً ولا يمكن اقتراحه مرة أخرى إلا بعد مضي سنة.

ويجدر بنا الذكر بأنه لا يمكن اقتراح أي تعديل للدستور قبل انقضاء مدة عشر سنوات من تاريخ بدء العمل به، وأما الأحكام المتعلقة بحكم الدولة ووراثته فلا يمكن تعديلها حتى لو أنقضت تلك

⁵⁷ المادة (67) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972 والتي نصت على: "يجوز للأمير تنقيح هذا النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح".

⁵⁸ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع السابق، ص65.

المدة، وكذلك بالنسبة للأحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة فلا يمكن تعديلها إلا بالنص على ضمانات لهذه الحقوق أو زيادتها، ومن كل ما سبق يتضح لنا بأن دستور دولة قطر يعد دستوراً جامداً زمانياً وموضوعياً وإجرائياً.⁵⁹

الفرع الثاني: قوانين الموازنة العامة: -

تعد فكرة الموازنة العامة للدولة في العصر الحالي، ضرورة لا بد من توافرها في كل دولة من دول العالم، بغض النظر عن شكل الحكومة فيها ونظامها الأساسي، فالدولة لا تستطيع أن تقوم بتسيير الوزارات والمؤسسات والمصالح الحكومية، ولا القيام بالمهام الموكلة إليها دون وجود موازنة عامة للدولة،⁶⁰ ويرجع تاريخ فكرة الموازنة إلى عام 1789 في فرنسا.⁶¹

ولم تعرف دولة قطر فكرة الموازنة العامة إلا في مطلع الخمسينيات وذلك بعد اكتشاف النفط، فبعدما تدفقت عائدات النفط تعين وضع نظام لتوزيع هذه العائدات بطريقة تحقق للدولة ماليتها الخاصة بها وتساعد على تحقيق أهدافها.⁶² وتم إصدار أول موازنة لدولة قطر مع بداية العام الهجري 1373 الموافق 1953 ميلادي.⁶³

⁵⁹ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع السابق ، ص 67.

⁶⁰ محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة السابعة، 2015 م، ص 15.

⁶¹ الوليد صالح عبد العزيز، المالية العامة النظرية والتطبيق، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، 2013 م، ص 326.

⁶² عبد القادر محمد عبدالله ، الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع ، الدوحة ، قطر ، الطبعة الأولى ، 2001 م ، ص 177.

⁶³ الوثائق المحفوظة لدى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة في دولة قطر .

وهناك العديد من التعريفات للموازنة العامة منها أنها: "تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الحكومة، وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام (أو مرسوم) الميزانية، الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي والإنفاقي"، ولقد عرفها البعض بأنها كل بيان تقديري مفصل ومعتمد يحتوي على الإيرادات العامة التي من المتوقع أن تحصل عليها الدولة، ونسبة النفقات العامة التي تنفقها الدولة.⁶⁴ 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"، يتضح بأن المشرع القطري اعتبر الموازنة العامة للدولة بأنها خطة سنوية يتم بموجبها وضع مجموعة من التوقعات لما سيتم الحصول عليه من إيرادات وما يتوقع أن يصرف من نفقات خلال سنة.⁶⁵

وبما أن الموازنة تقوم على تقدير الإيرادات التي تسعى الدولة لتحصيلها للسنة المقبلة وتقدير نسبة النفقات الضرورية العامة التي تزعم الدولة إنفاقها لإشباع حاجة العامة⁶⁶. فيرتبط مفهوم الموازنة العامة بمصطلحات مهمة يجب توضيحها وهي:

⁶⁴ محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق ، ص 16.

⁶⁵ عبد القادر محمد عبدالله، المرجع السابق ، ص 185.

⁶⁶ الوليد صالح عبد العزيز، المرجع السابق، ص 326، ويوسف راشد فليل، المرجع السابق، ص 171.

1- النفقة العامة " بأنها مبلغ من النقود، يقوم بإنفاقه شخص عام، لتحقيق منفعة عامة " فتنفق الدول من أجل دفع أجور العمال ومرتبات الموظفين أو للقيام بالمشروعات الإنتاجية التي تساهم في تطوير ونمو اقتصاد الدولة.⁶⁷

2- الحساب الختامي: فهو البيان المسجل عما أنفقته الدولة وما حصلت عليه من مبالغ فعلية خلال مدة غالباً ما تكون سنة.⁶⁸ وعرفها القانون رقم 2 لسنة 2015 بإصدار قانون النظام المالي بدولة قطر بأنها: "تقدير رسمي تفصيلي يتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والنفقات المقدر إنفاقها للوحدات المالية الحكومية عن سنة مالية مقبلة". فكل موازنة حساب ختامي يوضح فيه مدى صحة توقعات الحكومة ونسبة التزامها بحدود التفويض بالإنفاق الممنوح لها من قبل السلطة التشريعية، إلا أن الموازنة العامة تختلف عن الحساب الختامي في كونها عبارة عن نظرة مستقبلية توقعيه، في حين أن الحساب الختامي ما هو إلا نظرة واقعية تسجيليه لفترة ماضية.⁶⁹

3- مبدأ سنوية الموازنة ، ويقصد به أن يتم توقع وإجازة نفقات وإيرادات الدولة بشكل سنوي بعد اعتماد السلطة التشريعية لها ، وقد طبقت الدول هذا المبدأ ولكن لم تأخذ جميعها بنفس تاريخ بداية السنة المالية ، ففي فرنسا تبدأ السنة المالية في أول يناير ، وفي مصر نص قانون الموازنة العامة

⁶⁷ الوليد صالح عبد العزيز، المرجع السابق، ص37.

⁶⁸ حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب ، مبادئ المالية العامة - القسم الأول - ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 67

، وانظر : هاتف محسن كاظم، المرجع نفسه، ص 296.

⁶⁹ هاتف محسن كاظم ، المرجع السابق، ص 296.

للدولة على أن تبدأ السنة المالية من أول يوليو وتنتهي في آخر يونية من كل عام ⁷⁰، أما في دولة قطر فتم العمل لتحديد السنة المالية لأول موازنة بقطر باعتماد العام الهجري فكان اليوم الأول من محرم هو التاريخ المحدد لصدورها وبدء العمل بها ، واليوم الآخر من شهر ذو الحجة هو التاريخ المحدد لإنهاء العمل بها ، وقد تم العمل بذلك لحين صدور تعميم بتعديل بداية ونهاية العمل بالموازنة فأصبحت تبدأ من رجب وتنتهي في جمادي الثاني ⁷¹، أما في الوقت الحاضر فقد حدد قانون النظام المالي بدولة قطر السنة المالية في نص المادة (1) منه على أنها "المدة المقررة لنفاذ الموازنة العامة للدولة، ومقدارها اثنا عشر شهراً، تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من ذات العام".

وقامت أغلبية الدول على منح السلطة التنفيذية مهمة تحضير مشروع الميزانية العامة للدولة، ويرجع ذلك لما يتميز به أعداد الميزانية العامة من أهمية في حياة البلاد، فهو يعد دليلاً على سياسة الحكومة وبرنامجها خلال السنة، والسلطة 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 لتطلبه خبرة معينة أو اختصاصاً غير متوفر في أعضاء

⁷⁰ أشرف السيد اقبال ، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة " دراسة مقارنة " ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2015 م، ص61.

⁷¹ عبد القادر محمد عبدالله، المرجع السابق ، ص179 و 180 ، أنظر أيضا تعميم إدارة الشؤون المالية العامة بوزارة المالية والبتروك رقم 1401/11، تاريخ 1401/9/19 الموافق 1401/7/20.

السلطة التشريعية وعادةً ما تكون متوفرة لدى وزارة المالية وإدارتها المختلفة من إحصائيات ومعلومات أساسية مطلوبة.⁷²

مما يتعين علينا النظر إلى موقف الدول محل المقارنة في هذا الأمر وذلك كالتالي: -

1- موقف جمهورية فرنسا: -

كان الوضع السابق في فرنسا يقوم على أساس التعاون المشترك بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إعداد الميزانية العامة للدولة وكان ذلك عن طريق اللجنة المالية لمجلس النواب التي تمارس اختصاصات واسعة في تعديل مصروفات وإيرادات مشروع الميزانية، ولها أن تقترح مصروفات وإيرادات جديدة لم تكن مدرجة أصلاً في مشروع الميزانية، وقد ظل هذا الوضع قائماً لحين صدور دستور سنة 1946، الذي أبطل بدوره حق النواب في اقتراح مصروفات جديدة. إلى أن صدر دستور سنة 1958 والذي تم النص فيه على تعديل اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا الأمر، فتم تعديل حق السلطة التشريعية في تعديل أي نص من نصوص النفقات العامة في مشروع الميزانية أو أي اقتراح لمصروفات جديدة لم تدرج سابقاً في المشروع سواء كان هذا التعديل على شكل مباشر أو غير مباشر في زيادة النفقات العامة أو تخفيض الإيرادات العامة⁷³، ويتضح ذلك من نص المادة (40) من الدستور الفرنسي الحالي الذي ينص على "لا تقبل مشروعات

⁷² يوسف راشد فليل، المرجع السابق، ص172، حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص 79.

⁷³ حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، المرجع السابق، ص76 وما بعدها.

القوانين الخاصة بعضو ما ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إن ترتب على تشريعها إما تخفيض في الموارد العامة أو نشوء أو زيادة لأية نفقات عامة".

ووفقاً 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 :- "وزير المالية يحضر مشاريع قوانين الموازنة تحت إشراف الوزير الأول وأن ذلك اعتمد من قبل المجلس الدستوري الفرنسي.⁷⁴ وللسلطة التنفيذية دوراً هاماً في إطار الموازنة في فرنسا وذلك حسب نص المادة (47) حيث ممكن أن تصدر الموازنة عبر مرسوم إذا لم يقرها البرلمان خلال فترة محددة.

2- موقف جمهورية مصر العربية: -

قررت المادة (167) من الدستور المصري الحالي اختصاصات الحكومة⁷⁵ وكان من ضمنها إعداد مشروع الموازنة العامة، ونصت المادة (124) منه على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً. ويجوز للمجلس أن

⁷⁴ Philip. L. les fondements Constitutionnels des finances publiques, Economica.paris,1995, P31.

⁷⁵ المادة (167) من دستور مصر لسنة 2014 نصت على " تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: 1- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها. 2- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة. 3- توجيه أعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها، ومتابعتها. 4- إعداد مشروعات القوانين، والقرارات. 5- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون، ومتابعة تنفيذها. 6- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة. 7- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة. 8- عقد القروض، ومنحها وفقاً لأحكام الدستور. 9- تنفيذ القوانين".

يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة....." يلاحظ أن الدستور المصري منح اختصاص اقتراح مشروعات قوانين الموازنة العامة للسلطة التنفيذية، واشترط ألا يتضمن قانون الموازنة المقترح أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، حيث يجب أن يصدر بهذا الاعتبار قوانين خاصة بها.

3- 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. فيحدد قانون النظام المالي للدولة رقم 2 لسنة 2015 كيفية إعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة العامة بالدولة، وغيرها من الأمور المتعلقة بالحساب الختامي وحساب الحكومات، وذلك في المادة (107) التي نصت على أنه: " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها، ويجوز لمجلس الشورى أن يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم

يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عُمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة، ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية".

وبما أن الموازنة العامة تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية، فهذا يعد أحد صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁷⁶، فتكون السلطة التشريعية كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة في إعداد مشروعات الموازنة العامة ، فلا بد أن يتم عرض مشاريع الموازنة العامة على البرلمان لإجازته ويكون ذلك قبل بدء الحكومة في تنفيذها⁷⁷، و أجازت بعض الدساتير للسلطة التشريعية وضع تعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة المقدم من الحكومة دون الحاجة لأخذ موافقتها كما كان الحال سابقاً في ظل دستور مصر لسنة 1923 ، والبعض الآخر من الدساتير لم يسمح للسلطة التشريعية بالقيام بتعديلات دون موافقة الحكومة منها: دستور مصر لسنة 1971⁷⁸ ، ودستور دولة قطر في نص المادة (107) " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها ، ويجوز لمجلس الشورى أن يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة...".

وفي المبحث الثاني سوف نتحدث عن التدخلات المباشرة للسلطة التنفيذية على مستوى القواعد

التشريعي التي تكون لها قوة القانون.

⁷⁶ هاتف محسن كاظم، المرجع نفسه، ص296.

⁷⁷ محمد شاكر عصفور ، المرجع السابق ، ص 19.

⁷⁸ الوليد صالح عبد العزيز، المرجع السابق، ص 353.

المبحث الثاني: التدخل المباشر للسلطة التنفيذية على مستوى القواعد

التشريعية التي لها قوة القانون

تطبيقاً للنظم الديمقراطية فإن سلطة التشريع تكون من اختصاص ممثلي الشعب، فوظيفة التشريع توكل إلى البرلمان، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعطي كل سلطة اختصاصاً يميزها عن غيرها. إلا أن نشوء الحرب العالمية الأولى عام 1914- 1918 م أدت إلى اتساع دائرة السلطة اللائحية إلى درجة الاعتراف للسلطة التنفيذية بما يسمى بالمراسيم بقوانين "Decrets-Lois" في ظل ظروف خاصة استثنائية.

وما يميز هذه اللوائح كونها في مصاف القانون من حيث قوة إلزامها فلها أن تعدل أو تلغي قانوناً قائماً.⁷⁹ كما أن الظروف الاستثنائية العاجلة لا يمكن حصرها، حيث تعتبر الكوارث الطبيعية والأحداث المفاجئة غير متوقعة باختلاف المكان والزمان من قبيل الظروف الاستثنائية.

إن هذه اللوائح أما أن يتم إصدارها بمقتضى تفويض من قبل البرلمان للسلطة التنفيذية للممارسة اختصاصه التشريعي وتسمى بـ " اللوائح التفويضية"، وإما أن تصدر من السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان وتسمى بـ " لوائح الضرورة".⁸⁰

79 عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة، مج 1 / ع 1 ، الكويت، 1994م، ص54.

⁸⁰ محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م، ص130.

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، بداية سوف يتم التطرق إلى اللوائح التفويضية بشكل مفصل (المطلب الأول)، وبعدها سوف تتم مناقشة لوائح الضرورة كأحد طرق ممارسة الاختصاص التشريعي أثناء غياب البرلمان (المطلب الثاني)

المطلب الأول: اللوائح التفويضية

الأصل أن البرلمان وحده 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.⁸¹

بالإضافة إلى ذلك يشترط في التفويض أن يكون بقانون وفي موضوعات محددة وفقاً لشروط معينة، ولفترة مؤقتة، كما أنه لا بد من ذكر الموضوعات التي قد تتناولها هذه القرارات والأساس الذي تبنى عليه، ويجب عرضها على البرلمان بعد انتهاء فترة التفويض وإلا زال ما كان لها من قوة.⁸²

لذلك في هذا المطلب سوف نبحث في ماهية اللوائح التفويضية وتطورها التاريخي (الفرع الأول)، ومن ثم يتم البحث في نظامها القانوني (الفرع الثاني)

⁸¹ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص63.

⁸² محمد المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017م، ص105.

الفرع الأول: ماهية اللوائح التفويضية:

انتشر هذا النوع من اللوائح في العديد من الدول وذلك عقب الحرب العالمية الأولى لما خلفته من مشاكل اجتماعية معقدة، وكان من غير المجدي التغلب عليها بالرجوع إلى التشريعات البرلمانية العادية بما تتسم به من بطء وتعقيد. لذلك اضطرت البرلمانات في العديد من الدول إلى تفويض الحكومة بالتشريع في كثير من النصوص بمراسيم أو قرارات لها قوة القانون.⁸³

ويعد التفويض من الاستثناءات التي ترد على شرط الاختصاص حيث أن الأصل هو أن يمارس صاحب السلطة اختصاصه والاستثناء على ذلك هو التفويض⁸⁴، ويقصد به: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه (سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسألة) إلى فرد آخر".⁸⁵

ويمكن تعريف اللوائح التفويضية بأنها مجموعة من القرارات التي تنظم بعض المواضيع الداخلة في نطاق التشريع وتصدر من قبل السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية. وتتميز هذه القرارات عن غيرها بحصولها على قوة القانون بغض النظر عن صدورها سواء كان في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.⁸⁶

⁸³ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984م، ص 471.
⁸⁴ ناصر معلا، جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً، الكتاب الثالث: أركان وشروط صحة القرار الإداري، 2015، ص 146.

⁸⁵ محمد طه الحسيني. الوسيط في القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 82.
⁸⁶ مازن راضي. الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013م، ص 274، وأنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 935، وأنظر: عمرو أحمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية وفقاً لدستور الإمارات العربية المتحدة بالمقارنة مع

ومن أمثلة الدول التي انتشرت بها ظاهرة المراسيم التفويضية سويسرا وبلجيكا وفرنسا التي

اتخذت فيها أخطر صورها بالذات في الفترة ما بين سنة 1934 و1939.⁸⁷

وفي فرنسا نص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي⁸⁸ في المادة (38) منه على أن: "يمكن

للحكومة أن تطلب من البرلمان ، لتنفيذ برنامجها ، أن يرخص لها باتخاذ تدابير تدخل-عادةً-في

مجال القانون، وذلك عن طريق أوامر ، وخلال مدة محددة ، وتصدر هذه الأوامر عن مجلس الوزراء،

بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتدخل هذه الأوامر حيز النفاذ منذ نشرها ، ولكنها تصبح باطلة إذا لم

يودع مشروع قانون التصديق أمام البرلمان قبل التاريخ المحدد في قانون التفويض، ولا يمكن التصديق

على هذه الأوامر إلا بطريقة صريحة، ولا يمكن للأوامر-عند انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة

الأولى من هذه المادة- تعديلها إلا بمقتضى قانون، وذلك في الموضوعات التي تتعلق بالمجال

التشريعي".⁸⁹

النظامين الفرنسي والمصري، مجلة الفكر الشرطي -مركز بحوث الشرطة - القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات، مجلد 5، العدد 4، 1997 م، ص 230.

⁸⁷ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 232، وسليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 352.

⁸⁸ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الذي وضع قيد التنفيذ في 5/أكتوبر 1958. ونشأت الجمهورية الفرنسية الخامسة على أنقاض الجمهورية الفرنسية الرابعة، حيث أستبدل النظام البرلماني بنظام مختلط.

⁸⁹ ARTICLE 38. " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif."

الواضح من نص المادة 38 بأنه يجوز للبرلمان الفرنسي تفويض اختصاصه التشريعي - بصفة مؤقتة- لصالح السلطة التنفيذية. فالحكومة الفرنسية في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي بجانب سلطتها اللائحية تستطيع ان تمارس التشريع بتفويض من البرلمان، وذلك عن طريق الأوامر⁹⁰.Les Ordonnances

هناك جانب من الفقه⁹¹ يرى بأن هذا الأمر يترتب عليه حرمان البرلمان الفرنسي من اختصاصه في التشريع بالنسبة للموضوع الذي صدر بأمره قانون التفويض بخصوص طوال فترة التفويض.

هذا على خلاف ما كان يجري عليه العمل خلال الجمهوريتين الفرنسيتين الثالثة والرابعة، فحينها لم يكن باستطاعة البرلمان الفرنسي تفويض اختصاصه التشريعي في مواضيع هي اصلاً تقع في مجال القانون للحكومة حتى لو كان ذلك بصفة مؤقتة.

حيث أن المادة (13) من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي⁹² تمنع منعاً مطلقاً قيام السلطة التشريعية بأي تفويض. ولكن البرلمان في ظل الجمهورية الرابعة اعتاد تفويض الحكومة باتخاذ تدابير على شكل لوائح تعود عادة للسلطة التشريعية وتسمى بـ "المراسيم بقوانين".

⁹⁰ عذاري سالم الصباح. الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2015.ص 282.

⁹¹ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص64.

⁹² نصت المادة (13) من دستور 1875 على أن "يصوت المجلس الوطني وحدة على القوانين ولا يمكنه أن يفوض في هذا الحق".

لذلك فقد ظهر أسلوب التفويض بصورة واضحة على الرغم من عدم جوازه، حيث أن البرلمان الفرنسي قام بتفويض الحكومة الفرنسية بإصدار لوائح لها قوة القانون خلال فترات الظروف الاستثنائية والأزمات عموماً. فانتهى القول بأن عرفاً دستورياً قد نشأ بتفويض البرلمان لاختصاصه التشريعي للحكومة.⁹³ ولهذا نص دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي على جواز التفويض مراعاة لهذا العرف السائد.

