

جامعة قطر

كلية القانون

التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري.. دراسة

مقارنة

إعداد

حمود عبد القادر حمود القحطاني

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2022م / 1443هـ

© 2022م. حمود عبد القادر حمود القحطاني. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المُقدّمة من الطالب/ حمود عبد القادر حمود عبد العزيز القحطاني بتاريخ

2022 /4/27 وُوفِقَ 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 جزءاً من امتحان الطالب.

الدكتور/ إسلام إبراهيم عبد العزيز شيحا
المشرف على الرسالة

د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

د. محمد فوزي

مناقش

تمت الموافقة

الدكتورة/ منى بنت مصطفى المرزوقي، عميد كُليّة القانون.

المُلخَص

حمود عبد القادر حمود القحطاني، ماجستير في القانون العام:

يونيو 2022م.

العنوان: التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري (دراسة مقارنة).

المشرف على الرسالة: الدكتور/ إسلام إبراهيم عبد العزيز شبحا.

تحظى لوائح الضرورة -موضوع الدراسة- بأهمية كبيرة تتجسد في الإجراءات والأدوات الضرورية التي لا غنى للحكومات عنها، حال اعتري أمنها واستقرارها خطر يستوجب منها دفعه ورده بشتى السبل المتاحة، وإن لزم ذلك اضطرارها للخروج على سلطان القانون والمشروعية في سبيل الحفاظ على المصالح العليا للبلاد، ونظرًا لهذا الدور الخطير والحساس الذي تلعبه الحكومات خلال أحوال الضرورة لم يكن أمام الأنظمة القانونية من بُدّ في تنظيم هذه اللوائح، وفق أطر وقواعد تفرضها أنظمة قانونية عليا تضمن عدم المغالاة في استخدامها أو سوء استغلالها. وتأسيسًا على ما تقدّم تتناول هذه الدراسة مسألة التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري والقانون المقارن من خلال مبحث تمهيدي وثلاثة فصول على النحو التالي:

المبحث التمهيدي:

قبل الدخول لتفاصيل البحث وثناياه من الواجب التعرف على الأسس والمفاهيم المرتبطة بموضوع الدراسة، وفقًا للمقتضيات العلمية المتوافقة مع طبيعة البحث وموضوعه، لتصبح المفاهيم مترابطة تفضي لاستنتاجات دقيقة ومتناسقة. ولما كانت مفردة (الضرورة) هي جوهر موضوع بحثنا فإنها لا بد وأنت تكون لها البداية في الشرح والتبيان، لكي يتبلور مفهوم لوائح الضرورة على مرتكزات واضحة

المعالم، وأسس راسخة الوضوح، ولهذا كان لزاماً علينا أن نحدد المعطيات الرئيسيّة لمضمون نظريّة الضرورة، وموقف الفقه والقضاء إزاء هذه النظريّة.

الفصل الأول:

يلي ذلك في الفصل الأول ترجمة نظريّة الضرورة من قبل الأنظمة الدستوريّة وفق قواعد وقوالب قانونيّة عامة محكمة ومنظمة بنصوص وقواعد تشريعيّة عليا، تخول السلطات المختصة حق إصدار لوائح ذات طابع تشريعي -لوائح الضرورة- لها ما للقواعد القانونيّة الصادرة ابتداءً من السلطات التشريعيّة من قوة.

ومن ثم كان لتعريفات لوائح الضرورة الفقهية ومدلولاتها العلميّة النصيب الأول في هذا الفصل، يلي ذلك بيان طبيعتها القانونيّة وفق المعايير المتبناة من قبل الفقه والقضاء منذ لحظة صدورها من السلطات التنفيذية إلى حين عرضها على السلطة الأصليّة بالتشريع، ومن ثم نستعرض في ختام هذا الفصل الأسس الدستوريّة التي تقوم عليها لوائح الضرورة والتي تضي عليها طابع المشروعيّة القانونيّة حال الالتجاء لها من قبل سلطات الضرورة.

الفصل الثاني:

يعقب ذلك كله في الفصل الثاني البحث بصورة مفصلة في شروط وضوابط إصدار لوائح الضرورة التي تحرص الأنظمة الدستوريّة على وضعها، بما يكفل عدم تحولها لممارسة تشريعيّة مطلقة بيد سلطات الضرورة تخرج عن المقصد والهدف التي أُجيزت من أجله، بحيث لا يكون أمام السلطة التنفيذية حال اللجوء إليها إلا التقيد بالشروط الشكليّة والشروط الموضوعيّة الواردة في صلب الدستور أو القانون.

الفصل الثالث:

نخلص في الفصل الثالث إلى تحديد أدوات الرقابة الدستورية التي تفرضها أحكام الدستور على ما تصدره السلطات التنفيذية من لوائح ضرورة، والتي تعتمد إليها الأنظمة الدستورية لخلق منظومة متوازنة بين سلطاتها العامة تحول دون تعدي إحداها دون وجه حق على اختصاصات الأخرى، حمايةً لأحكام الدستور ومبادئه الأساسية وصوناً لحقوق الأفراد ومقدراته الشعبية من الانتقاص.

وضابط ذلك كله ما تقرر هذه الأنظمة الدستورية من وسائل رقابية على أعمال سلطات الضرورة متمثلة في وسائل الرقابة البرلمانية التي خولها الدستور للسلطة التشريعية، ووسائل الرقابة القضائية التي منحها الدستور للسلطة القضائية للتأكد من مدى توافر حالة الضرورة ومن صحة استيفائها لشروطها الدستورية، وتوقيع الجزاء المناسب حال إتيانها بعمل يخالف ما نص عليه الدستور.

شُكْرٌ وَتَقْدِيرٌ

﴿وَاللَّهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بُطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لَا تَعْلَمُونَ شَيْئًا وَجَعَلَ لَكُمُ السَّمْعَ

وَالْأَبْصَارَ وَالْأَفْئِدَةَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ﴾ (النحل: 78)

الحمد لله الذي بفضلِهِ تَتَمَّ الصَّالِحَاتِ، الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، الحمد لله ثم الشكر يتبعه من قبل ومن بعد

إنه لمن الصعوبة بمكان عقد كلمات الشكر لكل من كان له الفضل بعد الله في دعمي ونصحي وتوجيهي في كتابة هذا العمل الذي أرجو الله أن يلقى الاستحسان والقبول لكن وإن كنت مقصراً في شكري فعذرکم يزيدني تفضلاً وعليه أهدي خالص شكري وجزيل عرفاني إلى جميع القائمين على كلية القانون بجامعة قطر، وعلى رأسهم سعادة الدكتورة/ منى بنت مصطفى المرزوقي عميد كلية القانون المحترم، والشكر موصول إلى جميع أساتذتي أعضاء هيئة التدريس؛ على دعمهم وعونهم لي طوال مسيرتي العلمية والبحثية.

كما لا يسعني في هذا المقام إلا أن أخص أسمى عبارات الشكر والامتنان لأستاذي ومعلمي الدكتور/ إسلام إبراهيم عبد العزيز شيخا الفاضل الذي لم يتوان ولم يبخل يوماً بنصحه وتوجيهه وإرشاده لي طيلة فترة إعدادي لهذه الأطروحة العلمية إلى حين تمامها. وله وافر التقدير والعرفان على قبوله الإشراف على موضوع بحثي منذ أن كان مجرد فكرة إلى أن أصبح حقيقة وهو ما زادني شرفاً ورفعة، فأسال الله له موفور الصحة وواسع العطاء.

كما لا يفوتني الشكر والتقدير لكل من كان لي عوناً وسنداً من زملائي وإخواني الباحثين على الدعم الذي دعموني إياه سواءً بالكثير أو القليل في إعداد هذا البحث.

إهداء

أهدي هذا العمل...

إلى مدرستي ومعلمي وكتابي، إلى قذوتي ومرجعي ومنهجي وسندي المتين أبي.

إلى من تهون بقربها الخطوب وتطيب بجانها روعي ومهجتي أمي.

إلى أجمل ذكريات طفولتي، أمسي وحاضري أخواتي وأخي.

فهرس المحتويات

ح	شكر وتقدير.....
خ	الإهداء
7	المبحث التمهيدي.....
8	المطلب الأول: أساس نظريّة الضرورة ومدلولها.....
8	الفرع الأول: أساس نظريّة الضرورة.....
15	الفرع الثاني: مدلول نظريّة الضرورة.....
20	المطلب الثاني موقف الفقه والقضاء من نظريّة الضرورة.....
21	الفرع الأول: موقف الفقه من نظريّة الضرورة.....
28	الفرع الثاني: موقف القضاء من نظريّة الضرورة.....
34	الفصل الأول مفهوم لوائح الضرورة.....
37	المبحث الأول: تعريف لوائح الضرورة وطبيعتها القانونية.....
37	المطلب الأول: تعريف لوائح الضرورة.....
38	الفرع الأول: لوائح الضرورة من حيث المصطلح القانوني.....
43	الفرع الثاني: لوائح الضرورة من حيث التعريفات الفقهيّة.....
46	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة.....
	الفرع الأول: اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح
47	الضرورة.....

الفرع الثاني: اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الموضوعي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح	
الضرورة.....	51
المبحث الثاني: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر والأنظمة القانونية المقارنة.....	57
المطلب الأول: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في الأنظمة القانونية المقارنة	58
أولاً: الدستور الفرنسي.. ..	59
ثانياً: الدستور المصري.....	61
ثالثاً: الدستور الأردني.....	65
رابعاً: الدستور الكويتي.....	67
المطلب الثاني: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر.....	68
أولاً: النظام الأساسي المؤقت.....	71
ثانياً: النظام الأساسي المؤقت المعدل.....	72
ثالثاً: الدستور الدائم.....	75
الفصل الثاني: شروط إصدار لوائح الضرورة.....	80
المبحث الأول: الشروط الشكلية لإصدار لوائح الضرورة.....	82
المطلب الأول: غياب البرلمان.....	83
أولاً: فترة ما بين دورات الانعقاد.....	87
ثانياً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين.....	88
ثالثاً: فترة حل المجلس.....	90

95	رابعاً: فترة وقف جلسات المجلس.....
96	خامساً: فترة الإرجاء والتأجيل.....
103	المطلب الثاني: عرض لوائح الضرورة على البرلمان.....
108	أولاً: حالة عدم عرض لوائح الضرورة على البرلمان.....
113	ثانياً: حالة إقرار البرلمان للوائح الضرورة والموافقة عليها.....
114	ثالثاً: حالة رفض البرلمان الموافق على لوائح الضرورة وعدم إقرارها.....
117	رابعاً: حالة تعديل لوائح الضرورة من قبل البرلمان قبل إقرارها.....
121	خامساً: حالة صمت البرلمان أو سكوته إزاء لوائح الضرورة.....
124	المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة.....
125	المطلب الأول: وجود حالة ضرورة.....
129	المطلب الثاني: تناسب الإجراء مع حالة الضرورة.....
131	المطلب الثالث: عدم مخالفة لوائح الضرورة لأحكام الدستور.....
133	أولاً: المخالفة الشكلية للدستور.....
137	ثانياً: المخالفة الموضوعية للدستور.....
140	الفصل الثالث: وسائل الرقابة الدستورية على لوائح الضرورة.....
142	المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.....
144	المطلب الأول: مضمون الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.....
144	الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.....

149	الفرع الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية.....
155	المطلب الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.....
155	الفرع الأول: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية.....
159	الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون القطري والمقارن.....
171	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.....
173	المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.....
174	الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية.....
177	الفرع الثاني: تقدير الرقابة القضائية.....
181	المطلب الثاني: تقدير الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.....
182	الفرع الأول: الرقابة القضائية على مشروعية لوائح الضرورة.....
186	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.....
217	الخاتمة.....
218	النتائج.....
220	التوصيات.....
222	المراجع.....

المقدمة

لا شك أن حياة الدول لا تسير على وتيرة واحدة، وإنما قد يعترى استقرارها وأمنها ظروف طارئة تشكل خطرًا على وجودها وكيانها وتعرض سلامة مؤسساتها وأمن أفرادها للخوف والفوضى، الأمر الذي تُحتم معه كافة المعطيات والدواعي المنطقية والواقعية ضرورة إيجاد تنظيم يكفل لها المحافظة على وجودها واستمرار كيانها واستقرار وضعها السياسي والأمني، وهو ما حدا بفقهاء القانون ورجالاته إلى التسليم بأن المدلول القانوني لحالة الضرورة ينصب في جوهره على إزاحة مبدأ المشروعية القانونية لفترة مؤقتة إلى حين زوال هذا الظرف الطارئ، ومن ثم خروج السلطات الاستثنائية عليه بالرغم من وجوبية احترامه والالتزام به في ظل الظروف العادية، ومؤدى ذلك الخروج هو خروج اضطراري يُحتم على الحكومات اللجوء إلى قواعد استثنائية مؤقتة في سبيل رفع الغمة ودرءًا لخطر أو فساد أكبر قد يمس المصالح العليا للبلاد إن هي لم تتجاوب معه بكافة السبل الممكنة، شريطة أن تكون هذه القواعد والإجراءات الاستثنائية ملائمة لحجم وجسامة هذه الظروف غير العادية "الاستثنائية" ودون أن تُشكل إخلالًا بعمومية الالتزام بتطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية الذي يقره الدستور استثنائيًا في أحوال الضرورة، حيث تبقى هذه السلطات خاضعة لسلطان الدستور والقانون وإن هي انتقلت من إطار المشروعية العادية إلى إطار المشروعية الاستثنائية.

هذه المعطيات وغيرها كانت حافزًا لاجتهاد رجال القانون لمحاولة وضع الأفكار والآراء الفقهية في مسعى منهم لمعالجة تلك المستجدات والمتغيرات التي كانت تأخذ في بعض الأحيان شكلًا من أشكال الظروف الاستثنائية الشاذة عن الواقع المعتاد في صور أزمات طارئة غير متوقعة، مما اضطرهم إلى إقرار نظرية الضرورة التي تُبيح من خلالها للحكومات ممارسة صلاحيات أوسع من

تلك المُطبقة في واقع الحياة العاديّة لمجابهة ما قد يطرأ من أخطار غير متوقعة شريطة ألا تباشرها بصورة توسعيّة مفرطة عن الحاجة التي تتطلبها حالة الضرورة، بل بصورة عادلة ومرتزة دون إفراط أو تفريط بما يلائم جسامه وشدة هذه الأخطار غير المتوقعة، وإن كانت هذه النظرية لا تعمل على استبعاد مبدأ المشروعية في حد ذاته، بل كل ما هنالك أن تلك النظرية تُحدث تعديلاً مؤقتاً في مضمون القانون لفترة من الزمن تزول بزوال هذه الضرورة، فنكون أمام قانون استثنائي يحكم الأعمال والإجراءات الاستثنائية بصورة مؤقتة إلى حين انقشاع الأزمة واندحار الخطر، ومن ثم فإن مقتضى هذه النظرية في إطارها العام تضع شروطاً واضحة ومهمة لا يجوز الخروج عليها واللجوء لها إلا في ظل تحقق حالة الضرورة وإلا عُدَّ هذا الخروج تعديلاً على مضمونها وهدفها التي أُجيزت من أجله.

وهدياً بما سلف كان للنظام الدستوري القطريّ أسوة بأغلبية الأنظمة الدستورية الحديثة والمعاصرة التنظيم القانوني للوائح التي تُصدرها الحكومات خلال أحوال الضرورة ويُطلق المراسيم بقوانين في إشارة لتبنيه مفهوم نظرية الضرورة وإقراره لها كإحدى النظريات المعمول بها في تشريعاته الدستورية منذ التصديق على أول نظام أساسي مؤقت عُمل به في البلاد، وما تلى ذلك من تطور لأنظمتها الدستورية بعد نيلها لاستقلالها، وما تخللها من تعديلات إلى حين التصويت الشعبي على إقرار الدستور الدائم للبلاد في سنة 2004 والذي تكفل بإرساء الدعائم الأساسية للدولة والمجتمع وفق الأنظمة السياسية الحديثة، ونحن إذ سعينا من خلال هذه الدراسة المتواضعة لوضع تصور حول التنظيم الدستوري والقانوني للوائح الضرورة في التشريع القطري لمحاولة البحث في أطر وقواعد

إقرارها والعمل بها من منظور القانون القطري والقوانين المقارنة وفي مضمار وسياق الآراء الفقهية والقضائية.

أهمية البحث:

تعود أهمية هذه الدراسة إلى الأثر المترتب من تفعيل هذا الدور الخطير والحساس للسلطة التنفيذية التي تتيح لها ممارسة اختصاص التشريع حال غياب السلطة الأصلية المتمثلة في البرلمان، وهو ما يُعدّ وضعاً استثنائياً تُعدل معها مؤقتاً قواعد الاختصاص التي تكفل الدستور بتوزيعها فيما بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، نتيجة ما قد يطرأ على حياة الدول من أزمات تثير معها الكثير من المشاكل التي تقتضي حلولاً سريعة وفورية وغير تقليدية لا تسعف معها الإجراءات والتشريعات التي تصدرها المجالس البرلمانية في الظروف العادية البلاد في مواجهتها بسبب طول إجراءاتها وتعقيدها.

ومن هنا تأتي أهمية الآراء الفقهية والدراسات البحثية التي يجتهد عليها رجال القانون من كافة الأوجه الفقهية والأحكام القضائية وعلى كافة الأصعدة التشريعية انطلاقاً من واجبهم العلمي والعملية في الحيلولة دون العبث بقواعد وأحكام إصدار هذه اللوائح المقيدة بما تفرضه الأنظمة التشريعية العليا، لوضع أنسب الحلول وإقامة أنجع السبل الواجب اتباعها من قبل الحكومات في ظل الضرورات الاستثنائية التي تلقي بأخطارها على حياة الدول واستقرارها.

إشكاليات البحث:

إن من أهم إشكاليات البحث هي محاولة البحث في القواعد المُتبعة لإصدار لوائح الضرورة ومدى دستورية القيود المفروضة عليها في النظم القانونية المختلفة وصحة تطبيقاتها في مجال الواقع

والحقيقة التي تفرضها حالة الضرورة على حياة الدول، وطبيعتها القانونية والآثار القانونية المترتبة حال العمل بها، وأخيراً أدوات الرقابة عليها سواء الرقابة البرلمانية من قبل سلطة التشريع أو الرقابة القضائية من قبل سلطة القضاء تحت مظلة الدستور والقانون.

أسباب اختيار البحث:

- إن مما سيلفت انتباه الباحث وطالب العلم في مجال القانون في دولة قطر كثرة المراسيم بقوانين الصادرة من ضمن التشريعات القطرية، بالرغم من كون هذه المراسيم لا تعدو كونها لوائح أجاز الدستور استثناء إصدارها حال قيام حالة من أحوال الضرورة الاستثنائية، بحيث لا يصح صدورهما والعمل بها إلا في نطاق ضيق دون توسع وفقاً لما فرضه الدستور ورسومه القانون.

- الأثر الخطير والحساس المترتب على صدور هذه المراسيم "لوائح الضرورة" على المبادئ الأساسية التي تكفل الدستور بحمايتها وصونها من أن تُمس بغير وجه حق، لما لهذه اللوائح من قوة استثنائية في تعطيل أو تعديل بعض القوانين والتشريعات القائمة، الأمر الذي يُخشى معه حال توسع الحكومة في استعمالها لهذا الحق المساس بالحقوق والحريات الأساسية التي ضَمَن الدستور والقانون عدم الانتقاص منها أو تعطيلها.

- إن ترك كامل الحرية للسلطة التنفيذية في اللجوء لإصدار مثل هذه اللوائح له الأثر البالغ في تحجيم أهم المبادئ الدستورية وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي كفل الدستور من خلاله توزيع السلطات على الهيئات الثلاث -التشريعية والتنفيذية والقضائية- توزيعاً يحول دون

تعدي إحداهما على صلاحيات الأخرى وهو ما يُخشى معه الاخلال بمبدأ التوازن الدستوري بين هذه السلطات.

- إن دولة قطر كونها دولة حديثة النشء وذات دستور فتي فإنه كان من الأولوية بمكان التركيز على هذا الموضوع لما له من دور فاعل في تثبيت أركان نُصب الديمقراطية التي تنتشدها البلاد ويرنو إليها الشعب، لتحقيق مفهوم الدولة الحديث بمنظومة تشريعية وقانونية مستقرة وراسخة.

منهجية البحث:

استعنت في هذا البحث بالمنهج التحليلي المقارن بين التشريع القطري والتشريعات العربية المقارنة وعلى رأسها التشريع المصري والفرنسي والأردني والكويتي، على أننا حاولنا بقدر المستطاع الاسترشاد بأراء كبار الفقهاء وتطبيقات القضاء في الأنظمة والتشريعات محل المقارنة.

خطة البحث:

ارتأينا في دراسة وبحث هذا الموضوع تقسيمه إلى مبحث تمهيدي وثلاثة فصول رئيسية على النحو التالي: سيكون المبحث التمهيدي مقدمة لأسس ومفاهيم نظرية الضرورة (مضمون نظرية الضرورة) ضمن مطلبين: نتناول في المطلب الأول أساس نظرية الضرورة ومدلولها، أما المطلب الثاني فسوف نخصه لبيان موقف الفقه والقضاء من نظرية الضرورة.

في حين سيكون الفصل الأول مخصصاً لمفهوم لوائح الضرورة ضمن مبحثين: نتناول في الأول منه تعريف لوائح الضرورة وطبيعتها القانونية في مطلبين، نتكلم في المطلب الأول عن تعريف لوائح الضرورة، أما المطلب الثاني فسوف يكون للحديث عن الطبيعة القانونية للوائح الضرورة. أما

المبحث الثاني فسوف نتناول فيه الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر والأنظمة القانونية المقارنة في مطلبين، نتكلم في المطلب الأول عن الأساس الدستوري للوائح الضرورة في الأنظمة القانونية المقارنة، أما المطلب الثاني فسوف نتناول فيه الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر.

في حين سيكون الفصل الثاني مخصصًا لشروط إصدار لوائح الضرورة ضمن مبحثين: نتناول في الأول منه الشروط الشكلية لإصدار لوائح الضرورة في مطلبين، نتكلم في المطلب الأول عن شرط غياب البرلمان، أما المطلب الثاني فسوف يكون للحديث عن شرط عرض لوائح الضرورة على البرلمان. أما المبحث الثاني فسوف نتكلم فيه عن الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة في ثلاثة مطالب، نتكلم في المطلب الأول عن شرط وجود حالة ضرورة، وفي المطلب الثاني عن شرط تناسب الإجراء مع حالة الضرورة، وفي المطلب الثالث عن عدم مخالفة لوائح الضرورة لأحكام الدستور.

وأخيرًا سيكون الفصل الثالث مخصصًا لوسائل الرقابة الدستورية على لوائح الضرورة ضمن مبحثين: نتناول في الأول منه موضوع الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في مطلبين نتكلم في المطلب الأول عن مضمون الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة، أما المطلب الثاني فسيكون الحديث فيه عن تقدير الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة. أما المبحث الثاني فسوف نتكلم فيه عن الرقابة القضائية على لوائح الضرورة في مطلبين، في المطلب الأول سيكون عن مضمون الرقابة القضائية على لوائح الضرورة، أما المطلب الثاني فسيكون عن تقدير الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.

المبحث التمهيدي

مضمون نظريّة الضرورة

يقتضي قبل دخولنا لتفاصيل البحث وثناياه، التعرف على الأسس والمفاهيم المرتبطة بموضوع البحث، من خلال بيان هذه الأسس والمفاهيم وفقاً للمقتضيات العلميّة المتوافقة مع طبيعة البحث لتكون مفاهيم مترابطة تقضي لاستنتاجات دقيقة ومتناسقة.

ولما كانت مفردة (الضرورة) هي جوهر موضوع بحثنا، فإنه من الضرورة بمكان أن تكون لها البداية في الشرح والتبيان، لكي يتبلور مفهوم لوائح الضرورة على مرتكزات واضحة المعالم، وأسس راسخة الوضوح، ولهذا كان لزاماً علينا أن نحدد المعطيات الرئيسيّة للمبحث التمهيدي من خلال تقسيمه لمطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: أساس نظريّة الضرورة ومدلولها.

المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء من نظريّة الضرورة.

المطلب الأول

أساس نظرية الضرورة ومدلولها

تمهيد:

تعتبر نظرية الضرورة إحدى النظريات العامة في الفقه القانوني، حيث لعبت دوراً هاماً في مختلف فروع القانون منذ تبنيتها ونشأتها من قبل فقهاء القانون. وللوقوف على الأساس الذي بُنيت عليه هذه النظرية ودلالاتها الفقهية والواقعية، فإننا سنبحث أولاً في الأسس والأسباب التي أدت إلى اعتناقها كنظرية أساسية شملت العديد من فروع العلوم المختلفة، ثانياً سنتناول مفاهيمها ودلالاتها لإيضاح مضمونها والمصدر الذي استقيت منه هذه النظرية، وأخيراً سنعرض مختلف الآراء الفقهية والقضائية المرتبطة بهذه النظرية في المطلب الذي يليه.

في البداية ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: أساس نظرية الضرورة.

الفرع الثاني: مدلول نظرية الضرورة.

الفرع الأول

أساس نظرية الضرورة

تعد حالة الضرورة من النظريات العامة التي كانت مثار اهتمام الفقه والقضاء، نظراً لأهميتها في نواحي الحياة المختلفة سواءً في وجود الدول واستقرارها أو في الظروف التي تحيط بالحياة الإنسانية من حيث تنظيمها واستمرارها، لذا تمت دراسة هذه النظرية والتعمق في كافة جوانبها من قبل فقهاء العلوم الشرعية أو من قبل فقهاء القانون في مختلف فروعها المختلفة، الدولي والدستوري والإداري

والمدني والجنائي، وأفردت لهذه النظرية الكثير من الآراء والدراسات حتى أصبحت من النظريات الأساسية التي لا يمكن تغافلها في كافة مراحل الحياة القانونية، علاوة على أن نظرية الضرورة ليست مجرد نظرية قانونية حديثة النشأة فحسب، بل من النظريات الهامة الممتدة منذ القدم، فقد عرفت الشرائع السماوية ومنها الشريعة الإسلامية التي وضعت أحكاماً وضوابط لتنظيمها منذ فجر الإسلام الأول، في حين لعبت الفروع القانونية المختلفة دوراً بارزاً في نشأتها وتداولها.

وبشكل عام يمكننا القول بأن أساس نظرية الضرورة تقوم على فكرة درء المخاطر غير المتوقعة، فقد تتعرض الدول وكياناتها لأزمات وظروف تهدد أمنها وتعرض سلامتها للخطر، مما يتطلب من سلطاتها الحاكمة اتخاذ ما يلزم من وسائل سريعة لمواجهة هذه المخاطر في سبيل المحافظة على استقرار البلاد وتسيير أمورها.

لذلك كان على الفقه القانوني أن يتصدى لتنظيم حالات الضرورة بحيث يضمن للحكومات الإمكانيات والسلطات الكفيلة بمواجهة حالة الضرورة التي قد تطرأ بصورة غير متوقعة. ومن هذا المنطلق لا بد من توضيح الأساس الواقعي وكذلك القانوني لهذه النظرية لما لها من قيمة كبيرة في تحديد وفهم الأسس التي بُنيت عليها نظرية الضرورة.

أولاً: الأساس الواقعي لنظرية الضرورة:

كانت بدايات نشأة نظرية الضرورة وبروزها في نطاق القانون المدني، حيث كان أساسها يقوم على فكرة تحقيق العدالة في العقود برفع الغبن منها إذا ما طرأت ظروف أدت إلى اختلال توازن الالتزامات التي تقع على عاتق أحد أطراف العقد سواء في جانب التزاماته المادية أو العملية مما قد يؤدي إلى إرهاقه أو هلاكه جراء صعوبة أو استحالة تنفيذ العقد، مما أجاز للقاضي في ظل وجود

هذه الظروف الطارئة تعديل العقد بالقدر الذي يسمح بتعديل الالتزام المرهق إلى الحد المعقول من خلال الموازنة بين مصلحة الطرفين، على اعتبار أن تنفيذ العقد يقوم على أساس النية المفترضة عند المتعاقدين ما لم تتغير الحالة الواقعية التي كانت موجودة وقت إبرام العقد، وبالتالي فإن المطلوب لتطبيق حكم الضرورة وتعليق تنفيذ العقد وقوع ظروف غير متوقعة واستثنائية يصبح معها تنفيذ الالتزام التعاقدى مرهقاً على المدين.⁽¹⁾

إلا أن الفضل في بروز هذه النظرية وتطورها بصورة شمولية ومتعمقة يعود للقانون الإداري، أو بالأحرى للقضاء الإداري الذي تأثر في اعتناقه لهذه النظرية، بالقضاء المدني الذي كان منطلقاً لإقامة البناء الأصلي للنظرية، في حين لعب القضاء الإداري دوراً مكماً في البحث والتوسع من نطاق هذه النظرية وخصوصاً في ميدان الحقوق والحريات الخاصة.⁽²⁾

كذلك كان لفقهاء القانون الدولي العام السبق في تبني هذه النظرية في أوقات الحرب مع بداية القرن السادس الميلادي، حيث اعتبروا أن حالة الضرورة تقوم على حق الدولة في الدفاع عن نفسها ضد أي خطر يهدد استقرار الحياة فيها ويضر مصالحها، بشرط ألا يُعزى هذا الخطر لفعل الدولة المدعية بالضرورة، وإلا تكون الدولة التي وُجه إليها فعل الضرورة في وضع مساوٍ للدولة المدعية بالضرورة. ولم يقف فقهاء القانون الدولي عند هذا الحد بل أثاروا هذه النظرية في غير أوقات الحرب وبرروا تصرفات دولهم المخالفة لقواعد القانون الدولي في غير أوقات الحرب تحت ذريعة الضرورة، حيث رآوا جواز إتيان الدولة لأعمال تُعد من قبيل الأعمال الضرورية حفاظاً على مصالحها وكيانها

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة 1964، المجلد الأول، ص 657.

(2) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 217.

وجودها الإقليمي أو الشخصي حتى وإن كانت هذه الأفعال مخالفة لمبدأ المشروعية الدولية التي تتكفل بصونها قواعد القانون الدولي العام.⁽¹⁾

أما نظرية الضرورة في القانون الجنائي فإنها تتفق في مضمونها مع الأساس الذي تبناه فقهاء القانون الدولي وهو حق الدولة في الدفاع عن نفسها ومصالحها ووجودها، وبين حق الدفاع الشرعي للإنسان الذي يجد نفسه في ظروف تهدد نفسه وماله ولا سبيل لتلافيها إلا بارتكاب جريمة وهي ما تعرف بـ (جريمة الضرورة)، بحيث يُباح لمواجهة هذه الأخطار اتخاذ ما يلزم خوفاً من هلاك النفس أو تلف المال.⁽²⁾

أما في مجال القانون الدستوري فقد أخذ هذا الفرع من القانون بفكرة نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ المشروعية، أو بمثابة مبرر قانوني لكل خروج على أحكام الدستور والقانون، بحيث أصبحت من القواعد الدستورية التقليدية في أغلبية دساتير العالم، والتسليم باعتبارها نظرية قانونية عامة يمكن أن تتلاءم مع مبدأ المشروعية، تقوم على أساس وجود الدولة أمام خطر داهم يقتضي منها التدخل فوراً لمواجهة هذا الخطر ودفعه، حفاظاً على سلامتها وكيانيتها.⁽³⁾

ثانياً: الأساس القانوني لنظرية الضرورة:

ابتكر الفكر القانوني نظرية الضرورة لتكون أساساً قانونياً لتصرفات الدولة التي تباشرها في ظل الظروف الاستثنائية غير المتوقعة، ونظاماً استثنائياً يبيح للدولة التحلل من التزاماتها القانونية والخضوع للإجراءات التشريعية الطويلة بغية مواجهة هذا الخطر ودحره. فالقانون ليس غاية في ذاته

(1) د. محمد محمود خلف، حق الدفاع الشرعي في القانون الدولي الجنائي، مكتبة النهضة المصرية، 1973، ص 38-39.

(2) د. علي عبد القادر قهوجي، قانون العقوبات العام، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، 2000، ص 711.

(3) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، والتشريع الحكومي في فترات الحياة النيابية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص 27.

بل وسيلة لضبط حركة المجتمع وضمان أمنه وسلامته، لكن وإن كانت الضرورة تمثل نظاماً استثنائياً ورخصة لسلطات الضرورة في عدم الخضوع لمبدأ المشروعية، إلا أنه لا يُعد نظاماً مفتوحاً بالمطلق وإنما يخضع لنظام منضبط يبين حدوده وضوابطه وفقاً لأحكام الدستور والقانون.⁽¹⁾

فقواعد المشروعية وإن كانت الأصل في أنها ملزمة لكافة سلطات الدولة، إلا أن هناك أوقاتاً قد تطرأ فيها أزمات واضطرابات يصعب معها التقيد بقواعد المشروعية، بل قد يترتب على التمسك بها أو الإصرار على تطبيقها استفحال الأزمة بما قد يؤدي إلى انهيار الدولة أو تعريض سلامتها للخطر، لذا ذهب الفكر القانوني لتبني نظرية عامة تكون أساساً قانونياً ((للمشروعية الاستثنائية)) بحيث يتسع فيها مبدأ المشروعية ليشمل كافة الأعمال والتصرفات الاستثنائية التي تقوم بها الدولة في هذه الظروف الاستثنائية. ومن جهة أخرى يمكننا القول أن من مبررات هذه النظرية أن الدولة هي التي شرعت القانون ووضعت له لتحقيق مصالحها، وبالتالي يحق لها أن تتجاوز القانون في أوقات الأزمات إذا كان ذلك في صالحها أو في سبيل حفظ مصالحها، فالغاية الرئيسية والأساسية من كل نظام قانوني يتمثل في حماية الدولة بكيانها ومكوناتها المؤسساتية أو المجتمعية، وعليه متى ما وجد عذراً يحول دون تحقق هذه الغاية كان للدولة صلاحية التصحية بالقواعد القانونية واتخاذ ما تراه مناسباً في سبيل بقائها وسلامتها، وإن كان ذلك على حساب مخالفة بعض أحكام الدستور أو القانون.⁽²⁾

وعلى الرغم من تباين الآراء الفقهية حول الأساس القانوني الذي تقوم عليه نظرية الضرورة، والذي بدأ مع بداية نشأة هذه النظرية بين الفقه الألماني الذي رأى منذ بداية ظهورها أن هذه النظرية تقوم

(1) د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة - مصر، 2016، ص 127.

(2) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 10-19.

على مبدأ ((سلامة الدولة فوق القانون))، وبين ما ذهب إليه الفقه الفرنسي منذ الحرب العالمية الأولى في تبريرهم لهذه النظرية أنها تقوم على أساس ((الخضوع للأمر الواقع)) الذي تضطر معه الدولة للخروج عن دائرة المشروعية لمعالجة الظرف الطارئ، وهو ما اعتبره الفقه الفرنسي مسؤولية تقع على عاتق الدولة على أساس فكرة الوطنية، إلا أن هذا الانقسام في النهاية انتهى إلى التسليم بنظرية الضرورة كمنظريّة قانونية تتلاءم مع مبدأ المشروعية. وسنأتي على شرح مفصل للرؤى الفقهية بشأن نظرية الضرورة في الفرع الثاني من نفس المطلب.⁽¹⁾

في النهاية يمكننا أن نصل لخلاصة، أنه على الرغم من اختلاف الفقه في اتخاذ موقف محدد بصدد هذه النظرية، إلا أن جميعهم أكدوا أن نظرية الضرورة تقوم على أساس فكرة واجبات الدولة في المحافظة على النظام العام من حيث ضمان بقائها واستمرارها، وطبقاً لذلك فإن أساس نظرية الضرورة ومبرراتها في الخروج على القواعد القانونية يقوم على مبدأ ((أن سلامة الدولة فوق القانون)) فالحفاظ على سلامة الدولة في حالات الاضطرابات من أي خطر يهددها يمثل غاية كل نظام قانوني. وبالتالي فإن وجود هذه النظرية لم يكن وليد صدفة، أو نتيجة مؤقتة لسد ثغرة قانونية عرضية، بل على العكس من ذلك يُعد مطلباً مهماً أجمع عليه رجال الفقه والقضاء، وضرورة لتحقيق المصلحة العامة. وبالرغم من تعدد الأسس التي تقوم عليها نظرية الضرورة، إلا أننا يمكننا تلخيصها وفقاً للأسس التالية:

(1) د. ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، الأردن، 2004، ص

الأساس الأول: أن نصوص القانونيّة وُضعت لمواجهة حالة الضرورة:

إنّ المشرع في الأصل عندما وضع التشريعات في الظروف العادية كان هدفه أن تحكم وتنظم هذه التشريعات أوضاعاً معروفة ومقدرة سلفاً، لكن متى ما طرأت ظروف تستوجب اتخاذ إجراءات سريعة لمعالجة هذا الوضع فإنه يتعين عندئذ تمكين السلطات أو الهيئات الحاكمة من اتخاذ الإجراءات العادلة التي تكون غايتها تحقيق المصلحة العامة على اعتبار أن تشريعات الظروف العادية غير ملائمة في حالة الضرورة، نظراً لاتصافها بالجمود والتخلف عن مسايرة ما قد يطرأ من تطورات ومتغيرات على حركة الحياة في المجتمع. من جانب آخر أن المشرع مهما أوتي من قدرة على التنبؤ أو التوقع ومهما أبدع في صياغة التشريعات لن يستطيع أن يتنبأ بكافة الظروف الشاذة أو أن يدرك جميع الأزمات الطارئة، لكي يسن القوانين التي تتطلب السرعة في معالجتها.⁽¹⁾

الأساس الثاني: فكرة سلامة الدولة واستمرارها:

إنّ الأساس القانوني التي تقوم عليه نظريّة الضرورة، وما يبرر العمل بها، هو دور سلطة الحكومة أساساً في الحفاظ على سلامة الدولة من خلال المحافظة على استمراريّة أداؤها لمهامها، الأمر الذي يستوجب تخويلها في حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف، ولو كان ذلك على حساب مخالفتها لمبادئ المشروعيّة خلال فترة محدودة، في سبيل تحقيق الصالح العام.⁽²⁾

(1) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963، ص 85 / د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 80 / د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص 136.
(2) د. طعمية الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص 91 / د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص 137.

الأساس الثالث: تقوم على أساس واجبات السلطة:

إذا تبين للسلطة العامة أن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه أن يحول دون أدائها لواجباتها المتمثلة في الحفاظ على استمرارية الدولة وبقائها، فلها أن تتحرر مؤقتاً من تلك القواعد بالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها حتى وإن كانت الإجراءات التي تتخذها في وقت الأزمات ستؤدي لاتساع نطاق المشروعية العادية لتصبح مشروعية استثنائية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مدلول نظرية الضرورة

لمفهوم نظرية الضرورة تعريفات متعددة تختلف باختلاف الجانب التي ينظر إليه كل فرع من فروع العلوم المختلفة، لكن وبالرغم من تفاوت دلالتها ومفاهيمها إلا أنها تتقارب في مضمونها من حيث قيامها على وجود خطر جسيم وحال يهدد مصلحة جوهرية بحيث لا تُجدي معها معالجة الوضع القائم بذات القواعد القانونية في الظروف العادية لمواجهتها، وفي سبيل تحديد مفهوم حالة الضرورة اختلف الفقهاء على تعريف موحد لحالة الضرورة بين فقهاء الشريعة الإسلامية وفقهاء القانون الوضعي، بحيث أصبحت للضرورة مفاهيم متنوعة منها الشرعي ومنها القانوني ولكل نوع قيود عامة وقيود خاصة، فعلى سبيل المثال جاءت حالة الضرورة في الشريعة الإسلامية في أربع عشرة حالة، أما في القوانين الوضعية فاختلف مفهومها باختلاف نوع القانون، فالقانون الجنائي يعرف نظرية الضرورة بحق الدفاع الشرعي، والقانون المدني بنظرية القوة القاهرة، والقانون الإداري يعرفها بنظرية الظروف الاستثنائية، في حين يعرفها القانون الدستوري بنظرية الضرورة، كذلك هو الأمر

(1) د. طعمية الجرف، مرجع سابق، ص 97. / د. محمد فوزي نويجي، مرجع سابق، ص 140.

في القانون الدولي الذي يُعرفها بحالة الضرورة. ولإبراز التمايز بين مفاهيم نظرية الضرورة فإننا سنتناول في هذا الفرع دلالتها اللغوية وتعريفها الشرعية والقانونية.

أولاً: الضرورة ومعناها اللغوي:

الضرورة في اللغة هي الحاجة أو الشدة أو شدة الحال.

والضرورة تعني اسمًا لمصدر الاضطرار، والضرر أصل كلمتي الاضطرار والضرورة، يُعبرون بها علماء اللغة والفقهاء عن حالة الخوف من الهلاك.⁽¹⁾

والاضطرار: الاحتياج إلى الشيء، ويقال إذا اضطر فلان إلى كذا وكذا بمعنى الاحتياج إلى الشيء، وألجأه فاضطره، ويقال "رجل ذو ضرورة" أي "ذو حاجة" أو "اضطره إليه" بمعنى "أحوجه وألجأه".

وجاء في لسان العرب: الاضطرار بمعنى الاحتياج إلى الشيء، ورجلٌ ذو ضرورة أي ذو حاجة.⁽²⁾

وعن معناها في علم الوصول: يرى فقهاء علم الأصول أن الضرورة تبيح الأفعال المحرمة، حيث يرون أن الضرورة تستخرج من (قاعدة التزام). ومفاد ذلك أنه إذا توقف واجب أهم على ارتكاب

فعل مُحرم، فالأولى والأجدر ارتكاب هذا الفعل وإن كان ذا صفة مُجرّمة أو مُحرمة حفاظًا على ذلك

الواجب الأهم، مثال ذلك عدم إمكانية إنقاذ نفس من الموت إلا بانتهاك ملكية صاحب الأرض،

بحيث تسقط حرمة الملكية على اعتبار أن النتيجة أهم وهي إنقاذ النفس التي تكون مُقدّمة في حرمتها

على حُرمة ذلك الحق.⁽³⁾

(1) مجد الدين محمد الفيروز آبادي، القاموس المحيط، تحقيق: مكتب تحقيق التراث، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1986، ص550.

(2) الإمام أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، قاموس لسان العرب، مجلد 4، دار صادر، مادة (ض ر ر).

(3) محمد باقر الصدر، أهل البيت - تنوع أدوار ووحدة هدف، دار الهدى، 2006، ص 111 - 112.

ثانياً: تعريف الضرورة في الشريعة الإسلامية:

وضع الإسلام أحكاماً ومبادئ ثابتة وخالدة تهدف لرعاية مصالح الناس في الحياة وبعد الممات، وتسعى لتحقيق مقاصد عامة للفرد والجماعة، من خلال حفظ النظام، وتعمير الدنيا بكل ما يوصلها إلى منتهى مدارج الكمال والخير والمدنيّة والحضارة، ومن هنا كانت دعوة الإسلام متمثلة في الرحمة التي جاءت بها هذه الشريعة الغراء للناس كافة، كما جاء في قوله تعالى ﴿وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ﴾ (الأنبياء 107/21). وفي سبيل رفع الضرر ورعاية الحقوق ورفع الحرج عن الناس التزمت الشريعة الإسلامية في أحكامها بمبادئ متعددة تكفل بها مصالح الناس في العاجل والآجل، وتسعى من خلالها لتيسير أمور حياتهم متى ما وجدت المشقة والضرر، وفي هذا الصدد وردت العديد من الآيات والأحاديث النبويّة التي نصت على أحكام الضرورة وحالاتها، منها الآيات التي نصت صراحة على أحكام الضرورة في حالة الجوع الشديد، وآيات أخرى يفهم منها إباحة المحرمات متى ما وجدت الضرورة، ومنه قوله تعالى: ﴿فَمَنْ اضْطُرَّ فِي مَخْمَصَةٍ غَيْرٍ مُّتَجَانِفٍ لِإِثْمٍ فَإِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾ (المائدة: 3/5)، وقوله تعالى: ﴿فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾ (البقرة الآية 173/26)، أي فمن اضطر إلى أكل الميتة انقضاء الموت جوعاً فلا يلتفت إلى سبب التحريم حفاظاً على النفس من الهلاك، بمعنى أن الله سبحانه وتعالى استثنى هذا التحريم في حالة الضرورة وأصبح الفعل مباحاً. أما الأحاديث النبويّة فقد أضافت بعض قواعد التيسير والإباحة في الأحكام الشرعيّة، منها أحاديث إباحة أكل الميتة، حيث روي عن جابر بن سمرة أن أهل بيت كانوا بالحرّة - أرض بالمدينة بها حجار سود- محتاجين، قال: ((فماتت عندهم ناقة لهم، أو لغيرهم، فرخص لهم رسول الله ﷺ في أكلها، قال: فعصمتهم بقيّة شتائهم، أو سنتهم)) رواه أحمد، وأحاديث الدفاع عن

النفس أو المال أو العرض، منها ما روي عن أبي الأعور سعيد بن زيد بن عمرو بن نفيل، أحد العشرة المبشرين بالجنة، قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: ((مَنْ قُتِلَ دُونَ مَالِهِ فَهُوَ شَهِيدٌ، وَمَنْ قُتِلَ دُونَ دَمِهِ فَهُوَ شَهِيدٌ، وَمَنْ قُتِلَ دُونَ دِينِهِ فَهُوَ شَهِيدٌ، وَمَنْ قُتِلَ دُونَ أَهْلِهِ فَهُوَ شَهِيدٌ.)) رواه أبو داود، والترمذي وقال: حديث حسن صحيح. (1)

أما في مفهوم الضرورة وضوابطها، فقد صاغ لها الفقهاء نظرية متكاملة تستند لأصول كلية مستمدة من القرآن والسنة. وفي هذا يقول أبو إسحاق الشاطبي في كتابه "الموافقات في أصول الشريعة": إن تكاليف الشريعة ترجع إلى حفظ مقاصدها في الخلق، وهذه المقاصد لا تغدو ثلاثة أقسام أحدها أن تكون ضرورية، وثانيها أن تكون حاجية، والثالث أن تكون تحسينية. فأما الضرورة فمعناها أنها لا بد منها في قيام مصالح الدين والدنيا؛ بحيث إذا فقدت لم تجز مصالح الدنيا على استقامة بل على فساد وتهاجر وفوت حياة، وفي الآخرة فوت النجاة". (2) فيما ذهب الرأي الراجح لفقهاء الشريعة الإسلامية في تعريف الضرورة بإيجاز بأنها (خوف الهلاك على النفس والمال). (3)

ثالثاً: تعريف الضرورة في إطار القانون الدستوري:

أخذ القانون الدستوري بنظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ المشروعية، حيث يقوم مفهوم الضرورة في هذا النوع من القانون على وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية في مواجهتها، بحيث تعفي هذه النظرية الدولة من التزاماتها إزاء الأفراد حيث تخول

(1) د. وهبة الزحيلي، نظرية الضرورة الشرعية مقارنة مع القانون الوضعي، دار الفكر، ط4، دمشق - سوريا، 1997، ص 49-54.

(2) الموافقات في أصول الشريعة لأبي إسحاق الشاطبي، شرح الشيخ عبد الله دراز، دار الفكر العربي، ج 2، ص 28 / د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 57.

(3) د. يوسف قاسم، مبادئ الفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، 1987، ص 214 / د. يسري العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ط1، 1995، ص 11.

للدولة أو إحدى هيئاتها الحاكمة تحت مبرر سلطان الضرورة أن تعمد إلى تعطيل بعض أحكام الدستور أو القوانين أو أن تعمد لوقف الحياة النيابية ممثلةً بالبرلمان في سبيل مواجهة هذا الخطر من خلال اتباعها لبعض الأساليب أو الإجراءات غير الدستورية أو المخالفة للمبادئ أو القواعد القانونية العامة، وذلك في صورة مراسيم لها قوة القانون.⁽¹⁾

ولقد اهتم الفقه الدستوري منذ زمن بعيد بهذه النظرية وتطبيقاتها مما حدا بالمشرع الدستوري القيام بتنظيم بعض الصور التي تعد تطبيقاً لهذه النظرية، وعلى سبيل المثال لا الحصر سنذكر بعض المحاولات في تعريف حالة الضرورة في القانون الدستوري، منها ما ذهب إليه الأستاذ **عبد الحميد متولي** أستاذ القانون الدستوري بأن المقصود من هذه النظرية "أن الأحكام الدستورية أو التشريعية العادية يجب أن تقبل وتخضع إما للضرورة العليا لسلامة الدولة، بمعنى أن تعفي هذه النظرية الدولة أو إحدى هيئاتها وهي غالباً ما تكون السلطة التنفيذية من احترام أحكام الدستور أو القوانين إذا اقتضت ذلك الضرورة العليا لسلامة الدولة، فهذه النظرية تتلخص في العبارة الرومانية القديمة الشهيرة، أن سلامة الشعب فوق القانون".⁽²⁾

في حين عرفها **الأستاذ سامي جمال الدين** أستاذ القانون العام: "بأن نظرية الضرورة نظام قانوني نشأ لمواجهة حالات واقعية غير عادية تتسم بالخطورة يكون من شأنها أن تهدد كيان الأمة

(1) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات الحياة النيابية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1995، ص 27.

(2) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط5، مصر، 1993، ص 208.

ومصالحها العليا، بحيث تجد الدولة ممثلة في بعض سلطاتها مضطرة إلى تجاوز المبادئ الدستورية الراسخة أو الخروج عنها لدفع هذا الخطر وفي سبيل مواجهة هذه الظروف الخطيرة".⁽¹⁾

المطلب الثاني

موقف الفقه والقضاء من نظرية الضرورة

حظيت نظرية الضرورة باهتمام بالغ لدى رجال الفقه والقضاء منذ زمن بعيد نظرًا لخطورتها وأثرها على حياة الدول وبقائها واستمرارها، علاوة على تأثيرها القوي على أفراد المجتمع وحقوقهم وحياتهم العامة. ولقد أكدت هذه الأهمية في اتفاق الفقهاء بمختلف اتجاهاتهم الفقهية والفلسفية على الاحتجاج بنظرية الضرورة باعتبارها من أهم النظريات العامة في مجال الفقه والقانون العام والخاص، كذلك امتد هذا الاهتمام لميادين القضاء من خلال ما تمخضت عن أحكامه في الاعتراف بهذه النظرية وإقرار نتائج العمل بها وترتيب آثارها، وعلى ذلك سنتناول بالدراسة مواقف كل من الفقه والقضاء بشأن نظرية الضرورة من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: موقف الفقه من نظرية الضرورة.

الفرع الثاني: موقف القضاء من نظرية الضرورة.

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص 13.

الفرع الأول

موقف الفقه من نظرية الضرورة

لم يأخذ الفقه القانوني موقفًا محددًا في بيان أصل نظرية الضرورة وأساسها، حيث تباينت الآراء الفقهية بين قبولها ورفضها تبعًا لاختلاف الأسس التي استندوا عليها وشروط قيامها، الأمر الذي استدعى البحث في الاتجاهات الفكرية والفقهية المختلفة، التي كان لجهودها الفضل في التأصيل لهذه النظرية وصياغة مبرراتها القانونية.

واستكمالاً على ما سبق تمايزت آراء المدارس الفقهية مع بداية ظهور فكرة الضرورة من حيث تحديد الاعتبارات التي تقوم عليها نظرية الضرورة بين قيامها على أسس قانونية يمكن أن تكون جزءًا من المشروعية التي تقوم عليها النظم القانونية وبالتالي اعتبارها نظرية قانونية، وبين اعتبارها مجرد نظرية سياسية وواقعية لا أساس قانونياً لها وبالتالي تخرج عن دائرة المشروعية.⁽¹⁾ علاوة على ذلك فقد انقسم الفقه في تحديد مسألة الضرورة بين من يعتبرها حقًا خالصًا للحكومة يبرر لسلطاتها الخروج على القواعد القانونية في أوقات الضرورة ومن لا يعتبرها كذلك، الأمر الذي أدى لتنازع مسألة الضرورة بين النظرية الألمانية والنظرية الفرنسية، وهذا ما يجعلنا أمام أسئلة محورية لتحديد جوهر هذه النظرية، الأول: هل تعتبر نظرية الضرورة نظرية قانونية أم مجرد نظرية سياسية؟ السؤال الثاني: وهل تعتبر فكرة الضرورة حقًا خالصًا للحكومة أم مقيدًا بشروط والتزامات معينة؟

أولاً: النظرية الألمانية.

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 17.

كان الفقه الألماني من المدارس الفقهية الأولى التي اعترفت بنظرية الضرورة كنظرية قانونية، تقوم على أساس قانوني يجيز للدولة الاستناد إليها في مباشرة كافة اختصاصاتها الاستثنائية في ظل حالات الضرورة، وسنده في ذلك أن القوانين وسيلة وليست غاية في ذاتها. وأن الغاية من وجود القوانين هي المحافظة على سلامة الجماعة، فالدولة هي التي أوجدت القانون وهي التي تخضع له باعتبارها صاحبة السيادة، وبالتالي هي التي تملك السلطة التقديرية في التفريق بين مصالحها الأساسية والقانونية، وعليه إذا ما تبين لها عدم كفاية القانون أو الدستور لتحقيق هذه المصالح فإن نظرية الضرورة تجيز لها عدم الخضوع له والتضحية بالنصوص القانونية وحتى الدستورية في وقت الأزمات حفاظاً على سلامة المجتمع الذي له الأولوية بالرعاية ومقدم على احترام القوانين.⁽¹⁾

كما أنه وفقاً لمبدأ السيادة المسلم به في الفقه الألماني فإن الدولة تملك حق سمو والمنزلة العليا في سن القوانين التي تُعبر عن إرادتها الملزمة في مواجهة الأشخاص المعنوية والطبيعية في المجتمع، كما يُخولها هذا المبدأ فرض الالتزام باحترام هذه القوانين بمطلق إرادتها، وعليه إذا وجدت الدولة أنها أصبحت تحت ظروف استثنائية مضطرة فيها إلى الاختيار بين التضحية بالقانون أو التضحية بالشعب، فإن لها مطلق الحق في عدم الخضوع لأحكام الدستور أو القانون بُغية الحفاظ على بقاء الدولة وشعبها بل من واجبها ذلك، فالقانون وسيلة لتحقيق غاية وهي حماية كيان الدولة وشعبها، فإذا

(1) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية العامة للمكتبات، القاهرة، 1978، ص236. / وانظر زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، الأردن، 2004، ص73.

لم تؤد القواعد القانونيّة هذه الغاية فلا يجب على الحكومة الخضوع لها، وهذا ما يعبر عن الغاية الأساسيّة من كل نظام قانوني.⁽¹⁾

والخلاصة طبقاً لنظرة الفقه الألماني، أن نظريّة الضرورة قائمة على مبدأ (سلامة الشعب فوق القانون) ومقتضى هذا المبدأ أنه متى ما تعرض نظام الدولة أو سلامة الشعب لخطر تحت تأثير حالة الضرورة فإن حق الضرورة يبرر لها حق الخروج على القواعد القانونيّة دون الالتزام بها.⁽²⁾ وللدولة الحق في اتخاذ ما تراه مناسباً من أعمال وإجراءات لمواجهة حالة الضرورة، ليس ذلك فحسب بل إن هذا الحق يضيف عليها صفة المشروعيّة، وتُعد هذه الأعمال أعمالاً سليمة ومشروعة.

وبناءً على هذه المبررات انتهى الفقه الألماني إلى نتيجة غاية في الأهميّة لا يمكن إغفالها، وهي اعتبار أن جميع التصرفات التي تتخذ وفقاً لحالة الضرورة تعتبر حقاً شرعياً وصحيحاً للدولة مهما بلغت درجة مخالفتها للدستور أو القانون، وبالنتيجة يكون الفقه الألماني قد اتجه لتبني المفهوم الموسع لحالة الضرورة، ما يخول لسلطات الدولة اتخاذ ما تراه مناسباً في حالة الضرورة ولو أدى ذلك إلى مخالفة القوانين القائمة، بحيث تكون كافة أعمالها أعمالاً مشروعة كما لو كانت الضرورة مصدرًا غير مشروط للقواعد القانونيّة، وليس ثمة أيّة مسؤوليّة على الدولة ورجالها من جراء القيام بتلك الأعمال أو الإجراءات، ولا سبيل للمطالبة بالتعويض عما يلحق الأفراد من أضرار جراء ذلك.⁽³⁾

(1) د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دار المعارف، القاهرة، ط1، 1958، ص 210 / أنظر: د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص19. / أنظر: زياد محمد ربيع، مرجع سابق، ص 74.

(2) د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 14. / وانظر: د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 102-103.

(3) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص210. / زياد محمد ربيع، مرجع سابق، ص 73-74.

ثانياً: النظرية الفرنسية.

الفقهاء الفرنسيون لم يتبنوا نظرة الفقه الألماني لفكرة الضرورة بكل معطياتها، بل كانت لهم وجهة نظر مختلفة نوعاً ما، وذلك لاعتبارات كانت سائدة في ذلك الوقت من حيث اختلاف أنظمة الحكم بين ألمانيا من جهة وفرنسا من جهة أخرى، حيث كانت فرنسا تُعتبر من الدول العريقة في الديمقراطية والتي تؤمن بسيادة القانون، وخضوع الحكومة للقانون هو الأصل في جميع الأوقات والظروف وإلا عُدت تصرفاتها غير مشروعة ومخالفة للقانون.

ومن هذا المنطلق ذهب جمهور الفقه الفرنسي في نظرتهم لمفهوم الضرورة بأنها نظرية واقعية لا أساس لها في القانون ولذا يصبغ عليها الصبغة السياسية وليست القانونية، والإجراءات التي تضطر الدولة لاتخاذها تحت تأثير هذه الظروف لا تعدو إلا أن تكون مجرد إجراءات وقتية مؤقتة تزول بمجرد زوال الخطر، الأمر الذي يفرض على الدولة مسؤولية إصلاح تصرفاتها المخالفة للدستور أو القانون، وإلا حكم عليها بالبطلان وتظل في حكم التصرفات الباطلة ما لم يصححها البرلمان.⁽¹⁾

وبالنتيجة فإن مبرر حالة الضرورة لدى الفقه الفرنسي لا يعدو كونه عذراً سياسياً يمكن للحكومة اللجوء إليه في حالات الأزمات لتبرير تصرفاتها المستندة من واجبها في تحقيق المصلحة العامة، وفي هذا الصدد ذهب الفقيه (كاريه دي مالبرج) إلى إقراره لفكرة الضرورة كأمر واقعي لا أساس قانوني لها، حيث بين أنه لا أحد يُنكر حق الدولة في حالة إذا ما تعرضت لخطر جسيم لا يمكن توقيه، أن تلجأ إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لدفع هذا الخطر بهدف صيانة أمنها وسلامتها ولو كانت مخالفة للدستور والقانون. كما رأى الفقيه (اسمان) أن نظرية الضرورة ليست بنظرية قانونية

(1) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 39.
/ أنظر: د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 108-109.

لكي تبرر للدولة الخروج على أحكام الدستور أو القانون عندما تهددها بعض الأخطار، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة عدم التضحية بسلامة الدولة من أجل المحافظة على بعض النصوص الدستورية أو القانونية ولكن على أساس حكم الواقع وليس على أساس حكم القانون، وهذا ما يمثل جزء من اتجاه الفقه الفرنسي.⁽¹⁾

إلا أن هناك فريقاً آخر في الفقه الفرنسي الحديث نادى بتبني نظرية الضرورة بفكر آخر يقترب في مفهومه من نظرية الضرورة الألمانية ولكن ليس بكل معطياتها، وكان على رأسهم **الفقيه (هوريو) والفقيه (دوجيه)** حيث أخذوا بوصف نظرية الضرورة بأنها نظرية قانونية تقوم على أساس حق الدولة في الدفاع الشرعي، وحثهم في ذلك أن الدولة ملتزمة في تصرفاتها بالخضوع للقانون في الظروف العادية، لكن متى ما طرأت ظروف من شأنها تهديد نظام الدولة فإن حالة الضرورة تجيز لها اتخاذ ما يلزم من تدابير بغية المحافظة على سلامتها وبقائها، حتى وإن كان ذلك على حساب اتساع مبدأ المشروعية. وشاركهم في هذا الاتجاه غالبية رجال الفقه الفرنسي الحديث الذين أشاروا إلى أن الفقه الألماني كان منسجماً ومنطقياً عندما اعترف بقانونية نظرية الضرورة لما لها من نواح قانونية في تصوير هذه النظرية، وفيما نصت عليه الدساتير الألمانية على أن للسلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضرورة في غيبة البرلمان، ولكن على الرغم من اقترابهم في تصوير هذه النظرية إلى المدرسة الألمانية إلا أنهم رأوا أن الحكومة متى ما لجأت لنظرية الضرورة التي تبيح لها الخروج على أحكام الدستور والقانون فإنه لا بد من توافر شروط معينة وهي:

(1) د. عزيزة حامد الشريف، الاختصاص التشريعي في حالات الضرورة، بحوث المؤتمرات، المؤتمر العالمي السنوي الثالث: المواجهة التشريعية لظاهرة الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي، كلية الحقوق بجامعة المنصورة، القاهرة، 1998، ص 61-59.

1- أن يكون هناك خطر قومي أو داخلي حقيقي كالثورات أو الاضراب العام.

2- وجوب التصرف السريع لدرء هذا الخطر في وقت يتعذر فيه انعقاد البرلمان.

3- استحالة مواجهة الخطر بالوسائل العادية المنصوص عليها في الظروف العادية.⁽¹⁾

والخلاصة طبقاً للنظرية الفرنسية أن حالة الضرورة لا تكسب الدولة حقاً أو اختصاصاً جديداً يعفيها من مسؤوليتها عما تقوم به من أعمال حتى وإن اقتضتها حالة الضرورة، متى ما كانت هذه الأعمال مخالفة لأحكام الدستور والقانون، وإنما أعطت هذه النظرية للدولة العذر للإعفاء من المسؤولية عن تلك الأعمال متى ما أقرها البرلمان صراحةً عن طريق الموافقة عليها بواسطة قانون يطلق عليه (قانون التضمينات).⁽²⁾

وفي ضوء ما سبق يتضح لنا أنه بالرغم من التداخل الكبير بين النظريتين الألمانية والفرنسية حول نظرية الضرورة، إلا أن وجه الاختلاف بينهما يكمن في أن حالة الضرورة وفقاً للنظرية الألمانية تُعطي للحكومة حقاً يجيز لها مخالفة مبدأ المشروعية، من خلال اتساعه ليشمل الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور والقانون والتي تتخذها الحكومة في سبيل مواجهة هذه الظروف، فضلاً على عدم مسؤوليتها عنها وبالتالي لا تُسأل عما تلحقه من أضرار في مواجهة الغير كما سبق توضيحه، في حين أن حالة الضرورة طبقاً للنظرية الفرنسية لا تعطي للدولة سوى عذر سياسي لا يعفيها من مسؤولياتها عن أعمالها المخالفة للدستور والقانون في أوقات الضرورة إلا بقيود وضوابط يحددها القانون لكي تُضبط وتُنظم هذه العملية، وعليه فإن النظرية الفرنسية لم تتبن النظرية الألمانية

⁽¹⁾ د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 40.