وقد عرفت مصر التفويض التشريعي لأول مرة في دستور سنة 1956، إلا أنه كان محدداً بالتعرفة الجمركية حسب نص المادة (136) منه والتي أجازت للسلطة التنفيذية تحديد التعريف الجمركية عن طريق مراسيم لها قوة القانون.

هذا على خلاف الدستور المصري لسنة 1971 والذي نص صراحة على جواز التفويض وذلك في نص المادة (108) منه: "لرئيس الجمهورية عند حالة الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بغالبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

⁹³ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص64.

ومن خلال النص السابق يتبين لنا أن الدستور المصري لسنة 1971⁹⁴ أجاز فكرة التفويض التشريعي ولكنه قيدها بضوابط وشروط وهي: وجود أحوال استثنائية أو أحوال الضرورة وبناء على تفويض بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، أن تتعلق بمسائل محددة وخلال فترة معينة. وبعد انتهاء التفويض لابد من عرض هذه القرارات على البرلمان وذلك خلال أول جلسة له حتى يقرها، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها زال مالها من أثر وقوة.⁹⁵

ومن الفقه من يرى أن المشرع عندما استخدم عبارة " عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية" الواردة في نص المادة (108) حاول أن يضع تحديداً ضيقاً لأحوال استدعاء التفويض، وهذا التصديق يعتبر تشديداً واضحاً من قبل المشرع الغاية منه تقليل التفويض من قبل البرلمان لرئيس الجمهورية في إصدار القرار إلا وفقاً لظروف استثنائية تستدعي التدخل العاجل.⁹⁶

وعند النظر إلى الدستور المصري الحالي لسنة 2014 يتبين لنا عدم وجود أي نص يبيح للسلطة التشريعية تفويض اختصاصها للسلطة التنفيذية، وهذا هو الحال بالنسبة إلى دولة قطر. حيث أنها قد خلت من أي حكم يتعلق بالتفويض التشريعي من البرلمان إلى السلطة التنفيذية.

⁹⁴ ومن أمثلة التفويضات التي لجأ إليها مجلس الشعب في مصر في ظل دستور سنة 1971، النص في المادة الأولى من القانون رقم 29 لسنة 1972 على أن: يفوض رئيس الجمهورية في التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسلح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة، وذلك لمدة تنتهي في نهاية السنة المالية 1973 أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب، على أن تعرض هذه الاتفاقيات والقرارات بقوانين على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض".

⁹⁵ محمد المسلماني، المرجع السابق، ص 105، انظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 935 وما بعدها.

⁹⁶ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 134

الفرع الثاني: النظام القانوني للوائح التفويضية:

يتعين على الهيئات والمؤسسات ان تقوم بممارسة اختصاصاتها بنفسها، فمن الصعب الحصول على أساس صحيح يبرر تنازل البرلمان عن دوره في التشريع للسلطة التنفيذية مع غياب النص الدستوري عن هذا الأمر، فالأساس القانوني لفكرة اللوائح التفويضية التي لا ينص عليها الدستور جاءت من فكرة العرف الدستوري الذي نشأ سابقاً في معظم بلاد أوروبا ومنهم فرنسا، فبعد الحرب العالمية الأولى اضطرت البرلمانات في كثير من المواقف إلى إصدار قوانين تخول السلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم أو قرارات لها قوة القانون.⁹⁷

واجهت اللوائح التفويضية في بداية الأمر رفضاً شديداً من قبل الفقه لدرجة الإفتاء بطلانها، فكانوا يرون بأن التفويض يعد غير جائز نظراً لسكوت النص الدستوري عنه، مما يعني أن الدستور لم يجز للسلطة التنفيذية ممارسة التشريع، فهو خول هذه الصلاحية للبرلمان، وهذا لا يعني أن الشعب عند تفويضه سلطة التشريع للبرلمان يكون قد أعطاه امتيازاً يسمح له بالتصرف بهذا التفويض كيفما يشاء والتنازل عنه لغيره متى ما أراد. فالذي يملك التفويض هو صاحب السلطة والسيادة وصاحب السلطة والسيادة في الدولة هي الأمة وليس البرلمان.⁹⁸ فعلى البرلمان ان يحافظ على نظام الدولة وهيبة الدستور وقيمه فلا يجوز له أن يعهد باختصاصه الدستوري للغير.

ونستطيع تناول شروط التفويض بالنقاط التالية: -

⁹⁷ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 471.

⁹⁸ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 63.

أولاً: الحكومة هي الجهة المعنية بالمبادرة بطلب التفويض، فأعضاء البرلمان لا يستطيعون المبادرة بتفويض الحكومة القيام بتشريع ما، فالمجلس الدستوري الفرنسي قد أدان وبشدة إمكانية أن يقوم البرلمان باقتراح التفويض بنفسه للحكومة⁹⁹.

ثانياً: لا بد أن يتضمن مشروع قانون التفويض تعداد الموضوعات والأهداف التي تطلب الحكومة التفويض لتحقيقها، وان يحتوي القانون أيضاً على مدة معينة للتفويض، فلا يكون هذا التفويض أبدي وهذا ما أشارت إليه المادة (38) عندما نصت على أن يكون التفويض خلال مدة محددة، ولكن يتضح لنا أن هذه المادة لم تضع حد أقصى لهذه المدة، إلا أن في الواقع العملي لم تتجاوز مدة التفويض عن سنة بل كانت تصل عادة إلى بضعة شهور فقط.¹⁰⁰

ثالثاً: يجب عرض موضوعات التفويض على البرلمان¹⁰¹: -بعد انتهاء فترة التفويض يجب أن يتم عرض المواضيع والقرارات أمام البرلمان في أول اجتماع له أو في نهاية المدة لممارسة التفويض¹⁰²، وهذا ما نص عليه دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي في المادة (38) منه والتي نصت على أن اللوائح التفويضية تكون باطلة إذا لم يتم إيداع مشروع قانون التصديق أمام البرلمان قبل التاريخ المحدد في قانون التفويض.

⁹⁹ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 284.

¹⁰⁰ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 286.

¹⁰¹ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 235.

¹⁰² سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 354.

وهذا ما اشترطه دستور مصر لسنة 1971 حيث جاء به: "..... ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون" المادة (103).

يتضح لنا من الدستور الفرنسي الحالي والدستور المصري لسنة 1971 وجوب عرض القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية بناء على تفويض، على البرلمان للموافقة عليها وإلا زال مالها من أثر وكانت كأن لم تكن.

ونجد أن الدستور المصري قد نص صراحة على زوال أثر لوائح الضرورة بشكل رجعي إذا لم يتم عرضها على البرلمان أو إذا تم عرضها ولم يوافق عليها البرلمان، ولكن الدستور المصري لم ينص على الزوال بأثر رجعي للوائح التفويضية.¹⁰³

لذا يثور التساؤل حول المدى الزمني لزوال أثر القرار هل يشمل مالها من قوة وأثر في المستقبل فقط؟ أم في الماضي والمستقبل معاً؟

جدير بالذكر بأنه يحق للبرلمان عند عرضها عليه أن يوافق عليها أو يرفضها، فإذا وافق عدت قوانين اعتيادية وإذا رفض يزول مالها من قوة القانون وذلك منذ تاريخ رفضه لها¹⁰⁴، أي الآثار

¹⁰³ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 134، وانظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 937 وما بعدها.

¹⁰⁴ محمد طه الحسيني، المرجع السابق، ص 88-89.

التي قد ترتبت عليها سابقاً تبقى صحيحة فالزوال لا يكون بأثر رجعي وإنما يكون بأثر نافذ لعدم المساس بالحقوق المكتسبة.¹⁰⁵

إلا أن هناك جانباً من الفقه يرى بإمكانية الزوال بأثر رجعي في الحالات التالية:

- 1- عندما يتضمن قانون التفويض نصاً يشترط فيه زوال قوة القانون بأثر رجعي.
- 2- إذا قرر البرلمان نفسه هذا الزوال بأثر رجعي.
- 3- إذا صدر حكم قضائي بعدم مشروعية هذه اللوائح أو عدم دستورتيتها، فتنفيذاً للحكم القضائي تزول بأثر رجعي.

وجانب من أنصار هذا الرأي يرى أن زوال هذه اللوائح يكون بالنسبة للماضي والمستقبل معاً بأثر رجعي، نظراً لكون مجلس الشعب هو صاحب الاختصاص الأصيل. فعندما تعرض عليه اللوائح التي لها قوة القانون ولم يوافق عليها فتفقد صفتها القانونية وصفتها التشريعية بأثر رجعي باعتبارها لم تكن¹⁰⁶.

كما أن البرلمان يقوم بممارسة نوعين من أنواع الرقابة على اللوائح التفويضية وهما: -

¹⁰⁵ حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص940.

¹⁰⁶ محمد المسلماني، المرجع السابق، ص105.

أ- رقابة سابقة "وقائية": والمقصود بها الرقابة التي يمارسها البرلمان عند إقراره لقانون التفويض، عن طريق تحديد موضوعات التفويض والأسس التي يقوم عليها والغاية منه بدقة ووضوح.¹⁰⁷

ب- رقابة لاحقة: تكون هذه الرقابة بعد إصدار اللوائح التفويضية حيث يقوم البرلمان بالتأكد من عدم مخالفة السلطة التنفيذية أحكام قانون التفويض أو النصوص الدستورية المتعلقة به. الغاية من الرقابة اللاحقة هي الحد من التعسف في استخدام السلطة اللائحية التفويضية¹⁰⁸.

تلخيصاً لما سبق، فإن اللوائح التفويضية لها قوة القانون حيث لها أن تتناول كل ما يتناوله التشريع العادي، ولكن يجب ان تحترم القانون الصادر بالتفويض ولا تخالف أي من شروطه وإلا ترتب على ذلك البطلان. كما يجب أن يتم الموافقة عليها من قبل البرلمان، فإذا حصلت على موافقة البرلمان عُدت تشريعاً عادياً كغيرها من القوانين. وتتعترف فرنسا في دستورها الحالي باللوائح التفويضية، على خلاف كل من مصر وقطر.

أما إذا كان صدور اللوائح المشرعة بدون تفويض من قبل البرلمان وأثناء غيابه نكون بصدور "لوائح الضرورة". وسوف نوضحها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

¹⁰⁷ إبراهيم هلال المهندي، الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "دراسة مقارنة" كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011م، ص 473.

¹⁰⁸ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 473.

المطلب الثاني: لوائح الضرورة

إن فكرة الازمات وما قد يتولد عنها من مخاطر جسيمة ليست فكرة جديدة بحياة الدول وإنما هي قديمة وسابقة على نشوء الدولة. لذلك أقر الفقه الإسلامي¹⁰⁹ والتشريعات بأن الضرورات تبيح المحظورات.¹¹⁰ تفترض فكرة حالة الضرورة la theorie de necessite قيام خطر جسيم حال يهدد الدولة وأنظمتها تعجز القواعد القانونية العادية عن التصدي لها، ويمكن تعريف الخطر الجسيم بأنه " الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة المألوفة " كالأخطار التي تهدد مرافق الدولة وسلامة أرضها¹¹¹، فتضطر الدولة أن تخالف هذه القوانين حتى تتصدى لهذا الخطر الذي يهدد أمن وسلامة الدولة.¹¹² فالدولة يجب أن تكافح من أجل مقاومة جميع المخاطر التي تهددها وتتعارض مع سبب قيامها ووجودها.¹¹³

وجدير بالذكر بأن المشرع الدستوري القطري قد خول الأمير إصدار مراسيم لها قوة القانون في حالة الضرورة، وهذا ما أخذ به المشرع الدستوري المصري الذي بدوره خول رئيس الجمهورية

¹⁰⁹ وعند النظر إلى الفقه الإسلامي نرى أن نظرية الضرورة موجودة في كل من القاعدتين " لا ضرر ولا ضرار " و " المشقة تجب التيسير " و " الضرورة تقدر بقدرها " ومبدأ الضرورات اعترف به المشرع، وجعل له أحكاماً خاصة، فللمجتمع ضروراته، كما للفرد ضروراته. للمزيد من التفاصيل راجع: يوسف القرضاوي، بيانات الحل الإسلامي وشبهات العلمانيين والمتغربين، دار التوفيق النموذجية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1988م، ص 211 وما بعدها.

¹¹⁰ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 419.

¹¹¹ غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسئولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق " رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام " كلية الحقوق، جامعة دمشق، الجمهورية العربية السورية، 2012م، ص 762، وأنظر عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 212.

¹¹² زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص 323، وإبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، 419 للمزيد أنظر: غسان سليم عرنوس، المرجع السابق، ص 763.

¹¹³ صفوت صلاح. الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 86.

إصدار مثل هذه المراسيم في غيبة البرلمان حفاظاً على كيان الدولة وعلى الحقوق والحريات وقت الأزمات. ذلك على خلاف المشرع الدستوري الفرنسي الذي لم يعط هذه السلطة لرئيس جمهورية فرنسا.

هذا ما سوف نوضحه في هذا المطلب بالتقسيم التالي:

الفرع الأول: ماهية لوائح الضرورة وتطورها التاريخي.

الفرع الثاني: النظام القانوني الذي ينظم لوائح الضرورة.

الفرع الأول: ماهية لوائح الضرورة:

يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارس التشريع بصورة استثنائية عندما تحدث ظروف طارئة، دون

الحاجة إلى إذن سابق من البرلمان، وذلك عند توافر شروط معينة.¹¹⁴

عبر الفقيه شيشرون عن فكرة الضرورة بمأثورته المشهورة باللغة اللاتينية "salus populi

"suprema Lex esto"، والمقصود بها باللغة العربية "أن سلامة الشعب هي القانون الأسمى" أي أن

حالة الضرورة تسمو على القانون الوضعي وذلك من أجل الحفاظ على سلامة وأمن الشعب.¹¹⁵

اتفق الفقهاء على أن الدولة حين تتعرض للتهديد من قبل خطر جسيم حال، يحق للحكومة

أن تتصرف على مسؤوليتها بكافة الوسائل والطرق التي تساعد على التصدي لهذا الخطر، ويكون

للبرلمان حق التصديق على تصرفاتها من عدمه.¹¹⁶

¹¹⁴ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 55.

¹¹⁵ صفوت صلاح، المرجع السابق، ص 87.

¹¹⁶ إبراهيم هلال المهدي، المرجع السابق، ص 420.

ويعد الفقيه "ديجي" أول من قبل بهذه النظرية من فقهاء فرنسا، وأجاز على أساسها حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح لها قوة القانون، من أجل التصدي لظروف مفاجئة تهدد أمن وسلامة البلاد مما يتطلب تدخل سريع لصددها. إلا أن "ديجي" وضع قيوداً تقيد الحكومة في إصدار هذه اللوائح لما تمثله من اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية.¹¹⁷

كما أن مصطلح الضرورة قد استعمل من قبل الفقهاء في العديد من المسائل، ولكن كل فقيه استعمله بطريقة مختلفة عن غيره، على سبيل المثال: أن الفقيه "ديجي" وصفها بأنها قواعد الضرورة، والفقيه "كاستير" وصفها بأنها قانون الضرورة، وأخيراً الفقيهان "بارتملي ودويز" ذكرا مصطلح الضرورة فقط. بالتالي فإن هذه المصطلحات تعبر عن أفكار متقاربة نتيجة لصعوبة وضع تعريف محدد لفكرة الضرورة.¹¹⁸

يمكن تعريف لوائح الضرورة بأنها مجموعة اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية أثناء غيبة السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان، للتصدي لظروف استثنائية عاجلة تهدد سلامة وأمن الدولة. من خلالها يكون للسلطة التنفيذية أن تنظم مسائل ينظمها القانون أساساً، ويجب عرضها على البرلمان في أقرب وقت ممكن لإقرارها.¹¹⁹

إن جوهر فكرة الضرورة لا يختلف عن نظيره في القانون الجنائي والمدني والدولي العام، ففكرة الضرورة تسمح لأحد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين بالخروج بصورة استثنائية عن القواعد القانونية

¹¹⁷ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع نفسه، ص 56.

¹¹⁸ صفوت صلاح، المرجع السابق، ص 87.

¹¹⁹ مازن راضي، المرجع السابق، ص 274.

المعدة سابقاً من أجل تجنب خطر حال يهدده.¹²⁰ وهذه الفكرة تتحقق بوجود عنصرين أساسيين هما

العنصر الموضوعي والعنصر الشخصي. لذلك فإن عناصر حالة الضرورة هما: -

أولاً: العنصر الموضوعي: -

يشترط هذا العنصر توافر موقف يخرج عن إرادة المسؤولية عن تنفيذ القواعد القانونية، إلا أن جانباً من الفقه يرى أن هذا العنصر يثير مصاعب في كيفية تحديده ومدى تحقق صفة الاستثنائية من عدمه حيث لا يصح اعتبار كل خطر ذي صفة استثنائية إلى درجة تستدعي قيام حالة الضرورة. ويجب أن يكون هذا الخطر جسيماً لدرجة تستدعي تدخل الحكومة للمحافظة على أمن شعبها وأجهزتها، ولخص بعض الفقه العربي مفهوم هذا العنصر قائلاً: "وجود خطر جسيم يهدد حق قانوني وألا يرتبط ذلك الخطر بإرادة صاحب الحق الواقع عليه التهديد"¹²¹

ثانياً: العنصر الشخصي: -

عندما تتعرض الدولة لخطر جسيم تكون أمام أمرين إما التضحية بسلامة وأمن الدولة أو بعض مؤسساتها وتطبيق القانون، أو أن تضحي بالقواعد القانونية بشكل مؤقت وعارض من أجل الحفاظ على سلامة الدولة، هذا الاختيار يكون كسلطة تقديرية للدولة فلها أن تقدر الضرر الناجم عن

¹²⁰ صفوت صلاح، المرجع نفسه، ص 88.

¹²¹ زهير أحمد قدورة، المرجع السابق، ص 323. وصفوت صلاح، المرجع نفسه، ص 89.

كل اختيار. ومن هذه السلطة التقديرية جاءت فكرة العنصر الشخصي الذي يستدعي قيام الدولة على حسب كل خطر بتقدير مدى خطورته ومدى الضرر الناتج عنه¹²².

وقد كان الدستور المصري لسنة 1971 ينص على لوائح الضرورة في نص المادة (147) منه¹²³، وقررت المادة التالية: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

ونصت المادة (156) من الدستور المصري الحالي على أن: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان

¹²² صفوت صلاح، المرجع السابق، ص 89.

¹²³ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 215.

لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

من الملاحظ أن الدستور الحالي اختلف عن الدستور السابق باستبدال عبارة "مجلس الشعب" بعبارة "مجلس النواب"، وتم النص في الدستور الحالي على وجوب دعوة رئيس الجمهورية للبرلمان لانعقاد طارئ ليطم عرض الأمر عليه، ونجد بأنه تم التأكيد على عدم وجود الحاجة بإصدار قرار بزوال اللائحة بأثر رجعي إذا لم يتم عرضها على البرلمان أو إذا لم تتم الموافقة عليها. وأيضاً تم حذف حالة وقف جلسات المجلس أو حالة الحل الذي نص عليها الدستور السابق.

أما بالنسبة لدولة قطر، فقد أقر المشرع الدستوري القطري بنظرية الضرورة، عندما نص في المادة (70) منه على التالي: "يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون. وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيّاً 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 إجراءاته".

وعند مقارنة نص المادة 156 من الدستور المصري بنص المادة 70 من الدستور القطري، نلاحظ

أن الدستور القطري: -

1. لم يشترط دعوة أمير دولة قطر لمجلس الشورى لانعقاد طارئ ليتم عرض الأمر عليه.
 2. حدد لمجلس الشورى مهلة أقصاها 40 يوماً من تاريخ عرض لوائح الضرورة عليه وبأغلبية ثلثي، أعضائه أن يرفضها أو أن يطلب تعديلها خلال مدة محددة.
 3. يزول ما لهذه المراسيم من قوة من تاريخ رفض المجلس لها دون أي أثر رجعي.
 4. لم يحدد مهلة معينة للأمير لعرض الأمر على مجلس الشورى.
 5. وقد أجاز الدستور المصري القرارات بقوانين فقط إذا لم يكن المجلس غير قائم، أما الدستور القطري فأجازها لمجرد عدم الانعقاد مما يعني أن المجلس قد يكون قائماً لكنه غير منعقد.
- ومن وجهة نظرنا، فإننا نرى أن المشرع القطري قد أصاب عندما وضع مهلة تُقيد مجلس الشورى أقصاها 40 يوماً من تاريخ عرض المرسوم عليه، فالقيام بالنص على هذه المهلة يقيد 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 ثغره عندما لم يضع مهلة للأمير للقيام بعرض هذه المراسيم أمام مجلس الشورى، كما فعل المشرع المصري عندما وضع هذه المهلة خلال خمسة عشر يوماً. 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 خطراً على حقوق الأفراد لما قد تمسه هذه المراسيم من حقوق وحرّيات أساسية للأفراد.

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 مشاوره رئيس مجلس الوزراء ورؤساء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري ، ثم يوجه بياناً للشعب وبعدها يجتمع بالبرلمان بقوة القانون.¹²⁴ فهل تدخل

¹²⁴ ARTICLE 16." Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les

المراسيم بقوانين من ضمن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية من ضمن السلطات في المادة (16) ؟ لقد جاء النص مطلقاً والمطلق يبقى على إطلاقه، مما يجعلنا نعتقد إمكانية أن يصدر رئيس الجمهورية في فرنسا تدابير تشريعية تشبه المراسيم بقوانين، وإذا كان صحيحاً هذا بالتحليل المجرد إلا أنه لم تحدث على حد علمنا أية سوابق بشأنه.

ويتضح من النصوص السابقة أن المشرع الدستوري المصري والقطري الحقا حالة الضرورة بشروط وضوابط لا بد من توافرها، ويثار التساؤل حول مدى القوة القانونية لهذا النوع من المراسيم؟ وهذا ما سوف نتطرق له في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: النظام القانوني لوائح الضرورة:

يقرر الدستور في نص منه على منح الصلاحية للسلطة التنفيذية في الأحوال العاجلة أو الخطر الداهم الذي لا يحتمل التأخير في أن تصدر مراسيم لها قوة القانون.¹²⁵

في هذا الفرع سوف نشرح بالتفصيل شروط قيام لوائح الضرورة وبعدها سوف نتطرق لمدى

قوة لوائح الضرورة، وذلك كالتالي: -

أولاً: شروط لوائح الضرورة: -

1. أن تصدر من الرئيس:

mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée."

¹²⁵ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص422.

تقتصر سلطة إصدار لوائح الضرورة على رئيس الجمهورية وحده دون غيره بالتالي لا يجوز التفويض فيها.¹²⁶ وبالنسبة لدولة قطر فتقتصر هذه السلطة لأمير دولة قطر.

2. القيد الزمني:

عند النظر إلى النصوص السابقة يبدو لنا منذ الوهلة الأولى بأن لوائح الضرورة لا تصدر اثناء وجود المجلس التشريعي، فحتى يصبح لجوء الأمير أو رئيس الدولة إلى إصدار هذه المراسيم أمراً دستورياً يتعين غياب السلطة التشريعية، فلو كانت هذه السلطة موجودة فيجب اللجوء إليها لمواجهة هذه الأحوال.¹²⁷

وتتحقق غيبة السلطة التشريعية في الأحوال التالية¹²⁸: -

- أ. في الفترة التي تمر بين أدوار انعقاد البرلمان، أي فترة عطلة البرلمان العادية أو غير العادية.¹²⁹
- ب. فترة ما بين الفصلين التشريعيين، أي بعد انتهاء المجلس القديم وبداية المجلس الجديد.¹³⁰
- ت. فترة وقف جلسات المجلس تمهيداً لحلّه.
- ث. أثناء فترة حل البرلمان.

وعند تطبيق ذلك على دولة مصر فإن الغياب يكون لعدم وجود المجلس للحل أو انتهاء الولاية،

ولكن عند تطبيق ذلك على دولة قطر يتضح مبرر إصدار المراسيم يكون لمجرد عدم الانعقاد.

¹²⁶ محمد عبد الباسط، المرجع السابق، ص131.

¹²⁷ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 116، وإبراهيم هلال المهدي، المرجع السابق، ص432.

¹²⁸ حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص923.

¹²⁹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 346.

¹³⁰ إبراهيم هلال المهدي، المرجع السابق، ص 433.

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

أ- الدستور المصري: قرر الدستور المصري لسنة 1923 صدور لوائح الضرورة فيما بين دور انعقاد البرلمان، مما أدى إلى ظهور خلاف بين الفقه حول هذا القيد الزمني، وما إذا كان يجوز إصدار لوائح الضرورة أثناء فترة حل البرلمان أم لا. هذا الخلاف ظل مستمراً إلى أن صدر دستور مصر لسنة 1956 والدساتير التالية له ووضعت حداً لهذا الخلاف ونصت صراحة على فترة الحل¹³¹، مثلاً نص المادة 147 "..... وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته"

وهذا ما تم الأخذ به في الدستور المصري الحالي حيث نجد أن المادة (156) نصت على: "إذا حدث في غير دور 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.

تطبيقاً لذلك فإن لوائح الضرورة لا يتم إصدارها إلا في غيبة مجلس النواب، أي خلال فترة حله أو بين أداور انعقاده أو وقف جلساته.¹³²

¹³¹ محمود محمد حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص268.

¹³² محمد عبد الباسط، المرجع السابق، ص131.

ب- الدستور القطري: 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 مجلس الشورى، ولكن ماهي حالات عدم انعقاد مجلس الشورى في ظل الدستور القطري؟

الدستور القطري حصر حالات إصدار المراسيم بقوانين في حالتين لا ثالث لهما أولهما أثناء مدة ما بين أدوار انعقاد المجلس، والحالة الثانية أثناء المدة التي تقع ما بين آخر دور انعقاد له في فصل تشريعي معين وأول دور انعقاد له في فصل تشريعي 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 الدستور والتي نصت على أن: "للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل. وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع." وبذلك يكون أخرج حالة حل مجلس الشورى من نطاق لوائح الضرورة¹³³ وجعلها من الصلاحيات التشريعية الأصلية للأمير ومجلس الوزراء، هذا على خلاف الدستور المصري الذي جعل الحل إحدى الحالات التي يجوز أثناءها إصدار لوائح الضرورة.

والحديث في هذا الأمر يجعلنا ننظر إلى نص المادة (90) من الدستور القطري والتي خولت الأمير أن يؤجل اجتماع مجلس الشورى بمرسوم لمدة لا تتجاوز شهراً، فهل تدخل مدة تأجيل

¹³³ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 279.

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 مجلس الشورى وبالتالي لا تعتبر هذه المدة من المدد المسموح خلالها إصدار مراسيم بقوة القانون.¹³⁴

وحيث أن الدستور القطري نص في المادة (84) منه على أن تكون مدة دور انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل، ونص في المادة (85) على أن يكون انعقاد مجلس الشورى السنوي العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل سنة. خلاصة ذلك أن العرض على مجلس الشورى القطري قد يصل لمدة أربعة أشهر أو أكثر، وهذا الأمر قد يمس بالحقوق والحريات العامة للأفراد لما تشكله لوائح الضرورة من خطورة¹³⁵، فهذه اللوائح قد تضع قيود على الأفراد وقد تفرض أموراً كمنع التنقل ومنع مزاوله نشاط معين وغيرها من الأمور لذا فأننا نتفق مع هذا الرأي حيث أن عرض هذه المراسيم يحتاج السرعة فكان يتعين على الدستور القطري وضع مهلة لعرض لوائح الضرورة على البرلمان في أقصى وقت ممكن كما فعل المشرع المصري بالنص على 15 يوم لعرض المراسيم على البرلمان.

وعند النظر إلى نصوص المواد (88) و(89) من الدستور القطري يتبين أنه في حالة الضرورة يقوم سمو الأمير بدعوة مجلس الشورى لاجتماع غير عادي، أو بناء على طلب اغلبية أعضاء المجلس، وأن تكون دعوة مجلس الشورى للانعقاد في أداوره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم.

¹³⁴ حسن عبدالرحيم البوهاشم السيد ، المرجع السابق ، ص 279.

¹³⁵ إبراهيم هلال المهندي ، المرجع السابق، ص 440.

يبدو واضحاً أن دعوة المجلس للانعقاد لا يكون إلا بناء على مرسوم يصدر من الأمير سواء في أدوار انعقاده العادية او غير العادية، إلا أن عدم صدور مرسوم من هذا القبيل قد يؤدي إلى حرمان مجلس الشورى من استعادة اختصاصه التشريعي الذي دخل في اختصاص الأمير نتيجة قيام حالة الضرورة. لذلك كان يتعين على المشرع الدستوري القطري جعل هذا الانعقاد يتم بقوة القانون كما فعلت العديد من الدساتير. منها دستور فرنسا في نص المادة 16.¹³⁶

3. قيد الظروف (توافر حالة الضرورة)¹³⁷:

وفي تكملة المادة (156) من الدستور المصري نرى أنها وصفت الظرف بكل أمر " يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير...." وكذلك نص المادة (70) من الدستور القطري فيكون إصدار لوائح الضرورة " في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير سريعة عاجلة لا تحتمل التأخير" أي لا بد ان تتوافر ظروف استثنائية تتطلب التدخل التشريعي العاجل، وتقدير هذه الظروف يدخل من اختصاص السلطة التنفيذية بحسب الملائمات القائمة على كل حالة.¹³⁸

فإن المادة توضح الشروط الواجب توافرها بحالة الضرورة التي تسمح للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة في غياب البرلمان¹³⁹، حيث أنها كل أمر يجب الإسراع في اتخاذ تدابير مضادة له لما قد يشكل تهديداً لكيان الدولة.

¹³⁶ إبراهيم هلال المهندي ، المرجع السابق، ص 440

¹³⁷ راجع في هذا الأمر: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 216 و217.

¹³⁸ محمد عبد الباسط، المرجع السابق، ص131، وأنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص923.

¹³⁹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص347.

يعد إصدار لوائح الضرورة من غير توافر هذه الشروط اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية،¹⁴⁰ وبالتالي لو كان الأمر الذي يهدد أمن الدولة واستقرارها امراً ليس مستعجلاً، فلا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة لعدم الاستعجال ويجب انتظار انعقاد البرلمان ليقوم بإصدار القوانين المطلوبة.

ولا يكفي القول بأن لوائح الضرورة صحيحة لمجرد توافر شروطها، وإنما يتعين توافر مجموعة من العناصر لقيام حالة الضرورة، وهذه العناصر هي:¹⁴¹

أ- قيام خطر جسيم.

ب- أن يكون الخطر حالاً.¹⁴²

ت- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية.

4. رقابة البرلمان:

واتفق القضاء والفقهاء على أن تقدير توافر حالة الضرورة وإصدار لوائح الضرورة أمر متروك للسلطة التنفيذية، تباشره تحت رقابة البرلمان¹⁴³. ومن الأمثلة على هذه المسألة حكم محكمة القضاء الإداري

¹⁴⁰ سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص 347.

¹⁴¹ غسان سليم عزنوس، المرجع السابق، ص 762 وما بعدها، إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 435، و أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 928، وما بعدها.

¹⁴² من الأمثلة على هذا الأمر: في تاريخ 1981/9/5، قام الرئيس السادات (رئيس جمهورية مصر السابق) بتوجيه بيان إلى الشعب، معلناً فيه قيامة باستعمال ما خولته به المادة (74) من دستور سنة 1971 بشأن حماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية بإصدار لوائح ضرورة، كان من بينها مجموعة قرارات بنقل بعض الصحفيين وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات إلى جهات عمل أخرى، وقرارات بحل الجمعيات الإسلامية والمسيحية واعتقال الآلاف الأشخاص وغيرها من الأمور، وعرض هذا الأمر على مجلس الدولة، وصدر حكم محكمة القضاء الإداري في 11 فبراير لسنة 1982 بعدم توافر الخطر الحال في الوقت الذي أعلن فيه السادات ضرورة إصدار تلك القرارات، مما ينفي قيام حالة الضرورة. للمزيد من تفاصيل هذه الحادثة أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 933.

¹⁴³ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 58.

بـ "إن قيام الضرورة الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد عملاً بنص المادة 41 من دستور سنة 1923، أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة البرلمان بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة، وليست هناك مقاييس منضبطة للتحقق من قيام تلك الضرورة..."¹⁴⁴ من أنصار هذا الرأي الدكتور سليمان الطماوي والذي يرى أن فكرة الضرورة فكرة مرنة، لهذا يجب ترك تقديرها لرقابة السلطة التشريعية نفسها.¹⁴⁵

ولكن هناك بعض الآراء المخالفة لهذا الرأي ومن بينها رأي الدكتور محمود حافظ والذي يرى فيه أن رقابة البرلمان وحده يجعل هذه الرقابة متسمة بطابع سياسي، وبالتالي يفقد الحكمة من تطبيقه المتمثلة بتقييد السلطة التنفيذية ومنع إساءة استعمال هذه السلطة¹⁴⁶.

لذلك فإن الدكتور محمود حافظ يرى ضرورة وجود رقابة قضائية إلى جانب رقابة البرلمان، لما تتميز به الرقابة القضائية من حيده وطابع قانوني محض، ومن ثم تحقق ضمانة حقيقية لأعمال نصوص الدستور واحترامه. ويقترح أن تكون هذه الرقابة شاملة لكل عناصر الضرورة، لأنها نظرية قانونية وليست سياسية لذا لا بد من التحقق من وجود الضرورة، ومدى خطورتها¹⁴⁷.

¹⁴⁴ حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 22 ديسمبر سنة 1954، وراجع من أحكام المجلس القديمة حكمه الصادر في 19 فبراير سنة 1948.

¹⁴⁵ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص347.

¹⁴⁶ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص268.

¹⁴⁷ محمود محمد حافظ، المرجع نفسه، ص268.

ولما سبق، نجد بأن الدساتير نصت على ضرورة عرض لوائح الضرورة على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي، حتى يبدي رأيه بشأنها.¹⁴⁸ ونوضح ذلك بالتالي:

أ- الدستور المصري: في نهاية المادة (156) من الدستور الحالي نجدها تختتم القيود بـ "..... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

في هذا الصدد يجب التفرقة بين أمرين:

- إذا كان البرلمان قائماً، لكن في غير دور انعقاده فيجب أن يقوم رئيس الجمهورية بدعوة المجلس لانعقاد طارئ حتى يتم عرض الامر عليه¹⁴⁹.

- إذا كان البرلمان غير قائم، يجوز للرئيس إصدار قرارات بقوانين ولكن يشترط أن يتم عرضها ومناقشتها خلال 15 يوماً من انعقاد المجلس الجديد.

جدير بالذكر بأن عدم عرض لوائح الضرورة على مجلس النواب بالنحو السالف ذكره، زال مالها من قوة بأثر رجعي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت عليه ولم يتقبلها فما كان لها

¹⁴⁸ حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص 923، للمزيد: محمود محمد حافظ، المرجع نفسه، ص 270.
¹⁴⁹ المادة (116) من دستور مصر لسنة 2012 المعدل 2014 نصت على: "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل".

من قوة تزول كذلك بأثر رجعي، إلا إذا ذهب مجلس النواب إلى اعتمادها في وقت لاحق أو تسوية ما ترتب عليها من آثار¹⁵⁰.

يتضح من هذا النص على وجوب قيام رئيس الجمهورية بعرض لوائح الضرورة على البرلمان وإلا ترتب على ذلك جزاء زوال مالها من قوة القانون بأثر رجعي.¹⁵¹

وعند النظر إلى المادة السابقة يتبين لنا ان المادة تطلبت دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي ولكنها لم تنص على مدة محددة لهذه الدعوة. هذا على عكس المشرع الفرنسي الذي اشترط أن تكون دعوة البرلمان إلى الانعقاد فوراً "immediatement"¹⁵²، ومن رأينا أن المشرع المصري لم يوفق عندما لم يضع قيلاً زمنياً فعدم تحديد ميعاد يتيح الفرصة إلى إساءة استعمال السلطة وتطبيق القانون.

من أجل التحقق من مدى سلامة لوائح الضرورة، لا بد من عرضها على البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة (156) فيجب عرضها على البرلمان خلال المدة المحددة أعلاه. ولم يحدد الدستور مدة معينة للبرلمان لأبداء رأيه فيها، لذا فإن هذه اللوائح تظل نافذة ومنتجة لآثارها إلى ان يبدي البرلمان رأيه فيها بالموافقة أو الرفض.¹⁵³

ب- دستور قطر: أن الدستور القطري لم يذهب لما ذهب إليه الدستور المصري في التفرقة بين حالتي عدم الانعقاد السابق بيانها، وإنما أعطى حكماً واحداً للحالتين فيجب عرض المراسيم بقوانين على

¹⁵⁰ محمد عبد الباسط، المرجع السابق، ص132، وراجع: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 218-220.

¹⁵¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 925.

¹⁵² محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص270.

¹⁵³ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص348.

المجلس في أول اجتماع له سواء وقع بين أدوار الانعقاد في فصل تشريعي واحد، أو كان في فصلين تشريعيين مختلفين.¹⁵⁴

سبق لنا القول بأنه يجب عرض لوائح الضرورة على البرلمان حتى يقرها، ولكن لنفترض عدم العرض على البرلمان أو تم العرض ولم يقرها البرلمان فماذا يترتب على هذا الأمر؟ هل يكون حكمها البطلان؟ للإجابة عن هذا الاستفسار يتعين علينا التطرق إلى دساتير الدول المقارنة حتى نبين أثر عدم العرض على البرلمان أو عدم إقرار البرلمان للوائح الضرورة وذلك على النحو الآتي: -

1- الدستور المصري: أما في حالة عدم عرض اللوائح في الفترة القانونية المحددة أو إذا تم تقديمها ورفضها البرلمان، فإن قوتها تزول. هذا وفقاً للفقرة التالية "...فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار" المادة (156) من دستور مصر الحالي.

ينبغي أن نبين أن الأثر المترتب على عدم عرض لوائح الضرورة على البرلمان، أو إذا عرضت ولم يوافق عليها هو زوال مالها من قوة القانون، وليس البطلان أو الانعدام كما يبدو من آراء بعض الفقهاء في هذا الشأن. الحجج في ذلك أن النصوص الدستورية نصت صراحة على الزوال.¹⁵⁵

¹⁵⁴ حسن عبد الرحيم ابو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 281.

¹⁵⁵ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 273.

يتضح أن الزوال يكون بأثر رجعي منذ يوم صدورها ، ويكون مقررًا بناءً على نص الدستور لا توجد الحاجة إلى إصدار قرار بخصوصه.¹⁵⁶ ونظراً لأن هناك العديد من المعاملات التي تستقر بناءً على لوائح الضرورة، فإن هذا الزوال يهددها لكونه جزءاً بالغ في الخطورة ، لهذا فإن المادة (156) من دستور مصر أجازت للبرلمان اعتماد نفاذها كلائحة أو تسوية بعض الآثار التي تمت في الماضي على أساسها.¹⁵⁷ هذه الرخصة لا تتحقق إلا إذا تم عرض اللائحة على البرلمان ولم يقرها ، ولكن إذا لم يتم عرضها من الأساس أو عرضت بعد انقضاء الميعاد القانوني المقرر لها ، تزول قوة القانون عن اللائحة وكل ما ترتب عليها من آثار.¹⁵⁸

2- الدستور القطري: أقر المشرع القطري زوال مالها من قوة القانون كما فعل المشرع المصري، ويتضح ذلك حينما نص على "..... ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه". أما بالنسبة للجزء ، فالدستور أوجب على الأمير عرض مراسيم الضرورة على مجلس الشورى، ولكن المشرع القطري لم يرتب أي جزء في حالة عدم العرض على المجلس كما فعل المشرع المصري.

فالدستور القطري قد نص فعلاً على زوال ما لهذه المراسيم بقوة القانون في حال رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد دون تعديل، هذا يدل على أهمية عرضها على المجلس فعدم عرضها يغل يد المجلس التشريعي في ممارسة رقابته على هذه المراسيم، وبالتالي يجب النص في الدستور

¹⁵⁶ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص349.

¹⁵⁷ سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص349.

¹⁵⁸ حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص 925 ومابعداها ، وأنظر : سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص349.