/ أنظر: د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 110-112.

⁽²⁾ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 212.

بمجملة، فبالرغم من اعتراف غالبية الفقه الفرنسي الحديث بفكرة قانونية نظرية الضرورة، إلا أنهم لا يجيزون خروجها على مبدأ المشروعية مع جواز اتساعه في حالات الضرورة وفق ضوابط وقيود قانونية وتحت رقابة القضاء، وبالتالي لا يكون للحكومة سلطة مطلقة في ظل هذه الظروف ولا يحق لها أن تطلق يدها تحت شعار الضرورة دون الرقابة عليها.⁽¹⁾

ومما سبق بيانه فإن **الفقه العربي** وعلى رأسه الفقه المصري باعتباره الأكثر تقدماً في مجال التشريعات القانونية أخذ بالمنحى ذاته الذي سلكه الفقه الفرنسي الحديث الذي أخذ بالنظر القانونية لنظرية الضرورة وفق ضوابط وقيود قانونية وتحت رقابة القضاء كونها الأقرب للعدالة، وعلى الرغم من انقسام الفقه المصري في تحديد الأساس القانوني لهذه النظرية، بين من اعتبر أنها تقوم على أساس فكرة الضرورة، بينما يراها آخرون بأنها تقوم على مبدأ المشروعية،⁽²⁾ في حين ذهب فريق ثالث إلى القول بأنها نابعة عن التزام الدولة في الحفاظ على سلامتها وبقائها، إلا أن الرأي الراجح والقسم الأكبر من رجال الفقه المصري أيد الرأي الأول من حيث قيام هذه النظرية على فكرة الضرورة، حيث إن الدولة لا يحق لها الخروج على أحكام الدستور والقانون إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك، ولا يكون للدولة حق اللجوء لحالة الضرورة دون ضوابط وشروط.⁽³⁾

وفي هذا الصدد، فإننا نؤيد الرأي الراجح الذي ذهب إليه كل من الفقه الفرنسي والمصري وغالبية الفقه العربي بالأخذ بقانونية نظرية الضرورة على أن تُنظم في أطر قانونية تحدد فيها الضوابط

(1) د. أحمد مدحت علي، مرجع سابق، ص 238. / أنظر: زياد محمد ربيع، مرجع سابق، ص 75. / أنظر: د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 18.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط7، 2017، ص 115. / أنظر: د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 52-61.

(3) د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 236.

والشروط الخاصة بهذه النظرية، وتحت رقابة البرلمان والقضاء، لانسجامه مع مبادئ العدالة القانونية التي تعمل على استقرار النظام القانوني للدولة، ولكيلا يُفتح الباب أمام أي تجاوزات من قبل الهيئات والمؤسسات القائمة، لأن هذه القواعد الاستثنائية إنما نشأت لتحكم نقص أو عجز القواعد القانونية العادية في تلك الأزمات والظروف العصيبة، ومن ثم لا يمكن اعتبارها حقاً مطلقاً تخلو من ضوابط وضمانات تضبط هذه العملية، وخوفاً من استغلالها بعيداً عن الفهم القانوني الصحيح لنظرية الضرورة، يعود بنا لديكتاتورية السلطات أو الهيئات الحاكمة في ممارسة أعمالها وتصرفاتها بصورة تعسفية تخرج عن حدود الدستور والقانون تحت مبرر حالة الضرورة.

الفرع الثاني

موقف القضاء من نظرية الضرورة

في ضوء ما سبق بيانه من الاتجاهات الفقهية حول نظرية الضرورة وما شهدناه من تباين بين وجهات النظر لتلك الآراء الفقهية في تحديد الأسس التي تقوم عليها هذه النظرية، فقد كان للقضاء كذلك موقف واضح بشأن هذه النظرية منذ بداية ظهورها، حيث يعود الفضل الأول في نشأة هذه النظرية وإقرارها للعديد من الأحكام القضائية التي وقفت موقف القبول من هذه النظرية والتي ساهمت بدورها في تطوير هذه النظرية واستنباط تفسيراتها ومعالجة مفاهيمها وفق مفاهيم المشروعية الاستثنائية التي تُجيز الخروج على القواعد القانونية في الظروف الاستثنائية لتوقي الأخطار أو دفعها، كما وأن الواقع العملي أثبت تبني القضاء لهذه النظرية قبل ترجمتها إلى نصوص تشريعية، الأمر الذي يدعونا إلى التأكيد على أن أصل ومصدر هذه النظرية هو القضاء، الذي لم يكتف بخلق هذه النظرية والاعتراف بها، بل لعب دوراً بارزاً في وضع تفسيراتها بدقة وتحديد مفاهيمها الأساسية.

لكن على الرغم من توافق أغلبية الأحكام القضائية في إقرار هذه النظرية، إلا أن ذلك لم ينف تعدد الاتجاهات وتتنوعها في هذه الأحكام القضائية واختلافها باختلاف الأنظمة والتشريعات في مختلف دول العالم، بين الدول التي تعتمد النظم الثنائية لقضاياها نظرًا لوجود القضاء العادي والقضاء الإداري، وبين الدول التي تعتمد نظام القضاء العادي فتجمع بين القضاء العادي والقضاء الإداري.⁽¹⁾

وسوف نبين فيما يلي موقف كل من القضاءين الفرنسي والمصري من نظرية الضرورة.

أولاً: موقف القضاء الفرنسي:

يعود الفضل الأول في نشأة هذه النظرية للموقف الذي اتخذته مجلس الدولة الفرنسي في إقراره لنظرية الضرورة في العديد من أحكامه، حيث أصدر العديد من الأحكام التي اشتهرت بالواقعية المستندة لمبدأ المشروعية الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية والتي تقرر للدولة في حال غياب النصوص التشريعية أو الدستورية المنظمة لحالات الضرورة سلطات استثنائية لمواجهة هذه الأخطار ودفعها، والتوسع في تفسير القوانين والإقرار بصحة الأعمال والتصرفات الاستثنائية التي تُتخذ من قبل الحكومة لضبط الأوضاع خلال هذه الظروف، مما يستدعي تدخل القضاء لتلافي القصور وسد النقص في هذه التشريعات التي لا يمكن إدراكها وحصرها في القواعد والأحكام التشريعية المنصوص عليها في الدستور أو القانون، الأمر الذي يتطلب بطبيعة الحال أن تتمتع الدولة بجزء من الحرية يمكنها من أداء عملها على أكمل وجه بغية تحقيق المصلحة العامة ولو خالفت في عملها تلك القواعد والأحكام التشريعية.⁽²⁾

(1) د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 115-116.

(2) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 26.

ونتيجة للخبرة التي اكتسبها مجلس الدولة الفرنسي واحتكاكه المستمر بأعمال الحكومة (السلطة التنفيذية)، فلقد اتخذ لنفسه موقفاً متحرراً ومغاييراً لموقف محكمة النقض الفرنسي في تبنيه نظرية الضرورة في العديد من أحكامه التي خلقت مفهوم السلطات الاستثنائية في حالات الضرورة وجعلتها واقعية قابلة للتطبيق العملي من قبل سلطات الحكومة، وعلى الرغم من الاعتراضات التي واجهها مجلس الدولة من قبل الفقه الفرنسي، إلا أنه وقف موقفاً واقعياً فيما انتهى إليه من أحكام صاغ فيها أهم المبادئ التي لم تخرج عن قواعد المشروعية المقررة في الظروف العادية ولو خالفت القانون في مدلولها اللفظي، ما دام من شأنها تحقيق الصالح العام وبقاء الدولة، حيث وازن مجلس الدولة بين غايات مبدأ المشروعية في تطبيق القانون والخضوع له، وبين واجبات الدولة في هذه الظروف غير العادية، وذلك في سبيل تحقيق غاية واحدة وهي المصلحة العامة دون غيرها انطلاقاً من قاعدة أن (القوانين تخضع في تفسيرها للظروف الواقعية المحيطة).⁽¹⁾

وفي ضوء ما سبق أخذ القضاء الفرنسي تطبيق نظرية الضرورة مع بداية الحرب العالمية الأولى حيث صدرت العديد من الأحكام المخالفة لبعض القوانين وموافقة للبعض الآخر وهي ما تعرف في الفقه القانوني بتشريعات الضرورة وإن تعددت مسمياتها فإنها متفقة في المضمون، وهي قيامها على أساس واحد وهو نظرية الضرورة ومنها الأحكام العرفية ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية وإعلان حالة الطوارئ، ولقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في تفسيره للعديد من تصرفات الإدارة في تلك المرحلة، بحيث أصبح أكثر مرونة في عدم تقيده بالنصوص والأحكام القانونية الملزمة، ليعطي

(1) د. هشام عبد المنعم عكاشة، مرجع سابق، ص50. / أنظر: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص5. / د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص27.

الإدارة جزءًا من الحرية والمرونة في مواجهة تلك المخاطر. وهناك الكثير من الأحكام الدالة على ذلك لا يسعنا المجال لذكرها.

ولم يقف مجلس الدولة الفرنسي عند هذا الحد، حيث بدأ في مرحلة لاحقة بالإقرار بصحة تصرفات الإدارة المخالفة لقواعد المشروعية العادية مستندًا بشكل مباشر وصريح على نظرية الضرورة ليس في زمن الحروب فقط بل عُممت هذه النظرية لتشمل كل الظروف التي تستدعي من الدولة اتخاذ إجراءات سريعة وعاجلة بما في ذلك الظروف التي تحدث في زمن السلم، والتي من شأنها أن تعرض النظام العام لمخاطر جسيمة تؤدي إلى عرقلة سير النظام القانوني للدولة كالأزمات السياسية والاقتصادية التي تقع في وقت السلم، حيث عاد القضاء الإداري بعد الحرب في تقرير هذه النظرية وصياغتها في قالب قانوني، ومثال ذلك القوانين التي تنظم سلطات إصدار لوائح الضرورة من قبل السلطة التنفيذية أثناء غياب البرلمان، والقواعد القانونية التي تنظم التصرفات الاستثنائية غير المشروعة في مجال الضبط الإداري التي تقوم بها الإدارة في الظروف الاستثنائية.⁽¹⁾

وبالتالي يكون مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ في أحكامه بعين الاعتبار أن نظرية الضرورة تمثل بناءً قانونيًا لا يعارض مبدأ المشروعية ولا يهدمه، وإنما لا تعدو إلا أنها تُعبر عن مسألة ضرورية تتطلب التوسع في نطاق المشروعية العادية ونوعًا من التعديل لحدودها، يبيح للدولة إمكانية التصرف خارج النطاق القانوني وفق شروط تُقَدَّر بقدرها يسمح لها بمواجهة تلك الظروف الاستثنائية ودفعها، ومن خلال السلطات التقديرية التي يتمتع بها القاضي في تفسيره للنصوص التشريعية تتواءم والظروف

(1) د. هشام عبد المنعم عكاشة، مرجع سابق، ص 58. / د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 122.

التي تمر بها الدولة والالتزامات الجوهرية التي تقع على عاتقها حيال المحافظة على المصلحة العامة.⁽¹⁾

ثانياً: موقف القضاء المصري:

إلتزم القضاء المصري في أحكامه المتعاقبة على بوجوب احترام الدستور والقوانين واللوائح وعدم مخالفتها لمبدأ المشروعية، وهذا الالتزام أكدت عليه كافة المحاكم المصرية دون تمييز بين أي سلطة من سلطات الدولة، حيث أكدت أحكام القضاء المصري على وجوب الالتزام بالقوانين وعدم تجاوزها. إلا أن ذلك لم ينف عن القضاء المصري أخذه لفكرة الضرورة، حيث اتخذ منذ البداية موقفاً صريحاً وواضحاً بشأن هذه النظرية، تمثلت في تبنيه لنظرية الضرورة من حيث اعتبارها مبرراً قانونياً يبيح الخروج على أحكام المشروعية العادية في حالات الضرورة، وهذا ما مثل الرأي الراجح في القضاء المصري. والذي كان في مقدمته محكمة النقض المصرية، مما سحنت الفرصة للقضاء العادي في اعتناق هذه النظرية وعلى رأسه محكمة القضاء الإداري، الذي كان لها الدور البارز في تسليط الضوء على مكانة هذه النظرية وأهميتها في تعزيز العدالة القضائية، وذلك كله قبل إنشاء مجلس الدولة المصري في سنة 1946م، والمحكمة الإدارية العليا، اللتين كانت لنشأتها الأثر الأكبر في تدعيم موقف كل من القضاء العادي والقضاء الإداري في مصر إزاء هذه النظرية.⁽²⁾

ومؤدى ذلك أن مجلس الدولة المصري كانت الفرصة مهيأة أمامه لاعتناق نظرية الضرورة والتعمق فيها، الأمر الذي سمح له أن يبني منطوق وحيثيات أحكامه على أسس قوية ومتمينة مستنداً في ذلك لنظرية الضرورة، كذلك هو الأمر بالنسبة للمحكمة الإدارية العليا التي تبنت منذ نشأتها اتجاه محكمة

(1) د. أحمد مدحت علي، مرجع سابق، ص 128.

(2) د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص 23. / أنظر: د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 29.

القضاء الإداري نفسه بشأن نظريّة الضرورة، وبالنتيجة أدى ذلك لاستقرار وتطور ملحوظ في القضاء المصري بشكل عام والقضاء الإداري بشكل خاص. وعلى الرغم من تسليم القضاء المصري بنظريّة الضرورة وآثارها المترتبة على مبدأ المشروعيّة، إلا أنه كان حريصًا على إقامة التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضرورتها الاستثنائية من ناحية وبين مبدأ المشروعيّة وسيادة القانون من ناحية أخرى، وتجلّى ذلك في حرص القضاء في عدم التوسع في الاحتجاج بنظريّة الضرورة من خلال إحاطتها بضوابط وقيود يشترط توافرها لقيام حالة الضرورة.⁽¹⁾

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 30-32.

الفصل الأول

مفهوم لوائح الضرورة

من المستقر عليه أن الدولة القانونيّة الحديثة التي يسمو فيها مفهوم القانون، يحكمها نظام قانوني محدد تخضع له سائر السلطات في جميع مظاهرها ونشاطها، بحيث لا تستطيع إحدى هذه السلطات مباشرة وظائفها إلا من خلال قواعد محددة سلفاً تسود تصرفاتها وترسم علاقاتها بغيرها من السلطات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لضمان عدم تعدي إحداها على الأخرى، بحيث تتوقف مشروعية أعمالها على التقيد بأحكام النظام القانوني في الدستور.

وبناءً على ما تقدم فإنه من البديهي في معظم النظم الدستورية أن الوظيفة التقليدية للسلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات هي ممارسة الوظيفة التشريعية بوصفها الهيئة المنتخبة من الشعب والأقدر على التعبير عن إرادته باعتبارها صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في تشريع القوانين، في حين ينحصر دور السلطة التنفيذية في وضع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية موضع التنفيذ والتطبيق.

بيد أنه ومع بداية القرن العشرين وما صحبه من أحداث ومتغيرات، وانتشار المذاهب الاجتماعية على حساب المذهب الفردي، وتحت وطأة الضرورات العمليّة وكثرة أعباء الدول المعاصرة وتعدد مجالات أنشطتها، ظهرت الحاجة إلى التخفيف من شدة مبدأ الفصل بين السلطات، نظراً لصعوبة تطبيق هذا المبدأ بشكل مطلق في ظل التطورات والمتغيرات التي يفرضها الواقع اليومي، فعمدت الأنظمة القانونيّة في الدول الحديثة وفي مقدمتها الجمهوريّة الفرنسيّة على خلق نوع من التوازن بين

وظائف سلطتي التشريع والتنفيذ، ليصبح مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات نسبيًا ومرنًا قائمًا على مفهوم جديد مبني على التعاون والتنسيق في العلاقة بين السلطات.⁽¹⁾

تبعًا لذلك لم تعد السلطة التنفيذية مجرد ظل للقانون، تقتصر وظيفتها على تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بصورة آلية، بل برز دور السلطة التنفيذية كشريك أساسي في إقرار القوانين والمساهمة بالتشريع من خلال سلطاتها اللائحية المنصوص عليها في الدساتير، وهي سلطة الحكومة في إصدار اللوائح التي أصبحت تشغل مكانة وأهمية خاصة في النشاط التشريعي، وذلك حين اعترفت معظم الدساتير الحديثة اعترافًا صريحًا للسلطات التنفيذية بحق تقرير قواعد عامة ومجردة من طبيعة القواعد التشريعية التي تتضمنها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية التي اختصها الدستور بسن التشريعات في إطار القواعد العامة للمشروعية.⁽²⁾

غير أن الواقع العملي لتطور الدول والشعوب في الأزمنة الحديثة والمعاصرة وزيادة متطلبات الحياة اليومية الجديدة، ساهم في زيادة المهام الموكلة على سلطات الدول سعيًا لتلبية مطالب شعوبها وحرصًا على استقرار أوضاعها الداخلية والخارجية من أي خطر يهددها، الأمر الذي اقتضى من المشرع الدستوري أن يوكل للسلطة التنفيذية في حدود معينة، صلاحية إصدار بعض القواعد العامة من طبيعة القواعد التشريعية التي تتماشى وطبيعة المتغيرات الطارئة وتتناسب مع الظروف المستجدة على أرض الواقع، فامتدح أنشطة السلطة التنفيذية وتنوع مجالات اختصاصها بالدولة منحها الأفضلية في كونها السلطة الأنسب لمسايرة كافة الأحداث المفاجئة والأقدر على معالجة كافة

(1) د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية - مصر، 2010، ص 106-108.

(2) د. محمود حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 182.

المعطيات غير المتوقعة بتفاصيلها، ولكون إجراءاتها يغلب عليها سمة المرونة والديناميكية التي تتميز بوضع الحلول السريعة والعاجلة لمواجهة ما قد يعتري البلاد من أزمات وما قد يعصف بها من ظروف استثنائية طارئة، لا تستطيع معها القوانين العادية التي تتصف بالثبات والجمود مسايرتها بالسرعة التي يتطلبها الحدث الطارئ والخطر المحدق، الأمر الذي نتج عنه تصدر السلطة التنفيذية العملية التشريعية في أوقات الأزمات بوصفها السلطة الأقرب إلى واقع الحياة اليومية والأقدر على إنجاز المهام الموكلة إليها بالسرعة والحسم اللذين يتطلبهما هذا الظرف الطارئ.

ومن هذا المنطلق فطن المشرع الدستوري في أغلبية دول العالم لأهمية الاعتراف بنظرية الضرورة وتبنيها في قواعد عامة محكمة ومنظمة بنصوص دستورية، تخول للسلطة التنفيذية حق ممارسة بعض الاختصاصات الاستثنائية في الظروف غير العادية من خلالها اتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات ضرورية لمواجهة كافة الظروف الاستثنائية في أثناء غياب السلطة الأصلية بالتشريع، ولضمان إعادة البلاد لحالتها الطبيعية التي يسود فيها حكم القانون، وسوف نتناول من خلال هذا الفصل مفهوم لوائح الضرورة من خلال بيان تعريفها وطبيعتها القانونية، ومن ثم سنبين أساسها الدستوري في القانون القطري والمقارن، وذلك في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: تعريف لوائح الضرورة وطبيعتها القانونية.

المبحث الثاني: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر والأنظمة القانونية المقارنة.

المبحث الأول

تعريف لوائح الضرورة وطبيعتها القانونية

سنتناول في هذا المبحث مفهوم لوائح الضرورة في المقام الأول، ثم أساسها القانوني ومبررات إصدارها في المقام الثاني، على النحو الآتي:

المطلب الأول: تعريف لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة.

المطلب الأول

تعريف لوائح الضرورة

سنستعرض في هذا المطلب تعريف لوائح الضرورة من حيث المصطلح القانوني أولاً ومن ثم نتناولها من حيث تعريفاتها الفقهية ثانياً في الفروع التالية:

الفرع الأول: لوائح الضرورة من حيث المصطلح القانوني.

الفرع الثاني: لوائح الضرورة من حيث التعريفات الفقهية.

الفرع الأول

لوائح الضرورة من حيث المصطلح القانوني

قبل التطرق إلى تعريف لوائح الضرورة، تجدر الإشارة إلى أن الفقه قد اختلف حول إيجاد مسمى موحد لهذا النوع من اللوائح لدى رجال الفقه ومشرعي الدساتير، حيث ذهب بعض الفقهاء⁽¹⁾ إلى القول بتسميتها بمسمى اللوائح التشريعية، والبعض الآخر أطلق عليها مسمى قرارات لائحة⁽²⁾، في حين رأى آخرون تسميتها تشريعات الضرورة⁽³⁾.

كذلك هو الأمر بالنسبة لمشرعي الدساتير الذين كان لهم نصيب من هذا الاختلاف، حيث يلاحظ أن الدساتير العربية لم تتفق على تسمية موحدة لهذا النوع من اللوائح بالرغم من اتفاقها على أنها تشريعات تصدر في غيبة السلطة التشريعية (البرلمان) متذرة بأمر مستعجلة لا تحتل التأخير⁽⁴⁾. فالدساتير المصرية على تعاقبها أطلقت عليها مسمى قرارات بقوانين⁽⁵⁾، أما الدستور الأردني فيطلق عليها مسمى القوانين المؤقتة⁽¹⁾، أما بالنسبة لدستور الجمهورية السورية فإنه يطلق عليها مسمى تشريعات⁽²⁾، في حين يسميها الدستور الكويتي والقطري والإماراتي والبحريني بالمراسيم بقوانين⁽³⁾.

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 66.

(2) د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مرجع سابق، ص 63.

(3) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 77.

(4) وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، مرجع سابق، ص 42.

(5) أنظر: مثال ذلك المادة 156 من الدستور المصري الحالي الصادر في 2014 والتي نصت على: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل 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 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".

حيث يبرر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي هذا الاختلاف إلى القول بأن "اللساتير التي أطلقت على هذا الإجراء تسمية قانون تأثرت بالمعيار الموضوعي في التمييز بين القوانين والقرارات الإدارية، بينما تأثر باقي الـلساتير بالمعيار الشكلي في هذا الصدد، وهو المعيار الذي يأخذ به القضاء

(1) أنظر: المادة 94 من الدستور الأردني الحالي التي نصت على: "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أما إذا رفضها، فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور".

(2) أنظر: المادة 113 من الدستور السوري الحالي والتي نصت على: "1. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا. 2. تعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. 3. للمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُدت مُقرة حكماً".

(3) أنظر: المادة 71 من الدستور الكويتي الحالي والتي نصت على: "إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدورهما، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر". وانظر: المادة 38 من الدستور البحريني الحالي والتي نصت على: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون". وانظر: المادة 70 من الدستور القطري الحالي التي نصت على: "يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعين يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويؤول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه".

الإداري، أما حيث يطلق عليها الدستور تسمية القوانين المؤقتة أو التشريعات فإن هذا الحل لا يستقيم⁽¹⁾

وبالرغم من أن غالبية الفقهاء العرب⁽²⁾ اتفقوا على أن مصطلح (لوائح الضرورة) هو الأقرب والأصلح في المعنى لهذا النوع من اللوائح، وعلى رأسهم الفقهاء المصريون الذين يُردد أغلبهم مصطلح لوائح الضرورة، قاصدين به تلك اللوائح التي تصدر في فترة عدم انعقاد البرلمان أو في فترة حله وهي اللوائح الصادرة تطبيقاً للمادة 147،⁽³⁾

إلا أن هناك آراء فقهية سلكت مسلكاً آخر مخالفاً للرأي الغالب من الفقه.⁽⁴⁾ حيث يقول الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين في هذا الصدد، "إن مصطلح لوائح الضرورة يصلح للتعبير عن كافة اللوائح الاستثنائية التي تصدر تطبيقاً لنظرية الضرورة، وعليه فإننا نفضل استخدام اصطلاح (اللوائح التشريعية)، والسبب في تفضيل هذا المصطلح أن هذه اللوائح إنما تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غياب البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة إلى تشريعات معينة لمواجهة ظروف استثنائية طارئة،

(1) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، الطبعة الخامسة، 1986، ص 79-80.

(2) حيث يعرّف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي اللوائح التي يصدرها رئيس الدولة عند عدم انعقاد البرلمان أو عند حله بمسمى لوائح الضرورة. (د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 493-494).

ويميل د. محمد كامل ليلة إلى الاتجاه الذي يقصر مسمى لوائح الضرورة على المراسيم بقوانين التي لها قوة القانون وهي اللوائح الصادرة في غيبة البرلمان. (د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 417).

كذلك هو الأمر فيما ذهب إليه الدكتور ماجد الحلو الذي يرى بأن لوائح الضرورة هي تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية أثناء غيبة البرلمان لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة. (د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 204)

(3) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 63، وانظر: د. ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 159.

(4) د. ميسون مصطفى القيسي، مرجع سابق، ص 150، وانظر ص 159.

ولذلك فإن السلطة التنفيذية تحل محل البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية عن طريق إصدار (اللوائح التشريعية).⁽¹⁾

في حين يُفرد د. محمد فؤاد مهنا بين نوعين من لوائح الضرورة في مصر، حيث يعتبر النوع الأول: عبارة عن تشريعات تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة الهيئة المختصة أصلاً بالتشريع وهي السلطة التشريعية، وأطلق عليها مسمى "تشريعات الضرورة".

والنوع الثاني: هي اللوائح التي تصدر في ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة تحقيقاً لمصلحة عامة ملحة، وأحتفظ لها بمسمى "لوائح الضرورة".⁽²⁾

أما بالنسبة لرأينا المتواضع فإننا نميل مع الرأي الذي انتهى إليه الدكتور سامي جمال الدين، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: إن استخدام اصطلاح (اللوائح التشريعية) للتعبير عن هذا النوع من اللوائح هو الأصل والأنسب كاصطلاح قانوني مُعبر عن مضمونها التشريعي، فبالرغم من كونها مجرد لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية إلا أنها تحوز في طابعها القانوني الصفة التشريعية لما لها من قوة قانونية تُعادل تلك المقررة للقوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية ابتداءً.

ثانياً: إن المبررات التي دعت الدستور لإحالة سلطة التشريع مؤقتاً للسلطة التنفيذية بصورة استثنائية أثناء غياب السلطة القائمة بالتشريع، هي الضرورة التي تُتم عن الحاجة إلى تشريعات استثنائية تواكب طبيعة هذه الظروف العاجلة وتُساير وضع الضرورة الذي لا يحتمل التأخير أو التأجيل، في

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 63.

(2) د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 726.

مقابل تخلف التشريعات القائمة وعدم صلاحيتها لمواجهة هذه الأحداث غير المألوفة في الظروف العادية.

ثالثاً: لكيلا توصم هذه اللوائح بعدم الدستورية لمخالفتها أو تعديلها أو إلغائها لتشريع قانوني قائم يعلوها مرتبة، فإن الدستور أقر لهذه اللوائح ذات الصفة التشريعية المقررة للتشريعات العادية الصادر عن السلطة التشريعية نفسها، وذلك لضمان تقلد هذه اللوائح القوة القانونية التي تكفل لها اتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير ضرورية وفق أطر قانونية لا تخرج بها عن نطاق المشروعية، بحيث تُبرر لها هذه الصفة التشريعية دستورية ما تصدره من لوائح تشريعية وما تمارسه من إجراءات استثنائية خلال أوقات الأزمات.

الفرع الثاني

لوائح الضرورة من حيث التعريفات الفقهيّة

أما بالنسبة للتعريفات للفقهيّة للوائح الضرورة، فإنها تتقارب وتتشابه في مضامينها ودلالاتها الاصطلاحية، حيث ذهب أساتذة القانون إلى التعريف بهذا النوع من اللوائح بعبارات وصيغ مختلفة تؤدي إلى المفهوم ذاته، سنعرض بعضاً منها ليتسنى لنا في النهاية وضع مفهوم لوائح الضرورة في إطار التعريف الأمثل والتصور الأقرب لمضمونها، وهي على النحو التالي:

- ذهب الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين في تعريف هذا النوع من اللوائح بأنها: "تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غياب البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة إلى تشريعات معينة لمواجهة ظروف استثنائية طارئة".⁽¹⁾
- أما الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف فقد ذهب في تعريف لوائح الضرورة بأنها: "تلك اللوائح التي يرخص الدستور للسلطة التنفيذية إصدارها حين يقع أمر يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، وذلك فقط في فترات غياب البرلمان، فيكون للسلطة التنفيذية أن تُشرع القوانين الجديدة وأن تُلغي أو تُعدل القوانين القائمة بدلاً من البرلمان".⁽²⁾
- أما الأستاذ الدكتور ماجد الحلو فيعرفها بأنها: "تلك اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها".⁽³⁾

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 63.

(2) د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964، ص 373.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 252.

• في حين يُعرّفها الأستاذ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنها: "قرارات لها قوة القانون يمنح المُشرّع الدستوري سلطة إصدارها لرئيس الجمهورية في غيبة مجلس الشعب في حالات الاستعجال، فيُنظّم بها مسائل كان لا يمكن تنظيمها إلا بقانون كفرض عقوبة أو تقرير ضريبة".⁽¹⁾

• كذلك يذهب آخرون إلى تعريف لوائح الضرورة بأنها: "عبارة عن قرارات صادرة عن الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تحتمل التأخير، وقد تصدر بشكل مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وقد تخرج بها الحكومة عن حكم الدستور والقانون، لمواجهة حالات خاصة".⁽²⁾

• وعرّفها البعض الآخر بأنها: "اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية متمتعة بقوة القوانين لمواجهة ضرورة كالضرورة الناشئة عن الاستعجال أو الطوارئ على أن يكون ذلك في غير الحالات التي يجيز فيها الدستور صراحة للسلطة التنفيذية مباشرة مهمة التشريع التي يملكها البرلمان، وأن يكون ذلك في غير الحالات التي يصدر فيها البرلمان تفويضًا للسلطة التنفيذية بمباشرة هذه المهمة".⁽³⁾

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 288.

(2) د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، ط4، 2004، ص 225. وانظر: شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2019، ص 58.

(3) د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1985، ص 422.

- كما عرّفها البعض الآخر بأنها: "عبارة عن مراسيم أو لوائح تُصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان في أثناء عطلته أو في فترة حله، ويكون لهذه المراسيم أو اللوائح قوة القانون على أن تعرض على البرلمان في اجتماعه لإقرارها".⁽¹⁾
- ويرى آخرون بأنها: "اللوائح التي تصدر عادة بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي أو في فترة حله، وتصدر في هذه الحالة بقرارات من رئيس الدولة (رئيس السلطة التنفيذية)، وتكون لها قوة القانون بمعنى أن يكون لها قوة إلغاء القوانين القائمة أو تعديلها".⁽²⁾
- ويعرفها أحدهم بأنها: "قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها فيما إذا وجد بين أدوار انعقاد البرلمان أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأجيل والتأخير على أن لا تكون مخالفة للدستور".⁽³⁾
- بعد استعراضنا للعديد من التعريفات الفقهية حول مفهوم لوائح الضرورة، فإننا نرى أن التعريف المُعبر والمفهوم الشامل للوائح الضرورة يتمحور حول كونها لوائح ذات صفة تشريعية، لها من القوة القانونية ما يُتيح لها إلغاء أو تعديل قوانين قائمة أو صدورها في شكل قوانين جديدة، يخول الدستور استثناءً صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية في الأحوال المستعجلة التي لا تحتمل التأخير والمُلحة التي لا تحتمل التأجيل أثناء غياب البرلمان، لتنظيم ومعالجة هذه الأمور الطارئة إلى حين زوال خطرها وآثارها.

(1) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 77.

(2) محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 114.

(3) د. أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، دار الكتب والدراسات العربية، ط1، الإسكندرية- مصر، 2016،

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للوائح الضرورة

نظرًا لتعاظم دور لوائح الضرورة في الأنظمة الحديثة والمعاصرة، والدور المؤثر والخطير الذي تلعبه هذه اللوائح في مجال التشريع وبالأخص في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية، فقد حرص الفقه والقضاء على اختلاف اتجاهاته وآرائه الفقهية على أن يقول كلمته حول الطبيعة القانونية لهذه اللوائح، منذ لحظة صدورها من السلطة التنفيذية إلى حين عرضها على السلطة الأصلية بالتشريع لتقول كلمتها الفصل إما برفضها أو إقرارها، الأمر الذي فتح المجال لتباين الآراء الفقهية والأحكام القضائية حول الطبيعة القانونية لهذه اللوائح، والقوة القانونية التي من الممكن أن تكتسبها في كل مرحلة من مراحل تشريعها، وذلك على اتجاهين رئيسيين:

الفرع الأول: اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح الضرورة.

الفرع الثاني: اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الموضوعي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح الضرورة.

الفرع الأول

اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح

الضرورة

ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى القول بأن تصديق البرلمان على لوائح الضرورة ليس له أي أثر على طبيعة هذه القرارات بل تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية، آخذين بالمعيار الشكلي في تبرير حاجتهم في ذلك، على اعتبار أن التصديق البرلماني للقرارات أو المراسيم التشريعية ليس من شأنه التأثير على الطبيعة الإدارية لهذه اللوائح، فالمشرع حين اشترط تصديق البرلمان على لوائح الضرورة فإنه أراد أن يقرر نوعاً من الرقابة السياسية للبرلمان على هذه الأعمال، لا أن يرتب على ذلك تغييراً في طبيعة هذه الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

ويزيد أنصار هذا الرأي قولاً بأنه لا ينبغي إعطاء تصديق البرلمان على لوائح الضرورة قيمة أكثر من كونه وسيلة من وسائل الرقابة السياسية، وبالتالي يجب أن تظل هذه اللوائح حتى بعد التصديق عليها مجرد أعمال إدارية لها قوة القانون، أما القول بتحول في طبيعة هذه اللوائح بعد التصديق عليها فهو أمر غير مقبول، وإلا أمكن بنفس المنطق القول بأن قيام القضاء بممارسة وظيفته الرقابية على اللائحة من شأنه تحول اللائحة لتصبح حكماً قضائياً، وهو قول لا جدال في عدم عقلانيته وبطلانه. وعلى هذا الأساس فإنه في حالة عرض هذه القرارات على البرلمان وعدم رفضها يكون لها

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 96.

قوة القانون بشكل نهائي، ولكنها تبقى من الناحية الشكلية قرارات إدارية ولا تتحول إلى قوانين، والسبب في ذلك يعود إلى أنه يجب الاعتراف للعمل القانوني بطبيعة قانونية واحدة وثابتة ومؤكدة.⁽¹⁾ فالسلطة التنفيذية في معرض إصدارها للوائح الضرورية لا تقوم بذلك باعتبارها سلطة تشريعية ولكن باعتبارها سلطة إدارية ترى نفسها تحت وطأة ظروف غير متوقعة اجتاحت البلاد ويحتاج الأمر إلى إصدار تشريعات سريعة لمواجهة هذه الظروف في غيبة البرلمان أو في غير أوقات انعقاده، لذا من البديهي أن يتدخل رئيس الجمهورية فيحل محل البرلمان لإصدار قرارات تحوز قوة القانون لمعالجة ومجابهة تلك الظروف الاستثنائية، ولو اضطرت هذه القرارات إلى تعديل قانون قائم أو إلغائه.⁽²⁾ وإذا كانت هذه القرارات بقانون تتميز عن غيرها من القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية وذلك نظرًا لتمتعها بالقوة القانونية التي تسمح لها بتعديل القوانين وإلغائها، إلا أنها ليست قوانين على أية حال، لعدم صدورها عن السلطة التشريعية من الأساس، كما أن مصيرها متوقف على إقرار البرلمان لها أو رفضها عند عرضها عليه.

ومفاد ذلك من وجهة نظر غالبية الفقه المصري أن الطبيعة القانونية لهذه القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة باعتباره رئيسًا للسلطة التنفيذية متوقفة على إقرار البرلمان لها وموافقته عليها، فتصديق البرلمان لها باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، يُمثل موافقته على تبنيه لها وشرعيتها في العمل القانوني وإن كانت السلطة التنفيذية هي من أصدرتها عند حلولها محل السلطة الأصلية بمهمة التشريع على وجه الاستثناء، على أن هذا الإقرار البرلماني لا يُكسب العمل صفة

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاء، سنة 19، العدد الأول، يناير، 1986، ص 315. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2020، ص 299 - 300.

(2) د. أحمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1973، ص 125.

قانونية جديدة بل يبقى محتفظاً بصفته الأولى وهو طابعه الإداري، وكل ما هنالك أن صاحب الاختصاص الأصلي يقوم بتبني ذلك العمل كما لو كان صادرًا عنه.⁽¹⁾

كما تُستفاد الصفة الإدارية لهذه اللوائح من صياغة عبارة قرارات بقوانين في الدستور المصري، وعبارة مراسيم بقوانين في الدستور القطري وغيرها من الدساتير، والتي تدل بشكل لا لبس فيه على أن اللوائح وإن كان لها قوة القانون إلا أنها ليست بقانون فلو أراد الشارع اعتبار هذه اللوائح من القوانين لما تعمد قصر المماثلة بينها على الحجة القانونية لكل منها. كما أن الدستور نص صراحةً على أن تكون لها قوة القانون ولم يصادق عليها باعتبارها ذات طبيعة قانونية، وإنما أضفى عليها قوة القانون.⁽²⁾

ويؤيد الدكتور سامي جمال الدين هذا الاتجاه بالقول: "إن إقرار البرلمان للوائح التشريعية لا تتغير نتيجة تدخل البرلمان أو عدم تدخله، وإن كان من شأن هذا التدخل أن يؤكد على قوة القانون لهذه اللوائح أو يزيلها، ويضيف الدكتور في خلاصة رأيه بالقول: إن الرأي لدينا أنه يجب الاعتراف للعمل القانوني بطبيعة قانونية واحدة ثابتة مؤكدة، فالتصديق على هذه اللوائح ليس له أثر سوى التأكيد على تمتعها بالقوة القانونية، دون إحداث أي تأثير على طبيعتها القانونية بتحويلها أو تعديلها لقوانين، فتظل مجرد لوائح إدارية يميزها عن غيرها من اللوائح الأخرى تمتعها بالقوة القانونية نتيجة خاصيتها الاستثنائية فقط".⁽³⁾

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 96.

(2) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 96، 98.

(3) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 98.

وقد سايرت بعض أحكام محكمة القضاء الإداري هذا النهج حين قضت بأنه: "ولما كان لا نزاع في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد أو في فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية أخذًا بالمعيار الشكلي في التفريق ما بين القانون والقرارات الإدارية".

كما قررت محكمة القضاء الإداري في حكم آخر: "أن أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء ليرى ما إذا كانت أركان الضرورة متوافرة حتى تقوم حالة الضرورة وتنتفي بالمسؤولية، فإذا لم تتوافر هذه الأركان فليس هناك ضرورة ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجبًا للمسؤولية إذا كان قرارًا إداريًا".⁽¹⁾

وقد أخذت محكمة التمييز الأردنية بهذا الاتجاه حين قضت أن القوانين المؤقتة التي تصدر في أحوال الضرورة وقبل إقرارها والتصديق عليها من قبل البرلمان تُعد قرارات إدارية، وبالتالي تخضع لرقابة المشروعية شأنها في ذلك شأن جميع الأعمال الإدارية التي يختص القضاء الإداري بالرقابة القضائية عليها. حيث قررت هذه المحكمة في أحد أحكامها أن "محكمة الاستئناف قد أخطأت في عدم التعرض لدستورية القوانين المؤقتة، وذلك لأن القانون المؤقت يعتبر قرارًا إداريًا تنظيميًا، ومن المعلوم أنه يحق للمحاكم أن تبسط رقابتها على دستورية أو قانونية القرارات الإدارية. سيما وأن الدستور نص على أن القوانين المؤقتة يجب ألا تخالف حكم الدستور".⁽²⁾

(1) الحكم رقم 587 لسنة 5 القضائية، 1951/6/26.

(2) حكم محكمة التمييز رقم 67 /12 بتاريخ 1967/9/24، مجلة نقابة المحامين، السنة 15، العدد العاشر، ص 1094.

الفرع الثاني

اتجاه الفقه والقضاء المتبني للمعيار الموضوعي في تحديد الطبيعة القانونية للوائح

الضرورة

هذا الاتجاه يمثل الرأي الراجح⁽¹⁾ لدى رجال الفقه العربي حيث أيده غالبية الفقهاء بالقول أن لوائح الضرورة وإن كان لها الطبيعة الإدارية وتتمتع بقوة القانون قبل إقرارها من البرلمان، إلا أنها وبعد عرضها على البرلمان والموافقة عليها، فإنها تتحول منذ لحظة التصديق عليها في حكم القوانين، وبالتالي تتمتع بالحصانة المقررة لهذه القوانين وأهمها عدم جواز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري. كما أن هذه المراسيم أو القرارات وإن كان لها قوة القانون إلا أنها في الفترة السابقة على إقرار البرلمان لها لا تعتبر قوانين بل هي قرارات إدارية، ومن ثم يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ومؤدى ذلك أن رقابة البرلمان ليست مجرد رقابة سياسية ولكنها رقابة ذات طابع قانوني، حيث يملك أن يصدق على هذه اللوائح التشريعية فيحولها إلى قوانين بالمعنى الفني، أو يرفض التصديق عليها فيزول ما كان لها من قوة القانون.⁽²⁾

فقد تصدت محكمة القضاء الإداري المصرية بتحديد الطبيعة القانونية للقرارات المتخذة استناداً إلى المادة (147) وذلك بمناسبة الطعون التي وُجّهت ضد القرارين بقانونين رقمي (154، 156) لسنة 1981 استناداً إلى المادة المذكورة حيث قضت بأنه "ومن حيث أن القرارين بالقوانين المشار إليهما

(1) د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968، ص 221. وانظر: د. محمود حافظ، مرجع سابق، ص 260، وانظر: د. سليمان الطماوي، القرار الإداري أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، 1950، ص 519. وانظر: د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 97.

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص 405 - 406. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 301.

عرضا على مجلس الشعب خلال المدة المحددة في المادة 147 من الدستور سאלفة الذكر وأقرهما المجلس بتاريخ 1981/9/14،... وبهذا الإقرار يصبحان قانونين شأنهما شأن القوانين العادية التي يوافق عليها مجلس الشعب طبقاً لسلطته الأصلية في التشريع ومن ثم يدخل الطعن فيهما في اختصاص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها...".⁽¹⁾

والذي يبدو من هذا الحكم أن محكمة القضاء الإداري قد عدت القرارات المطعون فيهما من القرارات الإدارية حسب المعيار الشكلي وذلك قبل عرضها على مجلس الشعب، أما بعد عرضها على المجلس المذكور وموافقته عليها، فإنها تتحول إلى قوانين عادية حسبما ورد في حكم المحكمة، ومن ثم تخرج عن اختصاصها.

• وقد أخذت محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الاتجاه: إذ اعتبرت أن هذه القوانين من قبيل الأعمال التشريعية، ومن ثم وجدت هذه المحكمة في الطابع التشريعي لهذه القوانين مانعاً يحول دون إمكانية الطعن فيها بالإلغاء شأنها في ذلك شأن القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية.⁽²⁾

حيث قررت في أحد أحكامها الصادرة في 1963/6/3 "أنه بالرجوع إلى الدستور -الدستور الأردني- نجد أن المادة 94 منه تنص على أنه (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة إلخ). واستطردت المحكمة قائلة: ومن هذا النص يتضح أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يختفي مبدأ فصل السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفية التشريع. ولهذا فإن

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدعوى رقم 3123 / 35 قضائية، جلسة 1981/12/22.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 79.

القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام هذه المحكمة".

وعلى هذا النحو أعلنت محكمة العدل العليا وعلى نحو صريح لا مجال فيه للشك "أن القوانين المؤقتة تعد من قبيل الأعمال التشريعية"، وبالتالي لا تُعد تبعًا لذلك من قبيل الأعمال الإدارية. ومن ثم قضت المحكمة في استخلاص النتائج المترتبة على هذا التكييف، بعدم اختصاصها بنظر إلغاء القوانين المؤقتة عن طريق دعوى تجاوز السلطة، لخروجها من طائفة القرارات الإدارية التي تختص المحكمة بإجراء الرقابة عليها.

- **موقف الفقه والقضاء القطري..** يمكننا القول بأنه وفقًا للمادة (70) من الدستور القطري، فإن المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية يمثلها في ذلك أمير البلاد في غيبة مجلس الشورى تُعد أعمالًا إدارية بطبيعتها وفقًا للمعيار الشكلي، حتى وإن تضمنت هذه المراسيم قواعد عامة مجردة تُماثل القانون وتشابهه في وضع القواعد القانونية العامة الملزمة، إلا أن الفارق الجوهرى بينها وبين القانون يبقى دائمًا في اعتبار هذه المراسيم ذات طبيعة إدارية لصدورها عن السلطة التنفيذية، ولقد حرص الدستور القطري شأنه في ذلك شأن جميع الدساتير على أن يُتيح لمجلس الشورى (البرلمان) فرصة الرقابة على هذه المراسيم بقوانين، من خلال منحه سلطة إقرار أو عدم إقرار ما تتضمنه هذه المراسيم من قواعد وأحكام، وهو ما قرره المادة (70) من الدستور القطري التي خولت لمجلس الشورى سلطة الموافقة أو رفض هذه المراسيم أو طلب تعديلها، حين جاء في عجز المادة المذكورة آنفًا بأن: (تعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له. وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يومًا من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو

أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه).

إلا أن مسألة إقرار مجلس الشورى وموافقته على هذه المراسيم محل تساؤل، وذلك حول الأثر الذي يمكن أن يترتب عليه أو يحدثه هذا الإقرار على طبيعة هذه المراسيم؟ بمعنى هل من شأن هذا الإقرار أن يغير من الطبيعة القانونية لهذه المراسيم بأن يُكسبها طابع العمل التشريعي، أم أنها تظل محتفظة بطابعها الإداري الثابت لها قبل عرضها على البرلمان وإقراره لها؟

نرى أن الإجابة على هذه التساؤلات تكون تبعاً لما ذهب إليه الرأي الراجح في الفقه الذي سبق التطرق له في هذا المطلب، من حيث إن لسلطة البرلمان في إقرار هذه المراسيم والموافقة عليها أثراً فاعلاً في تحويل صفتها الإدارية إلى صفة الأعمال التشريعية، أي من شأن هذا الإقرار تحويلها من مجرد قرارات إدارية إلى قوانين، فتكتسب هذه المراسيم بعد هذا الإقرار طبيعة القانون وحصانته. وعليه يمكننا القول إن المراسيم بقوانين وإن كانت تتصف بالصفة الإدارية اللائحة في الفترة السابقة على إقرار وموافقة مجلس الشورى عليها، إلا أنها تتحول إلى قوانين بعد إقراره وموافقته عليها، فتصبح في حكم القوانين وتكتسب بالتالي الحصانة القضائية التي تتمتع بها القوانين، ومن ثم يتمتع الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وفي هذا الصدد كان للأستاذ إبراهيم عبد العزيز شياحاً رأي في ذلك حيث يرى أن الجدل الفقهي حول أثر إقرار البرلمان للقرار أو المرسوم بقانون وما إذا كان يظل محتفظاً بطابعه الإداري بعد إقرار البرلمان له أو يتحول لقانون بمجرد إقراره من قبل البرلمان، وإن كان له فائدة في إثراء الفقه القانوني، إلا أن هذا الجدل الفقهي لا يكون له فائدة عملية، فالدول التي تتبنى النظام المركزي في الرقابة على

الدستورية كما هو الحال في مصر وقطر والعديد من الدول العربية، إنما يرجع ذلك في اعتمادها نظام المحكمة المركزية الواحدة التي تختص دون غيرها برقابة الدستورية وهي المحكمة الدستورية. وبما أنه من المعروف فيما أجمع عليه الفقه القانوني سواء للقرارات أو المراسيم بقانون من حيث تمتعها بالقوة القانونية التي تؤهلها لتعديل أو إلغاء القوانين القائمة، فإنه تبعاً لذلك لا يمكن أن يُثار بشأن هذه القرارات أو المراسيم مشكلة رقابة المسؤولية العادية أمام القضاء الإداري بسبب مخالفتها أحد القوانين العادية القائمة، ولا يكون هناك سبيل آخر يمكن أن تُثار بشأنه مشروعية هذه القرارات أو المراسيم إلا بوجه وحيد وهي في حالة مخالفتها لأحكام الدستور، وهو ما يخرج عن اختصاص المحاكم النظامية ويدخل في اختصاص المحكمة الدستورية وحدها.⁽¹⁾

وهذا ما نصت عليه المادة (140) من الدستور الدائم، الذي جاء في نصها أن: "يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية". ووفقاً للقانون رقم (12) لسنة 2008 بشأن قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا، أن لهذه المحكمة دون غيرها مهمة الرقابة الدستورية على دستورية القوانين واللوائح بما فيها المراسيم بقوانين، حيث نصت المادة (12) على أن: "تختص المحكمة دون غيرها بما يأتي: أولاً: الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح....".

كما تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية هي التي تختص بالرقابة على دستورية هذه القرارات والمراسيم حتى قبل عرضها على البرلمان أو قبل موافقته أو إقراره عليها، فالاختصاص ينعقد

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 76 - 77.

للمحكمة الدستورية في كلا الحالتين، سواء كان المرسوم ذا طابع إداري في مرحلة سابقة على العرض على البرلمان، أو تم تكييفه بطابع تشريعي في مرحلة لاحقة على إقراره وموافقة البرلمان عليه.

المبحث الثاني

الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر والأنظمة القانونية المقارنة

كان لظهور نظرية الضرورة في القضاء وتأييد الفقه له، الدور البارز في التأكيد على أهمية هذه النظرية وضرورة تواجدها في الحياة الواقعية والعملية، الأمر الذي دفع بالأنظمة الدستورية للاعتراف بهذه النظرية وتبني تطبيقاتها من خلال تنظيمها في قواعد محددة سلفاً، تُمكن الجهات المعنية من مواجهة الظروف الاستثنائية بالطرق والأساليب التي تنص عليها القوانين العادية الصادرة عن البرلمان أو تلك التي تنص عليها النصوص الدستورية ذاتها.

وعليه فإن تنظيم حالة الضرورة دستورياً ضرورة لا يمكن التغافل عنها، بحيث لا يُترك الأمر لمحض الاجتهادات الفردية التي قد تصل إلى مدى لا يمكن معرفته، حيث يجب ألا يقتصر دور هذه الدساتير على مجرد الاكتفاء بتنظيم السلطات العامة في الأوقات العادية وحسب، بل لا بد من وجود تنظيم قانوني مُسبق للظروف الاستثنائية وأحوال الضرورة، يُجنب سلطات الدولة الوقوع في الارتباك أو التخبط في أوقات الأزمات التي قد تُصبح فيها الدولة أحوج ما تكون إلى التصرف الفوري والعاجل الذي يحول بينها وبين انهيارها وتخبط أوضاعها.

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور سامي جمال الدين: "إن التنظيم المسبق لحالة الضرورة من شأنه تحديد بدقة السلطات الاستثنائية وقت الأزمات، على نحو يجعل الخروج عليها أمراً واضح التعسف، حيث إن مناط جدوى أو عدم جدوى مثل هذا التنظيم إنما يرجع للرقابة على حالة الضرورة وتنظيمها والاقتناع بأهميتها.

كما أن فعالية اللجوء إلى التنظيم المُسبق لحالة الضرورة من قِبَل المُشرِّع الدستوري يكون من خلال عدم إفراط المُشرِّع في هذا التنظيم بالعديد من الأحكام والتطبيقات التي تجعل الأمر في جوهره سلطة تتحكم من خلالها السلطات الاستثنائية بالسلطات العامة بحيث تغلب أهدافها الخفية على حساب المصلحة العامة. لذا من الضروري لنجاح التنظيم الدستوري لحالة الضرورة، أن يكون تنظيمًا محددًا بدقة لنطاق تطبيقه والسلطات الاستثنائية التي يعهد بها لسلطة الضرورة ومن هي تلك السلطة، والضمانات التي من شأنها ضمان عدم التعسف في استخدام تلك السلطات الاستثنائية⁽¹⁾. وسنتناول في هذا المبحث الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر والأنظمة القانونية المقارنة في المطالب التالية:

المطلب الأول: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في الأنظمة القانونية المقارنة.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر.

المطلب الأول

الأساس الدستوري للوائح الضرورة في الأنظمة القانونية المقارنة

نظرًا للإمكانيات الهائلة والسلطات غير المحدودة التي تضعها النظم الدستورية بيد سلطات الضرورة لمواجهة وما قد يعترض أمنها ويهدد استقرارها في أوقات الأزمات، فإننا لا بد أن نُسلط الضوء على أهم الأسس الدستورية في الأنظمة القانونية المقارنة التي سعت لتنظيم حالة الضرورة في قواعد دستورية مُحكمة، ولمعرفة مصدر هذه السلطات الاستثنائية التي تستمدها السلطات التنفيذية في أوقات الضرورة، لتبرير ما تقوم به من إجراءات استثنائية.

(1) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 36-38.

أولاً: الدستور الفرنسي:

حاول المُشرع الدستوري الفرنسي لأول مرة في الدستور الصادر سنة 1799 (دستور السنة الثامنة)⁽¹⁾ تنظيم بعض الظروف الاستثنائية في المادة (92) والتي قضت بأنه "في حالة الثورة المسلحة أو الاضطرابات التي تهدد أمن الدولة، فإنه يمكن بقانون أن يوقف سريان الدستور في الأماكن والمدة التي يحددها هذا القانون، ويمكن أن يُعلن مؤقتاً هذا الوقف بواسطة الحكومة، إذا كانت الهيئة التشريعية في إجازة، بشرط أن تُدعى هذه الهيئة للاجتماع في أقرب وقت ممكن وأن ترد هذه الدعوة في نفس القرار الذي أوقف سريان الدستور لعرض الأمر عليه". ومقتضى ذلك أن هذه المادة أعطت للحكومة سنداً قانونياً، يبيح لها الحق في ممارسة سلطات واسعة في حالة غياب البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية، وبمرونة كبيرة تتيح لها وقف العمل بالدستور لإنهاء حالة الاضطرابات، وما قد يقع من ثورات مسلحة، من شأنها المساس باستقرار نظام الدولة وأمنها.

وتُعد هذه المادة السابقة الوحيدة التي قضى المُشرع الدستوري الفرنسي فيها بتنظيم حالة الضرورة في الدستور، حتى صدور دستور الجمهورية الخامسة الذي احتوى على تنظيمات وتطبيقات واضحة لحالة الضرورة، حين نظم الدستور الفرنسي الصادر في عام 1958⁽²⁾ مصدر السلطات اللائحة في الظروف الاستثنائية، من خلال المادة (16) والتي تُعد من مستحدثات هذا الدستور التي أعطت لرئيس الجمهورية سلطات هائلة لمواجهة تلك الظروف بالتدخل في نطاق التشريع عن طريق الأوامر

(1) دستور السنة الثامنة كان دستوراً وطنياً لفرنسا، أُعتمد في 24 ديسمبر 1799 (أثناء السنة الثامنة من التقويم الثوري الفرنسي)، وقد أسس صيغة الحكم المعروفة باسم القنصلية انقلاب 9 نوفمبر 1799 على يد حكومة القناصل. ألغي بموجبه دستور عام 1795، وصدر دستور عام 1799، حاك فيه الدستور خصيصاً منصب القنصل الأول ليعطي نابليون معظم السلطات. المرجع: (معلومات عن حكومة القناصل الفرنسية 1799-1804، موقع universalis.fr).

(2) أُعتمد الدستور الفرنسي الحالي في 4 أكتوبر 1958، وأطلق عليه دستور الجمهورية الخامسة، والذي أدخلت عليه بعض التعديلات في سنة 2008.

التي تتمتع بقوة القانون، حيث تنص هذه المادة على أنه في حالة: "إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدوليّة مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عن ذلك انقطاع المؤسسات العامة الدستوريّة عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسميّة مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري، ويحيط الأمة علمًا بذلك برسالة، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستوريّة من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".⁽¹⁾

ومفاد هذه المادة أنها جمعت بيدي رئيس الجمهورية سلطتي التشريع والتنفيذ، بحيث أرجعت إليه كافة أمور الدولة من خلال حلوله محل السلطة التشريعيّة في اتخاذ كافة الإجراءات التي تتطلبها حالات الضرورة والظروف الاستثنائية ولو كان ذلك مما يدخل في اختصاص المشرع الأصيل، وهو ما يمثل صورة جليّة لسيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان وتنامي دورها في مواجهة المشرع أوقات الأزمات، ولا يُنزع هذه الفكرة أحد من الفقه في شرعيّة هذه السلطات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة تلك الظروف حتى لو أدى ذلك الأمر إلى التعدي بالتعديل أو الإلغاء على التشريعات القائمة.⁽²⁾

(1) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 173-174. وانظر: د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 195-197. وانظر: د. أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص 547-549.

(2) د. رمزي طه الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 245. وانظر: د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 565-568.

ثانيًا: الدستور المصري:

تبنت الدساتير المصريّة المتعاقبة تنظيم لوائح الضرورة، وهي وإن كانت متباينة في تحديد قيود إصدارها وشروط نفاذها على أوجه من الصياغات المختلفة، إلا أنها اتفقت على أن مصدر السلطة اللائحيّة في أحوال الضرورة هو الدستور وحده، فقد تبني الدستور المصري الصادر في 1923 في العهد الملكي السابق تنظيم نظريّة الضرورة لأول مرة في صورة مراسيم بقانون صادرة عن الملك، فوضع تطبيقًا لها في المادة (41)⁽¹⁾ منه تميزت باشتراط غياب البرلمان إلى جانب توافر الظروف الاستثنائيّة لصدور لوائح الضرورة،⁽²⁾ تلا ذلك صدور دستور عام 1930 سعى فيه المشرع الدستوري لتلافي الثغرات الموجودة في الدستور السابق، حيث جاء في تعديل نص المادة (41)⁽³⁾ منه على إضافة فترة حل مجلس النواب من ضمن فترات غيبة البرلمان، في مقابل تخفيفه من حدة شروط إصدار هذه المراسيم، حيث اكتفى لصدور هذه اللوائح "ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة" فقط على خلاف التشديد الذي كان منصوصًا عليه في المادة الأصلية للدستور السابق 1923 والتي كانت تشترط لصدور هذه المراسيم "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير"، كما تطلب التعديل عرض هذه المراسيم على البرلمان خلال 30 يومًا من اجتماعه التالي، في حين كان

(1) نص المادة (41) من دستور الدولة المصرية الصادر في 19 أبريل سنة 1923 والتي جاء فيها "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور. ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون".

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 464.

(3) نص المادة (41) من دستور الدولة المصرية الصادر في 22 أكتوبر سنة 1930 والتي جاء فيها "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي. فإذا لم تعرض على البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها قبل من قوة القانون. ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها".

النص الأصلي للمادة (41) يشترط دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي دون تقييد هذه الدعوة بمدة معينة.⁽¹⁾

تلا ذلك مواكبة باقي الدساتير المصريّة المتعاقبة من دستور 1956 إلى دستور عام 1964 في الاخذ بتنظيم الحالات التي تُعد تطبيقًا لحالة الضرورة باختلافات شكلية مرتبطة بالمراحل التاريخية والمعطيات السياسيّة التي كانت تمر بها الدولة المصريّة،⁽²⁾ إلى حين صدور دستور 1971 الذي تولى تنظيم اختصاصات السلطة اللائحة في أحوال الضرورة بصورة لم يسبقه إليها أي من الدساتير السابقة، من حيث معالجته لحالة الضرورة في المادة (147) والمعنيّة بتنظيم اختصاصات رئيس الجمهوريّة في إصدار لوائح الضرورة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بالبلاد في حال غياب البرلمان (مجلس الشعب) والتي تنص بأنه: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهوريّة أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائمًا، 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".

والملاحظ من هذا النص أن الحكومة تستمد سلطاتها في هذا الشأن من الدستور مباشرةً باعتباره مصدرًا لهذه اللوائح، بحيث لا يتطلب لإصدارها أن تلجأ الحكومة للبرلمان للحصول على ترخيص

(1) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 68-69.

(2) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 70.

مباشر منه يخولها صلاحية إصدارها، على اعتبار أن البرلمان غير موجود أصلاً سواءً لغيابه أو لخله، كما أن وجود حالة الضرورة يخضع لتقدير الحكومة التي يمثلها رئيس الجمهورية تحت رقابة السلطة التشريعية.⁽¹⁾

في حين نظمت المادة (156) من الدستور الحالي الصادر في 2014 لوائح الضرورة بالنص على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ 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 يومًا 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".

والذي يظهر من هذا النص المُتقدم أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين الخاضعة لشروط وقوع الأحداث العاجلة التي لا تحتمل التأخير قائمًا على ما ورد في هذه المادة، وهو ضرورة صدورها من قبل رئيس الجمهورية وفق صريح النص الدستوري، وعليه لا يجوز أن يفوض غيره في إصدارها لعدم وجود إذن بذلك في الدستور، كما أنه من الملاحظ أن المشرع في الدستور الحالي قد أخذ بتضييق حالات غياب البرلمان، حين اقتصر فترات الغياب على حالات حل البرلمان⁽²⁾ وفترة

(1) د. عبد المجيد إبراهيم سليم، مرجع سابق، ص 197-203. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 51-57.