على جزء عدم العرض على مجلس الشورى¹⁵⁹. يؤكد هذا الأمر أن الدستور المصري نص صراحة على زوال مالها من قوة القانون بأثر رجعي إذا لم يتم عرضها على البرلمان دون الحاجة بصدور قرار بذلك، هذا الأمر الذي لم يشر إليه نهائياً النص القطري.¹⁶⁰

إن عدم العرض على المجلس على الرغم من وجوب ذلك بناء على نص القانون، يدل على عدم الاعتداد بقوة الدستور، بالإضافة إلى كونه قرينة قاطعة على عدم توافر شروط الضرورة ويعد تعدياً على سلطة البرلمان واعتداء صارخاً على اختصاصه، وتوليد الشك في شرعية القرارات. لذلك كان يتعين على المشرع الدستوري القطري أن يقرر الجزء الملائم والمناسب لمثل هذا التحايل المقصود وابطال كل ما اتخذه بأثر رجعي أي بقوة الدستور دون أي حاجة لإصدار قرار أو حكم بذلك، مما يحقق الحماية الحقيقية للحقوق والحريات.¹⁶¹

كما انه يجب الملاحظة على أن الدستور القطري قد وضع قيداً على سلطة مجلس الشورى اثناء ممارسته رقابته، وهذا القيد هو صدور الرفض من مجلس الشورى بأغلبية ثلثي أعضائه، مما قد يؤدي إلى ضعف رقابة المجلس لعدم تحقق هذه الأغلبية.¹⁶²

ويثور التساؤل عن حكم لوائح الضرورة إذا تم عرضها على البرلمان ولكن لم يبد البرلمان

رأياً فيها سواء بالقبول أو الرفض؟

¹⁵⁹ ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 446.

¹⁶⁰ ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 446.

¹⁶¹ ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 447.

¹⁶² عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 220، و ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 455.

اختلف الفقهاء في هذا الأمر فهناك من يرى وجوب زوال ما لهذه القوانين من قوة إذا تم عرضها على البرلمان، ولم يبد رأياً بالقبول أو الرفض فيها بعد مدة معقولة من الزمن، فبعض النصوص الدستورية لم تتطلب وجود الرفض الصريح من قبل البرلمان واعتبار صمت البرلمان رفضاً ضمناً.¹⁶³ إلا أن هذا الرأي تحكيمي ولا أساس له من الدستور، فبعض الدساتير لم تقرر زوال قوة القانون عن هذه اللوائح الا في حالتين هما عدم العرض وحالة عدم إقرار البرلمان عليها بعد عرضها عليه¹⁶⁴. ومن الأمثلة الموضحة لذلك نص المادة (156) من دستور مصر الحالي والتي تبين أن لوائح الضرورة لا تفقد قوتها إلا إذا لم يقرها البرلمان، ويفهم من ذلك بأن عرض اللوائح على البرلمان في الميعاد المقرر لها يبقيا نافذة حتى يبدي البرلمان رأيه فيها، لكنها تبقى على طبيعتها الإدارية.¹⁶⁵ ومن مؤيدي هذا الرأي الدكتور محمود حافظ والذي يرى بأن لوائح الضرورة تبقى محتفظة بقوتها وتبقى نافذة إلى أن يبدي البرلمان رأيه فيها صراحة مهما طالّت المدة، وذلك طالما أن المشرع لم يضع حداً أقصى للمدة التي يبدي البرلمان رايه فيها.¹⁶⁶

وقد كان موقف المشرع الدستوري القطري أفضل حيث نجد بأنه قد تقادى هذه المشكلة ونص صراحة على إعطاء البرلمان مهلة أقصاها 40 يوماً من تاريخ عرضها عليه أن يرفضها أو يطلب

¹⁶³ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص273.

¹⁶⁴ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 220، ومحمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 274.

¹⁶⁵ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص351.

¹⁶⁶ محمود محمد حافظ، المرجع نفسه، ص 274.

تعديلها، وإذا صمت وأنقضت هذه المهلة أعتبر كأن الأمر موافقاً عليه ضمناً. هذا ما نصت عليه المادة (70) من الدستور القطري.

ويرى الدكتور إبراهيم المهندي بأنه كان يتعين على المشرع المصري أن يفرض مهله على المجلس التشريعي للبت في هذه القرارات مراعاة للحقوق والحريات كما فعل المشرع القطري.¹⁶⁷

وهل يجوز للبرلمان التعديل في لوائح الضرورة؟

انقسمت الدساتير إلى قسمين، قسم يعطي الحق للبرلمان بالتعديل على لوائح الضرورة بحجة أن البرلمان هو سلطة التشريع الأساسية، وبما أن له حق إصدار القانون وحق التعديل على أي تشريع نافذ، فمن البديهي أن يكون له حق التعديل على مجرد قرارات بقوانين ليست لها قوة القانون إلا إذا وافق عليها البرلمان.¹⁶⁸

والقسم الآخر يرى بعدم إعطاء البرلمان الحق في التعديل بناء على أن هذا الأمر سيؤدي إلى انتشار القلق وإفشاء الفوضى في المراكز القانونية والمساس بالحقوق التي ترتبت واستقرت على أساس هذا القرار بقانون.¹⁶⁹

¹⁶⁷ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 449.

¹⁶⁸ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 457.

¹⁶⁹ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 458.

وأنا نرى انه إذا كان من حق البرلمان أن يرفض هذه المراسيم فله الحق بالتعديل عليها وهذا التعديل يكون بالنسبة إلى المستقبل فقط دون الماضي،¹⁷⁰ بالتالي فلن يمس الحقوق والمراكز التي استقرت بموجب القرار .

ومن الدساتير التي نصت صراحة على منح هذا الحق للبرلمان دستور دولة قطر، و الذي نص في المادة (70) منه على حق مجلس الشورى في تعديل مراسيم الضرورة ولكنه قيد هذا التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه. وهذه الأغلبية التي يشترطها الدستور يصعب تحقيقها في الواقع، فأن ثلث أعضاء مجلس الشورى معينين من قبل الأمير فهناك رابطة أدبية تحول دون التصويت ضد هذه المراسيم.¹⁷¹

أما الدستور المصري فقد خلا من بيان هذا الحق، حيث لم يمنح حق تعديل مراسيم الضرورة للمجلس التشريعي فإما أن يقبلها كما هي أو يرفضها.¹⁷²

5- صحة الإجراءات المتخذة: -

قبل اتخاذ أي اجراء لابد أن يكون تطبيق نصوص القانون العادية لا يكفي لدرء الخطر مما يستدعي تدخل السلطة التنفيذية للتصدي له، ويجب ان يكون الاجراء المتخذ متناسباً مع نوع وشدة

¹⁷⁰ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 458.

¹⁷¹ حسن عبد الرحيم ابو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 282.

¹⁷² إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 458.

الخطر فإن الضرورة تقدر بقدر هذا الخطر. واخيراً لابد أن تكون الغاية من هذا التدخل هي التصدي لهذا الخطر في حدود ما تقتضي المصلحة حتى لا يشوبه عيب إساءة استعمال السلطة.¹⁷³

ثانياً: مدى قوة لوائح الضرورة: -

إن الدستور قد جعل لوائح الضرورة في نفس قوة القانون وليست أقوى منه، لذلك فإن السلطة التنفيذية لها أن تنظم بهذه اللوائح كل ما تنظمه القوانين كفرض العقوبات او الضرائب، ولكنها لا تستطيع أن تتناول التشريع نفسه كتقرير رجعية جريمة من الجرائم مثلاً.¹⁷⁴ فلها أن تلغي أو تعدل أي قانون من القوانين العادية وهي لا تملك مالا يملكه القانون، فليس لها مخالفة الدستور وهذا أمر بديهي لأن لها قوة القانون فقط¹⁷⁵ والقانون أدنى مكانة من الدستور في السلم التشريعي.

وعلى الرغم من ذلك فإن لوائح الضرورة تظل قراراً إدارياً وليست قانوناً إلى أن يصادق البرلمان عليها، وبالتالي يجوز الغاؤها إذا كانت غير مشروعة، وبمجرد مصادقة البرلمان عليها تتحول إلى قوانين.¹⁷⁶

¹⁷³ صلاح صفوت، المرجع السابق، ص90.

¹⁷⁴ عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 220، وسليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 349.

¹⁷⁵ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص274.

¹⁷⁶ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق 351ص.

يتضح من الفقرة السابقة بأن إذا تم عرض لائحة الضرورة على البرلمان وتمت موافقته عليها فتكون لهذه اللوائح قوة القانون من تاريخ صدورهما، وتتحول إلى قوانين تخضع لما يخضع له القانون. أما قبل ذلك فتكون كأبي قرار إداري فتخضع للنظم القانونية للقرارات الإدارية.¹⁷⁷

ولكن عند تطبيق هذا الأمر على دولة قطر وبالنظر إلى القانون بشأن المنازعات الإدارية¹⁷⁸ تم النص في البند 3 من المادة (3) منه على أن تختص الدائرة الإدارية بالنظر في " الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية..."، يتضح أنه حتى لو لم يجز مجلس الشورى المراسيم في حالة الضرورة وظلت قراراً أدارياً إلا أنه لا يجوز الطعن فيها وبالتالي لا تخضع لما تخضع له القرارات الإدارية كإلغاء. هذا فيما يتعلق بتدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة القانون، والآن سننتقل للحديث عن تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد التشريعية التي لها قوة اللائحة في الفصل الثاني.

¹⁷⁷ محمود محمد حافظ، المرجع نفسه، ص273، وانظر: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص222.
¹⁷⁸ قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

الفصل الثاني: تدخل السلطة التنفيذية على مستوى القواعد

التشريعية التي لها قوة اللائحة

تعد اللوائح وسيلة هامة تستخدمها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين، ولتنظيم المرافق العامة والمحافظة على أمن وسلامة الدولة، فتكون الحكومة هي الأكثر دراية بهذه الأمور وكيفية تنظيمها بسن قواعد قانونية لائحية.

لذا نقسم هذا الفصل إلى بحثين، في المبحث الأول نناقش فيه دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية ونبحث فيه عن ماهية اللوائح التنفيذية ونشأتها والسلطة المختصة لتنفيذ القوانين في كل من قطر وفرنسا ومصر، وفي المبحث الثاني نتحدث عن دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح المستقلة على صورة لوائح التنظيم ولوائح الضبط الإداري.

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 أحياناً باللوائح التكميلية، والتي يتم من خلالها تنفيذ القوانين بقصد تيسير تطبيقها وتفصيلها بمعنى أوضح¹⁷⁹.

¹⁷⁹ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين (رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

تقوم السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح بناء على نص دستوري يجيز لها ذلك، أو عن طريق دعوة صريحة من البرلمان لها بأن تقوم بإصدار مثل هذه الأحكام التنفيذية، وهنا يجب التفرقة بين ما إذا كانت هذه الدعوة من أجل تنفيذ أحكام القانون فتدخل من ضمن اللوائح التنفيذية¹⁸⁰ شريطة أن يكون هناك أساس دستوري لكل ذلك، وإما من أجل المساهمة في العملية التشريعية فتكون من قبيل اللوائح التفويضية التي سبق لنا التحدث عنها في الفصل الأول.¹⁸¹

ينقسم هذا المبحث إلى قسمين الأول اللوائح التنفيذية على المستوى الموضوعي (المطلب الأول)، والقسم الثاني اللوائح التنفيذية على المستوى العضوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اللوائح التنفيذية على المستوى الموضوعي

يقصر عمل القانون على وضع المبادئ العامة دون تفصيلها في حين أن اللائحة التنفيذية تقوم على سن الأحكام التفصيلية والتوضيحية اللازمة لوضع القانون محل التطبيق.¹⁸²

وقد منحت جميع الدول حق إصدار اللوائح التنفيذية للسلطة التنفيذية، والحكمة من ذلك إن الحكومة هي الأكثر اتصالاً 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

¹⁸⁰ كان تصاغ مادة في القانون على شكل أمر بتنفيذ القانون من قبل السلطة المختصة بتنفيذه، وهي السلطة التنفيذية، راجع: محمود محمد على صبره، المرجع السابق، ص 161.

¹⁸¹ عبدالحفيظ الشيمي، مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون - جامعة قطر، 2017، ص 394-395.

¹⁸² محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 121.

شروط تنفيذها تتغير وفقاً لتغيرات المجتمع، فلو وضعت هذه الشروط في صلب القانون لتعين تغييرها من وقت لآخر مما يشكل عبء على السلطة التشريعية ويعيق الاستقرار التشريعي في الدولة.¹⁸³

كما أن السلطة التنفيذية تتمتع بالوقت الكافي حتى تعهد دراسة المسائل التفصيلية إلى الخبراء والمختصين على عكس السلطة التشريعية التي تكون مقيدة بأدوار انعقاد لمدد محددة فلا يكون لها الوقت الكافي للتعهد للخبراء والمختصين بذلك، مثال على ذلك أن القانون قد ينص على عدم جواز فتح محل عام إلا بعد الحصول على رخصة سابقة، وترك التفاصيل المتعلقة بإجراء طلب إصدار هذه الرخصة من تقديم المستندات والبيانات المطلوبة وكيفية الحصول عليها إلى السلطة التنفيذية حتى تصدر في أمرها لائحة تنفيذية.¹⁸⁴

وهذا الحق يستند إلى الدستور ويترتب عليه أن المشرع العادي لا يستطيع أن يحول بين الحكومة وبين ممارسة هذا الحق، وإن الحكومة تباشر هذا الحق دون الحاجة لدعوة من البرلمان.¹⁸⁵ ولهذا فنرى بأن جميع الدساتير قامت بإعطاء هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية¹⁸⁶، وغالباً ما يتم إدراج هذا الحق من ضمن الأحكام الختامية في القوانين الصادرة.¹⁸⁷ ونتحدث في هذا المطلب عن تعريف اللوائح التنفيذية وحدود هذه اللوائح. وذلك كالتالي: -

¹⁸³ محمد نجيب أحمد الكتبي، النظام القانوني للوائح الإدارية التنفيذية، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، ليبيا، س 1،

ع1، 2013 م، ص 7، وحسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 276.

¹⁸⁴ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 121.

¹⁸⁵ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 25.

¹⁸⁶ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 442.

¹⁸⁷ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 291.

الفرع الأول: 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 الأصيل في إصدار هذه اللوائح لتسهيل مهمة تنفيذ القوانين.¹⁸⁸ وبالتالي فهي مجرد أداة لتنفيذ القانون ، وليس لها أن تنص على إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام القوانين أو الاعفاء منها.¹⁸⁹ وقد عرفها الدكتور محمود محمد حافظ بأنها " اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ العامة الواردة في صلب القانون"¹⁹⁰، وعرفها الفقيه ديجي بأنها تلك التي "تضع تفاصيل القانون".¹⁹¹

ووفقاً للمعيار الموضوعي فإنها تتضمن قواعد عامة مجردة ولكن طبقاً للمعيار الشكلي فقد اعتبرها القضاء أعمالاً إدارية، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء من ناحية الإلغاء أو التعويض¹⁹²، وأكدت محكمة القضاء الإداري المصرية هذا الرأي بقولها: ". أما الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية ولو كانت في مقام التشريع كاللوائح وغيرها فإنها تخضع لرقابة القضاء وتكون رقابته عليها هي عين رقابته على

¹⁸⁸ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري "دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر"، منشأة المعارف، الإسكندرية، م 2005، ص 65.

¹⁸⁹ محمود محمد على صبره، المرجع السابق، ص 24.

¹⁹⁰ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 245.

¹⁹¹ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 33.

¹⁹² محمد المسلماني، المرجع السابق، ص 104.

سائر القرارات الإدارية، ويقبل الطعن عليها بجميع الطعون".¹⁹³ ولعل السبب الرئيسي لاختصاص السلطة التنفيذية هو تأمين تطبيق القوانين.¹⁹⁴

ومما يجب ملاحظته، انه في حال عدم صدور لائحة تنفيذية لا يؤدي ذلك إلى وقف تنفيذ القانون حتى تصدر، فإذا كان باستطاعة الإدارة تنفيذ القانون دون الحاجة إلى انتظار صدور اللائحة فلا يوجد أي مبرر من تعليق القانون أو تعطيله انتظاراً لحين صدور اللائحة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.¹⁹⁵

الفرع الثاني: - حدود اللوائح التنفيذية: -

من البديهي أن للقرارات التنفيذية حدوداً لا يجوز لها تجاوزها، ويكون الأمر سهلاً لتحديدها إذا نص عليها المشرع صراحة في القانون، ولكن هذا الأمر لا يحدث إلا إذا قام المشرع بدعوة الحكومة لإصدار هذه اللائحة التنفيذية،¹⁹⁶ فإذا وجدت هذه الشروط، تُعين 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.¹⁹⁷

¹⁹³ حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1953/4/27-مجموعة-المجلس- س 7 ص 1000.

¹⁹⁴ عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري - دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد -، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 529.

¹⁹⁵ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 276.

¹⁹⁶ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 449.

¹⁹⁷ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 248.

ولكن تتحقق الصعوبة في الحالات الأخرى التي تقوم السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها بإصدار هذه اللوائح استناداً للدستور، فهذا لا يعني عدم التزامها بحدود معينة، فلا بد من وجود حد تقف عنده هذه اللائحة¹⁹⁸، فلا تستطيع أن تحتوي على أحكام تتضمن تعديلاً أو تعطياً 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.¹⁹⁹ فلو تضمنت اللائحة مثل هذه الأحكام فتكون باطلة، والقول بغير ذلك يؤدي إلى التدخل في اختصاص السلطة التشريعية وبالتالي تنعدم اللائحة، فهذه الأحكام يجب أن تأتي على شكل قانون وليس على شكل لائحة.²⁰⁰

وعند النظر إلى الدساتير المختلفة يتبين لنا أنها قد سلكت مسلكين في تحديد نطاق اللائحة وكانت كالتالي²⁰¹:

1. وضع نص دستوري عام دون تقييد أو تحديد، كما جاء في نص المادة (21) من الدستور الفرنسي الحالي، وإذا كان يستنتج منها بأن صلاحية الوزير الأول بإصدار اللوائح التنفيذية، إلا أنه يلاحظ عدم وجود قيد دستوري مباشر على سلطة الوزير الأول، ولكن تأتي هذه الحدود لللائحة التنفيذية من خلال الدور الوظيفي الذي تقوم به اللائحة المستقلة في الدستور الفرنسي، فحيث أن الدور الوظيفي لللائحة المستقلة هو إيجاد أحكام تشريعية جديدة، فإن ذلك يقيد دور

¹⁹⁸ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 31.

¹⁹⁹ مازن راضي. الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 273.

²⁰⁰ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، 396.

²⁰¹ محمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع السابق، ص 11.

الوزير الأول عند إصدار اللوائح التنفيذية حيث لا يجوز للوزير الأول أن يصدر لوائح تنفيذية تتضمن أحكاماً جديدة وإلا كانت لوائح مستقلة وفقاً للدستور الفرنسي.

2. وضع نص دستوري محدد، يضع حداً ويقيّد اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية، وهذا ما نص عليه الدستور المصري لعام 1971 حيث نص في المادة (144) منه على أن : (يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها) .

وجدير بالذكر بأن اتجاهات الفقه قد اختلفت حول تحديد مفهوم التنفيذ للوائح التنفيذية، بمعنى

آخر اختلفوا في تحديد الحد الذي تقف عنده اللائحة، وقد انقسموا إلى اتجاهين وهما: -

1. المعنى الواسع لمدلول التنفيذ: -

أنصار هذا الرأي يرون أن دور اللائحة التنفيذية لا يقتصر على وضع الاحكام التفصيلية للقواعد العامة والإجمالية المنصوص عليها في الدستور فقط، وإنما يتعدى ذلك فلها أن تتضمن قواعد عامة أو أحكام توجد نواتها في نصوص القانون، ومن هنا لها أن تضيف أحكاماً جديدة ذات علاقة غير مباشرة مع نصوص القانون، فيكتفي أن تكون متفقة صراحة أو ضمناً مع الهدف الذي يسعى القانون لتحقيقه. فأنهم يرون أن وظيفة اللائحة التنفيذية لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون ويتعين عليها أن توازن وتعمل على الملائمة بين أحكام القانون واعتبارات الحياة العملية.²⁰²

²⁰² سليمان محمد الطماوي المرجع السابق، ص 449، ومحمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع السابق، ص 12، وراجع أيضاً: عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 33.

2. المعنى الضيق لمدلول التنفيذ: -

أنصار هذا الاتجاه يرون أن مهمة اللائحة التنفيذية تقتصر على إيراد الأحكام التفصيلية للقانون دون إضافة أحكام جديدة، وبالتالي لا يجوز لها أن تعالج موضوعات لم يتعرض لها القانون، فهي كآلة المتحركة التي تقودها نصوص القانون، مما يعني إنها لا بد أن تحتوي على أحكام تنفيذية بحتة. وقد ذهبوا إلى عدم مشروعية أي إضافة تأتي بها اللائحة على نصوص القانون.²⁰³ وهذا ما كان يسري في ظل الدستور المصري لسنة 1923 والذي نص في المادة (37) منه بأن الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وإذا أضافت اللائحة أمراً جديداً تكون قد خرجت من نطاقها وصارت معيبة.²⁰⁴ وهذا ما تم النص عليه في الدستور المصري الحالي لسنة 2012 المعدل 2014 حيث نصت المادة (170) من الدستور المصري على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه". يتضح من نصوص الدستور المصري، أنها تحدثت عن اللوائح باستعمال عبارة الالتزام فتبقي اللائحة ملتزمة بحدود القانون وداخل دائرة القواعد التي أوردتها²⁰⁵، فإذا تجاوزت اللائحة أحكام القانون

²⁰³ محمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع السابق، ص 13.

²⁰⁴ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 449.

²⁰⁵ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 252-255.

يكون من حق المحاكم العادية الامتناع عن تطبيقها، ومن حق القضاء الإداري الحكم بإلغائها والقضاء بالتعويض، وأما فيما يتعلق بتقدير شرعيتها فهذا الأمر متروك لتقدير القضاء ذاته.²⁰⁶

وفي نظرنا أنه على الرغم من الأسس التي ارتكزت عليها الجهات المختلفة إلا أنه لا يمكن الارتكاز عليها لتحديد معنى التنفيذ، فلا يصح منح الحكومة السلطة المطلقة في إصدار اللوائح التنفيذية والسماح لها بإضافة أحكام جديدة دون وضع قيد عليها، ولا يصح أيضاً شل يد الحكومة عن إصدار هذه اللوائح بشكل مطلق، فإننا نرى أهمية وضع موازنة بين الأمرين، بحيث يكون للسلطة التنفيذية الحق في إضافة أحكام إلى قواعد القانون ولكن بشرط أن تكون هذه الإضافة ضرورية ولازمة لتنفيذ القانون، ولا تحتوي على تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذه.²⁰⁷

وعلى السلطة التنفيذية القيام بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين في وقتها المناسب، وذلك لأن أي تأخير عن هذا الإصدار قد يعد مشكلة يترتب عليها عدم تنفيذ القوانين في أغلب الأوقات، وأسباب التأخير قد تكون فنية حيث أن الحكومة تقوم بدراسة القانون للبحث في مضمونه والغاية منه، حتى تُحقق دور اللائحة بشكل فعال. وقد تكون لأسباب سياسية كأن يكون القانون غير مقبول لدى الرأي العام ويحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة لتنفيذه.²⁰⁸

²⁰⁶ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 919.

²⁰⁷ محمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع السابق، ص 14.

²⁰⁸ محمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع نفسه، ص 16.

وتثور المشكلة إذا قامت الحكومة بتأخير إصدار اللائحة التنفيذية لأسباب وهمية وغير

موجودة، فهل يترتب عليها أي مسؤولية؟

لم يعترف الفقه التقليدي بوجود أي التزام قانوني على الحكومة بإصدار اللوائح التنفيذية ، وإنما اعترف لها بالتزام سياسي فقط ، ولكن الاكتفاء بهذا الالتزام السياسي يتيح للسلطة التنفيذية الحؤول دون نفاذ القوانين التي وضعتها السلطة التشريعية عن طريق الامتناع عن إصدار اللوائح المنفذة لهذه القوانين، وهذا ما حدث في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة فكثيراً ما أهملت الحكومة إصدار اللوائح التنفيذية مما أدى الى عدم تنفيذ القوانين ، وواجه مجلس الدولة الفرنسي هذا الأمر بالتمسك بنفاذ القوانين مادام أن هذا النفاذ ممكناً والتزام الحكومة بإصدار اللائحة التنفيذية اذا كان تنفيذ القانون مستحيلاً دونها ، بعبارة أخرى عدم صدور اللائحة لا يؤثر على نفاذ القانون طالما هذا النفاذ ممكناً من الناحية الشكلية والقانونية.²⁰⁹

ولكن إذا تعطل تنفيذ القانون الجديد فالقانون القديم الملغى يظل نافذاً، وهذا ما كان سائداً في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة، وهو ما جاء في حكم المجلس الفرنسي في قضية Clauzel²¹⁰. وقد أخذ به مسلك مجلس الدولة المصري ويتضح ذلك من خلال فتوى قسم الرأي في 2 مارس 1952 فيما يتعلق بتنفيذ القانون رقم 633 لسنة 1953 بشأن انشاء اللجان العملية الدائمة وجاء فيه " أن نفاذ القوانين لا يكون معلقاً على صدور اللوائح التنفيذية التي تحيل عليها إلا في حالتين: الأولى أن

²⁰⁹ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص29.

²¹⁰ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 8 يناير لسنة 1954 في قضية "Clauzel" المجموعة ص24.

ينص القانون صراحة على أن نفاذه مرهون بصدور لائحة تنفيذية، والثانية أن يكون تنفيذ القانون مستحيلاً إلا بصدور هذه اللائحة".²¹¹

المطلب الثاني: اللوائح التنفيذية على المستوى العضوي

تتخذ النظم القانونية المقارنة منهجين بالنسبة للسلطة المختصة في إصدار اللوائح التنفيذية، حيث أن البعض يتيح إصدار اللوائح التنفيذية لسلطات مختلفة على سلم السلطة التنفيذية، بدايةً من رئيس الدولة ومروراً برئيس مجلس الوزراء وتنتهي بالوزراء، فيلاحظ في هذا الأمر أن هناك تناسباً طريداً بين أهمية القانون وبين السلطة التنفيذية المختصة بإصداره فلو كانت المسألة القانونية ذات أهمية كبيرة يتم تخويل أعلى جهة في السلطة التنفيذية لوضع لوائح تنفذ هذه المسائل والعكس صحيح. وهناك جهة أخرى تجعل هذا الاختصاص بيد سلطة إدارية واحدة دون غيرها،²¹² وهذا المنهج الذي أخذ به المشرع الدستوري القطري حيث أعطى هذا الاختصاص لمجلس الوزراء.

اختلفت الدساتير اختلافاً واضحاً في تبنيها طرق الاعتراف للإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية، فبعضها لم تسلك طرقاً واضحة ومفهومة يستطيع من خلالها الأفراد التوصل بسهولة ويسر إلى معرفة مرادها الفعلي في تقرير من له حق إصدار هذه اللوائح، مما يتعين البحث في مضمون النصوص الدستورية للتوصل إلى نية المشرع الحقيقية في تقرير حق مباشرة هذه السلطة.²¹³ والشكل الصحيح الذي تصدر به هذه اللوائح مما يتعين علينا النظر في كل دولة على حده للتوصل إلى من هو الشخص

²¹¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 448.

²¹² عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص 396.

²¹³ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 50.

المعني بإصدار اللوائح التنفيذية وكيفية الشكل الذي تصدر به في كل من فرنسا ومصر وقطر في الفرع الأول، ونترك الفرع الثاني للتحدث عن الأثر المترتب على دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية لإصدار هذه اللوائح.

الفرع الأول: الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية: -

أولاً: جمهورية فرنسا: -

نستطيع تقسيم المراحل التي تمت في فرنسا لتقرير سلطة تنفيذ القوانين إلى ثلاث مراحل:

1- مرحلة عدم الاعتراف للحكومة بسلطة لائحية : اعتقد رجال الثورة الفرنسية في بادئ الأمر أن الاعتراف للسلطة التنفيذية بالحق في إصدار اللوائح التنفيذية يمثل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة الأمة، فطالما أن البرلمان هو الذي يضع القوانين فكان يتعين عليه أن يضع بنفسه اللوائح المعنية بتنفيذ هذه القوانين، لذا لم يتم النص على حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية في أول دستور للثورة الفرنسية الصادر عام 1791 وتجسد ذلك في النص الصريح للمادة السادسة منه والتي جعلت وظيفة التشريع بمعناه الواسع سواء كان في صورة تعليمات تشريعية أو تفصيلية من اختصاص الجمعية التشريعية للثورة الفرنسية وانكرت على الحكومة وضع اللوائح التنفيذية، واستمر هذا الأمر إلى ظهور دستور السنة الثامنة.²¹⁴

²¹⁴ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 23- 24.

2- مرحلة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار اللوائح التنفيذية، استدعى الواقع العملي ضرورة السماح للسلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح، فتم السماح للملك بإصدار اللوائح التنفيذية من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من البرلمان. إلا أن هذا الحق لم يظهر في فرنسا إلا في عام 1799 في ظل دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية كما سبق لنا القول، والذي قلب الموازين السائدة في ذلك الوقت فجعل حق وضع اللوائح التنفيذية حقاً أصيلاً للسلطة التنفيذية بجانب قيامها بوظيفة تنفيذ القوانين، وهذا الأمر يرجع إلى الصيغة الموجودة في نص المادة (44) من دستور سنة 1799 والتي أعطت رئيس الدولة سلطة إصدار اللوائح والأوامر المهمة لتنفيذ القوانين ، هذا الأمر جعل للحكومة سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لأول مره في تاريخ فرنسا وظل الأمر على هذا النهج حتى صدور دستور فرنسا لسنة 1848²¹⁵.

3- مرحلة التخلي عن فكرة إدراج نص خاص في الدستور يخول الحكومة صراحة إصدار اللوائح التنفيذية، تبدأ هذه المرحلة من ظهور دستور الجمهورية الثانية لسنة 1848 إلى صدور دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وتم الاكتفاء فيها بالنص العام الذي يخول الحكومة سلطة تنفيذ القوانين والمحافظة عليها، حيث جاء في نص المادة 49 من دستور سنة 1848 بأن " يشرف رئيس الدولة على تنفيذ القوانين..". ويتضح من هذه المادة الدستورية أن الحكومة تستند في وضع اللوائح التنفيذية إلى وظيفة تنفيذ القوانين باعتبار أن الأسلوب اللائحي من أساليب تنفيذ القوانين المعترف

²¹⁵ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 51.

بها.²¹⁶ وفي دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 نص على ذلك في المادة (21) منه وأعطى الوزير الأول حق تنفيذ القوانين.

ولما سبق التطرق له فالدساتير الفرنسية خاصة دساتير الجمهورية الثالثة والرابعة والخامسة خلت من أي نص صريح يخول الحكومة السلطة اللائحية لإصدار هذه اللوائح، وبهذا نستبعد الفرض الذي ينص الدستور صراحة فيه على إصدار هذه اللوائح في فرنسا.

وجدير بالذكر بأن الدساتير الفرنسية بدءاً بدستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 قد اتجهت إلى تعزيز سلطة رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) على حساب سلطة رئيس الجمهورية بالذات في مجال تنفيذ القوانين، فأصبح رئيس مجلس الوزراء رئيساً للسلطة التنفيذية وبالتالي تقع عليه مسؤولية تنفيذ القوانين²¹⁷، وترتب على ذلك أن يطلق على الأعمال الصادرة من رئيس مجلس الوزراء اسم "مراسيم" في حين أنها كانت لا تطلق إلا على الأعمال الصادرة من رئيس الجمهورية، كما أن مباشرة الاختصاصات اللائحية أصبحت مقسمة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. وأخذ دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 نفس هذا المسلك، فوضع فرنسا الحالي يعطي الحق لرئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) صفة رئيس السلطة التنفيذية فيكون هو المسؤول عن تنفيذ القوانين وهو المعني بإصدار اللوائح التنفيذية، وبهذا يكون الدستور الفرنسي قد جعل اختصاص إصدار اللائحة التنفيذية اختصاصاً أصيلاً للوزير الأول مما يجعل اللوائح التنفيذية في

²¹⁶ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 52، لمزيد من التفاصيل راجع عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 529.

²¹⁷ نصت المادة 47 من دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 على أن " يتكفل رئيس المجلس بالسهرة على تنفيذ القوانين..".

فرنسا تصدر كقاعدة عامة على شكل مراسيم ، وهذا لا يعني بأن دستور 1958 يسلب من رئيس الجمهورية حق ممارسة اختصاص وضع اللائحة التنفيذية ، فلقد أشارت المادة 13 منه إلى حق الرئيس في التوقيع على المراسيم اللائحية التي يصدرها الوزير الأول إذا كانت خاضعة لمداولة مسبقة في مجلس الوزراء ، ومن هنا يتضح لنا دور رئيس الجمهورية في المشاركة في إصدار اللوائح التنفيذية فالتوقيع يعد من قبيل المشاركة الحقيقية من قبل الرئيس ، فمفهوم التوقيع أوسع من مجرد كونه إجراء شكلياً .²¹⁸

لذا فالأصل العام في فرنسا بأن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية من اختصاص الوزير الأول، ولكن إذا خضعت اللوائح التنفيذية لشرط 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.

وأما فيما يتعلق بالشكل الذي تصدر به فقد اتفقت الدساتير الفرنسية المتعاقبة على شكل موحد تصدر به اللوائح التنفيذية سواء كانت صادرة كأصل عام من الوزير الأول أو كاستثناء من رئيس الجمهورية فأنها تصدر على شكل مراسيم بدرجات متفاوتة وإجراءات مختلفة، وتنقسم هذه المراسيم إلى خمسة أقسام وهي²¹⁹ :-

²¹⁸ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 78 -ص84، وراجع عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص529.

²¹⁹ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص86 -93.

1. لائحة إدارة عامة: -

أن هذا النوع من المراسيم يتطلب لصدوره توافر ضوابط معينة، فلا تصدر إلا بناء على دعوة صريحة من المشرع على شكل نص خاص في القانون يسمح للحكومة بإصدارها، وبعدها يجب على الحكومة استشارة الجمعية العمومية لمجلس الدولة، لتأخذ رأيه في الموضوع وبالتالي فهي لا تستطيع أن تتجاهل ذلك الشرط الأساسي في الاستشارة الإجبارية، ولا تستطيع الحكومة أن تخرج عن شكل إصدارها المتمثل بلوائح إدارة عامة فليس لها أن تصدر اللائحة على شكل مرسوم عادي.

2. مرسوم صادر بعد أخذ رأي مجلس الدولة:

تصدر هذه المجموعة من المراسيم اللائحية التنفيذية من الحكومة بناء على دعوة خاصة من المشرع، أو بصورة تلقائية دون أي إلزام من جانب البرلمان. ويتفق هذا النوع من المراسيم مع لائحة الإدارة العامة في أهمية استشارة مجلس الدولة، ولكن يتبين لنا الاختلاف في أن الاستشارة بالنسبة للمرسوم الصادر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء يكفي فيه أخذ رأي قسم أو أقسام معينين من مجلس الدولة، هذا على خلاف لائحة الإدارة العامة التي تشترط أخذ رأي الجمعية العمومية.

كما أن هذا النوع من اللوائح غير مقيد على مجال تنفيذ القوانين فقط، بل للحكومة أن تصدر مرسوماً لتنظيم بعض المواضيع بناء على نص خاص من القانون بعد استشارة مجلس الدولة.

3. مرسوم صادر بعد المداولة في مجلس الوزراء :

نقصد بهذا المراسيم الصادرة من مجلس الوزراء، فيجب أن يحمل هذا المرسوم توقيع رئيس مجلس الوزراء وتوقيع جميع الوزراء، بجانب توقيع رئيس الجمهورية، حيث أن المادة (13) من الدستور الفرنسي الحالي قد نصت على حق رئيس الجمهورية في التوقيع على تلك المراسيم مما يعد مساهمة من قبله في إصدارها، ولهذا نرى بأن المرسوم اللائحي التنفيذي المتداول في مجلس الوزراء لا يدخل من ضمن مجموعة الأعمال التي ينفرد بها رئيس الوزراء بإصدارها وحده، وإنما هي ناتج اشتراك كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء معاً.

4. مرسوم صادر على شكل لائحة إدارة عامة: -

يقصد بهذا النوع من المراسيم اللائحية، كل عمل صادر من الحكومة بناءً على دعوة من البرلمان من أجل تنظيم مواضيع معينة، اشترط القانون أن يصدر بها مرسوم على شكل لائحة إدارة عامة.

5. مرسوم عادي:

هذا النوع من المراسيم يعد الأقل تعقيداً نظراً لعدم اشتراط صدوره لإجراءات معينة أو شكل معين، لهذا يكتسب صفة المرسوم العادي، حيث نص الدستور الفرنسي الحالي على وضع رئيس الوزراء هذا النوع من المراسيم دون مشاركة هيئة أو جهة أخرى، ودون الحاجة للرجوع فيه إلى مجلس الوزراء أو حتى إلى مجلس الدولة للتشاور معهم في أمر إصداره. وللإدارة أن ترى باعتبارات تقدرها الحاجة لإخضاع المرسوم العادي لاستشارة مسبقة، وفي هذه الحالة فإن مجلس الدولة الفرنسي قضى بضرورة استشارة الجمعية العمومية لمجلس الدولة، وعدم الاكتفاء باستشارة قسم معين.

ويصدر المرسوم العادي متضمناً توقيع رئيس الوزراء وهو صاحب الاختصاص اللائحي الأصيل في فرنسا وتوقيع الوزراء، أو توقيع الوزير المكلف بالتنفيذ، دون الحاجة لتوقيع رئيس الجمهورية. ويعد المرسوم العادي هو الوضع الطبيعي لمباشرة السلطة اللائحية الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية المستمد مباشرة من الدستور دون الحاجة للوقوف على تدخل المشرع للنص على إصدار اللائحة ودون الحاجة لمشاركة هيئة أخرى أو جهة أخرى في هذا الأمر، وهذا ما يفهم من نص المادة (21) من دستور سنة 1958 الحالي، التي جعلت القاعدة العامة هي اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية من قبل رئيس الوزراء مباشرة، فإذا صدرت بطريقة أخرى يعد ذلك استثناء على القاعدة.

ونلخص تقسيمنا السابق لأنواع المراسيم اللائحية في فرنسا بأن الحكومة في حالة واحدة تفقد حرية اختيار شكل اصدار اللائحة التنفيذية، وهي في حالة " لائحة الإدارة العامة "، ولكن إذا كان القانون لم ينص على ذلك، فتسترد الحكومة حريتها في تقدير شكل إصدار هذه اللوائح سواء كان على شكل مرسوم بسيط أو مرسوم صادر من مجلس الوزراء أو مرسوم صادر بعد استشارة مجلس الدولة.

ثانياً: جمهورية مصر العربية:

لقد نصت الدساتير المصرية المتعاقبة على سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، ولكنها أعطت هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية ونرى ذلك في دستور سنة 1923 حيث نص في المادة (37) منه على أن " الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها" فالدستور المصري كان وقتها صريحاً في تحديد شكل إصدار اللوائح التنفيذية، فالأصل إنها تصدر على شكل قرارات صادرة من رئيس الجمهورية.

وجدير بالذكر بأنه ثار خلافٌ قديم في ظل دستور مصر لسنة 1923 ، حول الشكل الذي تصدر به اللوائح التنفيذية ، فذهب جانب من الفقهاء إلى أن يكون إصدارها على شكل مراسيم²²⁰ وبالتالي لا يجوز للبرلمان دعوة الوزير لإصدار هذا النوع من اللوائح، مثال على ذلك: حكم محكمة الإسكندرية بتاريخ 28 أبريل سنة 1935، وقد تمسك أصحاب هذا الرأي ومن بينهم الدكتور وحيد رأفت بظاهر النص الدستوري آنذاك والذي نقل كل الحق من الوزراء إلى الملك في وضع اللوائح التنفيذية بعبارة أخرى أن دستور مصر لسنة 1923 اشترط أن تكون الأداة الوحيدة لوضع اللوائح التنفيذية على شكل مراسيم فلا يجوز أن تتخذ اللائحة شكل قرار وزاري أو قرار مجلس الوزراء .²²¹

وذهب جانب ثان إلى جواز صدور اللوائح التنفيذية على شكل قرار وزاري ، والاتجاه الأخير يرى أنه لا يجوز للوزراء إصدار اللوائح التنفيذية إلا في حالة دعوة البرلمان لهم بنص صريح وفي غير ذلك تكون أداة إصداره هي المراسيم.²²² إلا أن الاتجاه الأخير غير سليم ذلك لأن اختصاص تنفيذ القانون اختصاص أساسي للسلطة التنفيذية تستمد مباشرة من الدستور فيجوز لها القيام به متى ما دعت الحاجة لذلك ، فإذا لم يتم السماح لها بممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على دعوة البرلمان لها فنكون بصدد تقييد اختصاص من اختصاصات السلطة التنفيذية.²²³

²²⁰ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 128.