(2) جاء في نص المادة (137) من الدستور أعلاه على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس

اعتبار المجلس منحلاً بقوة الدستور طبقاً للمادة (146) من الدستور المصري الحالي 2014،⁽¹⁾ حيث يكون المجلس غير قائم في مفهوم المادة (156) ومن ثم يحق لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين متى ما استجدت حالة من أحوال الضرورة توجب الإسراع ولا تحتل التأخير، في المقابل استبعدت المادة المذكورة بصورتها الحالية الفترات الواقعة ما بين أدوار انعقاد مجلس النواب، حيث يتعين على رئيس الجمهورية في الحالة الأخيرة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، أن يدعو مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، دون أن يكون له سلطة إصدار تدابير أو قرارات بقوانين لمواجهةها، وعليه يمكننا القول إن المادة (156) من الدستور المصري الحالي نظمت حالتين مختلفتين، الأولى تتعلق بغياب البرلمان في غير أدوار الانعقاد لمجلس البرلمان، والثانية تتعلق بغياب البرلمان نتيجة حله عند الضرورة طبقاً لأحكام الدستور.⁽²⁾

الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".⁽¹⁾ جاء في نص المادة (146) من الدستور أعلاه على أنه: "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عُذَّ المجلس منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً. وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل".

⁽²⁾ د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، ط2، 2017، ص 610. وانظر: شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2019، ص 67 - 69.

ثالثاً: الدستور الأردني:

عرفت الدساتير الأردنية المتعاقبة لوائح الضرورة، والتي أطلقت عليها هذه الدساتير عبارة القوانين المؤقتة، وهو ما عارضه جمعٌ من رجال الفقه الأردني، باعتبارها تسمية ليست دقيقة من الناحية القانونية، إذ إن مصطلح القانون لا يطلق في الدساتير إلا على التشريعات القانونية التي أقرتها وأصدرتها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بإصدار القوانين العادية، أما ما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح وإن تضمنت قواعد عامة ملزمة من الناحية الموضوعية فإن هذه اللوائح لا يمكن أن تُسمى قانوناً مهما بلغت قوتها القانونية. وفي هذا الصدد يذهب أحد الفقهاء إلى القول بأن المشرع الدستوري الأردني لم يكن موفقاً عندما أورد في نص المادة (94) من الدستور عبارة: "يكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون". إذ إنه من المفروض أن تكون القوانين المؤقتة أو غير المؤقتة على حد سواء، بمعنى تمتعها بذات قوة القانون ما دام أنها تحمل اسم (القانون)، وهذا خلاف ما أراده المشرع الدستوري من تمييز لوائح الضرورة المتمتعة بقوة والزامية القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، عما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح عادية كاللوائح التنفيذية والتنظيمية.⁽¹⁾

ولقد تداولت الدساتير الأردنية المتعاقبة ابتداءً من دستور 1928 عبارة القوانين المؤقتة إشارة لتنظيم لوائح الضرورة في النصوص الدستورية، حيث جاءت المادة (41) من الدستور المذكور آنفاً، لتؤكد

(1) د. عادل الحياوي، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، تصدرها نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق رقم 1، السنة 35، يونيو/حزيران 1977، ص 12. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، مرجع سابق، ص 43.

على تبني المشرع الدستوري لهذا النوع من اللوائح، بالرغم من اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب اختصاصات السلطة التشريعية في ذلك الوقت.

أعقبه صدور دستور 1947 والذي جاء في مواده على تنظيم لوائح الضرورة وتطبيقاتها في المادة (53) منه، وأهم ما ميز هذا الدستور أنه ابتدع إجراءً جديدًا لإصدار هذا النوع من اللوائح، حين أعطى مجلس الوزراء المبادرة لوضع القوانين المؤقتة على خلاف الوضع الذي كان سائدًا في ظل دستور 1928، التي كانت صلاحيات إصدارها مقرونة بالملك دون غيره، فهو من يملك المبادرة لوضع القانون المؤقت بحكم تركيز السلطات في يده في ذلك الوقت.

وأخيرًا في ظل الدستور الحالي الصادر في عام 1952، الذي أخذ بتنظيم لوائح الضرورة، حيث تبني المشرع الدستوري تنظيم حالة الضرورة التي تبرر إصدار القوانين المؤقتة (لوائح الضرورة) إذا رأت السلطة التنفيذية أن حالة الضرورة تستدعي إصدار مثل هذه القوانين، شأنه في ذلك شأن الدساتير الأردنية السابقة.⁽¹⁾

حيث جاء في نص المادة (94) منه⁽²⁾ على أنه: "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تُعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها، فيجب على

(1) د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، مرجع سابق، ص 56 - 59.

(2) تجدر الإشارة إلى أن المادة (94) من الدستور الأردني الحالي الصادر في 1952، قد تم تعديلها عام 1958 على أثر الوحدة مع العراق، وهذا التعديل منشور في العدد 1380، من الجريدة الرسمية الصادرة في تاريخ 1958/5/4.

مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور".

ثالثاً: الدستور الكويتي:

طبق الدستور الكويتي الصادر في سنة 1962 نظرية الضرورة على أسس دستورية عنت بتنظيم حالة الضرورة في مراسيم استثنائية تحوز القوة القانونية المقررة للتشريعات القانونية، فجعل من حق السلطة التنفيذية استثناء إصدار هذه المراسيم للتصدي لحالات الضرورة الملحة والمستعجلة التي لا تحتمل التأخير، وفق شروط وضوابط خاصة حددها الدستور في المادة (71) منه، حيث أقرت هذه المادة لرئيس الدولة في فترات غياب البرلمان (مجلس الأمة) سلطة تشريعية استثنائية في إطار دستوري مُحدد،⁽¹⁾ حين نصت على أنه "إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

(1) د. عزيّة حامد الشريف، مرجع سابق، ص 98 - 100. وانظر: د. بدر محمد الجعدي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 249.

ويتبين لنا من نص المادة (71) من الدستور الكويتي أن المشرع الدستوري قد أحاط السلطة التنفيذية في استخدامها لهذه الرخصة بضمانات دستورية تكفل لها صلاحية ممارسة سلطاتها الاستثنائية في ظل حالة الضرورة، وذلك من خلال إصدار مراسيم تكون لها قوة القانون، لمواجهة ما يهدد البلاد من أزمات تمر بها، تستدعي على إثرها إصدار هذه المراسيم لمعالجة هذه الظروف وإعادة الأوضاع لأحوالها الطبيعية، حرصاً من المشرع الدستوري على ألا تترك البلاد في حالة فراغ تشريعي بغياب السلطة التشريعية في مثل هذه الظروف الخطرة والمصيرية.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للوائح الضرورة في دولة قطر

لدراسة الأسس القانونية للوائح الضرورة في النظم والتشريعات القطرية، لا بد لنا في البداية من تسليط الضوء على أهم الأحداث والتطورات التاريخية والسياسية التي واكبت تطور التشريعات والنظم الدستورية لدولة قطر منذ نشأتها، حيث عرفت دولة قطر على امتداد تاريخها السياسي القديم والمعاصر، العديد من التطورات السياسية المهمة التي شهدتها المنطقة بشكل عام ودولة قطر بشكل خاص، سواء في المراحل التاريخية الأولى التي عايشتها البلاد قبل نيلها الاستقلال، إلى حين إعلان استقلالها كدولة ذات سيادة وما صاحبها من حقبة تاريخية مليئة بالأحداث والتطورات المصيرية. والتي يمكن أن نستشف منها خلفية تاريخية بدأت بحكم مشيخي تقليدي لإمارة قطر منذ مطلع ستينيات القرن الماضي إلى قبيل استقلالها، والتي كانت لها الأثر الواضح على مجريات الأوضاع السياسية اللاحقة سواء على المستوى الخارجي بعد حصول الإمارة على اعتراف المجتمع الدولي بكيانها المستقل كدولة ذات سيادة، أو أثرها على المستوى الداخلي في تحديد شكل الدولة وأساس

الحكم فيها من ناحية، وطبيعة نظامها القانوني وتوزيع السلطات فيها من ناحية أخرى.⁽¹⁾ حيث كانت أولى بوادر هذا التطور صدور النظام الأساسي المؤقت للبلاد في 29 مايو 1970، الذي عُد بمثابة أول وثيقة دستورية للبلاد قبل نيلها استقلالها بفترة بسيطة، وإن كانت مسألة التكيف القانوني لنشأته محسومة آنذاك لمن يملكون السلطة في البلاد بحكم النظام القبلي والعرفي السائد خلال تلك المرحلة، والذي بدت ملامحه واضحة في هذا النظام الأساسي المؤقت، إلا أنه كان له الفضل في تحديد أهم المعالم الرئيسيّة للنظام السياسي والقانوني بدولة قطر.

تلتها مرحلة نيل البلاد لاستقلالها في تاريخ 3 سبتمبر 1971 والاعتراف بها كدولة عضو في المجتمع الدولي لها كيان سياسي مستقل، وهي المرحلة التي شكلت نقلة تاريخية احتوت على العديد من التطورات السياسيّة التي لعبت دوراً بارزاً في ترسيخ المفاهيم الحديثة للتشريعات الدستورية، كما عُدت خطوة مهمة نحو تأسيس دولة عصرية مستقلة، بانته من خلالها ملامحها السياسيّة التي كفلت لها أكبر قدر من النهوض في النواحي السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والإداريّة، خلقت مردوداً إيجابياً على تطور نُظم وتشريعات البلاد لمحاولة اللحاق بركب الأنظمة التشريعيّة الحديثة.⁽²⁾ لكن ولظروف وحساسيّة المراحل الانتقاليّة التي تمر بها الأنظمة السياسيّة في مراحل استقلالها وما يصاحبها من تقلبات سياسيّة ومصيريّة، فإن الحاجة دعت أمير البلاد في تلك المرحلة حرصاً منه على استقرار الأوضاع السياسيّة وتثبيت أركان الدولة الجديدة بسلطاتها ومؤسساتها العامة على منظومة قانونيّة راسخة، إلى المبادرة لإقرار تعديل النظام الأساسي المؤقت عام 1972م بما يتناسب

(1) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 2011، ص 18.

(2) د. يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، بيروت، لبنان، 1979، ص 60 - 61.

ومفهوم الدولة المستقلة بمقوماتها الحديثة وقوانينها النافذة وُسْمِي (بالنظام الأساسي المؤقت المعدل)، والذي عُد بمثابة وثيقة دستوريّة جديدة حلت محل النظام الأساسي المؤقت بما احتوته من تعديلات جوهرية طرأت عليه كان لها الدور البارز في نقل البلاد نقلة نوعية من كونها مجرد إمارة عضو في اتحاد الإمارات العربيّة، وخاضعة لهيمنة الحكومة البريطانيّة، إلى دولة لها الكيان السياسيّ المستقل بذاته وكاملة السيادة،⁽¹⁾ وهذا ما تضمنته وأكدت عليه ديباجة هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل.⁽²⁾ أعقب ذلك عام 1999 قرار أميري يقضي بموجبه إنشاء لجنة لإعداد الدستور الدائم تحت مسمى (لجنة إعداد الدستور)، التي باشرت أعمالها في خلال ثلاثة أعوام حددها القرار الأميري المشار إليه، لإنجاز العمل على مشروع الدستور، والتي تكلفت في 15 أبريل 2003 بإعلان أمير البلاد عن طرح الدستور الدائم للاستفتاء العام على الشعب، وعليه تكون دولة قطر قد اختارت أسلوب الاستفتاء الدستوري في إقامة دستورها، وبتاريخ 8 يونيو 2004 أصدر أمير البلاد قراراً أميرياً بإقرار الدستور الدائم للبلاد، على أن ينشر في الجريدة الرسميّة بعد سنة من تاريخ صدوره، والذي أصبح نافذاً في شهر يونيو من عام 2005.⁽³⁾

تأسيساً على ما تقدم فقد شهد النظام الدستوري القطري في خضم هذه الأحداث التاريخيّة والتطورات السياسية التي عاصرتها البلاد العديد من التطورات الدستوريّة التي صاحبت كل مراحله من مراحل

(1) د. أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي من نشأة الإمارة إلى استقلال قطر، مطابع رينودا الحديثة، 2005، ط 2، ص 16. وانظر د. رعد ناجي الجده، مرجع سابق، ص 83 وما بعدها.

(2) جاء في الفقرة الثانية من ديباجة النظام الأساسي المؤقت المعدل: "لما كان النظام الأساسي المؤقت السابق قد وضع وقت كانت فيه إمارة قطر عضواً في اتحاد الإمارات العربيّة، وقبل أن تصبح مستقلة استقلالاً تاماً وذات سيادة كاملة"، لذلك كله يسعدنا أن نعلن اليوم هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل للنظام الأساسي المؤقت السابق للحكم في دولة قطر ليجري العمل به" ويفهم من عبارة "أن النظام الأساسي المؤقت السابق" أنها إشارة واضحة ودلالة قطعية إلى إقامة نظام أساسي جديد.

(3) د. رعد ناجي الجده، مرجع سابق، ص 129 وما بعدها.

نشأته، ابتداءً بالأعراف القبليّة إلى حين صدور دستور البلاد الدائم، الأمر الذي انعكس أثره على موقف المشرع القطري تجاه حالة الضرورة وتنظيمها قانونياً، حيث لم يتردد المشرع الدستوري القطري منذ البداية في تقنين أحوال الضرورة في قواعد دستوريّة كنوع من التنظيم المسبق لحالة الضرورة، وعليه سوف نعرض فيما يلي الأسس الدستوريّة التي قامت عليها لوائح الضرورة في الأنظمة القطريّة المتعاقبة، بدءاً بالنظام الأساسي المؤقت، ومروراً بالنظام الأساسي المؤقت المعدل، إلى حين صدور الدستور الدائم سنة 2004.

أولاً: النظام الأساسي المؤقت:

كان العهد الأول لتبني المشرع القطري تنظيم حالة الضرورة وتقنينها في نصوص دستوريّة، مع نشأة النظام الأساسي المؤقت أول وثيقة دستوريّة للبلاد تمهيداً لإعلان استقلالها، حيث تضمن هذا النظام المؤقت تنظيم إصدار مراسيم الضرورة في المادة (27) منه والتي قضت بأنه في حالة: "إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القوانين، على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له".⁽¹⁾

جاء هذا النص الدستوري ليؤكد توجه المشرع القطري ورغبته في تنظيم أحوال الضرورة المستعجلة عن طريق تحويله رأس السلطة التنفيذية ممثلاً بأمر البلاد صلاحيات استثنائية تتيح له دون غيره حق إصدار مراسيم ذات صبغة تشريعية لها قوة قانونية مستمدة من هذا النظام الأساسي المؤقت، وذلك لإتاحة المجال أمام الحكومة لتفعيل إجراءات حاسمة لها صفة الاستعجال كقبلة بتلبية حاجة

⁽¹⁾ راجع النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر، الفصل الثاني ((رئيس الدولة)).

ضروريّة لا تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد المجلس التشريعي ولمعالجة ما قد يطرأ من متغيرات حالية وخطيرة بصورة سريعة دون تأخير قد يؤدي إلى ضرر أكبر لا يمكن تلافي تبعاته، وفي الوقت التي تكون فيها القواعد القانونيّة القائمة والمعمول بها في الظروف العاديّة عاجزة وقاصرة عن إسعاف البلاد لمواجهة تلك الظروف التي تقتضي مواجهتها بسرعة ومرونة يتطلبها الموقف.

ثانياً: النظام الأساسي المؤقت المعدل:

تبنى النظام الأساسي المؤقت لدولة قطر ابتداءً منذ صدوره وحتى بعد تعديله لتنظيم حالة الضرورة، نزولاً على قاعدة الضرورات تبيح المحظورات، وحرصاً من المشرع الدستوري القطري على مواجهة ما قد يعصف بالبلاد من أحوال الضرورة الاستثنائية فقد ضَمَّنَ هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل نصاً دستورياً يُتيح لأمير البلاد صلاحية إصدار مراسيم لها صفة الاستعجال تتلاءم وحالة الضرورة الملحة التي لا تحتمل التروي إلى حين صدور تشريع قانوني بالطريقة التقليديّة في الأحوال العاديّة، وكان ذلك من خلال اعتماد النص الدستوري ذاته الذي جاءت به المادة (27) من النظام الأساسي المؤقت السابق، والسبب في ذلك من وجهة نظرنا أنه في خضم الأحداث التاريخية والسياسية التي كانت تمر بها دولة قطر في ذلك الوقت من نيلها لاستقلالها حديثاً، وسعيها منها للتححرر من الوصايا البريطانيّة على أراضيها، فقد حرص المشرع الدستوري القطري على ضمان استقرار أركان الدولة الجديدة من خلال استتباب أوضاعها السياسيّة والاقتصاديّة والأمنيّة وبالأخص على الصعيدين المحلي والإقليمي، حيث آثر الإبقاء على الدور البارز والمحوري الذي يحظى به أمير البلاد في نظام الحكم السياسي والتشريعي بالدولة والذي كانت تُحتمه معطيات وظروف تلك المرحلة الجديدة.

إلا أننا وفي إطار دراستنا المنهجية للوائح الضرورية في القانون القطري والمقارنة، فإنه لا بد لنا من التعرّيج على أهم الدلالات العلمية والفقهية لطبيعة سلطة التشريع في هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل، والذي لا يخفى على الباحث المتبصر وضوح دلالاته الدستورية على مدى اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا النظام بشكل عام وهيمنتها على الوظيفة التشريعية بشكل خاص، ولا شك أن القول بهذا الرأي له العديد من المؤشرات التي يمكن استنباطها من هذا النظام الدستوري المؤقت، من أهمها:

- الدور البارز والمحوري لأمير البلاد في نظام الحكم السياسي والتشريعي بالدولة بما منحه هذا النظام من اختصاصات تشريعية واسعة وصلاحيات جوهرية أتاحت له الهيمنة شبه الكاملة على سلطتي التشريع والتنفيذ، فضلاً عن كونه رئيساً للسلطة التنفيذية، فقد منح للأمير بمعاونة ممثليه من رجال السلطة التنفيذية مهمة التشريع بكافة أدواتها الدستورية، وذلك حين حصرت المادة (17) في الباب الرابع الخاصة بتوزيع السلطات من هذا النظام للأمير دون غيره مهمة إصدار القوانين بناءً على ما يقدمه نوابه الوزراء من مقترحات لمشاريع القوانين، حيث جاء في نص المادة المذكورة آنفاً: "يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي".

- من ناحية أخرى يمكن أن يُستدل من صريح النص السابق أن مجلس الشورى في هذا النظام الأساسي لا يعدو كونه سوى أداة استشارية تُعين أمير البلاد والحكومة بتوصياتها، فهو أقرب لمجلس استشاري منه إلى مجلس تشريعي بالمفهوم القانوني في الأنظمة الدستورية الحديثة،

وهذا ما أكدت عليه المادة (40) من هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل، في صريح نصها بالقول: "ينشأ مجلس الشورى لئعيين الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويسمى هذا المجلس (مجلس الشورى)، ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات".

- كما أن اللائحة الداخليّة الخاصة بمجلس الشورى والصادرة بالقانون رقم (6) لسنة 1979، نصت في المادة (74) منها على أن: "يُحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر طبقاً لأحكام المادة (27) من النظام الأساسي المؤقت المعدل، إلى اللجنة أو اللجان المختصة لاستشارتها فيها، ويكون لها في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال". وما نصت عليه المادة (75) التي تليها على أنه: "لا تقبل اقتراحات التعديل عند استشارة اللجان أو المجلس في المراسيم بقوانين". وهو ما يؤكد بصورة لا لبس فيها اقتصار دور مجلس الشورى في ذلك الوقت على قبول هذه المراسيم أو رفضها كما صدرت من الحكومة، علاوة على عدم أحقيته في إبداء أيّة مقترحات لتعديلها، أو حتى إمكانية تعطيلها أو تأخيرها لإضفاء المشرع صفة الاستعجال على هذه المراسيم.

وخلاصة ما يمكن أن نصل إليه، أن القول بوجود سلطة تشريعيّة مستقلة في ظل النظام الأساسي المؤقت وحتى بعد تعديله، ليس لها من الناحية الفقهيّة والعمليّة أي وجود قانوني يفرض واقعيته في الحياة التشريعيّة لدولة قطر في ظل هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل، ولا مناص بعد ذلك من القول بهيمنة أمير البلاد والحكومة الهيمنة شبه الكاملة على سلطة التشريع في ذلك الوقت وإلى حين صدور الدستور الدائم للبلاد، وبالتالي ليس هناك مأخذ يمكن من خلاله توجيه اللوم على ما تضمنه النظامان الأساسيان من تنظيم دستوري للوائح الضرورة، نظرًا لأن الصيغة التي اعتمدها المشرع

الدستوري جاءت متماشية مع صلاحيات مجلس الشورى وهو الدور الاستشاري المعهود إليه دستورياً فيما يُقدم أمير البلاد على إصداره من مراسيم في أحوال الضرورة، دون أن يقر هذا النظام الأساسي أية صلاحيات جدية وفاعلة يحوزها مجلس الشورى في مواجهة ما يحال إليه من مراسيم بقوانين كما سبق بيانه.

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي: "إذا كانت المجالس النيابية هي السلطة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية المتعارف عليها، فإن بعض الدساتير العربية لسبب أو لآخر قد قلبت هذه القاعدة، وجعلت دور المجالس النيابية ثانوياً بحتاً، حين وضعت الكلمة النهائية في مجال التشريع بين يدي رئاسة الدولة. ومنها على سبيل المثال دستور الإمارات العربية المتحدة، ودستور دولة قطر، فإذا كان الأصل في رئيس الدولة -كعضو تشريعي- أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع البرلمان، الذي يعتبر العضو الأصيل في هذا الخصوص، فإن بعض الدساتير العربية قد أفردت دوراً لرئيس الدولة في الوظيفة التشريعية استقلالاً".⁽¹⁾

ثانياً: الدستور الدائم:

تلا توجه المشرع القطري في الاعتراف بنظرية الضرورة وتنظيمها في الأنظمة الأساسية السابقة، التأكيد على هذا التوجه من خلال ما تضمنه الدستور الدائم لدولة قطر والصادر بتاريخ 8 يونيو 2004، والذي احتوى في فصله الثاني ما أورده المادة (70) منه، على أن سلطة إصدار المراسيم بقوانين تكون من اختصاصات الأمير وفقاً للمتطلبات والشروط الواردة في هذه المادة والتي جاء في نصها: "يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير،

(1) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 66-70.

ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون.

وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يومًا من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه".⁽¹⁾

وهو ما يعني قطعًا اعتراف المشرع القطري بنظرية الضرورة القائمة على حالة الضرورة المستعجلة كمبرر أساسي لسلطة إصدار هذا النوع من المراسيم، ورخصة استثنائية تُعفيها من نطاق المشروعية في سبيل التصدي للأزمات والخطرة والأوقات العصيبة التي تعصف بالدولة، الأمر الذي يخولها سرعة اتخاذ التدابير الكفيلة لمواجهتها ودفعها، مع عدم إغفال تنظيم الدستور لهذه السلطات الاستثنائية بشكل محدد وواضح في نصوص دستورية، سنأتي على شرحها بالتفصيل في فروع البحث القادمة.

والجدير بالذكر أن ما جاء به الدستور الدائم في هذا الصدد مقارنة بما تضمنته الأنظمة الأساسية السابقة على وجه العموم وعلى المراسيم الصادرة في أحوال الضرورة على وجه الخصوص، لا يمكن وصفها إلا بكونها تعديلات جوهرية كبيرة لحقت بالمنظومة التشريعية بالدولة، وعلى رأسها إقراره للسلطة التشريعية من الصلاحيات الدستورية ما يخولها أن تقول كلمتها الفصل في هذه المراسيم، ففي الوقت الذي أباح فيه الدستور الدائم للسلطة التنفيذية حق إصدار المراسيم بقوانين في صورة تشريعات سريعة وعاجلة أثناء غيبة السلطة التشريعية، اعترف للسلطة التشريعية من القواعد

⁽¹⁾ راجع الدستور الدائم لدولة قطر، الفصل الثاني ((الأمير)).

الدستورية ما يكفل لها ممارسة صلاحياتها الدستورية باعتبارها صاحبة الولاية الأصلية بالتشريع لتقول كلمتها الفصل في أي مرسوم صادر عن السلطة التنفيذية إما بالموافقة عليه أو طلب تعديله أو حتى رفضه بالكلية، وهو ما كفل لهذه السلطة مباشرة مهمة الرقابة البرلمانية على كافة أعمال السلطة التنفيذية وعلى أية تجاوزات محتملة من قبل الحكومة عند ممارستها لصلاحياتها الاستثنائية بما في ذلك مراسيم الضرورة الصادرة في الظروف الاستثنائية، الأمر الذي أضفى بمقتضى هذا الدستور مناحاً من التوازن والتعاون بين سلطتي التشريع والتنفيذ في إطار العمل التشريعي بالدولة وفق معطيات الأنظمة الدستورية الحديثة القائمة على مبادئ فصل السلطات وتوزيع المهام فيما بينها، وبمجرد تفحصنا لهذا النص الدستوري المنظم لمراسيم الضرورة ومقارنته بنص المادة (27) من الأنظمة الأساسية المؤقتة السابقة، فإننا سنلاحظ العديد من الفروق الجوهرية من أهمها:

- أولاً: على الرغم من أن المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من المادة (70) من الدستور الدائم قد اعتمد حرفياً ما جاء في مقدمة المادة (27) من النظام الأساسي السابق مع إضفاء بعض الفروقات البسيطة في الصياغة، إلا أن مضمون هذا التعديل يظهر جلياً فيما ورد في الفقرة الثانية من نص المادة المذكورة، والمتمثل في إقرار الدستور الدائم رقابة حقيقية للمجلس التشريعي على ما يصدره أمير البلاد من مراسيم بقوانين في حالات الضرورة، وما للمجلس من صلاحيات تعطيه حق رفض هذه المراسيم أو طلب تعديلها، على خلاف النص السابق من النظام الأساسي المؤقت الذي حصر دور المجلس فيما يعرض عليه من مراسيم على الوظيفة كدور استشاري في هيئة توصيات غير ملزمة للحكومة فيما تُصدره من هذه المراسيم، وهو ما يُعد نقلة نوعية شهدها النظام الدستوري للبلاد منذ صدور هذا الدستور الدائم الذي أقر لمجلس الشورى صلاحيات تشريعية لم تكن مقررة له في

ظل الأنظمة السابقة، والذي بالمُحصلة يُنبئ عن تطور الفكر الديمقراطي لدى المُشرع القطري في النظام التشريعي الجديد الذي تبناه في هذا الدستور، من حيث تعزيزه لمفهوم التعاون ما بين السلطات العامة في الدولة والمتوافق مع ما تعهد به المُشرع من قيام نظام الحكم على مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (60) منه، والتي جاء في نصها أن: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور".

وهو ما يوصلنا إلى أن الصيغة الجديدة جاءت متماشية مع الدور الفعلي والمنشود للمجلس التشريعي وفق الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، كونه يُمثل السلطة التشريعية التي لها من الاختصاصات الدستورية ما يخولها ممارسة مهمة الرقابة والمتابعة على ما تصدره السلطة التنفيذية من تشريعات، استنادًا لأحكام المادة (61) من الدستور والتي نصت على أن: "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور".

- **ثانيًا:** من ناحية أخرى فإنه على الرغم من المسلك الإيجابي الذي سلكه المُشرع القطري في المادة (70) من الدستور الدائم مقارنةً بسابقتها، إلا أن هذه المادة أغفلت شرطًا مهمًا تضمنته المادة السابقة في النظام الأساسي المؤقت ونصت عليه دساتير أخرى محل المقارنة، وهو اشتراط عدم مخالفة المراسيم بقوانين لموضوعات معينة على رأسها عدم مخالفتها لأحكام الدستور، فقد اشترطت المادة (27) من الأنظمة الأساسية السابقة: "على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة"، وهي ما تمثل المبادئ الأربعة الواردة في النظام الأساسي المؤقت المعدل في الباب الثاني، وهي المبادئ السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ راجع النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر، الباب الثاني ((المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة))، المادة 5، 6، 7، 8.

أما بالنسبة للقوانين المقارنة، فقد اشترط الدستور الكويتي في المادة (71) منه على ألا تخالف هذه المراسيم الدستور أو التقديرات الماليّة الواردة في قانون الميزانيّة،⁽¹⁾ كذلك هو الحال بالنسبة للدستور الأردني الذي نص صراحةً على عدم جواز مخالفتها لأحكام الدستور في المادة (94) منه⁽²⁾، أما الدستور الإسباني الصادر في عام 1978 فقد نص في المادة (86) على ألا تؤثر المراسيم بقوانين على حقوق وحرّيات المواطنين وألا تؤثر على القانون العام للانتخابات.⁽³⁾

• **ثالثاً:** نرى أن الدستور القطري قد انتهج منهجاً مغايراً لما ذهب إليه أغلبيّة الدساتير الأخرى، حين انفرد عن غيره من باقي الدساتير محل المقارنة، بتحديد آليّة خاصة لرفض أو طلب تعديل هذه المراسيم، وهي "أغلبيّة خاصة" متمثلة في موافقة أغلبيّة ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين للتصويت على رفض هذه المراسيم أو طلب تعديلها من قبل أعضاء مجلس الشورى، وهي أغلبيّة كبيرة يصعب تحقيقها في الواقع العملي إذا ما نظرنا لآليّة تعيين أعضاء مجلس الشورى⁽⁴⁾ وفقاً للمادة (77) والتي نصت على أن: "يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم", ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين".

(1) المادة (71) الدستور الكويتي الحالي: "إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات الماليّة الواردة في قانون الميزانية...".

(2) المادة (94) من الدستور الأردني الحالي الصادر في 1952 "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلّاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون...".

(3) د. حسن عبد الرحيم السيد، مرجع سابق، ص 280.

(4) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 282.

الفصل الثاني

شروط إصدار لوائح الضرورة

من المسلم به كما بيّنّا في الفصل الأول من هذه الأطروحة أن السلطة التشريعيّة هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصلي بالتشريع، بيد أن الواقع العملي قد يحتم على الدول أن تعهد إلى السلطة التنفيذية حق إصدار تشريعات معينة لمواجهة ما قد يعترضها من متغيرات وظروف استثنائية طارئة وملحة وفي ظل غياب السلطة الأصلية المعنية بالتشريع.

وتأصيلاً لذلك حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطات الاستثنائية من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة، موفّقاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمنان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها، وذلك من خلال تحديد نطاق الاختصاص التشريعي لكل من هاتين السلطتين.

لذا لا بد أن تعي السلطة التنفيذية أن صلاحياتها في ممارسة الاختصاص الاستثنائي مقيدة بتوافر شروط معينة حددها المشرع الدستوري مسبقاً بحيث لا تملك السلطة بموجبه حرية الاختيار بين بدائل متعددة، وإنما يتمثل دورها في التحقق والتثبت من توافر الشروط القانونية التي حددها المشرع مسبقاً، والتصرف وفق المسلك المحدد والمرسوم لممارسة هذا الاختصاص بالقواعد القانونية ذاتها.

وفي هذا الخصوص يعلق الأستاذ سليمان الطماوي بالقول: "إن حق السلطة التنفيذية في اللجوء لهذا النوع من اللوائح يكون مقيداً بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، وبالتالي لا تتمتع السلطة التنفيذية في الالتجاء إليها باختصاص تقديري كما هو الشأن بالنسبة للوائح الأخرى بل إن اختصاصها في هذا الصدد مقيد إلى حد كبير، ولكن يقابل هذا التقييد في اختصاص السلطة

التنفيذية في هذا الصدد، قوة كبيرة لهذا النوع من اللوائح، التي تحوز قوة القانون البرلماني التي تمكنها من أن تُعدل أو تُلغى تشريعاً برلمانياً⁽¹⁾.