²²¹ وحيد فكري رأفت، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، 1938، ص394.

²²² عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص26.

²²³ وحيد فكري رأفت، المرجع السابق، ص 394.

وترى الدكتور بدرية الصالح طالما أن الدستور لم يحدد وقتها الأداة لإصدار اللائحة التنفيذية صراحة فهذا يعني جواز صدورها بأداة أدنى من المرسوم وذلك يكون على حسب تقدير السلطة التنفيذية، الذي ترك لها حرية اختيار الشكل الذي تصدر به اللوائح التنفيذية لكونه أحد المسائل الإدارية التي لا دخل للدستور فيها.²²⁴

وتغير هذا الأمر بالنسبة للدساتير التي جاءت بعد الدستور المصري لسنة 1923 ، التي أعطت الوزراء الحق في وضع لائحة تنفيذية للقوانين في حالتين أحدهما حالة التفويض الصادر من رئيس الجمهورية والحالة الثانية إذا كان هناك نص في القانون ينص على ذلك ،²²⁵ ويتضح ذلك من دستور الثورة الصادر سنة 1956، والذي نص في المادة (101) على أن "رئيس الجمهورية يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعهد القانون إلى غيره بوضع هذه اللوائح"، وكذلك في دستور سنة 1971 والذي نص على أن " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره في إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه " هذا وفقاً للمادة (144) منه .²²⁶

ولما سبق نستطيع القول بأن المادة (144) من الدستور المصري لسنة 1971 ، قد نصت على ثلاث فرضيات لإصدار اللوائح التنفيذية حينها وكانت : أولاً أن الأصل في هذه اللوائح صدورها

²²⁴ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 137.

²²⁵ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القانون، المرجع السابق، ص 117.

²²⁶ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 246، وراجع عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 301 وما بعدها.

بقرار من رئيس الجمهورية، ثانياً أن رئيس الجمهورية يستطيع تفويض رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء بإصدارها ، ثالثاً يجب أن ينص القانون بنفسه على الجهة التي تملك الحق في إصدارها ، مما يتعين أن تصدر من الجهة المذكورة بنص القانون، ويعتبر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 17 مايو 1986 والذي نص بعدم دستورية قرار محافظ المنيا رقم 153 لسنة 1982 من أهم الأحكام الصادرة من القضاء الدستوري في هذا الأمر.²²⁷

يتضح لنا من دستور سنة 1956 ودستور سنة 1971 بأن حق سن اللوائح التنفيذية لم يمنح لجميع أعضاء السلطة التنفيذية أياً كان موقعهم في السلم الإداري، وإنما منح لرئيس الجمهورية وحده ولا يمتد هذا الحق لغيره إلا بتفويض صادر من رئيس الجمهورية نفسه أو بنص قانوني صريح يجيز ذلك.²²⁸

إلا أن هذا الأمر قد تغير بالنسبة لدستور مصر الحالي لسنة 2012 المعدل 2014، فقد نصت المادة (170) منه على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو اعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه "، فيكون الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء وله أن يفوض غيره، ولل قانون أن يكلف جهة معينة غير رئيس مجلس الوزراء بالقيام بهذا الإصدار.

²²⁷ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص916.

²²⁸ محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص122.

ثالثاً: دولة قطر:

بالرجوع إلى النظام الأساسي لسنة 1972 المؤقت المعدل يتضح لنا أنه كان على نفس مسلك الدستور الدائم لدولة قطر وذلك من خلال نص المادة (34) والتي أعطت بدورها اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية لمجلس الوزراء باعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات، والإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات وأحكام المحاكم، ومن الأمثلة على أحدث اللوائح التنفيذية في دولة قطر، القرار الوزاري رقم (168) لسنة 2017 بإصدار لائحة منح شهادة المطابقة القطرية للمنتجات الإنشائية، والقرار الوزاري رقم (60) لسنة 2018 بإصدار لائحة منح علامة الجودة القطرية. حددت المادة (121) من الدستور الدائم لدولة قطر اختصاصات مجلس الوزراء وكان من بينها: "2- اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها. 3- الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات...."، يتضح لنا من خلال البند 2 و3 من المادة 121 أن إصدار اللوائح التنفيذية اختصاص من اختصاصات مجلس الوزراء في دولة قطر، فمجلس الوزراء هو الجهة المختصة بوضع اللوائح التنفيذية بعدما تم أعداد مشاريعها من قبل الوزارات وباقي الأجهزة الحكومية في دولة قطر²²⁹.

واشترطت المادة (125) من الدستور أن يتم رفع القرارات الصادرة من مجلس الوزراء والتي يصدر بتحديد قرار أميري إلى سمو الأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً للدستور. وحدد القرار الأميري رقم (29) لسنة 1996 قرارات مجلس الوزراء التي يجب أن ترفع إلى الأمير للتصديق عليها

²²⁹ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص397.

والذي لا يزال قيد التطبيق إلى يومنا الحالي²³⁰، وجاء في المادة (1) النص على أن ترفع إلى الأمير اللوائح والقرارات التي تصدر أو تعتمد من مجلس الوزراء. ومن أمثلة اللوائح التنفيذية التي صدقت أميرياً: - قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية، وقرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015.²³¹

ويتعين علينا أن نوضح بأن 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.²³²

²³⁰ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص276.

²³¹ للاطلاع على تطبيقات أخرى لفكرة اللوائح التنفيذية في دولة قطر يمكن الرجوع إلى موقع الميزان: www.almeezan.qa

²³² محمد بن علي الكبيسي، أين المحكمة الدستورية؟، جريدة الشرق، قطر، 2015/4/19.

الفرع الثاني: - 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 تنفيذاً 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.²³³

ولكن يثار التساؤل هنا عن ماهية الآثار المترتبة على هذه الدعوة؟ تتمثل الآثار بالتالي:

1- 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 البرلمان²³⁴، وإذا لم تصدر اللائحة في الوقت المحدد من البرلمان تترتب على السلطة التنفيذية مسؤولية سياسية أمام البرلمان، ومعنى ذلك بأن اللوائح الصادرة في الوقت المحدد تكون لوائح مشروعة، وخلال الفترة التي يتأخر فيها صدور اللوائح الجديدة تعد اللوائح القديمة لاغية دون أن يحل محلها شيء، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.²³⁵

²³³ محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 245.

²³⁴ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 27.

²³⁵ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 444.

2- إذا تمت دعوة البرلمان، يتم وقف تنفيذ التشريع الذي علق تنفيذه على شرط إصدار هذه اللائحة، ويكون له تحديد السلطة التي تباشر هذا الاختصاص²³⁶، إلا أن الدكتور سليمان الطماوي رحمه الله على خلاف هذا الرأي ويرى أن هذا الأثر الخطير تمليه طبائع الأمور وليس دعوة البرلمان بحد ذاتها، فلو كان تنفيذ القانون يتطلب وجود لائحة تنفيذية تحتوي على شروط تفصيلية يستحيل تنفيذ القانون دون وضعها، فإن نفاذ القانون يتوقف لحين صدور هذه اللائحة، سواء قام البرلمان بتوجيه دعوة للسلطة التنفيذية أم لا.²³⁷

3- في فرنسا إذا تمت دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح فأنها تصدر على شكل لوائح إدارة عامة *Règlements d'administration publique*، وظهر تعبير لوائح الإدارة العامة لأول مره في ظل دستور السنة الثامنة الفرنسي حينما نص في المادة (48) منه على منح الحكومة سلطة تنظيم "الحرس الوطني" بلوائح إدارة عامة ، وفي نص المادة (52) التي كلفت مجلس الدولة بتحضير مشروعات القوانين، ولوائح الإدارة العامة، وعند إمعان النظر في هذه النصوص نرى أن المقصود منها هو اللوائح المستقلة ، ولكن هذا المفهوم قد اختلف عن المفهوم الحديث للوائح الإدارة العامة الصادرة ضمن دستور 1958 والذي يوضح مفهومه على أنه "لائحة تنفيذية صادرة بناء على دعوة المشرع بعد أخذ رأي مجلس الدولة".²³⁸

²³⁶ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص27.

²³⁷ سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 445.

²³⁸ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، المرجع السابق، ص88.

ومن ثم فإن لوائح الإدارة العامة تخضع لإجراء شكلي متمثل بضرورة استشارة مجلس الدولة الفرنسي قبل إصدارها، وذلك على عكس إذا لم يقوم البرلمان بالدعوة فتكون استشارة مجلس الدولة الفرنسي أمراً اختيارياً للسلطة التنفيذية.²³⁹

ولما سبق يتعين علينا عدم الخلط بين دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح وبين التفويض الصادر من البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، فحالة التفويض كما سبق لنا التطرق لها في الفصل الأول تختلف لأنها تعطي السلطة التنفيذية الاستقلال في التشريع في أمر ما، هذا على خلاف دعوة البرلمان لها لإصدار اللائحة التنفيذية فعندها يقتصر دورها على وضع الشروط اللازمة من أجل تنفيذ قانون معين قائم.²⁴⁰

مثال على دعوة المشرع للسلطة التنفيذية بإصدار اللائحة التنفيذية: ففي دولة قطر نص القانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية والذي جاء في المادة (5) من مواد الإصدار على ان : "يُصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرفق.....".

إضافة إلى أن القرارات التنظيمية التي تصدر تنفيذاً لقانون معين تتمتع بكيان ذاتي مستقل، فإذا تم إلغاء القانون الذي صدرت من أجل تنفيذه فلا تسقط تلقائياً أو بقوة القانون، وإنما تظل سارية

²³⁹ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص27.

²⁴⁰ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص444.

المفعول إلى أن يصدر المشرع لوائح تنفيذية جديدة تحل محلها بشرط ألا يكون القانون الجديد قد نص صراحة على إلغاء هذه القرارات.²⁴¹

إلا أن الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط يرى بأن اللائحة التنفيذية تنتهي إذا ما تم إلغاء القانون الذي صدرت تنفيذاً له إلا إذا كان القانون اللاحق ينص على استمرار العمل باللائحة القديمة لحين صدور لائحة جديدة للقانون الجديد ، فتبقى اللائحة السابقة قائمة بشكل مؤقت وتسري أحكامها التي لا تتعارض مع نصوص القانون الجديد.²⁴² مثال على ذلك ما نص عليه القانون رقم (24) لسنة 2015 بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات في قطر بأن " يُصدر مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير المالية، اللائحة التنفيذية للقانون المرفق، وإلى حين صدور هذه اللائحة يستمر العمل بالقرارات واللوائح المعمول بها حالياً، بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون والقانون المرفق." هذا ما جاء في نص المادة (3) منه.

ونكون بذلك قد اتمنا حديثنا عن اللوائح التنفيذية ومنتقل بعدها إلى اللوائح المستقلة لنرى كيفية تحقيق الدور التشريعي للسلطة التنفيذية فيها وذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل.

²⁴¹ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، 395.

²⁴² محمد نجيب أحمد الكتبي، المرجع السابق، ص 15، محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 124.

المبحث الثاني: اللوائح المستقلة

كانت وظيفة السلطة التنفيذية في بداية الثورة الفرنسية القيام بتنفيذ القوانين بالمفهوم الدقيق لهذا المصطلح، فكانت تقف عند القيام بالأعمال المادية ، وعلى إتخاذ الإجراءات الضرورية لهذا التنفيذ ، فعندها لم يكن للسلطة التنفيذية أي سلطة لائحية ، بمعنى آخر لم تكن لها أي سلطة في أملاء القواعد العامة، وأي تدخل من قبل الحكومة في إصدار اللوائح يعد اعتداء على الاختصاص التشريعي وبالتالي يعد جريمة ضد الدستور، إلا أن الاستحالة المادية بالنسبة للمشرع في الوقوف على كافة التفاصيل القانونية ، وكون السلطة التنفيذية هي التي تقود سياسة الدولة ، مما أدى إلى عدم استمرار هذه الفكرة وتقرر للأجهزة التنفيذية بجانب تنفيذ القوانين سلطة لائحية ومبادرة القوانين.²⁴³ 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.²⁴⁴

أطلق على هذا النوع من اللوائح اسم اللوائح المستقلة نظراً لكونها تستقل في الوجود من الناحية التشريعية، فلا يوجد أي نص قانوني سابق تستند عليه الإدارة لإصدارها مثل هذه اللوائح، وتكون العلاقة بين القانون واللوائح على أساس التبعية والخضوع، فاللوائح المستقلة تخضع للقانون كغيرها من اللوائح، فلا تستطيع مخالفة أحكام القانون ولا التعرض له بالتأويل أو التعديل أو حتى الإلغاء

²⁴³ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 274.

²⁴⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 456.

لكونها أقل درجة ومرتبة منه.²⁴⁵ وتعد من التشريعات الأصلية التي تتولاها السلطة التنفيذية دون مشاركة البرلمان.²⁴⁶

ومن هنا نستطيع وضع تعريف للوائح المستقلة وهي كل القرارات التنظيمية التي تصدر من الإدارة دون أن تستند إلى أي نص قانوني سابق يمنحها الحق في هذا الإصدار وغالباً ما تنظم بعض الأمور التي لم يتطرق لها القانون، وتصدر بشكل مستقل عن القوانين.²⁴⁷

ومن الملاحظ في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 حدوث اتساع كبير في مجال اللوائح المستقلة حيث حددت المادة (34) منه المواضيع المحتجزة للمشرع للبت فيها ، وبعد ذلك جاء في نص المادة (37) على أن جميع الموضوعات الأخرى التي لا تدخل في نطاق المادة (34) يكون لها الطابع اللائحي ، أي بمقدور السلطة التنفيذية أن تنهض على وضع تشريعات خاصة فيها بموجب لوائح مستقلة.²⁴⁸ والنصوص التي لها الشكل التشريعي، وتكون من ضمن نطاق هذه الموضوعات يمكن تعديلها بمراسيم بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، وأي نصوص تصدر بعد العمل بهذا الدستور لا يجوز تعديلها بمراسيم إلا بعد أن يقرر المجلس أن لها الطابع اللائحي، وهكذا يكون المشرع الدستوري الفرنسي بهذا النص اعترف دستورياً باللوائح المستقلة ورتب لها حماية خاصة.²⁴⁹

²⁴⁵ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص397.

²⁴⁶ مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهاوك، 2010، ص 19.

²⁴⁷ هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 292.

²⁴⁸ بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1990، ص106 وما بعدها. وراجع في الفقه الفرنسي:

Gaudeмет.Y,Droit administrative, op.cit,p318.

²⁴⁹ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 275.

وأما في دولة قطر فتم تطبيق فكرة اللوائح المستقلة في أضيق نطاق ممكن وذلك وفقاً لمنهجها التقليدي.²⁵⁰

وجدير بالذكر بأن اللوائح المستقلة قد ارتبطت بشكل تقليدي بمجالين في تاريخ النظام القانوني وبالذات النظام الفرنسي وهما مجال الضبط الإداري ومجال تنظيم المرافق العامة²⁵¹، وهذا ما سوف يتم توضيحه في هذا المبحث حيث سنتحدث عن أول صورة من صور اللوائح المستقلة المتمثلة باللوائح التنظيمية المتعلقة بمجال تنظيم المرافق العامة (المطلب الأول) وبعدها نتناول ثاني صورة وهي صورة الضبط الإداري المتمثلة بلوائح الضبط الإداري او البوليس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اللوائح التنظيمية

ظهرت فكرة اللوائح التنظيمية لأول مره من خلال مجلس الدولة الفرنسي، والذي كان يبحث عن فكرة جديدة لتحديد مجال اللائحة، ونجح بذلك عندما أوجد فكرة (تنظيم المرافق العامة) كمعيار آخر لتحديد مجال اللائحة، حيث أن تنظيم المرافق العامة يعد من صميم عمل الحكومة تمارسه دون الحاجة لوجود نص قانوني تستند عليه أو تفويض من البرلمان.²⁵²

وتقوم اللوائح التنظيمية بتنظيم المرافق العامة والبقاء على ضمان سيرها بانتظام واطراد من أجل إشباع الخدمات العامة وتحقيق الصالح العام²⁵³، وهذه اللوائح بطبيعتها لا تخاطب الأفراد

²⁵⁰ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص398.

²⁵¹ بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص459.

²⁵² بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، المرجع السابق، ص 162.

²⁵³ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 65.

وبالتالي فهي لا تخصهم ولا تحتاج إلى أن تقرر جزاء على من يخالف أحكامها منهم²⁵⁴، وعلى عكس اللوائح التنفيذية فهي لا تصدر لتنفيذ قانون سابق تستند إليه وإنما تستند مباشرة إلى الدستور أو العرف الدستوري بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة وحسن سيرها²⁵⁵، ومن أمثلتها لوائح تنظيم العمل ومرافق التليفونات والمياه والكهرباء والغاز الطبيعي لتنظيم انتفاع الأفراد بها.²⁵⁶

ونقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتحدث في الفرع الأول عن المقصود باللوائح التنظيمية، وبعد ذلك نناقش في الفرع الثاني تطبيق هذه اللوائح في الدول محل المقارنة في البحث.

الفرع الأول: ماهية اللوائح التنظيمية: -

يمكن تعريفها بأنها " اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من القانون " ²⁵⁷ ، وعرفها الدكتور عثمان عبد الملك الصالح بأنها مجموعة القواعد التي تصدر من السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى قانون معين يمنحها هذا الحق، ويكون الهدف منها إنشاء وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير المصالح والعمل فيها بما يضمن إشباع حاجات أفراد المجتمع.²⁵⁸

²⁵⁴ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص 277.

²⁵⁵ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 308.

²⁵⁶ محمد أحمد المسلماني، المرجع السابق، ص 48.

²⁵⁷ مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2016، ص 57.

²⁵⁸ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 45.

يقصد بإنشاء المرافق العامة عمل مشروعات عامة لتوفير خدمات عامة تُشبع حاجات الأفراد في المجتمع، ويكون هذا الإنشاء إما بتأسيس مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام من أجل تحقيق النفع العام به، ويكون للسلطة العامة سلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن ولا دخل للأفراد في إنشاء مثل هذه المرافق العامة. أما تنظيم المرافق العامة فيقصد به وضع القواعد التي تنظم العمل داخل المرفق بعدما تم إنشاؤه وتحديد أقسامه. والمقصود بإلغاء المرفق العام هو وضع نهاية لنشاط هذا المرفق، فالسلطة التي تملك حق إنشاء المرافق وتنظيمها تملك الحق في إلغاءها في أي وقت وذلك وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة.²⁵⁹

وإذا صدرت اللائحة التنظيمية معيبة بأحد العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، جاز الرجوع فيها أو سحبها في أي وقت، وذلك نظراً لقابلية القرارات التنظيمية بالإلغاء أو التعديل حسب مقتضيات الظروف ويكون ذلك دون المساس بالحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت على صدور هذه اللوائح.²⁶⁰

وجدير بالذكر بأن اللوائح التنظيمية لا تحتاج إلى فرض جزاءات لضمان نفاذها وذلك نظراً لطبيعتها غير المتصلة بالأفراد، فدورها متصل بتنظيم سير المرافق العامة، وأما فيما يتعلق بالموظفين العاملين في المرفق العام فهؤلاء يكفي لحثهم على العمل والإتقان وعلى احترام تلك القواعد، تطبيق

²⁵⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 417 وما بعدها.

²⁶⁰ محمد أحمد المسلماني، المرجع السابق، ص 1417.

قواعد المسؤولية التأديبية في حقهم.²⁶¹ ولا يجوز أن تتضمن ما يقيد الحريات العامة، كحرية التنقل وحرية التعليم والتعبير وغيره.²⁶²

الفرع الثاني: تطبيق فكرة اللوائح التنظيمية: -

في هذا الفرع سوف نتحدث عن الأساس القانوني وكيفية تطبيق اللوائح التنظيمية في كل من فرنسا ومصر وقطر وذلك على النحو التالي: -

أولاً : في فرنسا:

لم يتم النص على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح في ظل دستور سنة 1875 م، فقد حددت الدساتير الفرنسية السابقة السلطة اللائحة لرئيس الجمهورية في مجال تنفيذ القوانين فقط ، وهذا ما عبرت عنه المادة الثالثة من دستور سنة 1875،²⁶³ مما أدى إلى أن يثور النقاش حول الأساس الدستوري الذي تستند إليه السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الحق ، فذهب جانب إلى أن هذا الحق مستمد من العرف الدستوري الذي استقر في القرن الثامن عشر الذي يجيز للسلطة التنفيذية إصدار هذا النوع من اللوائح ، وكان من أنصار هذا الرأي الفقيه Duguit، أما الجانب الآخر فذهب إلى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار هذا النوع من اللوائح إلا استناداً إلى نص القانون الذي يجيز لها ذلك وأن تنفيذ القوانين هو المجال الوحيد والثابت لسلطة إصدار اللوائح ، و

²⁶¹ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 48.