وتتباين تلك الشروط والضوابط التي تتضمنها الدساتير بغرض ضمان ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في أضيق نطاق، فمنها ما هو ذو طابع شكلي، ومنها ما هو ذو طابع موضوعي. ومن أمثلة الشروط الشكلية التي توجب الدساتير توافرها لممارسة هذه السلطة الاستثنائية غياب البرلمان وضرورة عرض ما تصدره السلطة التنفيذية من تشريعات استثنائية على البرلمان خلال أجل محدد. أما بخصوص الشروط الموضوعية التي تتطلبها الدساتير، فمن أهمها اشتراط وجود حالة الضرورة، وتناسب الإجراءات المتخذة مع حالة الضرورة، وعدم مخالفة لوائح الضرورة لأحكام الدستور.

وتأسيساً على ما تقدم، سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، نعالج في الأول منهما الشروط الشكلية، وفي ثانيهما الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: الشروط الشكلية لإصدار لوائح الضرورة.

المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة.

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 508.

المبحث الأول

الشروط الشكلية لإصدار لوائح الضرورة

تتطلب الدساتير المقارنة مجموعة من الضوابط والقيود الشكلية اللازمة لإصدار لوائح الضرورة، ويمكن رد هذه الضوابط والقيود إلى شرطين رئيسيين، يكمن أولهما في اشتراط غيبة البرلمان، إذ إن الأصل هو قيام كل سلطة من سلطات الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وحيث إن السلطة التشريعية لا تكون قائمة طول الوقت، فقد أجازت الدساتير للسلطة التنفيذية ممثلةً برئيسها جزءاً من اختصاص السلطة التشريعية، وذلك بإصدار لوائح تشريعية في غيبة البرلمان لمواجهة ما قد يطرأ من ظروف استثنائية تشكل خطراً على كيان الدولة واستقرارها. أما الشرط الثاني، فيتمثل في ضرورة عرض هذه اللوائح التشريعية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ليقول كلمته الفصل فيما يصدر من لوائح تشريعية أثناء غيابه، إما لإقرارها أو علاج آثارها.

وبناء على ما تقدم فسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين نعالج فيهما الشروط الشكلية لإصدار لوائح الضرورة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: غياب البرلمان.

المطلب الثاني: عرض لوائح الضرورة على البرلمان.

المطلب الأول

غياب البرلمان

أوجب المشرع لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية في أحوال الضرورة أن يكون البرلمان غائباً كأحد الشروط الرئيسية لإصدار لوائح الضرورة، فغياب البرلمان باعتباره صاحب الولاية الأصلية بالتشريع وفي ظل استحداث حالة ضرورة تتطلب اتخاذ إجراءات لا تحتمل التأخير ومراعاة للمصلحة العامة، أقرت الدساتير وجود جهة تشريعية بديلة تقوم مقام الجهة الأصلية في إصدار لوائح ذات صبغة تشريعية، لمواجهة هذه الظروف الخطيرة والمستعجلة، وعليه فإن غياب المجلس التشريعي يُعد قيماً زمنياً على السلطة التنفيذية لممارسة هذه الرخصة الاستثنائية، ولا يكون للسلطة التنفيذية الحق في ممارسة هذه الرخصة خارج حدود هذه الفترة الزمنية، فإذا لم تراخ السلطة التنفيذية هذا القيد الزمني (غيبة البرلمان) وأصدرت لائحة من لوائح الضرورة، فإنها تكون بذلك قد خرجت عن الحد الزمني المحدد دستورياً لإصدارها، وكانت هذه اللوائح مخالفة للدستور ومستوجبة للإلغاء.

وفي مستهل اطلعنا وبحثنا في مختلف الدساتير المقارنة والآراء الفقهية المختلفة فإننا سنجد تبايناً في الصيغ والتعابير التي استخدمتها الدساتير محل المقارنة، مما أثار جدلاً واسعاً بتحديد الفترة الزمنية المتعلقة بغيبة البرلمان، فمنهم من توسع في مفهوم هذه الغيبة لتشمل جميع حالات عدم وجود البرلمان بغض النظر عن أسباب حالة الغياب، ومنهم من رأى أن هذا الغياب ينحصر مفهومه في فترات زمنية محددة.⁽¹⁾

(1) زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 96.

وبإطلاله سريعة على بعض النصوص الدستورية التي تناولت تنظيم إصدار هذه اللوائح، فإننا يمكننا أن نلاحظ أن **المشرع المصري** في المادة (147) من الدستور السابق الصادر في 1971، قد استخدم عبارة "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب"، والبين من هذه الصياغة أن المشرع الدستوري استخدم تعبيرًا مرئيًا وغامضًا مما يجعله صالحًا لكل حالة لا يكون فيها البرلمان موجودًا لتشمل جميع حالات الغياب، والمتمثلة في مدة ما بين أدوار الانعقاد، وتأجيل دوراته، وفترات الوقف، والحل وهذا ما ذهب إليه الرأي الأول.⁽¹⁾ حيث عرف الدكتور سليمان الطماوي اصطلاح (الغيبة) بأنه يشمل جميع الحالات التي لا يكون المجلس فيها منعقدًا، فقد يكون المجلس قائمًا ولكنه في إجازة، وقد تكون جلساته موقوفه انتظارًا لنتيجة الاستفتاء الشعبي على حله، وقد يكون غير قائم لانتهاء مدته أو لحله، لذا فإن الدكتور سليمان الطماوي يرى أن صياغة المادة تواجه جميع هذه الحالات.⁽²⁾

أما الرأي الثاني فيرى أن تطبيق النص يفترض معه أن يكون الدستور موجودًا وساريًا، لذا فإن فترة إيقاف الحياة النيابية وهو ما يحصل في فترات تتولى فيها الحكومة الوظيفة التشريعية والتنفيذية معًا، تخرج من نطاق الفترة التي يجوز للحكومة استصدار لوائح ضرورة فيها، وبناءً على ذلك تنحصر الفترات التي يجوز فيها إصدار هذه اللوائح على: العطل السنوية للبرلمان، وفترة وقف جلساته، وفترة حله فقط.⁽³⁾

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 465. وانظر: د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص 155-156. وانظر: حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص 403. وانظر: مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1999، ص 283.

(2) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 482-483.

(3) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 78.

في حين جاءت المادة (156) من الدستور المصري الحالي لسنة (1) 2014، بصيغة مختلفة تلاشى معها الغموض الذي كان يعتري النص السابق، حيث نص الدستور الحالي على أنه: "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"، وهو ما يمثل دلالة على أن المشرع في الدستور الجديد قد أورد على السلطة التنفيذية قيوداً زمنياً مختلفاً ومهماً عما ورد بالدستور السابق الصادر في 1971، حين اشترط على السلطة التنفيذية لممارسة اختصاصها التشريعي في أحوال الضرورة أن تصدر هذه اللوائح في الفترات الزمنية التي يكون فيها البرلمان غير قائم، بحيث استبعد فترات ما بين الانعقاد من الفترات الزمنية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية استثنائية، وإنما تقتصر سلطة الرئيس في هذه الأحوال على دعوة مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وبالتالي لا يحق له إصدار أية قرارات متى ما كان البرلمان قائماً، فلا حاجة ولا ضرورة لمنح هذا الاختصاص له طالما كان بالإمكان دعوة السلطة الأصلية بالتشريع لاتخاذ ما تراه مناسباً، وهكذا لم يعد لهذا الجدل مكان في ظل أحكام الدستور الحالي.(2)

وبالنسبة للدستور الكويتي، فقد جاءت نصوصه أكثر دقة ووضوحاً لشرط غيبة البرلمان، حين نصت المادة (71) منه على أنه "إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله"، وهو ما يؤكد أن الدستور الكويتي قد تلافى الغموض عندما حصر معنى الغيبة (غيبة مجلس الأمة) في

(1) دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 18 يناير لعام 2014، المعدل في 23 أبريل لعام 2019.

(2) د. شريف محمد شاكر، الإصلاح السياسي المصري في دستوري 2012-2014، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2017. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 310.

حالتين اثنتين فقط بصياغة صريحة وواضحة، وهي فترة ما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حل المجلس فقط، وبالتالي لم يترك المشرع الدستوري الكويتي مجالاً للتوسع في تفسير هذه الفترة على أوجه مختلفة وتحميلها أكثر ما تحتل.⁽¹⁾

أما بالنسبة للدستور الأردني فقد نصت المادة (94) منه على أنه: "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل"، هذه الصياغة بدورها كذلك أثارت مجموعة من التساؤلات وبالتحديد في عبارة (فترة عدم الانعقاد) وما إذا كانت فترة التأجيل أو الإجراء المنصوص عليها في المواد (78، 81) من الدستور الأردني من ضمن فترة غياب السلطة التشريعية أم لا، سواء تم الإجراء أو التأجيل من لدن الملك بموجب إرادة ملكية أو في فترة تأجيل الجلسات من مجلس الأمة نفسه بحسب نظامه الداخلي. وعلى غرار الدستور الأردني، فقد جاءت المادة (70) من الدستور القطري بصيغة مقاربة لها في المفهوم والمعنى، حين نصت على: "ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا". هنا نرى أنه لا خلاف على أن شرط عدم انعقاد مجلس الشورى يتحقق في الفترة الزمنية الواقعة ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية في الفصل التشريعي الواحد، كما يتحقق في المدة التي تقع بين فصلين تشريعيين، وهذا ما يظهر بوضوح في صياغة العبارة (ولم يكن المجلس منعقدًا)، ومع ذلك فإن هذه الصيغة في اعتقادنا جاءت مبهمة بعض الشيء، إذ هي لم تبين ما إذا كان يمكن استخدام هذه الرخصة الاستثنائية في التشريع في الفترات الزمنية الأخرى التي يغيب فيها مجلس الشورى عن أداء دوره

(1) د. بدر محمد الجعدي، التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي) مرجع سابق، ص 250. وانظر: د. عزيزة حامد الشريف، الاختصاص التشريعي في حالات الضرورة، مرجع سابق، ص 100.

الدستوري، ومن ذلك فترة (الحل) المنصوص عليها في المادة (104) وفترة (التأجيل) المنصوص عليها في المادة (90) من الدستور القطري.

لذا وفي سبيل الإجابة على هذه التساؤلات فإننا سنتناول بالشرح المفصل (شرط غياب البرلمان)، وذلك من خلال عرض الفترات الزمنية التي يمكن أن يتحقق فيها شرط غيبة المجلس التشريعي، التي يحق حينها للسلطة التنفيذية أن تُمارس خلالها هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي.

أولاً: فترة ما بين دورات الانعقاد:

يقصد بالفترة الواقعة بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي، العطلة السنوية التي تفصل بين أدوار الانعقاد سواء كانت العادية أم أدوار الانعقاد غير العادية (الاستثنائية)، حيث يتوافر شرط غياب المجلس التشريعي في خلال هذه الفترة الواقعة بين الدورات العادية والاستثنائية، الذي يكون فيها البرلمان في عطلة السنوية، وبالتالي لا يملك إزاء ذلك ممارسة مهامه الدستورية، ويُنيط الدستور مزاوله هذه الوظيفة للسلطة التنفيذية لضمان استمرار مهمات الوظيفة التشريعية.

وبالتدقيق في النصوص الدستورية محل المقارنة فإن مجلس الأمة الأردني يقوم بعقد دورته العادية في كل سنة لمدة أربعة أشهر ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر بموجب المادة (77) من الدستور الأردني. أما الدستور المصري الحالي لسنة 2014 فقد بينت المادة (115) أن رئيس الجمهورية يقوم بدعوة مجلس النواب للانعقاد في السنة الواحدة مدة لا تقل عن تسعة أشهر للدورة العادية السنوية. والمادة (85) من الدستور الكويتي التي تنصت على أن ينعقد مجلس الأمة مدة لا تقل عن ثمانية أشهر في السنة. بينما نصت المادة (84) من الدستور القطري كذلك على ألا تقل مدة دورة انعقاد المجلس التشريعي في السنة الواحدة عن ثمانية أشهر.

ومن ثم فإن جميع الفترات غير المرتبطة بفترة انعقاد البرلمان سواءً تلك الممتدة ما بين مدة انعقاده خلال الأدوار العادية أو حتى تلك الواقعة ما بين أدوار انعقاده غير العادية (الاستثنائية)، يجوز للسلطة التنفيذية استصدار لوائح الضرورة لعدم انعقاد المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل والولاية العامة في التشريع وتحقق شرط غيابه.⁽¹⁾

لكن في حال دعوة البرلمان عند الضرورة للاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة فإنه لا يحق للسلطة التنفيذية خلال انعقاد هذه الدورة الاستثنائية أن تصدر لوائح الضرورة، حتى وإن كان المجلس التشريعي قد تمت دعوته إلى غاية محددة خلال هذه الدورة الاستثنائية، لأنه يعتبر منعقداً، وبالتالي فإن مجرد انعقاده يُصادر الشرط الزمني القاضي بعدم انعقاد البرلمان.⁽²⁾

ثانياً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

يقصد بهذه الفترة تلك الفترة الواقعة بين مجلس تشريعي قديم انتهت مدة ولايته ومجلس تشريعي جديد تم انتخابه، أي الفترة ما بين آخر دور انعقاد في فصل تشريعي لمجلس قديم وبداية دور الانعقاد الأول لفصل تشريعي لاحق لمجلس جديد. في هذه الفترة وحيث لا يكون هناك وجود للبرلمان يكون من الطبيعي أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية الغائبة في إصدار ما يلزم من لوائح ضرورة لمواجهة الحالات التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.⁽³⁾

وهذه المدة الفاصلة بين انتهاء مدة الفصل التشريعي للبرلمان القديم وانعقاد البرلمان المنتخب الجديد، نظمتها أغلبية الدساتير في نصوص وقواعد دستورية، حيث نظمت المادة (106) من الدستور

(1) زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 97.

(2) زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 97-98.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق،

المصري الحالي لسنة 2014 هذه الفترة، إذ نصت على ما يلي "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ اول اجتماع له. ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته" كذلك هو الأمر فيما نصت عليه المادة (92) من الدستور المصري السابق لسنة 1971 حين نصت على: "مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له". كذلك ما نصت عليه المادة (68) من الدستور الأردني على تحديد هذه الفترة بقولها: "يجب إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس". والمادة (81) من الدستور القطري التي نصت على: "مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة".

وبناءً على ما سبق يمكننا القول إن هذه الفترة تمثل حالة تجديد ولاية البرلمان تجديداً عادياً إثر انتهاء مدته الدستورية دون حله، فإذا حدث خلال هذه الفترة ما يوجب إصدار لوائح الضرورة، فإن من حق السلطة التنفيذية أن يكون لها أداة تشريعية تكون قادرة من خلالها على مواجهة الظروف الاستثنائية، وإن لم ينص الدستور صراحةً على هذه الفترة، كما هو الحال في الدستور الأردني والدستور القطري الذي اكتفى فيه الأخير بالنص في مادته (70) على عبارة: "ولم يكن مجلس الشورى منعقداً.... وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له" وهو ما يدفعنا إلى القول بأن هذه الصياغة جاءت مطلقة لتشمل فترة ما بين أدوار الانعقاد وفترة ما بين الفصلين التشريعيين نظراً لعدم انعقاد المجلس، على خلاف المادة (71) من الدستور الكويتي التي نصت صراحةً على هذه الفترة بالقول: "ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو

انتهاء الفصل التشريعي"، وكذلك المادة (156) من الدستور المصري الحالي التي بينت هذه الفترة صراحةً حين نصت على: "وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد".

إلا أن بعض الفقهاء أجازوا للسلطة التنفيذية خلال هذه الفترة الزمنية الواقعة بين انتهاء ولاية برلمان قديم وانتخاب برلمان جديد إصدار لوائح الضرورة على أن تدعو البرلمان إلى اجتماع غير عادي (استثنائي) لتعرض عليه لائحة الضرورة التي أصدرتها، ومبررهم في ذلك أن هذه الفترة تأخذ حكم العطلة البرلمانية، إذا يمكن قياسها -فترة ما بين الفصلين التشريعيين- بالفترة الواقعة ما بين أدار الانعقاد سواءً العادية أو غير العادية، ومن ثم لا يمكن اعتبارها داخلة ضمن فترة الحل إذا ما أخذنا في الاعتبار عدم وجود خلاف ظاهري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.⁽¹⁾

ثالثاً: فترة حل المجلس:

يعد إجراء الحل إحدى الرخص الدستورية التي تتضمنها معظم الأنظمة الدستورية، والتي تُجيز لرئيس الجمهورية أو أمير البلاد صلاحية إصدار قرار أو مرسوم يقضي بفض المجلس النيابي "البرلمان" حال نشوب خلاف بينه وبين مجلس الوزراء "الحكومة" بهدف استمرار المؤسسات

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 14-15. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 113-115.

الدستورية وحسن العمل فيها، وللحيلولة دون توقف الحياة السياسيّة حال تعنت إحدى السلطات عن قبول الأخرى بما يحقق ديمومتها في السعي لتحقيق المصلحة العامة للدولة.⁽¹⁾

ويقصد بغيبية البرلمان في إجراء الحل هي تلك الفترة التي تعقب إنهاء الفصل التشريعي قبل انتهاء المدة المحددة دستوريًا لولاية البرلمان المنحل، وفي هذه الحالة تكون السلطة التشريعيّة في وضع لا يُمكنها من القيام بالعمل المنوط بها وهو وضع التشريعات القانونيّة، وبالتالي يُفهم من إجراء الحل أنه لا يُنهي دورة المجلس التشريعيّة فقط بل ينهي الفصل التشريعي ككل ويبدأ فصل تشريعي جديد عندما ينعقد المجلس الجديد بإجراء انتخابات برلمانيّة جديدة مرة أخرى.⁽²⁾

ففي الوقت الذي أجازت الدساتير المختلفة لرئيس الدولة صلاحية حل البرلمان، فقد رأت هذه الأنظمة الدستوريّة لكيلا تُترك البلاد طوال هذه الفترة دون إدارة تشريعيّة قائمة، أن تُجيز لرئيس الدولة أو الملك أو الأمير إصدار تشريعات الضرورة خلال فترة حل المجلس التشريعي متى ما دعت الضرورة لذلك، وبصرف النظر عن آليّة وشروط هذا الحل فقد نظمت الدساتير مواد خاصة لهذا الإجراء الدستوري -إجراء الحل- حيث أجازت المادة (137) من الدستور المصري الحالي لرئيس الجمهوريّة أن يعرض حل البرلمان على الاستفتاء الشعبي، فإذا وافق الشعب في الاستفتاء على ذلك أصدر رئيس الدولة قرارًا بالحل، كذلك هو الأمر بالنسبة للدستور الأردني في المادة (34) التي

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص9.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 513. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص9. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 118.

أجازت للملك أن يحل مجلس النواب كإجراء دستوري، والدستور الكويتي في المادة (107) التي أعطت لأمير البلاد صلاحية حل مجلس الأمة بمرسوم يُبين فيه أسباب الحل ومبرراته.

أما الدستور القطري فلنا فيه وقفة تمحيصية، ففي الوقت التي تناولت المادة (104) من الدستور القطري تنظيم هذه المسألة، حين أجازت لأمير البلاد أن يقضي بحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، إلا أنها تُثير في نفس الصدد العديد من التساؤلات حين توسع المشرع الدستوري كثيراً في الرخصة الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية خلال هذه الفترة، حيث نصت المادة (104) في الفقرة الثانية منها على أنه: "وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع". وهو ما يطرح تساؤلات عديدة وجوهريّة حول طبيعة هذه السلطة التشريعيّة التي تتمتع بها الحكومة خلال فترة الحل؟ وعن قصد المشرع القطري من استخدام عبارة (سلطة التشريع) بمعناها المباشر والواسع؟

الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات ويفتح الباب أمام الكثير من التكهنات حول نيّة المشرع الدستوري من اعتماد هذه الصياغة خلال فترة حل مجلس الشورى!! وللإجابة على هذه التساؤلات فإننا سنتناولها من عدة جوانب مهمة:

أولاً: إنه لو قورنت الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية في أحوال الضرورة في المادة (70) من الدستور القطري والخاصة بتشريعات الضرورة، لظهر بصورة جليّة مدى التباين بينها وبين تلك الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية خلال فترة الحل في المادة (104) من الدستور، فالاختصاصات التشريعيّة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية خلال فترة الحل تفوق تلك

المقررة في الأحوال الاستثنائية أثناء غياب المجلس التشريعي في فترات عدم انعقاده، سواءً في الفترة الواقعة ما بين أدوار الانعقاد العادية أو بين الفصلين التشريعيين.

من جانب آخر إذا ما أخذنا بالمفهوم الواسع في تفسير نص المادة (104) من الدستور، لوجدنا أن الرخصة الممنوحة للسلطة التنفيذية أثناء فترة الحل لم تعد مقتصرة على الاختصاصات الاستثنائية المقررة للسلطة التنفيذية في أحوال الضرورة وحسب، بل إن النص قد اعتمد صراحةً تخويل السلطة التنفيذية تولي دور سلطة التشريع بالكامل.

وهو ما يقودنا إلا القول إنه ليس هناك ثمة مسوغ من البحث في مدى صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم الضرورة من عدمه خلال فترة حل البرلمان، فلا مكان للقول بذلك ما دام أن المادة المذكورة جاءت بنص صريح وبيّن يُقر للسلطة التنفيذية حكمًا دستوريًا خاصًا بها في حالة الحل يوليها كامل مهام السلطة التشريعية بصورة كاملة دون تحديد لطبيعة هذه السلطة التشريعية، وهذا ما يجرنا إلى القول من ناحية أخرى أن السلطة الممنوحة للحكومة خلال فترة الحل وفق صريح نص المادة (104) هي أوسع وأقوى من سلطاتها خلال أحوال الضرورة كونها تحوز صلاحية إصدار التشريعات بالمعنى الفني المقرر أصلًا للمجلس باعتباره السلطة التشريعية، ومن ثم ليست هناك حكمة من القول بوجود عرض ما تصدره السلطة التنفيذية.

علاوةً على ما سبق إذا ما أخذنا في الاعتبار طول مدة الحل إلى حين إجراء انتخابات المجلس التشريعي الجديد، والممتدة لفترة تقارب النصف سنة (ستة أشهر)، كما نصت عليها المادة (104): "وإذا حُل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل"، وهي مدة ليست بقصيرة تغيب فيها السلطة التشريعية صاحبة الولاية الأصلية بالتشريع في

مقابل حلول السلطة التنفيذية محلها، خصوصًا إذا ما قورنت بباقي الدساتير، كالدستور المصري الحالي الذي حصر مدة الحل إلى حين انتخاب البرلمان الجديد بثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ صدور قرار الحل، والدستور الكويتي الذي حددها بمدة لا تتجاوز الشهرين.

ولتحديد مدى توافر الشرط الزمني لغيبية البرلمان في حالة الحل، فإننا لا بد أن نتوسع في مجال البحث لعرض بعض النصوص الدستورية محل المقارنة والتي اختلفت في صياغاتها بين تلك التي تطرقت فيها النصوص الدستورية لحالة الحل بصراحة، كالدستور المصري السابق لسنة 1971 حين أورد عبارة "حالة الحل او وقف جلساته" في المادة (147)، والدستور الأردني في المادة (94) حينما أورد عبارة "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل"، كذلك هو الأمر في الدستور الكويتي حين أوردت المادة (71) "وفي أول اجتماع له في حالة الحل".

والنصوص الدستورية الأخرى التي لم يُذكر فيها النص الدستوري لإجراء الحل بصورة صريحة، كالدستور المصري الحالي لسنة 2014 حين اكتفى بعبارة "إذا كان مجلس النواب غير قائم"، وكذلك الدستور القطري الذي اكتفى بصياغة واسعة المفهوم والمعنى حين نصت المادة (70) منه على: "ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا".

ويثار الخلاف في الفقه حول مدى إمكانية إصدار لوائح الضرورة في هذه الفترة في حالة الدستور المصري، حيث يرى البعض أن النصوص الدستورية المتعلقة بتشريعات الضرورة تُعد نصوصًا استثنائية لا يصح التوسع فيها، بل يجب تفسيرها في أضيق معانيها، حيث يرى أصحاب هذا الرأي بأنه يجب اقتصار حدود الفترات الزمنية التي تبرر للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات الضرورة هذه

على ما يقضي به صريح النص فقط دون توسع، وبالتالي فإن الفترة الزمنية التي يكون فيها البرلمان مُنحلاً تخرج من نطاق الفترات الزمنية التي تجيز للسلطة التنفيذية إصدارها لهذه اللوائح.⁽¹⁾

إلا أن هناك رأياً آخر يرى أن مسألة حل البرلمان وما إذا كانت الفترة الزمنية المترتبة على هذا الحل تدخل ضمن فترة غياب البرلمان أصبح أمراً محسوماً، ويؤيد هذا الاتجاه الكثير من الفقه المصري، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه إدراج فترة حل البرلمان ضمن الفترات الزمنية التي تستطيع السلطة التنفيذية خلالها أن تتزَيَّ بثوب المشرع، وسندهم في ذلك أنه من البديهي نظراً لعدم وجود مجلس تشريعي على الإطلاق خلال هذه الفترة، أن تحل السلطة التنفيذية محل المشرع الغائب في إصدار ما يلزم من تشريعات الضرورة لمواجهة الحالات المستعجلة التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.⁽²⁾

رابعاً: فترة وقف جلسات المجلس:

فترة وقف جلسات البرلمان مؤقتاً من الفترات الزمنية التي أقرتها الدساتير المصرية، والتي تُعبر عن الفترة الواقعة بين إصدار رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات البرلمان (الشعب، أو النواب) تمهيداً لحله، وبين قراره بحل المجلس بعد ظهور نتيجة الاستفتاء الشعبي على هذا الحل، بمعنى آخر هي الفترة الواقعة بين قرار رئيس الدولة بحل البرلمان وحتى إجراء الاستفتاء الشعبي وظهور نتيجة هذا الاستفتاء إما بموافقة الأغلبية المطلقة على قرار الحل أو برفضه شعبياً، وكما سبق بيانه فإن هذه

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 103. وانظر: د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 279.

(2) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 482-483. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 9.

الفترة منصوص عليها في الدساتير المصريّة دون غيرها من الدساتير الأخرى محل المقارنة، لذا فهي فترة غير موجودة عملياً في الدستور الأردني أو الكويتي أو القطري.⁽¹⁾

كما أن هذه الفترة وفقاً للدساتير المصريّة المتعاقبة تُمثل فترة مؤقتة ومحددة بمدة معينة وفق آليات يحددها الدستور، فطبقاً للمادة (136) من الدستور المصري السابق الصادر في 1971، فإن هذه الفترة لا يمكن أن تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار الوقف وحتى ظهور نتيجة الاستفتاء الشعبي، بينما قُلِّصت هذه الفترة في الدستور المصري الحالي الصادر في 2014 لتصبح المدة مقتصرة على عشرين يوماً للوقف، كما وردت في المادة (137) حين نصت على: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائيّة". واستناداً لهذا النص يجب ألا تستمر فترة وقف جلسات مجلس النواب عن العشرين يوماً، وإن كان من الممكن أن تقل عن ذلك متى ما ظهرت نتيجة التصويت أو انقضاء المدة المقررة وهي العشرون يوماً انقضت معها هذه الفترة.

خامساً: فترة الإرجاء والتأجيل:

خولت بعض الدساتير لرئيس الدولة صلاحيات إرجاء أو تأجيل جلسات المجلس التشريعي في دوراته العاديّة وفقاً لشروط وضوابط وضعتها هذه الدساتير متى ما حدثت ظروف تستدعي ذلك.⁽¹⁾ ومن

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 81-82. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 115.

هذا المنطلق أثير التساؤل حول إمكانية تحقق فرضية غيبة البرلمان في حالة الإرجاء أو التأجيل لجلسات المجلس التشريعي؟ وما مدى أحقية السلطة التنفيذية في إصدار نوائح تقتضيها حالة الضرورة خلال هذه الفترة؟

أولاً: فترة الإرجاء: تُعد فترة إرجاء جلسات المجلس مؤقتاً من الفترات الزمنية التي أقرتها الدساتير الأردنية دون غيرها من الدساتير محل المقارنة، سواءً المصري أو الكويتي أو القطري، حيث تتحقق فترة إرجاء جلسات المجلس عند قيام السلطة التنفيذية ممثلةً بإرادة ملكية صادرة عن الملك بإرجاء اجتماع المجلس قبل دعوته إلى الاجتماع لبدء دورته العادية. (2) فقد عرف الدستور الأردني هذا الفرض ونص عليه في الفقرة الأولى من المادة (78) منه بقولها "يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه يجوز للملك أن يُرجئ بإرادة ملكية تُنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين" (3).

ثانياً: فترة التأجيل: يتحقق فرض التأجيل عند قيام السلطة التنفيذية ممثلةً بإرادة رئيس الدولة بتأجيل اجتماعات المجلس التشريعي لفترات معينة تحددها أغلبية الدساتير، وعلى عكس فرض الإرجاء لا يكون التأجيل إلا بعد دعوة البرلمان للانعقاد في اجتماعه العادي وليس قبله.

(1) زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 99.
(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 12-13. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 116.

(3) بموجب التعديل المنشور العدد 1979 بتاريخ 17 / 4 / 1954.

وفي هذا الصدد ينص الدستور الأردني على فرض التأجيل في المادة (81) منه بالقول على أنه: "للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط"، والدستور الكويتي في المادة (106) منه على: "لأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهرًا"، والدستور القطري الذي أقر لأمير البلاد صلاحية تأجيل جلسات مجلس الشورى في المادة (90) منه التي نصت على أنه: "لأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهرًا، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد".

وللإجابة على التساؤلات التي طرحت في بداية هذا البند، هل تدخل فترة الإرجاء وفترة التأجيل ضمن مدلول غيبة المجلس وعدم انعقاده وبالتالي يكون من حق السلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة على أساس غيبة المجلس أم لا؟

في إجابة هذا التساؤل انقسم الفقه إلى اتجاهين متميزين، حيث يذهب الاتجاه الأول إلى رفض اعتبار فترة الإرجاء والتأجيل من ضمن فترات غيبة البرلمان، وذلك للأسباب التالية⁽¹⁾:

1- أن النص الدستوري المتعلق بإصدار لوائح الضرورة يعد نصًا استثنائيًا يقرر حكمًا استثنائيًا واردًا على خلاف الأصل، وهو تمتع السلطة التنفيذية بجزء من الصلاحيات التشريعية لدواعي الضرورة والاستعجال خلال فترة غيبة السلطة الأصلية بالتشريع، ولكون هذه الصلاحيات تُعد صلاحيات مخالفة للأصل مستمدة من نصوص استثنائية مؤقتة، فإن قواعد وأصول تفسير النص الاستثنائي ينبغي أن يكون ضيقًا في تفسيره دون توسع وتحمله أكثر

(1) د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر- الأردن- البحرين، مرجع سابق، ص 116-

ما يحتمل، ومن ثم فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون بأن فترة التأجيل أو الإرجاء لا تتحقق خلالها غيبة البرلمان التي تبرر إصدار هذه اللوائح ما لم ينص التشريع الدستوري على هذه الفترات بصورة مباشرة، بحيث يرد ذكرها في التشريع بنص صريح وواضح.⁽¹⁾

2- أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تكون إلا خلال فترة انعقاده وليس في الفترة الواقعة ما بين أدوار انعقاده وتعطيل جلساته، وبناءً على ذلك فإن تأجيل انعقاد البرلمان لا يقطع دورة انعقاده فمتى ما عاد المجلس إلى الانعقاد (بانتهاؤ فترة التأجيل) فإنه لا يبدأ دورة انعقاد جديدة، بل يُكمل الدورة التي قُطعت بالتأجيل، والدليل على ذلك أنه متى ما انتهت فترة التأجيل وعاد البرلمان إلى متابعة جلساته فإنه لا يلتزم باتباع الإجراءات الخاصة ببدء الدورة الجديدة، بمعنى لا تكون هناك دعوة من رئيس الدولة لانعقاد البرلمان، ولا يقوم الرئيس بافتتاحه أو إلقاء خطاب الافتتاح فيه، وعليه تبقى الدورة التشريعية للبرلمان مستمرة بغض النظر عن مدة التأجيل.⁽²⁾

3- أن الدستور حين أناط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضرورة في الأحوال الاستثنائية، فإنه اطمأن إلى أن هذه السلطة ستُمارس هذه الاختصاصات الاستثنائية وفق الأصول والقواعد الدستورية التي لا تُبيح لها ممارسة أيٍّ من هذه الاختصاصات إلا في الحدود المنصوص عليها صراحةً في الدستور دون توسع.

(1) د. محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 169. وانظر: د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 66.

(2) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 12. وانظر: محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987، ص 133.

4- كما أن الدستور من ناحية أخرى اطمأن إلى أن السلطة التنفيذية خلال فترة غيبة المجلس التشريعي (وهي فترة ما بين أدوار الانعقاد وما بين الفصلين التشريعيين) تكون في العادة على وئام مع السلطة التشريعية وفي حالة صلح، بعكس فترة التأجيل أو الحل التي لا تلجأ إليها السلطة التنفيذية إلا في الحالات التي تكون فيها على خلاف مع السلطة التشريعية، وبناءً على ذلك يرى أصحاب هذا الاتجاه أن ما يجوز في حالة الوئام لا يجوز في حالة الخلاف، كما أن شبهة تأجيل جلسات المجلس بغرض إصدار تشريعات الضرورية تكون متوافرة خلال هذه الفترة.⁽¹⁾

وعليه يُنكر أصحاب هذا الاتجاه على السلطة التنفيذية الحق في إصدار تشريعات الضرورية خلال فترة الإرجاء أو التأجيل، والقول بخلاف ذلك قد يؤدي إلى نتائج غير مقبولة من شأنها إغراء السلطة التنفيذية بإرجاء جلسات البرلمان أو تأجيلها كلما رغبت في إصدار لوائح الضرورية، وحتى لا تُتخذ هذه الفترة مبرراً وذريعة لإصدار هذه اللوائح وتمير ما تعجز عن تمريره أثناء انعقاد المجلس التشريعي.⁽²⁾

وفي هذا الصدد يذهب الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحاً في تأييده لهذا الرأي بالقول "إن الأخذ بالرأي القائل بإدخال التأجيل والإرجاء من ضمن فترات غياب البرلمان، من شأنه أن يجعل من

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 12. وانظر: د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، 1972، ص 665-666.

(2) محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 133. وانظر: د. عادل الحيارى، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق رقم 1، السنة 25، حزيران 1977، ص 20-21. وانظر: د. بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، دار الفرقان، عمان، 1982، ص 54.

الإجراء أو التأجيل، من الناحية الواقعيّة صورة من صور الحل المُقنع للبرلمان ووسيلة لتعطيل الحياة البرلمانيّة".⁽¹⁾

أما الاتجاه الثاني فيرفض التسليم بما انتهى إليه الاتجاه الأول، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن فترة إرجاء جلسات المجلس تعد فترة من فترات غيبة المجلس، ولا جدال وفق نظر أصحاب هذا الاتجاه من جواز قيام السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة خلال فترة الإرجاء كون أن البرلمان لم ينعقد إلى الآن.⁽²⁾

أما بالنسبة لفترة تأجيل جلسات المجلس، فيذهب أصحاب هذا الاتجاه مع ما ذهب إليه رأي الغالبية من أعضاء محكمة العدل العليا الأردنيّة، حين قضت في أحد أحكامها الصادرة بتاريخ 1972/12/3 بأن فترة تأجيل جلسات مجلس الأمة الأردني التي نصت عليها المادة (81) من الدستور تدخل ضمن فترة عدم انعقاد مجلس الأمة، حيث قضت في هذا الحكم: "وحيث إن نص المادة 94 من الدستور قد اشترط لإصدار قوانين مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير منعقد، وحيث إن مجلس الأمة غير منعقد في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة 81 من الدستور، فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك وضع قوانين خلال هذه الفترة".⁽³⁾ وعليه فإن أصحاب هذا الاتجاه استندوا في شأن تدعيم وجهة نظرهم إلى القول بأن المشرع الدستوري قد عامل التأجيل معاملة الإرجاء من ناحية المدة ولم يُفرق بينهما على اعتبار

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 20.

(2) د. محسن خليل، السلطة والحرية 1986، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبه الدراسات العليا بكلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عام 1986، ص 104. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 15-16.

(3) انظر: عدل عليا 31/72، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، السنة 21، كانون الثاني، 1973، ص 30-31.

وحدة الهدف بين الفرضين، حيث إن المقصود من الإرجاء والتأجيل أن مجلس الأمة لا يكون منعقدًا أي أنه لا يُباشِر الوظيفة التشريعيّة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن هذا الحكم لم يصدر بإجماع أعضاء المحكمة، وإنما عارض البعض من أعضاء المحكمة، وهم أقلية، ما انتهى إليه رأي الأغلبية مؤكدين "أن تفسير عبارة (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد) الواردة في المادة (94) من الدستور الأردني بأنها تعني أيضًا (عندما يكون مجلس الأمة مؤجلًا) وهو توسع في التفسير غير جائز وحيث إن ما يثبت استثناءً لا يجوز التوسع فيه، وعليه يكون القانون المؤقت الصادر أثناء انعقاد دورة المجلس العادية، وفي خلال تأجيل جلسات المجلس يتعارض والمادة (94) من الدستور، وباطلاً لا يعمل به".⁽¹⁾

أما بالنسبة للدستور القطري فإننا نرى من وجهة نظرنا أن فترة التأجيل التي قضت بها المادة (90) منه، لا تدخل ضمن مدلول عبارة "ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا" الواردة في المادة (70) منه، على اعتبار أن هذا التأجيل لا يعدو كونه مجرد تأجيل لجلسات مجلس الشورى المنعقدة أصلاً، والذي بمعنى آخر أن دورته التشريعيّة لا تزال منعقدة ولم تُقضى بمرسوم أميري، أي أن قرار التأجيل قد صدر أثناء مدة انعقاد المجلس وليس خارج دور الانعقاد، وبالتالي متى ما انتهت مدة التأجيل عاد المجلس للانعقاد من تلقاء نفسه دون دعوة أمير البلاد، كما أن هذا التأجيل لا يُعتبر حلًّا للمجلس لورود إجراء الحل في نصوص خاصة وبضوابط مستقلة، وبالتالي لا يجوز إصدار المراسيم

⁽¹⁾ د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 16-17. د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 116-117.

بقوانين خلال فترة هذا التأجيل الأمر الذي يحول دون صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم بقوانين خلال فترة تأجيل جلسات مجلس الشورى.⁽¹⁾

لذا فإننا نعصد الاتجاه الأول الراض لفكرة اعتبار التأجيل من ضمن فترة غياب المجلس، لحرصه على عدم إعطاء السلطة التنفيذية الحق في إصدار المراسيم بقوانين في حالة التأجيل خشية إغراء السلطة التنفيذية بالحلول محل المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية، من خلال تأجيل جلسات المجلس كلما أبدت الرغبة في إصدار هذه المراسيم، خاصة عندما تشعر السلطة التنفيذية عدم ارتياح المجلس تجاه مرسوم أو قانون تريد إصداره بذريعة الاستعجال.

المطلب الثاني

عرض لوائح الضرورة على البرلمان

لما كانت لوائح الضرورة تصدر عن السلطة التنفيذية، حوّل محل البرلمان الغائب في القيام بالوظيفة التشريعية بصفة مؤقتة وعلى نحو استثنائي دعته إليها الضرورة، فلا أقل من وجوب دعوة البرلمان ليقول كلمته الفصل باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع دستورياً وتخويله صلاحية مراقبة مدى اتساق ما صدر من تشريعات استثنائية مع روح الدستور وأحكامه. وقد أوجبت الدساتير تطبيقاً لذلك على سلطات الضرورة عرض ما تصدره من لوائح استثنائية على البرلمان في أقرب فرصة ليبيدي رأيه بشأن الموافقة عليها من عدمه.

ويقصد بإجراء العرض أن تُقدم لوائح الضرورة للبرلمان خلال المدة التي تُحددها النصوص الدستورية لكي يتسنى للبرلمان ممارسة عمله في استبيان خلفيّة المناخ الذي صدرت فيه هذه اللوائح، تقريراً

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع أعلاه، ص 18. وانظر: د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 279.

لأحقته في ممارسة الرقابة البرلمانية على أية لوائح ذات صبغة تشريعية تحوز صفة القانون وقوته.⁽¹⁾

ومن هنا لا تعتبر عملية عرض لوائح الضرورة على البرلمان مجرد إجراء شكلي يخلو من الفاعلية، بل يُعد إجراءً جوهرياً لكونه من ناحية يُمثل أول اعتراف من قبل السلطة التنفيذية بأن لجوءها لهذه اللوائح لم يكن إلا بسبب وقوعها تحت ضغط الضرورة الملحة التي دعتها للاستعجال في إصدار هذه التشريعات، ولهدف مشروع سعت من خلاله لتقادي وقوع ضرر أكبر كان من الممكن أن يلحق بمصالح جوهريّة تمس أمن البلاد واستقراره، أما من ناحية أخرى فإن أهمية إيداع لوائح الضرورة وعرضها على البرلمان يتجلى في حفظ ما لهذه اللوائح من قوة قانونية تُحصنها من الطعن عليها بالبطان أمام القضاء الإداري، وبالتالي فإن مصادقة البرلمان عليها تمثل ضماناً وحماية دستورية لها.⁽²⁾

وحتى يكون هذا العرض منتجاً لأثره القانوني، فلا بد من الإيداع الفعلي⁽³⁾ لنصوص المواد التي تضمنتها لوائح الضرورة، فلا يكفي مجرد قيام السلطة التنفيذية بتقديم بيان أو كشف بهذه اللوائح، أو

(1) د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 337-338.

(2) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 89.

(3) في هذا الصدد يرى الدكتور سامي جمال الدين أنه لكي يُصبح العرض على البرلمان صحيحاً وفاعلاً، فإنه لا بد من إيداع نصوص اللوائح ذاتها على البرلمان كحد أدنى للمحافظة على مشروعيتها، على اعتبار أن هذا الإيداع ليس مجرد إجراء شكلي بسيط بل من ضمن الإجراءات الشكلية الجوهرية نظراً لتعلقها بمسائل دستورية، لذا فإن عملية العرض تتجاوز بكثير مجرد الإيداع، إذ لا تكتمل هذه العملية إلا باكتمال مراحلها الثلاث وهي: المرحلة الأولى إيداع نصوص اللوائح التشريعية كاملة، المرحلة الثانية مناقشة المجلس لما أُودع لديه، والمرحلة الثالثة التصويت على هذه اللوائح بالموافقة أو الرفض، فمتى كان من المحتم دستورياً معاملة هذه اللوائح معاملة القوانين من حيث قوتها القانونية، فلا أقل من إحاطة البرلمان بما اشتملت عليه هذه اللوائح من تفاصيل دون العموميات فقط. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 91.

إرسال خطاب مشفوع بقائمة مشتملة على لوائح الضرورة التي أصدرتها لتلاوتها في المجلس، فهذا لا يُعد عرضًا حقيقيًا أو فعليًا لهذه اللوائح، بل مجرد عرض شكلي وناقص لا يرتب الآثار القانونيّة التي يرتبها العرض الصحيح لهذه اللوائح.

وبتحليل النصوص الدستوريّة المقارنة، فإننا سنرى أنها قد عالجت فرضيّة عرض لوائح الضرورة على المجالس التشريعيّة من خلال مجموعة من النصوص التي وإن تباينت في صياغتها فإنها متقاربة المعنى، حيث نصت المادة (71) من الدستور الكويتي الحالي على أنه: "ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها". وهي صياغة مشابهة لما ورد في نص المادة (147) من الدستور المصري السابق الصادر في 1971 حيث جاء فيها أنه: "ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها"، وبغض النظر عن التشابه في الصياغة بين كلا النصين، إلا أننا يمكننا أن نستنتج أن كلا المشرعين سواءً في الدستور الكويتي الحالي والدستور المصري السابق، قد وضعا صيغة وجوبيّة تحتم على السلطة التنفيذية، الالتزام بعرضها على البرلمان خلال المدة التي يُحددها الدستور، والحكمة من وجوبيّة هذا العرض تمكين البرلمان من أعمال رقابته البرلمانيّة على هذه اللوائح في مجال اختصاصه الدستوري.

في حين اعتمد الدستور المصري الحالي الصادر في 2014 لتقرير إجراء العرض على البرلمان صياغة مختلفة عن سابقتها، حين نصت المادة (156) منه على أن: "..... يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه" وذلك في الفترة الواقعة في غير أدوار انعقاد البرلمان، أما في الفترة التي يكون فيها البرلمان غير قائم فيجب على رئيس الجمهورية أن يعرضها

على المجلس الجديد خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يومًا كما جاء في متمة نص المادة المذكورة:
".... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس
الجديد، ...".

والذي نستنتج من وجهة نظرنا أن النص الحالي في الدستور المصري الجديد، وإن كانت بطبيعتها
نصًا أمرًا يحوز الصفة الوجوبية بلا شك، إلا أننا نرى أن المشرع المصري قد استعاض بالنص على
إجراء العرض بصياغة أقل حدة عن سابقتها، متخليًا بذلك عن صيغة الوجوبية (يجب) التي كان قد
اعتمدها في الدستور السابق الصادر في 1971 في المادة (147) التي نصت على: "ويجب عرض
هذه القرارات على مجلس الشعب". وهو ما قد يوحي باتخاذ المشرع المصري في الدستور الجديد
لاتجاه يميل لتخفيف المسؤولية على عاتق الحكومة في تقرير التزامها بعرض ما تصدره من لوائح
ضرورة على البرلمان، ولو أن ذلك لا ينفي عنها واجب عرضها لهذه اللوائح على البرلمان، فبالرغم
من غياب الصياغة الوجوبية على هذا الإجراء في النص الجديد، إلا أن المشرع المصري عندما منح
السلطة التنفيذية رخصة إصدار هذه اللوائح، علق في الوقت نفسه صلاحية هذه الرخصة على التزام
الحكومة بعرضها على البرلمان، وبالتالي فإن صحة هذه اللوائح واستمرار نفاذها معلقان على صحة
إجراء العرض نفسه، ودليل ذلك أن المشرع المصري قد قرر جزاءً حاسمًا في حالة عدم عرضها
على البرلمان خلال المواعيد المقررة، وهو الجزاء التلقائي المتمثل في زوال ما لهذه اللوائح من قوة
قانونية بأثر رجعي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، وهو ما يعبر بطبيعة الحال عن وجوبية
إجراء العرض كما سبق أن بيناه.

ومقارنة بما تناولناه من مواد في الدساتير السابقة محل المقارنة نرى أنه وإن كانت نصوص الدستور القطري نصوصاً دستوريةً أمره بما لها من صفة الوجوبية على الجميع كما سبق الإشارة إليه في حديثنا عن الدستور المصري الحالي، إلا أن المشرع القطري كمنظيره المصري لم يعتمد صيغة الوجوبية لإجراء العرض لمراسيم الضرورة على مجلس الشورى وذلك فيما نصت عليه المادة (70) منه على أن: "تعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى".

حيث يذهب أحد الشراح في التعقيب على هذه الجزئية بالقول إن هذه الصيغة توحى بأن المشرع القطري لم يعترف بوجوبية عرض المراسيم بقوانين على المجلس وحسب، بل يمكن تفسير النص بأن هذا الإجراء لا يعدو كونه سوى إجراء جوازي غير ملزم، وهو ما قد يؤدي إلى احتمالية تراخي السلطة التنفيذية في إلزامية عرض مراسيم الضرورة على مجلس الشورى كإجراء وجوبي يقع على عاتق السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

ولو قلنا بصحة هذا الرأي السابق لأمكننا الذهاب في تفسير النص لأبعد من ذلك بالقول إن للسلطة التنفيذية حرية الاختيار بين عرض هذه المراسيم على المجلس من عدمه، وهو ما يشكل إخلالاً كبيراً بحق المجلس التشريعي في توليه لوظيفته الدستورية.

أما بالنسبة للموعود الذي يجب أن تُعرض فيه المراسيم بقوانين على المجلس، لم يفرق المشرع القطري كما هو الحال في الدستورين المصري والكويتي بين حالتي عدم الانعقاد "وهي الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد" وعدم وجود مجلس قائم "وهي الفترة الواقعة ما بين انتهاء مدة مجلس سابق إلى أول اجتماع لمجلس جديد"، وبالتالي أعطى حكماً واحداً لكلتا الحالتين ولا يكون لإجراء العرض أن يتحقق

(1) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 437.

إلا في أول اجتماع للمجلس سواء صدرت هذه المراسيم في فترة ما بين أدوار الانعقاد في الفصل التشريعي الواحد أي أن المجلس قائم أو فيما بين فصلين تشريعيين أي أن المجلس غير قائم لانتهاء ولايته التشريعية (مضي الأربع سنوات).⁽¹⁾

فضلاً عن ذلك فقد تجاهل المشرع القطري في الوقت نفسه تقرير عقوبة حاسمة تنال هذه المراسيم جزاء تخلف السلطة التنفيذية عن عرضها على البرلمان في المواعيد التي حددها الدستور مثلما ذهب إليه نظراؤه من الدساتير الأخرى، كأن يزول ما لهذه المراسيم من قوة قانونية بأثر رجعي دون الحاجة إلى صدور قرار بذلك من مجلس الشورى.

ولا شك أن عدم إقرار المشرع القطري أية جزاءات على السلطة التنفيذية نظير تخلفها عن عرض ما أصدرته من لوائح ضرورة على المجلس التشريعي، تمثل ثغرة قد تستغلها السلطة التنفيذية في تأخير عرض هذه المراسيم أو حتى تخلفها نهائياً عن عرضها على المجلس، مما يجعل رقابة المجلس التشريعي -مجلس الشورى- على هذه المراسيم مجرد رقابة نصية شكلية لا تُمارس في الحياة العملية، ويجعل أحكام هذه المادة غير فعالة ولا تنتج آثارها القانونية التي قصدتها المشرع الدستوري منها.⁽²⁾

أما بالنسبة لآثار عرض لوائح الضرورة على البرلمان فإنها لا تخرج عن فروض خمسة، نبينها على النحو الآتي:

أولاً: حالة عدم عرض لوائح الضرورة على البرلمان

(1) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 281.

(2) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 281.

لا تكتمل شروط صحة لوائح الضرورة إلا بعد عرضها على البرلمان خلال المدد التي تحددها الدساتير كما سبق الإشارة إليها، وعلى هذا الأساس فإن عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض هذه اللوائح على البرلمان خلال الفترة المنصوص عليها في الدستور ستترتب عليه آثار قانونية تمس بصحة هذه اللوائح ومصيرها.⁽¹⁾

ولقد واجهت أغلبية الدساتير فرضية عدم العرض صراحةً. حيث نصت المادة (156) من الدستور المصري الحالي على أنه: "فإذا لم تُعرض وتناقش ...، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك". وبالمثل نصت المادة (71) من الدستور الكويتي على أنه: "فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك". وعلى الرغم من صراحة النصين السابقين بشأن الجزاء المترتب على عدم العرض، وهو زوال ما لهذه القرارات أو المراسيم من قوة القانون بأثر رجعي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا أن هذا الجزاء أثار لدى الفقه كثيرًا من التساؤلات المتعلقة بحقيقة هذا الجزاء؟ وما إذا كان يقصد به تجريد ما لهذه اللوائح من قوة قانونية جزاء عدم عرضها على البرلمان، وبالتالي تصبح في مرتبة أدنى من القانون، بحيث تظل نافذة باعتبارها لوائح عادية؟ أم أن المقصود به زوال هذه اللوائح نفسها، بحيث تصبح في حكم اللوائح الباطلة أو المنعدمة؟

وقد انقسم الفقهاء حول هذه المسألة إلى فريقين. حيث ذهب الفريق الأول ويمثلون الرأي الراجح في الفقه إلى القول ببطلان هذه اللوائح جزاء عدم عرضها على المجلس التشريعي في الميعاد القانوني المحدد دستوريًا. ويجد هذا الرأي سنده الرئيسي في أن الأصل في التفسير الضيق للنصوص

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 94.

الاستثنائية أن يكون هذا التفسير لصالح الحريات لا لصالح توسيع سلطات الحكومة ونفوذها على حساب المبادئ والحريات الدستورية.⁽¹⁾

في حين ذهب الفريق الآخر بأن جزاء عدم عرض لوائح الضرورة على البرلمان مقصور على زوال ما لها من قوة قانونية بأثر رجعي دون بطلانها أو انعدامها، وحبثهم في ذلك أن النصوص الدستورية جاءت صريحة في بيان هذا الأثر وهو استمرار بقائها قائمة باعتبارها لوائح عادية، بحيث لا يكون لها القوة القانونية المقررة للقوانين العادية الصادرة عن البرلمان ابتداءً، وإنما تظل لوائح نافذة في حدود اللوائح التنفيذية العادية التي تدنو القانون العادي مرتبة، بحيث تظل نافذة فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء، أما في حالة تضمنها لأحكام مخالفة للقوانين العادية فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري أسوةً باللوائح الإدارية التي تصدر في الظروف العادية.⁽²⁾

أما بالنسبة للدستور الأردني والدستور القطري فلم ينص صراحةً على الجزاء المترتب على إخلال السلطة التنفيذية بالتزامها بعرض لوائح الضرورة على البرلمان. حيث اكتفى الدستور الأردني بالنص على حالة عرضها ورفضها من جانب مجلس الأمة، مرتباً بذلك جزاء البطلان الفوري لهذه القوانين، حيث نصت المادة (94) منه على: "وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أما إذا رفضها،

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص. وانظر: 515-516. وانظر: د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، عين شمس، 1979، ص 272. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 51. وانظر: د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر - الأردن - البحرين، مرجع سابق، ص 140-141.

(2) د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 256. وانظر: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 93-94.

فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها".

إلا أن مسألة تفسير هذا الجزاء وإمكانية تطبيقه على حالة عدم العرض كانت محل اختلاف لدى الفقه الأردني، حيث ذهب البعض إلى معاملة القوانين المؤقتة -لوائح الضرورة- في الدستور الأردني معاملة لوائح الضرورة في الدستور المصري، حيث يرون أن جزاء تخلف السلطة التنفيذية عن عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في الموعد الذي حدده الدستور، زوال ما لها من قوة قانونية فقط دون إقرار جزاء بطلانها أو انعدامها. في حين ذهب الأغلبية من رجال الفقه الأردني إلى ترتيب جزاء البطلان على القوانين المؤقتة نتيجة عدم عرضها على مجلس الأمة الأردني، وبالتالي لا يكون لها أي قيمة قانونية على الإطلاق، سواء تلك المقررة للقوانين العادية أو حتى القيمة القانونية المقررة للوائح الإدارية.⁽¹⁾

أما بالنسبة للدستور القطري فكما أشرنا سابقاً أن النص الدستوري وهو نص المادة (70)، لم يتضمن أي جزاء يرتبه الدستور في حالة تخلف السلطة التنفيذية عن عرض المراسيم بقوانين على مجلس الشورى، حيث واجه الدستور القطري حالتي رفض أو طلب تعديل هذه اللوائح خلال أجل محدد من جانب المجلس فقط، مرتباً جزاء زوال ما لهذه المراسيم من قوة قانونية من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجراءات من قبل السلطة التنفيذية، لذا يُثار التساؤل هنا حول إمكانية تطبيق الجزاء ذاته على فرضية عدم عرض المراسيم على مجلس الشورى في المدة المحددة دستورياً؟

(1) د. عادل الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 674. وانظر: د. حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، 1972، ص 21.

من خلال بحثنا في هذا الصدد استطعنا التوصل لأحد الآراء⁽¹⁾ التي نميل إليها في تقديرنا للإجابة على هذا التساؤل، حيث يذهب هذا الرأي إلى القول بعدم إمكانية تطبيق جزاء زوال ما لهذه المراسيم من قوة قانونية في حالة عدم العرض، على اعتبار أن هذا الجزاء وهو زوال ما لهذه المراسيم من قوة قانونية مرهون برفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه، وهو ما يعني استحالة تطبيق هذا الجزاء على فرضية تخلف أحد الإجراءات الرئيسية لترتيب هذا الجزاء، وهو إجراء العرض والإيداع لهذه المراسيم.

إلا أن هناك من يرى⁽²⁾ في إطار الفقه المصري أنه يجب على المشرع الدستوري أن يقرر الجزاء الرادع والملائم حال تخاذل السلطة التنفيذية عن عرض لوائح الضرورة على البرلمان بزوال ما للوائح الضرورة من قوة قانونية بأثر رجعي، ومن ثم لا يكون لها أي صفة قانونية ملزمة تجاه الأفراد، ولا يكون لهذه اللوائح أيّة قيمة قانونية على الإطلاق، ولا قيمة قانونية وحتى قيمة اللوائح نتيجة عدم عرضها على السلطة التشريعية.

(1) د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مرجع سابق، ص 91-101. وانظر: د. محمود حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 271-272. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 53. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 341.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 515-517. د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة العربية، 1998، ص 443. وانظر: د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، عين شمس، 1979، ص 372. وانظر: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 93. وانظر: د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 447.

وفي معرض البحث في هذه المسألة فإننا نهيب بالمشرع الدستوري القطري بضرورة تعديل النص الدستوري المذكور لحل هذه الثغرة القانونية المهمة، لكيلا يُترك المجال أمام السلطة التنفيذية بالتهاون في عدم التزامها الدستوري بعرض هذه المراسيم على المجلس التشريعي.

كما أنه من ناحية أخرى لا بد من التطرق لمسألة مهمة غفل عنها المشرع الدستوري القطري، حين اكتفى في تحديد المدة المقررة التي يتوجب خلالها عرض المراسيم بقوانين على مجلس الشورى بأن يتم هذا العرض في أول اجتماع له، وهذا ما يمثل إشكالية حقيقية في حالة صدور هذه المراسيم في بداية العطل السنوية للمجلس، فمعنى ذلك بقاء تلك المراسيم نافذة دون عرضها على المجلس طول الفترة الممتدة من تاريخ صدورها من السلطة التنفيذية وإلى حين عودة المجلس إلى الاجتماع في بداية دورته العادية، وهي ما تعتبر فترة طويلة تحسب بالشهور.

كما أن القول بإمكانية عرضها في دورة الانعقاد غير العادية أمر غير ممكن، وذلك لأن الدستور القطري قد حَسَمَ هذه المسألة حين نص في المادة (88) منه على أنه: "لا يجوز في دور انعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها". الأمر الذي سيترتب عليه خلال فترة التباعد من تاريخ صدور هذه المراسيم إلى حين انعقاد المجلس التشريعي بأن تفرض المراسيم بقوانين نفسها واقعياً، دون أن تُعرض على البرلمان إلا بعد فترة طويلة قد تترتب عليها خطورة بالغة بالنسبة للحقوق والحريات العامة للأفراد، لذا كان من الأجدر على المشرع القطري أن يُحدد مدة معينة لعرض هذه المراسيم على المجلس على غرار الدساتير الأخرى كال دستور المصري والكويتي والبحريني، التي حددت هذه المدة بخمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، أو دعوة البرلمان إلى عقد اجتماع طارئ لعرض الأمر عليه متى ما كان قائماً.

ثانياً: حالة إقرار البرلمان للوائح الضرورة والموافقة عليها:

متى ما عُرضت لوائح الضرورة على البرلمان وتم إقرارها بالموافقة عليها كما وردت من الحكومة التي أصدرتها، فإن هذه اللوائح تُصبح في حكم القانون العادي ويسري العمل بها كما لو كانت صادرة ابتداءً من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع.⁽¹⁾ ويترتب على ذلك عدم جواز الطعن على هذه اللوائح بالإلغاء أمام القضاء الإداري لاكتسابها صفة القانون وقوته، كما لا يجوز إلغاء أو تعديل هذه اللوائح إلا بمقتضى قانون عادي جديد صادر عن البرلمان نفسه، فلا تستطيع السلطة التنفيذية بعد إقرار البرلمان لها أن تمس هذه اللوائح بالإلغاء أو التعديل بالرغم من كونها السلطة التي أصدرتها ابتداءً، إلا في حالة تحقق حالة من أحوال الضرورة مرة أخرى مستقبلاً وتوافر الشروط المنصوص عليها دستورياً التي تُبيح لها إصدار لوائح الضرورة من جديد، وبالتالي تعدل أو إلغاء لوائح الضرورة التي سبق لها إصدارها في الماضي.⁽²⁾

ثالثاً: حالة رفض البرلمان الموافقة على لوائح الضرورة وعدم إقرارها:

قد يعترض البرلمان على لوائح الضرورة ويرفض اعتمادها، لعدة تقديرات تكون من ضمنها إخلال هذه اللوائح بأحد الشروط الدستورية اللازمة لإصدارها، مثال ذلك عدم تضمنها حالة من حالات الاستعجال التي تستوجب عدم التأخير في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة هذه الظروف الطارئة أو لكون هذه التشريعات قد انطوت على مخالفة صريحة لأحكام الدستور ومبادئه الأساسية، ففي هذه

(1) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 139.

(2) د. عادل الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 677. وانظر: د. حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 22.

الحالة يحق للمجلس التشريعي رفضها وعدم إقرارها، مما يترتب على هذا الرفض آثار تؤدي إلى زوال ما لهذه اللوائح من قوة قانونية.⁽¹⁾

على أن الآثار المترتبة على قرار الرفض تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية، فوفقاً للدستور المصري والدستور الكويتي يكون الجزاء الذي يترتب على رفض البرلمان للقرارات أو المراسيم بقوانين زوال ما كان لهذه اللوائح من قوة القانون بأثر رجعي، بحيث يلحقها البطلان بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك،⁽²⁾ وهو نفس الجزاء الذي يترتب في حالة عدم العرض كما أسلفنا بيانه سابقاً، حيث تنص المادة (156) من الدستور المصري الحالي على أنه: "فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عُرضت ولم يُقرها 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". كذلك ما نصت عليه المادة (71) من الدستور الكويتي على أنه: "فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عُرضت ولم يُقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

يُفهم من هذه النصوص، أن المشرع الدستوري سواء في الدستور المصري أو الدستور الكويتي قد ترك للمجلس التشريعي متى ما رأى عدم الموافقة على لوائح الضرورة المعروضة عليه، حرية اعتماد

(1) د. شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، 2011، ص 727-728. وانظر: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، 1985، ص 598. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 343.