²⁶² محمود محمد علي صبره، المرجع السابق، ص 25.

²⁶³ بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا " دراسة مقارنة "، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1990، ص 43 وما بعدها.

الرأي الأخير يرى بأن هذا الحق يستند إلى نص المادة (3) من دستور سنة 1875 وذلك على أساس أن حق السلطة التنفيذية في تنظيم سير المرافق العامة هو نتيجة طبيعية لأحد اختصاصات السلطة التنفيذية وهي تنفيذ القوانين²⁶⁴، وبهذا الرأي أخذ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 4 مايو لسنة 1906 في قضية BABIN الذي أقر فيه لرئيس الجمهورية بسلطة لائحة مستقلة في تنظيم مراكز الموظفين التابعين للمرفق العام، فكانت هذه الخطوة هي بداية الاعتراف للائحة بمجال مستقل عن مجال تنفيذ القوانين.²⁶⁵

وأضاف المشرع الدستوري الفرنسي تجديداً هاماً يعد من قبيل الانقلابات الدستورية والقانونية ، فيما يتعلق بشأن العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بعبارة أخرى العلاقة بين القانون واللائحة ، حيث استحدث فكرة جديدة لتوزيع الاختصاصات بين القانون واللائحة ، فقد قام دستور سنة 1958 بوضع حداً لاحتكار السلطة التشريعية وإيجاده لاختصاص تنظيمي مستقل عهد به إلى السلطة التنفيذية ، وهذه الأنظمة الجديدة هي ناتج للمادتين 34 و37 من الدستور ، حيث أنهما أجازا للحكومة أن تهيمن على جميع المجالات التي لا تدخل من ضمن مجال القانون وفقاً 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 المستقلة وبين القانون. وهذا التجديد كان له أثر كبير على الفكر السياسي القانوني الذي كان

²⁶⁴ وأنظر في هذا الموضوع بالتفصيل: عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص46، ومعارضة الدكتور لهذا الرأي محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص218 وما بعدها، وبدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، المرجع السابق، ص 45.

²⁶⁵ CE. 4 Mai 1906, BABIN, L. 365; CE. 19 Février 1904 ; Chambre, Syndicale des constructeurs de Materiel de chemins de fer et tramways. L. 191.

سائداً في فرنسا المتعلق بعلاقة القانون باللائحة، وكما قال الفقيه أندريه هوريو بخصوص هذا الأمر أننا سوف نلاحظ " تحولاً في توازن السلطات العامة لصالح الحكومة على حساب البرلمان ".²⁶⁶

ثانياً : جمهورية مصر العربية: -

بداية كانت دساتير مصر السابقة ومن بينهم دستور سنة 1923 ينص على اللوائح التنظيمية بطريقة غير مباشرة في نص المادة (44) والذي نص على أن "الملك يرتب المصالح العامة... " وهذا ما جاء أيضاً في دستور مصر لسنة 1956 والذي نص في المادة (137) منه على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على إدارتها....." ، مما أدى إلى أن يثور خلاف فقهي حول المقصود بهذه العبارة، فإنشاء المصالح العامة والغائها لا يكون إلا بقانون ، ومن ثم يشمل حق السلطة التنفيذية تنظيم هذه المرافق دون إنشائها أو إلغائها، ولكن العمل حينها تم على إعطاء هذه العبارة مفهوم الإنشاء أو الإلغاء، فعلى سبيل المثال: جاء في نص المادة الأولى من القانون الخاص بالمؤسسات العامة رقم 32 لسنة 1957 على إنشاء المؤسسات العامة بقرار من رئيس الجمهورية، فكانت اللوائح التنظيمية تصدر على شكل مراسيم أو في صورة قرارات من مجلس الوزراء إذا كان التنظيم يتناول عدة وزارات ، أو في صورة قرار وزاري إذا كان الأمر يتعلق بالتنظيم الداخلي للوزارة.²⁶⁷

²⁶⁶ عصام نعمة أسماعيل، المرجع السابق، ص 533، وقد كتبت الدكتور بدرية الصالح في هذا الأمر بالتفصيل أنظر: بدرية الصالح،

مجال اللائحة في فرنسا، المرجع السابق، ص 101 وما بعدها.

²⁶⁷ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 308، وراجع سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 459، ومحمود محمد حافظ، المرجع

السابق، ص 221 وما بعدها.

وانتهى الخلاف السابق عندما صدر دستور مصر لسنة 1971، والذي نص في المادة (146) على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة " وبذلك أصبح من اختصاص رئيس الجمهورية إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وإلغاء المرافق والمصالح العامة بالدولة ، كما أنه يتضح من هذا النص أن الدستور المصري منح اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية لرئيس الجمهورية وحده وعدم جواز التفويض فيه ، وهذا يدل على أن المشرع الدستوري حينها قدر أهمية وخطورة لوائح انشاء وتنظيم المرافق العامة ، ولذلك أغفل النص عن التفويض في هذا النوع من اللوائح.²⁶⁸

وعلى الرغم من ذلك، هناك بعض الآراء التي رأت بأن للوزراء أيضاً اختصاص أصيل في إصدار اللوائح التنظيمية، يبررون رأيهم بمقتضى نص المادة (157) من دستور سنة 1971 والتي نصت على أن " الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها "، إلا أن الرأي الغالب ينكر هذه السلطة على الوزراء على أساس أن المادة (157) المشار إليها لم تقصد اللوائح التنظيمية وإنما قصدت إجراءات التنظيم الداخلي للإدارات والمصالح المختلفة. ولو كانت المادة (146) من دستور سنة 1971 لم تقصد أن تقصر حق إصدار اللوائح التنظيمية على رئيس الجمهورية وحده لنصت صراحة على جواز التفويض أو إمكانية تدخل القانون بتعيين مصدر هذه اللوائح، كما فعلت المادة (144) من هذا الدستور بشأن اللوائح التنفيذية.²⁶⁹

²⁶⁸ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 919.

²⁶⁹ راجع محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 124 وما بعدها، وأنظر أيضا عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 47، وحسن البحري، المرجع السابق، ص 919، وخالف هذا الرأي المستشار محمود محمد على صبره، المرجع السابق، ص 25.

وقد أيدت المحكمة الإدارية المصرية العليا هذا الإتجاه فذهبت إلى السماح للوزراء بإصدار لوائح تنظيم العمل الداخلي في المصالح والوزارات التابعة لهم بمقتضى السلطة المخولة من القانون ودون الخروج عن حدودها.²⁷⁰ فالوزير بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لوزارته والإدارات التابعة له يستطيع إصدار اللوائح اللازمة لتنظيم وتسهيل عمل الوزارة والإدارات التابعة له، وتكون هذه السلطة دون الحاجة إلى وجود أي نص قانوني تستند إليه ، فله أن يصدر لوائح تنظيمية لتنظيم أوضاع الموظفين الخاضعين له، وهذه السلطة تقوم على أساس احتياجات الحياة الإدارية التي تجعل الرؤساء الإداريين يقومون باتخاذ إجراءات وقرارات تنظيمية عامة تهدف إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وغالباً ما يقتصر أثر هذه اللوائح على الموظفين والعاملين الخاضعين للتنظيم الداخلي للمرفق، إلا أن هذه القرارات قد تتعدى هذا الحد لتؤثر على مراكز الأفراد بأن تحدد مثلاً الإجراءات التي يتعين عليهم القيام بها من أجل الانتفاع من مرفق عام، وهذه اللوائح التي تتعدى أثارها نطاق التنظيم الداخلي تأخذ مكانها بين القرارات الإدارية التنفيذية وتكون قابلة للطعن بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة.²⁷¹

غير أن دستور مصر لسنة 2012 المعدل 2014 قد أناط برئيس مجلس الوزراء ممارسة السلطة اللائحية في شتى أنواعها التنفيذية والمستقلة، فنص على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".²⁷²

²⁷⁰ المحكمة الإدارية العليا المصرية، حكمها في الطعن رقم 382 لسنة 14 ق في 1974/1/27، رقم 19، ص 196.
²⁷¹ ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، 1968-1969، ص 55 وما بعدها، وانظر: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 459
²⁷² المادة (171) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة (2012) المعدل.

ثالثاً: في دولة قطر:

يقصر 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 بأن 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.²⁷³ وبالرجوع إلى الفقرة (4) من المادة (121) من الدستور يتضح لنا بأن هذا الاختصاص يبنى على اقتراح يقدم من قبل مجلس الوزراء كما هو الحال بالنسبة للوائح التنفيذية، فيتعين رفع الاقتراح باللوائح التنظيمية المقدم من مجلس الوزراء إلى سمو الأمير للتصديق عليها وإصدارها.²⁷⁴

كما أن من اختصاصات مجلس الوزراء في دولة قطر اعتماد اللوائح التنظيمية التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، هذا ما جاء في المادة (121) فقره 2، وهذا ما تم النص عليه في النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر في المادة (34) منه فقرة 3، وفي ظل النظام

²⁷³ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص398.

²⁷⁴ حسن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المرجع السابق، ص277.

الأساسي صدرت فتوى من قبل إدارة الفتوى والتشريع التابعة لوزارة العدل بدولة قطر ، على اختصاص مجلس الوزراء في اعتماد اللوائح التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى ، فكانت الفتوى بأن قرار وزير الصحة العامة رقم (3) لسنة 1983 بشأن الامتحان التأهيلي لمزاولة مهنة الطب البشري وطب جراحة الأسنان والصيدلة ، يعد من قبيل القرارات التنظيمية العامة التي لا بد من أن يتم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء باعتباره عملاً تشريعياً، أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية التي تصدر من وزير الصحة تطبيقاً للقانون ، فتعد من قبيل القرارات الفردية وليست تنظيمية عامة وبالتالي لا يجب عرضها ولا اعتمادها من قبل مجلس الوزراء ويعد قرار الوزير فيها قراراً نهائياً.²⁷⁵

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 المادة (10) التي نصت على أن "يجوز للمجلس في سبيل مباشرته لاختصاصاته، إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، ولا تسري هذه الأوامر إلا بعد اعتمادها من الوزير، ويجوز للوزارة تنفيذها بالطريق المباشر. ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين السارية، يعاقب على مخالفة الأوامر المحلية، بالحبس مدة لا تتجاوز أسبوعاً والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين، فإذا كانت المخالفة مستمرة، تكون الغرامة بواقع خمسمائة ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وبعده أقصى عشرة آلاف ريال، ويجوز للمجلس إصدار أوامر محلية

²⁷⁵ عبدالرحمن عثمان عزوز ، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى إدارة الفتوى والتشريع من أول 1981 إلى آخر 1995 ، إدارة الفتوى والتشريع ، وزارة العدل ، دولة قطر ، 1997م، المبدأ رقم 298، ص 395.

بفرض رسوم معينة على بعض الخدمات، ولا تسري تلك الأوامر إلا بعد موافقة الوزير والاعتماد من مجلس الوزراء"، وكما كنا قد وضحنا سابقا 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 بأن القانون رقم 12 لسنة 1998 وتعديلاته قد جاء مخالفاً للدستور.

ومن الأمثلة على اللوائح التنظيمية في دولة قطر، القرار الأميري رقم (19) لسنة 2017 بإعادة تنظيم كلية المجتمع في قطر، والقرار الأميري رقم (12) لسنة 2016 بتنظيم مؤسسة الرعاية الصحية الأولية، والقرار الأميري رقم (11) لسنة 2016 بتنظيم مؤسسة حمد الطبية وتعيين اختصاصاتها، وأيضا القرار الأميري رقم (50) لسنة 2014 بتنظيم وكالة الانباء القطرية، وقرار مجلس الوزراء رقم (75) لسنة 2014 بتعديل تنظيم بعض الوحدات الإدارية التي تتألف منها وكالة الأنباء القطرية.

وعند التعمق بالبحث في دستور دولة قطر تبين لنا وجود مجموعة من المواضيع التي لا يصح تنظيمها بقرار تنظيمي وذلك لاشتراط الدستور تنظيمها بقوانين ومنها: -

1. المرفق العام المتعلق بالأنظمة المالية والمصرفية حيث نص في المادة (4) منه على أن "يحدد

القانون النظام المالي والمصرفي للدولة، ويعين عملتها الرسمية".

2. الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية، وذلك في نص المادة (138) " يحدد القانون

الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

المطلب 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 بأن 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 لتمام الأفراد بتصرفات تضر بالنظام العام ومن شأنها أن تخل بأهداف المجتمع.

فلا يمكن لأوجه النشاطات الإنسانية المختلفة أن تنشأ وتمارس على وجهه صحيح في ظل المجتمعات، إلا بوجود جو آمن مستقر يسمح للأفراد بمزاولة نشاطاتهم وعيش حياتهم برغد وإزدهار، وهذا الأمر لا يتحقق إلا بوجود سلطة قادرة على ضمان وكفالة حقوق وحريات الأفراد.²⁷⁶

لذلك تتولى السلطة التنفيذية مهمة حماية النظام العام بما تتخذه من وسائل وإجراءات،²⁷⁷ ومنها إصدار لوائح الضبط بهدف الحفاظ على عناصر النظام العام المتمثلة بالمحافظة على الأمن العام (بالعمل على نشر الطمأنينة بين الأشخاص على أنفسهم وأموالهم، والحد من وقوع الحوادث والكوارث)، والمحافظة على الصحة العامة (عن طريق اتخاذ الإجراءات الضرورية لمكافحة الأمراض والأوبئة)، والمحافظة على السكينة العامة (يكون ذلك بمنع الضوضاء وغيرها..) والمحافظة على

²⁷⁶ غسان سليم عنونس، المرجع السابق، ص96.

²⁷⁷ أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، أكاديمية شرطة دبي، كلية القانون وعلوم الشرطة، الطبعة الثالثة، 2008م، ص334.

الآداب العامة²⁷⁸، وتتصف بالطابع الاستثنائي لأنها تحتوي على قواعد تقييد الحريات العامة.²⁷⁹ فلا يمكن تجاهل دورها الفعلي في تقييد حرية الأفراد فمن هذه الناحية يكون للوائح الضبط نفس مضمون القانون، فهي تصطدم يومياً بالأفراد وتقرض عليهم قيوداً جديدة.²⁸⁰

في هذا المطلب سوف نتحدث أولاً عن ماهية لوائح الضبط (الفرع الأول)، وبعد ذلك نتحدث عن ضمان تنفيذها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ماهية لوائح الضبط الإداري: -

تستمد السلطة التنفيذية حقها بإصدار هذه اللوائح مباشرة من الدستور وتعمل على تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم، فتقوم هيئات الضبط الإداري بوضع قواعد عامة مجردة يتم تطبيقها على عدد من الأفراد بقصد حماية النظام العام وتتضمن عقوبات لمن يخالف هذه الأحكام، ومن أمثلتها: لوائح حماية الأغذية والمشروبات ولوائح المرور، اتخاذ الاحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة وغيرها²⁸¹.

وقبل 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

²⁷⁸ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص65، وأنظر أيضا عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص 49، كما أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بضرورة المحافظة على الأدب العام على أساس أن النظام العام يشمل المحافظة على النظام الأخلاقي بالدولة.

²⁷⁹ أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص469.

²⁸⁰ بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، المرجع السابق، ص 46.

²⁸¹ محمد أحمد المسلماني، المرجع السابق، ص49.

الدولة ²⁸² ، وتعد لوائح الضبط الإداري من أهم أساليب الضبط الإداري وأبرز صوره لممارسة سلطته. ²⁸³

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 في حياة الأفراد وتقيدهم فهي تتضمن أوامر ونواهي وتفرض عقوبات على مخالفيها. ²⁸⁴ وعرفها الدكتور محمد طه بأنها " قرارات إدارية تُصدرها الإدارة لما لها من وظيفة أصيلة تتجسد بالضبط الإداري ، والذي يتمثل في مجموعة الإجراءات والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام والمحافظة عليه ". ²⁸⁵

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 تتطوي على فرض عقوبات على المخالف لها، لذا ينبغي عدم التوسع في إصدارها لأنها تعد من أخطر أنواع القرارات أو اللوائح الإدارية. ²⁸⁶

²⁸² عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، 390.

²⁸³ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 920.

²⁸⁴ مازن راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 57، ومحمود محمد على صبره، المرجع السابق، ص 25.

²⁸⁵ محمد طه الحسيني، المرجع السابق، ص 85.

²⁸⁶ محمد طه الحسيني، المرجع السابق، ص 85-86.

وجدير بالذكر أن فكرة الضبط الإداري تكون على نوعين، ضبط عام وضبط خاص، ونوضحهم

بالتالي:

1. الضبط الإداري العام: والذي يهدف إلى حماية النظام العام ووقايته وصونه من الأخطار قبل

وقوعها ومنع استمرارها إذا وقعت. ويشمل عناصره الثلاث المرتبطة بالأمن والسكينة والصحة

العام²⁸⁷.

2. الضبط الإداري الخاص: يقصد به صيانة النظام العام في أماكن معينة فيعهد إلى الجهة المختصة

بذلك المكان تنظيمه²⁸⁸، مثلاً الذي يتولى تنظيم المواصلات وزير المواصلات، فيطلق عليه

اسم الضبط الإداري الخاص بالمكان، والنوع الثاني الضبط الخاص بالأنشطة فيتم تنظيم نشاط

معين عن طريق التشريعات التي تمنح هذا الاختصاص لسلطة من سلطات الضبط الإداري،

كالأمور المتعلقة بتنظيم المحلات العامة، وهناك نوع ثالث من الضبط يكون له علاقة بأغراض

أخرى كتتنسيق المدن وصيانة الحدائق وحماية الآثار وغيرها.²⁸⁹ فالضبط الإداري الخاص أضيق

من العام لتقييده بمكان أو نشاط أو أغراض معينة، ولكن هذا لا يعني ضيق تأثيره في المجالات

التي يتولاها، فبعض الدول تتجه إلى استبعاد نظام الضبط الإداري العام والبقاء على نظام الضبط

الإداري الخاص والذي يقوم على انفراد هيئات في تنظيم نشاطات معينة كالضبط الخاص بالمنشآت

المقلقة للراحة.²⁹⁰ وجدير بالذكر بأن سلطة الضبط الإداري قد اتسعت لتشمل المسائل المتعلقة

²⁸⁷ مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 112.

²⁸⁸ أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 335.

²⁸⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، 392.

²⁹⁰ مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 112-113.

بالأمن الصناعي والاقتصادي، حيث أن الأمن الاقتصادي يعد شرطاً أساسياً لتخفيف الشعور بالخوف والقلق في الحياة الاجتماعية ، والسلطة التنفيذية بلوائح الضبط التي تصدرها تستطيع تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد بالدولة .²⁹¹ مثلاً كالقيام بإصدار لائحة جديدة لتحديد شروط معينة في بناء المصانع وتحديد آلات بداخلها.²⁹²

وتلجأ السلطة التنفيذية لتحقيق أهدافها بالمحافظة على النظام العام بثلاث طرق: عن طريق إصدار لوائح الضبط الإداري أو أوامر الضبط الإداري الفردية أو بالتنفيذ الجبري والتي تعد من أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام²⁹³، وتتخذ مظاهر مختلفة في تقييد النشاط الفردي ومنها: -

1. 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.²⁹⁴ وأما يكون حظراً كاملاً أو جزئياً، والأصل ألا يكون هذا الحظر مطلقاً لكونه يعد انتهاكاً للحرية ومصادرة للنشاط، ولكن القضاء أجاز هذا النوع من الحظر إذا كان النشاط يشكل إخلالاً بالنظام العام أو إذا كان غير مشروع.²⁹⁵

²⁹¹ غسان سليم عرنوس، المرجع السابق، ص 97.

²⁹² مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2006، ص 710.

²⁹³ مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 116.

²⁹⁴ أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 343.

²⁹⁵ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص 200.

2. الإذن أو الترخيص المسبق: يكون قبل ممارسة أي نشاط معين متصل بالنظام العام، كالحصول

على رخصه لافتتاح مطعم او قيادة سيارة وغيرها من الحالات التي تستدعي الحصول على

موافقة مسبقة وعدم الحصول عليها يؤدي إلى الاخلال بالنظام العام.²⁹⁶

3. 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

والأذن السابق، فلا يجوز للسلطة أن تخضع الحرية أو النشاط للإخطار إلا إذا نص القانون

على ذلك.²⁹⁷

4. التنظيم: قد تكتفي لوائح الضبط بمجرد التنظيم فتكتفي بوضع توجيهات وتعليمات للأفراد بشأن

هذا النشاط، ومن أمثلتها: لوائح المرور التي تضع حداً للسرعة.²⁹⁸

الفرع الثاني: ضمان تنفيذ لوائح الضبط الإداري: -

في هذا الفرع سوف نتحدث عن تنفيذ فكرة لوائح الضبط الإداري في فرنسا ومصر ودولة قطر

على النحو التالي:

أولاً: جمهورية فرنسا: -

لم يظهر الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري في فرنسا إلا بعد صدور دستور سنة 1958

والذي كما سبق لنا القول ، قد قام بأحداث انقلاب كبير فيما يتعلق بالعلاقة بين اللائحة والقانون ،

²⁹⁶ أعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص 335.

²⁹⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، 390.

²⁹⁸ عبد الحفيظ الشيمي، مهند نوح، المرجع السابق، ص 200.

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 : " ان كل المواضيع التي لاتدخل في مجال القانون لها صفة تنظيمية " ، وتم تحديد اختصاص القانون في نص المادة (34) من دستور فرنسا من بينها التنظيم العام للدفاع الوطني ، الاستقلال الإداري للجماعات الاقليمية واختصاصها ومواردها ، التعليم ، المحافظة على البيئة ، نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية، قانون العمل وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي ، لذا في غير هذه الأمور يجوز إصدار لوائح للضبط الإداري .²⁹⁹

ويتضح لنا بأن السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في فرنسا هي:

1- رئيس الجمهورية : حيث أن المادة 1/13 من دستور فرنسا لسنة 1958 نصت على أن " يوقع رئيس الجمهورية اللوائح التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء " ، ونرى بأن هذه المادة تعتبر هي السند الدستوري التي تمنح الاختصاص لرئيس الجمهورية في إصدار اللوائح

²⁹⁹ محمد مصطفى العقارية، لوائح الضبط الإداري: دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الأردن، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 1993م، ص50. وعثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 49 وما بعدها. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص21-22، وراجع هاتف محسن كاظم، المرجع السابق، ص 293 ، كما وقد ثار خلاف سابق بين الفقهاء الفرنسيين حول شرعية اصدار هذه اللوائح في غياب نص دستوري يعطي السلطة التنفيذية حق هذا الإصدار ، فذهب جانب من الفقه إلى أن هذا النوع من اللوائح ليس له سند من الدستور وبالتالي إذا قامت السلطة التنفيذية بإصدارها من تلقاء نفسها دون وجود نص بالقانون يسمح لها ذلك فيكون عملها غير مشروع ومن أنصار هذا الاتجاه Caare de Malberge، أما الجانب الآخر ويقودهم Duguit فأنهم يرون بأن هذا الحق يستمد شرعيته من خلال العرف الدستوري لكون لوائح الضبط قائمة بحد ذاتها لا تستند إلى نص دستوري او نص قانوني ، وذهب الرأي الثالث إلى أن الظروف العملية للسلطة التنفيذية دائما تكون بحاجة إلى سرعة التصدي والتي تتحقق بلوائح الضبط وهذا الرأي أخذ به حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Labonne تاريخ 1919/8/8.

عامة ، ولوائح الضبط بشكل خاص ، حيث أن رئيس الجمهورية له اختصاص فعلي في إصدار كافة اللوائح التي تتم مداولتها في مجلس الوزراء ، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي عندما وضح بأن " باستثناء اللوائح التي تمت مداولتها في مجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية لا يمارس السلطة اللائحية" ، وهذا المسلك يؤكد استعادة رئيس الجمهورية الفرنسية جانب من سلطته التي فقدتها بموجب دستور سنة 1946 ، كما إن سلطة رئيس الجمهورية في تنظيم أمور الدولة تمنحه الحق في ممارسة صور الضبط الإداري ومنها لوائح الضبط الإداري في الأمور التي ليست من اختصاص القانون.³⁰⁰

2- رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) : يمارس الوزير الأول سلطة الضبط العام واختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري ، ويكون صاحب ولاية عامة في إصدار هذه اللوائح بشرط أن لا يؤدي ذلك إلى اعتداء على نطاق المادة (34) من الدستور ، ويستند هذا الاختصاص إلى نص المادة(21) من دستور فرنسا الحالي التي نصت على أن " يدير الوزير الأول أعمال الحكومة ويضمن تنفيذ القوانين ، ويمارس السلطة اللائحية، ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته "، لذلك فالوزير الأول له الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري على شكل مراسيم ، وتنسب اختصاصاته على جميع أراضي الدولة، ويجوز له تفويض اختصاصه للوزراء فقط دون غيرهم.³⁰¹

³⁰⁰ محمد مصطفى العقارية، المرجع السابق، ص50.

³⁰¹ محمد مصطفى العقارية، المرجع السابق، ص 51.

3- الوزراء: ليس للوزراء سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري كأصل عام، ولكن كاستثناء يجوز لهم إصدار لوائح الضبط الإداري، إذا فوضهم الوزير الأول بهذا الاختصاص، وذلك طبقاً لما جاء في نص المادة (21) السابق توضيحها، ويجب أن نوضح بأن تفويض الوزير الأول لأحد الوزراء، يكون محصوراً في نطاق اللوائح المتعلقة بالضبط الإداري الخاص باختصاص وزارته.³⁰²

ثانياً : جمهورية مصر العربية: -

تم النص لأول مرة على لوائح الضبط الإداري أو لوائح البوليس في مصر في ظل دستور سنة 1956 في المادة (138) ، وقبل ذلك ثار نزاع حول شرعية هذه اللوائح التي كان يجري العمل عليها باستمرار من قبل السلطة التنفيذية على الرغم من عدم وجود أي نص دستوري يجيز إصدارها ، وردد الفقهاء المصريون حينها ما قال به الفقه الفرنسي وانقسمت آرائهم بين التأييد لكون السلطة التنفيذية هي أكثر قدرة على التشريع من البرلمان في مسائل البوليس باعتبارها تحتاج إلى سرعة المواجهة والتصدي وكونها تستمد قوتها من العرف ، واستند البعض إلى المادة (395) من قانون العقوبات رقم (58) لسنة 1937 والتي نصت على أن " من خالف أحكام اللوائح العمومية الصادرة من جهات الإدارة العمومية أو البلدية أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبات المقررة للمخالفات " ومن هذه المادة قرر الفقه حق الإدارة في إصدار لوائح البوليس وبهذا المعنى أخذت بعض أحكام القضاء ، وكان الرأي الآخر المعارض بعدم السماح للسلطة التنفيذية

³⁰² محمد مصطفى العقارية، المرجع السابق، ص51.

بإصدار مثل هذا النوع من اللوائح إلا في حالة الضرورة ، أو تنفيذاً لقانون قائم بتناول تلك الأمور ،
ونازع هذا الرأي فكرة العرف الدستوري التي نادى بها أنصار هذه اللوائح .³⁰³ _

ظل الخلاف قائماً لحين صدور دستور مصر لسنة 1956 الذي نص على هذه اللوائح صراحة ،
وبعدها جاء دستور مصر لسنة 1971 في المادة (145) منه، ليقرر حق إصدار لوائح الضبط أو
البوليس ، حيث أنها منحت رئيس الجمهورية الحق في اتخاذها وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء³⁰⁴
وجاء ذلك على أثر الاستفتاء الذي أجري في مصر سابقاً من أجل أعمال الإضافة التي جاءت بها
المادة (138) من دستور مصر لسنة 1971.³⁰⁵ أما في الوضع الحالي فنصت المادة (172) من
دستور مصر لسنة 2012 المعدل سنة 2014 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.³⁰⁶

³⁰³ عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق، ص 51، وأنظر سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، 459 وما بعدها، ومحمود محمد حافظ، ص 230 وما بعدها، وحسن البحري، المرجع السابق، ص 920.

³⁰⁴ عذاري سالم الصباح، المرجع السابق، ص 308، وانظر: محمد مصطفى العقارية، المرجع السابق، ص 53 وما بعدها.
³⁰⁵ تم إجراء استفتاء في مصر على التعديلات الدستورية ل (34) مادة من الدستور المصري، وذلك تنفيذاً لقرار رئيس الجمهورية رقم 78 لسنة 2007 والخاص بدعوة الناخبين للاستفتاء على تعديل 34 مادة من الدستور، وذلك بعد موافقة مجلس الشعب والشورى على التعديلات، وتم عمل الاستفتاء في 2007/3/26.

³⁰⁶ من الملاحظ بأن نص المادة (172) المتعلق بلوائح الضبط الإداري جاء بذات العبارة التي جاء بها نص المادة (171) من دستور 2012 المعدل 2014 والمتعلقة باللوائح التنظيمية.

ثالثاً: دولة قطر: -

بما أن دولة قطر من الدول الموقعة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³⁰⁷، 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 " تحترم الدولة المواثيق والعهود الدولية، وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها". وفي المادة (143) على إنه "لا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها". ولكن عند 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.

وعلى الرغم من ذلك نجد أن الدستور وضع تعريف موضوعي للوائح الضبط الإداري عندما ذكر أهمية المحافظة على النظام العام بعناصره الأربع السابق ذكرها حيث نجد المادة (5) من دستور قطر تنص على أن " تحافظ الدولة على استقلالها وسيادتها وسلامة ووحدة إقليمها وأمنها واستقرارها، وتدفع عنها كل عدوان"، ونصت المادة رقم (23) منه على أن " تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر

³⁰⁷ 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

وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون " ، ونص المادة (33) على أن "تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي، تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال " ، وغيرها من الأمور التي تحتاج إلى لوائح ضبط للمحافظة عليها وحمايتها.

أما بالنسبة للمفهوم العضوي للوائح الضبط الإداري في دولة قطر فنستطيع استنباطه، حيث عهد حماية النظام العام إلى الشرطة من خلال نص في المادة الثالثة من القانون رقم 31 لسنة 2005 الخاص بالخدمة العسكرية على أنه: تختص قوة الشرطة بالمحافظة على الأمن العام والنظام العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال ومنع الجرائم وضبطها والتحقيق فيها وكفالة الطمأنينة في جميع المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات. وكذلك كلف البلديات على المستوى المحلي بالمحافظة على النظام العام وهذا ما أوضحه قانون المجلس البلدي المركزي رقم 12 لسنة 1998 وتعديلاته باختصاصات المجلس.

يتضح لنا مما سبق ذكره بأن الدستور القطري لم ينص على لوائح الضبط الإداري في الظروف العادية، ولكن بعد البحث تبين لنا قيام المشرع بالنص على لوائح الضبط في ظل الظروف الاستثنائية حيث أن المادة (69) قد منحت الأمير اختصاص إصدار مراسيم في ظل هذه الظروف فقد نصت على أن " للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون. وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات

المتخذة لمواجهتها. ويُخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محدودة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى " ، و يتضح وفقاً لنص هذه المادة بأن الأمير في الظروف الاستثنائية يحق له اتخاذ التدابير السريعة التي لا تحتمل التأخير ، وحيث أن المطلق يصير على إطلاقه ما لم يقيمه ما يقيد ، ففي هذه الحالة يمكن أن تكون لوائح الضبط الإداري هي من التدابير التي يمكن أن يتخذها الأمير في ظل الظروف الاستثنائية.

الخاتمة

الآن وقد انتهينا من دراستنا لموضوع " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري"، لا يبقى أمامنا سوى أن نوضح أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة: -

النتائج: -

1. السلطة التنفيذية تملك الحق في التدخل في الإجراءات التشريعية العادية، والمساهمة في عملية سن القوانين، ويتحقق ذلك من خلال حقها في اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها، وهذه المساهمة لا تعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولا لمبدأ أن التشريع من اختصاصات السلطة التشريعية وحدها.
2. 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.
3. 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.

4. 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.
5. 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 والغاءها، 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.
6. تطبق 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.
7. قام دستور فرنسا لسنة 1958 بأحداث تغيير جذري فجرى انقلاب كبير على الفكرة التي كانت سائدة سابقاً في فرنسا والمتمثلة في أن مجال اللائحة محصور في تنفيذ القوانين، وإنها دائماً خاضعة للقانون يملك التدخل فيها في أي وقت، ومن هنا تغير تحديد الطبيعة القانونية للسلطة اللائحية فأصبحت سلطة مستقلة تصدر دون الحاجة لوجود قانون تستند عليه.
8. عدم النص صراحة على لوائح الضبط الإداري في ظل الظروف العادية في دستور قطر الدائم، وتم النص عليها في حالة الظروف الاستثنائية فقط.

9. اللوائح وسيلة هامة تستخدمها الإدارة لتنظيم المرافق العامة باعتبار أن الإدارة أكثر دراية بهذه المرافق، وهي الاقدر على تنظيمها لسن قواعد قانونية لائحية توفر حاجات الافراد في المجتمع.
10. اللوائح التنفيذية هي أداة السلطة التنفيذية بنقل نصوص القوانين إلى الواقع العملي.
11. 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.

التوصيات: -

1. 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 دستوريا بإصدارها مثل الوزراء ورؤساء بعض الهيئات، الأمر الذي يؤدي إلى حدوث عدم دستورية اللوائح من الناحية العضوية والتي نقصد بها جهة الإصدار، وهناك أيضا عدم دستورية من الناحية الموضوعية ونقصد بها مضمون اللائحة.
2. نقترح تعديل النص المتعلق باللوائح التنفيذية في الدستور القطري، حيث تضبط اللوائح عضوية وموضوعياً، فيجب ألا تتجاوز النص القانوني وألا يكن هناك حكم في اللائحة التنفيذية دون أصل قانوني لها.
3. 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؟

4. نقترح تعديل الدستور القطري بحيث يتوسع الدور الوظيفي لللائحة المستقلة ، و على 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.

5. نقترح إلغاء المادة (10) من القانون رقم (12) لسنة 1998 المتعلقة بتنظيم المجلس البلدي المركزي وتعديلاته، وذلك لعدم وجود أساس دستوري يبررها.

6. 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 ، و أن ذلك تملية ضرورات الواقع العملي ، حيث أن استقراءنا 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 تدعو غير مشروعة نظراً لمخالفتها للدستور .

7. 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.

8. نقتراح تعديل المادة (70) من الدستور القطري المتعلقة بمراسيم الضرورة ، من خلال إضافة مهلة لعرض المرسوم على مجلس الشورى ، كما نقتراح 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 .

9. 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.

ومن الله استمد العون وأستلهم الصواب والتوفيق، أنه ولي ذلك والقادر عليه، وآخر دعوانا أن
الحمد لله رب العالمين.

المراجع

المراجع باللغة العربية: -

أولاً: الكتب: -

- أشرف السيد اقبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة " دراسة مقارنة "، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2015 م.
- أعاد علي حمود القيسي، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، أكاديمية شرطة دبي، كلية القانون وعلوم الشرطة، الطبعة الثالثة، 2008م.
- الوليد صالح عبد العزيز، المالية العامة النظرية والتطبيق، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الأولى، 2013 م.
- بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1990م.
- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، 1968-1969م.
- حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب، مبادئ المالية العامة - القسم الأول -، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002م.
- حسن بن عبد الرحيم البو هاشم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون - جامعة قطر، الدوحة، 2016.

سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1984م.

صفوت صلاح. الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016م.

عبدالحفيظ الشيمي، مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، كلية القانون - جامعة قطر، 2017.

عبد الرحمن عثمان عزوز، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوى إدارة الفتوى والتشريع من أول 1981 إلى آخر 1995، إدارة الفتوى والتشريع، وزارة العدل، دولة قطر، 1997م.

عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري "دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.

عبد القادر محمد عبد الله، الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، الدوحة، قطر، الطبعة الأولى، 2001م.

عذاري سالم الصباح. الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.

عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري - دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد -، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009م.

مازن راضي. الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013.

- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، 2010م.
- مازن ليلو راضي، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2016م.
- محمد المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017م.
- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، الطبعة السابعة، 2015 م.
- محمد طه الحسيني. الوسيط في القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م.
- محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الامارات، أكاديمية شرطة دبي، دبي، 2003.
- محمود محمد حافظ، القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- محمود محمد على صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتبة صبرة للتأليف والترجمة، مصر، 2009م.
- مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2006م.
- ناصر معلا، جمال الجلاوي ، موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاماً ، الكتاب الثالث : أركان وشروط صحة القرار الإداري ، 2015 ، ص 146.

هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية

(الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2017.

وحيد فكري رأفت، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، 1938م.

يوسف القرضاوي، بيانات الحل الإسلامي وشبهات العلمانيين والمتغربين، دار التوفيق النموذجية،

القاهرة، الطبعة الأولى، 1988م.

يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"،

منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.

ثانياً: رسائل الدكتوراه والماجستير: -

إبراهيم محمد العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت "دراسة مقارنة" رسالة

للحصول على درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا،

2010م.

إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري "

دراسة مقارنة"، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2011.

بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين (رسالة للحصول على درجة الدكتوراه

في الحقوق)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق.

حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 2006/2005.

غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، الجمهورية العربية السورية، 2012 م.

محمد مصطفى العقارية، لوائح الضبط الإداري: دراسة مقارنة - فرنسا، مصر، الأردن - رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، 1993م.

ثالثاً: الأبحاث المعمقة المنشورة في الدوريات العلمية والمقدمة للمؤتمرات: -

زهير أحمد قدورة، حق رئيس الدولة في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية " دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، الكويت، مج39، ع3، 2015م.

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

عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشريعة، مج 1 / ع 1، الكويت، 1994.

عمرو أحمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية وفقاً لدستور الامارات العربية المتحدة بالمقارنة مع النظامين الفرنسي والمصري، مجلة الفكر الشرطي -مركز بحوث الشرطة - القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات، مجلد 5، العدد 4، 1997 م، ص 212.

محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة والتشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية " مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية الإنسانية، الجزائر، ع11، 2014م.

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

محمد نجيب أحمد الكتبي، النظام القانوني للوائح الإدارية التنفيذية، مجلة البحوث القانونية، كلية القانون، جامعة مصراته، ليبيا، س 1، ع 1، 2013 م.

ميمونة سعيد آدم أبو قارب، التجارب الدستورية في السودان، مجلة السودان، مركز السودان للبحوث والدراسات الاستراتيجية، السودان، مجلد 6، العدد 9، 2017 م.

رابعاً: الدساتير والقوانين: -

الدستور الدائم لدولة قطر.

النظام الأساسي لدولة قطر المؤقت المعدل.

دستور مصر الحالي لسنة 2012 المعدل 2014.

الدستور المصري لسنة 1971.

الدستور المصري لسنة 1923.

الدستور المصري لسنة 1956.

دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي لعام 1958.

دستور فرنسا لسنة 1852.

دستور فرنسا لسنة 1848.

دستور فرنسا لسنة 1799.

القانون رقم (1) لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا لأداة الحكومية.

قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي وتعديلاته.

القانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية والمعدل وفقاً للقانون رقم (9) لسنة

2010 بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة العسكرية.

قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

القانون رقم (2) لسنة 2015 بإصدار قانون النظام المالي بدولة قطر.

القرار الأميري رقم (53) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القرار الأميري رقم (23) لسنة 2000.

القرار الأميري رقم (33) لسنة 2000 بشأن إجراءات إعداد التشريعات.

القرار الأميري رقم (29) لسنة 1996 بشأن قرارات مجلس الوزراء التي ترفع للأمير للتصديق عليها

وإصدارها.

قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية.

وقرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (24) لسنة 2015.

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المراجع باللغة الأجنبية: -

Conseil d'Etat. 4 Mai 1906, BABIN, L. 365 ; CE. 19 Février 1904 ;

Chambre, Syndicale des constructeurs de Material de chemins de fer et tramways. L. 191.

Philip. L. les fondements Constitutionnels des finances publiques,
Economica.paris,1995.

مراجع شبكة الانترنت: -

www.almeezan.qa موقع وزارة العدل