(2) د. أحمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1973، ص 177.

نفاذا في الفترة السابقة على تاريخ قراره الصادر بعدم الموافقة عليها، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار مست حقوق الأفراد خلال فترة نفاذا -أي قبل عرضها على المجلس واتخاذ قراره فيها- بأي وجه آخر يراه المجلس استثناءً على الأصل العام وهو زوال قوتها القانونيّة بأثر رجعي من تاريخ رفض المجلس اعتمادها.

أما بالنسبة للدستور الأردني فإن الجزء المترتب على عدم موافقة مجلس الأمة على القوانين المؤقتة هو البطلان، على أن هذا البطلان لا يمتد أثره للماضي، بل يكون بأثر فوري من تاريخ إعلان مجلس الوزراء بطلان هذه القوانين المؤقتة -لوائح الضرورة- تبعاً لرفض مجلس الأمة لها، وبناءً على ذلك تبقى الآثار القانونيّة التي تولدت في الماضي قائمة، ولا يزول أثرها إلا بالنسبة للمستقبل، وهو ما بينته نص المادة (94) من الدستور الأردني صراحةً حين نصت على: "أما إذا رفضها المجلس فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".⁽¹⁾

إلا أنه من الملاحظ أن الجزء المترتب على رفض مجلس الأمة للقوانين المؤقتة، يظل معلقاً بيد السلطة التنفيذية وليس بيد السلطة التشريعيّة، حيث يظل البطلان مرهوناً بصور إعلان من مجلس الوزراء بعد موافقة الملك. كما أنه من الأهميّة بمكان الإشارة إلى نقطة مهمة شغلت فكر فقهاء القانون الأردني، وهي أن الدستور لم يُحدد مدة مُعينة يوجب فيها على السلطة التنفيذية إعلان ذلك البطلان، الأمر الذي أثار مخاوف لدى الفقه الأردني من تراخي السلطة التنفيذية في إعلان ذلك

(1) (1) د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 674-675. وانظر: د. حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 21. وانظر: د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 139.

البطالان أو اتخاذها موقفًا سلبيًا تجاه إعلان ذلك البطلان في أقرب وقت بعد رفض مجلس الأمة لها، لذا يُجمع أغلبيةً الفقه الأردني على ضرورة أن يكون هذا البطلان من تاريخ قرار رفض القوانين المؤقتة من مجلس الأمة، لا من تاريخ إعلان بطلانها من مجلس الوزراء لتلافي الإشكاليات التي ذُكرت.⁽¹⁾

أما بالنسبة للدستور القطري فوفقًا لنص المادة (70) منه، يكون الجزاء الذي يترتب على اعتراض مجلس الشورى على المراسيم بقوانين ورفضه إقرارها زوال ما لها من قوة القانون، ولا يكون هذا الجزاء بأثر رجعي بل بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل فقط، أي من الوقت الذي يقرر فيه مجلس الشورى رفضه لها.

رابعًا: حالة تعديل لوائح الضرورة من قبل البرلمان قبل إقرارها:

يقوم مفهوم هذه الفرضية على مدى أحقية المجلس التشريعي في تعديل لوائح الضرورة عند النظر فيها، فهناك من الدساتير ما نصت على أحقية البرلمان في تعديل هذه اللوائح بصورة صريحة، في حين أغفلت دساتير أخرى ذكر هذه الفرضية وتجاهلتها، ومن الأمثلة على النوع الأول ما ذهب إليه كل من الدستور الأردني والدستور القطري اللذان نصا صراحةً على إعطاء البرلمان الحق في إجراء التعديل على هذه اللوائح. حيث نصت المادة (94) من الدستور الأردني على أنه: "وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها". في حين نصت المادة (70) من الدستور القطري على أنه: "وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يومًا من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيًا منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد".

(1) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 140. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 60-61.

ونحن إذ نرى من وجهة نظرنا أن كلا المشرعين الأردني والقطري قد وفقا في الصياغة الحالية بإعطاء المجلس التشريعي حق التعديل على أحكام القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، فضلاً عن حقه في الموافقة عليها أو رفضها، وذلك إعمالاً بالقاعدة الأصولية التي تقول (أن من يملك الكل يملك الجزء). فما دام المجلس التشريعي يملك رفض لوائح الضرورة بالكلية، فمن باب أولى أن يملك رفض جزء منها، ما دام هذا المجلس هو صاحب الولاية العامة بالتشريع وهو من يملك الاختصاص دون نزاع.⁽¹⁾

إلا أن المشرع القطري قد انتهج نهجاً مغايراً لما ذهب إليه نظراؤه من المشرعين في الدساتير الأخرى محل المقارنة، حين انفرد دون غيره بتحديد آلية خاصة لرفض أو طلب تعديل هذه المراسيم عندما اشترط في عجز المادة (70) "أغلبية خاصة" لصحة قرار مجلس الشورى برفض هذه المراسيم أو طلب تعديلها، وذلك بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين، وهي ما تمثل أغلبية كبيرة يصعب تحقيقها في الواقع العملي، إذا ما نظرنا لآلية تعيين أعضاء مجلس الشورى وفقاً للمادة (77) منه، التي نصت على أنه: "يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين".

ولأهمية هذه المسألة دستورياً، فإنه لا بد لنا من البحث حول نية المشرع القطري في اشتراط هذه الآلية الخاصة لرفض أو طلب تعديل هذه المراسيم؟ وعن السبب في التشدد في إجراءات هذه المراسيم إذا ما قورنت بإجراءات إقرار أو رفض أو طلب تعديل القوانين العادية؟

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 63.

للإجابة على هذه التساؤلات فإننا نعتقد أنه وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (70) التي اشترط فيها المشرع "أغلبية خاصة" تتمثل في موافقة ثلثي أعضاء المجلس لرفض المراسيم بقوانين أو طلب تعديلها كإجراء خاص، قد يفهم منه إعطاء هذه المراسيم منزلة قانونية تعلو منزلة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية مباشرة، كون هذا الإجراء الخاص يزيد في حدته عن الآلية المقررة لإقرار القوانين العادية التي اكتفى فيها المشرع لصحة قرار المجلس "الأغلبية العادية"، وهي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين التي تصدر بها القوانين العادية عادةً، حيث نص الدستور في المادة (100) منه على أن: "تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين".

وبالتالي فإن ما يؤخذ على المشرع القطري حيال هذا الشرط، أنه قد أضفى شكلاً من أشكال الحصانة غير المباشرة على هذه المراسيم عند ممارسة مجلس الشورى لوظيفته الدستورية في الرقابة البرلمانية عليها، لذا فإننا نرى أنه كان من باب أولى على المشرع القطري التقليل من حدة هذه الإجراءات إذا ما أخذنا في الاعتبار أن هذه المراسيم لا تعدو كونها في الأصل مجرد لوائح أقر لها الدستور بصورة استثنائية القوة القانونية المقررة للتشريعات العادية، ولكونها صادرة عن سلطة استثنائية مؤقتة تحل فيها محل السلطة الأصلية المعنية بالتشريع، لمواجهة ما قد يطرأ من ظروف استثنائية وقت غياب السلطة الأصلية.

من جانب آخر فإننا نرى أن اشتراط المشرع القطري هذه الأغلبية الخاصة كإجراء خاص لصحة قرارات المجلس في رفض أو طلب تعديل هذه المراسيم، قد يؤثر على العملية الديمقراطية من خلال التأثير على صلاحيات المجلس التشريعي في استقلال سلطاته الدستورية أثناء ممارسته لعمله التشريعي، على اعتبار أن هذه الأغلبية الخاصة التي اشترطها الدستور ستكون بمثابة قيد على

صلاحيات السلطة التشريعية وعائفاً في طريق رأي الأغلبية من أعضاء المجلس، لا سيما إذا ما أخذنا في الاعتبار أن هناك خمسة عشر عضواً بطبيعة الحال تربطهم بالحكومة رابطة أدبية باعتبارهم معينين من أمير البلاد، الأمر الذي في أغلب الظن سيحول دون تصويتهم على أمر يخالف توجهات الحكومة، وفي هذا الحال فإنه في الغالب سيكون تصويتهم بالموافقة على هذه المراسيم بقوانين دون رفضها أو طلب تعديلها.⁽¹⁾

أما بالنسبة للنوع الآخر من الدساتير محل المقارنة فهما الدستور المصري والدستور الكويتي، اللذان لم يوجها بتتظيم هذه الفرضية صراحةً في الدستور، الأمر الذي فتح الباب أمام الفقه لوضع العديد من التفسيرات على أوجه مختلفة في سبيل إيجاد الإجراء الأمثل لحالة رغبة البرلمان في تعديل لوائح الضرورة قبل اعتمادها.

حيث ذهب رأي في الفقه إلى القول بأنه طالما أن الدستور لم يواجه هذه الفرضية صراحةً، فإن البرلمان لا يكون له سوى اعتماد هذه اللوائح أو رفضها بالكلية، وبالتالي إما أن يقبلها بالجملة أو يرفضها بالجملة، ولا يكون من حقه أن يُجري أيّ تعديل على هذه اللوائح بالزيادة أو الإلغاء، وبطبيعة الحال لا يكون للبرلمان أن يوافق على جزء من أحكام هذه اللوائح دون الجزء الآخر منها، لأن ذلك ينطوي في حقيقته على تعديل لها وهو أمر غير جائز.⁽²⁾

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأنه طالما أن الدستور يمنح البرلمان حرية قبول لوائح الضرورة أو رفضها عند عرضها عليه، فإنه من باب أولى يحق له قبول جزء منها وتعديل جزء

(1) د. حسن عبد الرحيم السيد، مرجع سابق، ص 282.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع أعلاه، ص 62-63.

آخر، فمن يملك أن يصدر التشريع ابتداءً أو إلغائه لكونه يحوز حق أن يعدل أي تشريع نافذ، ويكمن المبرر الرئيس لأنصار هذا الاتجاه في أن من يملك الأكثر يملك الأقل وفقاً للقواعد الأصولية، والقول بغير ذلك معناه التضييق من حرية المجلس التشريعي وإجباره على قبول بعض اللوائح رغم عدم موافقته على جزء من أحكامها أو رفض بعض اللوائح لمجرد اعتراضه على جزء ضئيل منها، والقول بتعديل لوائح الضرورة من جانب البرلمان ينطوي على تدخل من السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية قول غير موفق، لأن السلطة التنفيذية لا تملك أصلاً وظيفة التشريع، فضلاً على كون البرلمان صاحب الولاية القانونية في سن هذه التشريعات وتعديلها.⁽¹⁾

خامساً: حالة صمت البرلمان أو سكوته إزاء لوائح الضرورة:

تتمثل هذه الفرضية في الأحوال التي يتخذ فيها البرلمان موقفاً سلبياً إزاء لوائح الضرورة المعروضة عليه، فيلتزم الصمت ولا يبدي رأياً بشأنها بالموافقة الصريحة أو الرفض الصريح عليها، الأمر الذي يُثير العديد من التساؤلات حول مصير هذه اللوائح والآثار المترتبة عليها فهل يُفسر هذا السكوت على أنه قبول ضمني من جانب البرلمان لهذه اللوائح أم رفض ضمني لها؟

في هذه الفرضية لم تُبين أي من الدساتير محل المقارنة دلالة صمت البرلمان وسكوته عن إبداء رأيه تجاه ما يُعرض عليه من لوائح ضرورة، وإزاء هذا الوضع غير العادي ذهب العديد من الآراء الفقهية لاستنتاج بعض الفرضيات حول مصير هذه اللوائح في مثل هذه الحالة.

(1) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، 1986، ص 82. وانظر: د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 166. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 62-63. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 343.

حيث ذهب الفريق الأول⁽¹⁾ إلى اعتبار حالة صمت البرلمان موافقة من جانبه على إبقاء هذه اللوائح نافذة المفعول إلى أن يُبدي لاحقاً بشكل صريح رأيه فيها سواءً بالموافقة أو الرفض. ويستند أنصار هذا الرأي إلى حجة مفادها أن المشرع الدستوري لم يشترط على المجلس التشريعي مدة معينة يلتزم فيها بإصدار قراره في اللوائح المعروضة عليه، وإنما اشترط فقط شرط المدة بمناسبة إلزام السلطة التنفيذية بعرض هذه اللوائح على البرلمان.

في حين ذهب اتجاه ثانٍ⁽²⁾ إلى القول أنه ما دام أن عرض لوائح الضرورة على المجلس التشريعي يُعد واجباً دستورياً يقع على عاتق السلطة التنفيذية لتمكين البرلمان من أداء دوره الرقابي عليها، فإنه بالمقابل يعد قيام المجلس التشريعي بإبداء رأيه فيما أصدرته الحكومة من لوائح ضرورة أثناء غيابه وتقدير تلك الضرورة الملحة التي دعتها لاتخاذ هذه الصلاحيات الاستثنائية واجب دستوري يقع على عاتقه كذلك. وبناءً عليه يرى أصحاب هذا الاتجاه أن اتخاذ البرلمان موقفاً سلبياً إزاء هذه اللوائح سيؤدي إلى تعطيل فعالية النص الدستوري المنظم لإصدار هذه اللوائح وصحة نفاذها، كما أن تفسير سكوت البرلمان بالرفض أو القبول فيه نوع من التعدي على حق المجلس التشريعي في إبداء رأيه الصريح، مما يُشكل مخالفة للقاعدة الأصولية القائلة بأنه (لا ينسب إلى ساكت قول). من جانب آخر يرى أصحاب هذا الاتجاه أن هذه الفرضية تنطوي على مساس خطير بالحقوق والحريات، وذلك

(1) عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري)، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009، ص. وانظر: د. راند قنديل، نظرية الضرورة في القانون الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2015، ص 351.

(2) د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1991، ص. وانظر: د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 114. وانظر: د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 170.

عندما يعمد البرلمان لاتخاذ موقف سلبي تجاه هذه اللوائح لأي سبب من الأسباب المجهولة، الأمر الذي قد يُطيل عمر هذه اللوائح سنوات طويلة متتالية.

ونحن بدورنا نميل إلى الرأي الثاني⁽¹⁾ نظرًا لكون عملية العرض ليست إجراءً مقتصرًا على مجرد إيداع اللوائح التشريعية البرلمان وحسب، وإنما اكتمال مراحلها كافة المتمثلة في الإيداع والمناقشة والتصويت، فعملية العرض لا تكتمل إلا باكتمال المراحل الثلاث وهي عرض هذه اللوائح على البرلمان، من ثم دراستها ومناقشتها مادة مادة، وأخيرًا التصويت عليها بإقرارها أو رفضها أو طلب تعديلها، وعليه متى ما التزم البرلمان بمراحل العرض فإنه سيتلافى معها أن تتور مشكلة الصمت تجاه هذه اللوائح.

أخيرًا وتبعًا للتساؤلات التي أُثيرت سابقًا وفي سبيل حل ما قد يترتب من إشكاليات على فرضية سكوت البرلمان عن إبداء رأيه في هذه اللوائح، فقد ثار لدى الفقه تساؤل حول إمكانية النص دستوريًا على مدة يتعين فيها على البرلمان إبداء رأيه تجاه هذه اللوائح؟ خاصة وأن كافة الدساتير المقارنة لم تتعرض للمدة التي يلتزم فيها البرلمان بإبداء رأيه فيما يعرض عليه من لوائح ضرورة.⁽²⁾ وفي هذا الخصوص فإننا نميل مع الأصوات الفقهية⁽³⁾ المنادية بدعوة المشرعين الدستوريين في النظم المقارنة إلى الإسراع بتعديل نصوص الضرورة وذلك بتضمينها أولًا مددًا معقولة ينبغي فيها

(1) د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 346-347.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 65.

(3) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 676. وانظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 66. د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 347.

على البرلمان إبداء رأيه في شأن ما يُعرض عليه من لوائح ضرورة، وثانيًا بما يفيد اعتبار الصمت خلال هذه المدة رفضًا للوائح التشريعية.

المبحث الثاني

الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة

علاوة على الشروط الشكلية التي سبق بيانها، تتطلب الدساتير المقارنة عددًا من الشروط الموضوعية لإصدار لوائح الضرورة، والتي ترتبط في جوهرها بنظرية الضرورة التي تبيح للسلطة التنفيذية اتخاذ إجراءات استثنائية وفق أطر موضوعية تتطلب احترازًا شديدًا وعناية كبيرة دون توسع في موضوعها، نظرًا لارتباطها بشكل مباشر بسيادة الدولة وكيانها وبالحرريات والحقوق العامة المرتبطة بالأفراد.

وقد تمثلت أهم الشروط الموضوعية التي تطلبها الدساتير لإصدار لوائح الضرورة في وجود حالة الضرورة، وتناسب الإجراءات المتخذة مع حالة الضرورة، وعدم مخالفة لوائح الضرورة مع أحكام الدستور. وبناءً عليه سنقوم بتقسيم هذا المطلب لثلاثة فروع رئيسية على النحو التالي:

المطلب الأول: وجود حالة ضرورة.

المطلب الثاني: تناسب الإجراءات مع حالة الضرورة.

المطلب الثالث: عدم مخالفة لوائح الضرورة لأحكام الدستور.

المطلب الأول

وجود حالة ضرورة

لا يكفي غياب البرلمان حتى يكون بمقدور السلطة التنفيذية التدخل في مجال التشريع وإصدار لوائح الضرورة، بل يلزم أن يكون هناك حالة من حالات الاستعجال (حالة ضرورة) تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير وغير قابلة للتأجيل.

وفقاً لمفهوم الفقه الدستوري لا تتحقق حالة الضرورة إلا بتوافر عنصر من عناصر الاستعجال التي يباح معها إصدار تشريع معين في ظروف لا تحتل انتظار اجتماع البرلمان أو إلى حين عودته. حيث يرى البعض وجوب توافر حالة من حالات الضرورة كحالة شاذة غير مألوفة مثل حالة الحرب أو زلزال أو انتشار وباء أو بمعنى آخر تحقق خطر داهم كفيل بزعة استقرار الدولة وسلامتها.⁽¹⁾ في حين يرى البعض الآخر بأنه يكفي لتحقيق فكرة الضرورة مجرد وجود حالة ملحة تستدعي إصدار تشريع لا يمكن الانتظار معها لحين عودة البرلمان الغائب، بحيث تقدر السلطة التنفيذية من خلال هذا الطرف الطارئ وجود حالة عاجلة تقتضي الإسراع في إصدار تشريعات ضرورية لا يحتمل معها التباطؤ أو التأخير لحين عودة البرلمان واجتماعه، خوفاً من فوات مصلحة جوهرية، أو ضرر يمس بالنظام والأمن العام في الدولة.⁽²⁾

(1) د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1968، ص 63. وانظر: د. محمود حافظ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 252. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 67.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع أعلاه، ص 21.

وبناءً على هذه الآراء الفقهية فإننا يمكننا أن نصل لخلاصة مفادها أن حالة الضرورة تتمثل في وجود تهديد بخطر جسيم حال موجه ضد الدولة، والتي لا يتحقق وجودها في الحياة الواقعية إلا بتوافر عنصرين رئيسيين في هذا الخطر وهما أن يكون الخطر جسيماً أولاً وأن يكون حالاً ثانياً.

1- أن يكون الخطر جسيماً: ويقصد بالخطر الجسيم على حد تعبير الفقه ذلك الخطر الذي لا

يمكن دفعه بالوسائل القانونية الاعتيادية، بحيث تتسم الواقعة بالشذوذ وعدم الاعتياد، أي أنها تخرج عن إطار المخاطر المتوقعة أو المعتادة في حياة الدولة، فهو خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى ولا يمكن أن يُحسب حسابه لكي يمكن مواجهته بالطرق

الاعتيادية وبالأنظمة القانونية المألوفة والأوضاع العادية⁽¹⁾.

2- أن يكون الخطر حالاً: يقصد بالخطر الحال هو بلوغ الأحداث أو الظروف الطارئة حدًا

تؤدي معه المساس بصورة حاله ومباشرة بالمصلحة العامة موضوع الحماية، بحيث لا يمكن التنبؤ بوقت وقوع هذا الخطر قبل وقوعه بفترة طويلة، لكي يمكن من خلالها الإعداد والعمل على مواجهته وتلافيه، وعليه لا يُعد الخطر خطرًا حالاً إذا كان متوهمًا ولم يتحقق بعد أو كان يمكن التنبؤ بوقوعه بفترة مناسبة.

كذلك لا يُعتبر الخطر حالاً إذا كان وَقَعَ بالفعل وانتهى بزوال تأثيره، إذ يعتبر الخطر في هذه الحالة مجرد واقعة لم يتبق منها سوى آثارها الناتجة عنها، فالخطر الحال هو الخطر الذي يكون قد بدأ فعلاً بالوقوع أو على وشك الوقوع دون أن يكون قد انتهى بعد، بحيث لا

(1) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 21.

تجد السلطة التنفيذية فرصة لمواجهة إلا باللجوء لوسيلة غير عادية استثناءً على القواعد

المعمول بها في الظروف العادية⁽¹⁾.

إلا أن الواقع ينبهنا إلى صعوبة إيجاد مقياس مادي يقاس به جسامته الخطر المؤدي إلى تحقق حالة الضرورة، حيث يمكن أن تتراوح هذه الضرورة بين ظروف ذات جسامته عالية كحالة الحرب وبين ظروف ذات جسامته متدنية كإضراب عام يشل مرافق الدولة.

ومن الملاحظ أن أغلب الدول تنص في صلب دساتيرها على وجوب توافر حالة الضرورة كشرط ملزم يبرر لسلطاتها التنفيذية العمل بنظرية الضرورة، دون تحديد للحالات التي تدعو فيها الضرورة لتطبيق أحكام هذه النظرية، حيث تركت هذه الدساتير للسلطات التنفيذية سلطة تقديرية يمكن من خلالها تقدير ما إذا كانت الظروف الراهنة تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة أم لا، وبموجب ذلك يكون لها صلاحية اتخاذ ما تراه مناسباً من إجراءات وتشريعات علاجية بموجب أحكام نظرية الضرورة، لكونها السلطة الأقرب إلى الموقف والأقدر على تحديد طبيعة الظرف الاستثنائي ومدى خطورته وتلمس طرق مواجهته، وبالتالي فإنه من الصواب أن يُترك تقدير كل حالة من حالات الضرورة بمقدار ما تقتضيه هذه الضرورة وفي حدود ما تتطلبها الظروف الاستثنائية، بمعنى أن تكون هناك حدود تتناسب بين حجم الأزمة والإجراءات المتخذة من قبل سلطات الضرورة، بما لا يُشكل قيداً على الحقوق والحريات العامة بصورة قهرية مبالغ بها.⁽²⁾ كما يتعين ثبوت عجز القوانين القائمة عن

(1) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، المرجع أعلاه، ص 22. وانظر: د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 189.

(2) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 165-166. وانظر: د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 331.

مواجهة هذه الظروف الطارئة، فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تلجأ إلى إصدار لوائح الضرورة طالما أن القوانين القائمة التي سبق وأقرها البرلمان تقي بمواجهة المخاطر التي تمر بها البلاد.⁽¹⁾

كما يُعد شرط الضرورة شرطاً نسبياً من حيث الزمان والمكان، فما تراه بعض الدول ضرورياً قد تراه دول أخرى ذا أهمية ثانوية، لكون حالات الضرورة المنصوص عليها في الدساتير دائماً ما تأتي بتعبير فضفاضة تحتمل أكثر من معنى، كأن تُذكر أحوال الضرورة على سبيل المثال وليس الحصر، مما يوحي بتعدد أحوالها وصورها التي لا يمكن حصرها وتوقعها، الأمر الذي قد يؤدي إلى تفسيرها من قبل الحكومات على أوجه مختلفة بُغية زيادة سلطاتها على حساب السلطة الأصلية بالتشريع وهو ما ينطوي على خطورة بالغة قد تمس أحكام الدستور وبالقوق والحريات العامة.⁽²⁾

لذا وفي سبيل الحد من خطورة هذه السلطات الاستثنائية، أوجب الدساتير أن يخضع هذا الشرط - شرط وجود حالة ضرورة- لرقابة سياسية وقضائية جديّة وفاعلة من أجل التحقق من وجود حالة الخطر وتوافرها.⁽³⁾ وعليه فالتخوف من احتمالية غزو السلطة التنفيذية للمجال التشريعي الذي يختص به البرلمان لا محل له طالما كان بمقدور الأخير عند عودته أن يمارس رقابته على عنصر الضرورة الذي اعتمدت عليه الحكومة عند إصدارها لهذه اللوائح، فالبرلمان باعتباره من يملك ولاية

(1) د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 146-147.

(2) د. عادل الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 667.

(3) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 88. وانظر: د. صفاء بلاسم الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص 112-113.

التشريع الأصلية له أن يرفض إقرار هذه اللوائح إذا ما رأى أن الادعاء بحالة الضرورة لا يقوم على سند صحيح.⁽¹⁾

زيادةً على ذلك أتاحت الدساتير للسلطة القضائية حق الرقابة على دستورية هذه اللوائح، لكونها تستند في أساسها لنظرية الضرورة التي تعتبر بحسب رأي غالبية الفقه نظرية قانونية أكثر منها سياسية، بحيث لا تخرج فيها الضرورة عن نطاق مبدأ المشروعية، وإنما تُخفف من شدة هذا المبدأ الذي يكتسب فيها شيئاً من الاتساع وقدراً من المرونة، وبالتالي فإن نظرية الضرورة لا تؤدي إلى استبعاد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية في أحوال الضرورة.⁽²⁾

المطلب الثاني

تناسب الإجراء مع حالة الضرورة

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية لا تستهدف من جراء ممارستها لسلطاتها الاستثنائية في أحوال الضرورة مواجهة هذه الأخطار وحسب، وإنما دفع ضررها وتجنب مخاطرها المهددة لمصالح الدولة وأفرادها على وجه السرعة وبأقل كلفة بحيث لا يؤدي العمل بها إلى تفاقمها واستفحال ضررها، لذا فإن لهذا النوع من الإجراءات والتصرفات الاستثنائية قيوداً وشروطاً محدودة تتناسب في حجمها مع ما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدودها، بحيث تكون متلائمة مع الأوضاع التي خلقتها،

فالظروف الاستثنائية لا تبرر جميع التدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية لمجابهة هذه الأحداث الطارئة، وإنما يتعين أن تكون هذه التدابير ملائمة ومتناسبة مع حالة الضرورة. وفيما عدا ذلك فإن

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 22.

(2) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، مرجع سابق، ص 602.

أي تدبير تتخذه السلطة التنفيذية ويكون مبالغاً فيه وغير متناسب مع حالة الضرورة القائمة يعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية، وهذا يعني أنه متى ما انتهى هذا الظرف الاستثنائي غير المتوقع وجب على السلطة التنفيذية العودة إلى استعمال السلطات الدستورية الأصلية المناط بها قانوناً في الظروف العادية.⁽¹⁾

وبالتالي تتأتى أهمية هذا الشرط في كونه يُعد بمثابة قيد على السلطة الاستثنائية وضمانة للحيلولة دون ممارستها لإجراءات تعسفية خارجة عن نطاق الهدف الرئيسي في دفع الضرر بالقدر المتناسب مع جسامته وخطورته، لذا وجب على سلطات الضرورة أن تُراعي التبصر والاحتراص أثناء ممارستها لهذه السلطات الاستثنائية، بحيث لا يتم التضحية بمصلحة الأفراد في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة وتتطلبها حالة الخطر. وعلى ذلك متى كان أمام السلطة التنفيذية من الوسائل الكفيلة لتحقيق الغاية ذاتها فعليها أن تختار أقلها ضرراً وأخفها تكلفة وفقاً للقاعدة العامة القائلة بأن (الضرورة تقدر بقدرها).⁽²⁾

ويترتب على تجاوز القيد السابق مساءلة التنفيذية في مواجهة باقي السلطات -التشريعية والقضائية- ومن ثم تكون قراراتها عرضة للإلغاء من قبل السلطة التشريعية، وعرضة للطعن فيها أمام القضاء بالإلغاء والتعويض.⁽³⁾

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 52-53. وانظر: د. أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، مرجع سابق، ص 531. وانظر: فوزي حبش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، مرجع سابق، ص 377.

(2) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 165-166.

(3) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995، ص 23. وانظر: د. صفاء بلاسم الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 117-118.

المطلب الثالث

عدم مخالفة لوائح الضرورة لأحكام الدستور

تحرص أغلبية الدساتير عند تنظيمها لتشريعات الضرورة وآليات إصدارها على إلزام السلطة التنفيذية بوجود احترامها لروح الدستور ومقتضاه وعدم الخروج عن أحكامه، وإلا كان تصرفها مخالفاً لمبدأ الشرعية الدستورية. واستدللاً على ما سبق فقد حرص المشرعون في بعض الدساتير كالدستورين الكويتي والأردني على تضمين النصوص الدستورية المنظمة لتشريعات الضرورة عبارة صريحة وواضحة توجب على سلطاتها التنفيذية عدم جواز مخالفتها لأحكام الدستور قطعاً، بحيث تكون هذه الدساتير قد سدت الطريق أمام هذه السلطات الاستثنائية لأي تجاوزات دستورية قد تصدر عنها في أحوال الضرورة، حيث نصت المادة (94) من الدستور الأردني الحالي على أنه: "...ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون". وما نصت عليه المادة (71) من الدستور الكويتي بالقول على أنه: "... جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية".

في حين لم يذهب المشرع في كل من الدستورين المصري والقطري إلى ما ذهب إليه نظراؤه المشرعون في الدساتير السابقة، حيث لم تنص الدساتير المصرية سواءً الدستور السابق الصادر في 1971 أو الدستور الحالي لسنة 2014 على شرط عدم مخالفة لوائح الضرورة لموضوعات معينة على رأسها عدم مخالفتها للدستور.

حيث أغفلت المادة (70) من الدستور القطري النص على شرط عدم مخالفة مراسيم الضرورة لأحكام الدستور، على الرغم من المسلك المغاير الذي كان قد سلكه المشرع القطري في المادة (27) من

النظام الأساسي المؤقت المعدل حين نصت: "...على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة"، وهي ما تمثل المبادئ الأربعة الواردة في النظام الأساسي المؤقت المعدل في الباب الثاني، وهي المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولكن بالرغم من خلو الدساتير السالفة من مثل هذه النصوص، فإن غالبية فقهاء القانون العام⁽¹⁾ ترى أن اشتراط عدم مخالفة هذه المراسيم أو القرارات بقوانين لأحكام الدستور، ليس له أهمية موضوعية ولا تمثل إضافة جوهرية للنص، ونحن بدورنا نميل لهذا الرأي على اعتبار أن وجود هذا النص من عدمه لا يعدو كونه مجرد تأكيد شكلي على قواعد قانونية مسلم بها لدى أي دستور وفي أي تشريع يصدر من السلطات العامة. فتدرج القواعد والأدوات التشريعية في أغلبية الأنظمة القانونية التي تقرها الدول وتصدرها، تكون مستندة على اعتبارات قانونية من حيث قوتها القانونية والجهة المنوط بها إصدارها، كما أن إصدار هذه القرارات أو المراسيم من جانب آخر لا يتم إلا بتنظيم قانوني يضعه الدستور وينص على ضوابطه وقواعده، وبالتالي فإن صدورها بالمخالفة لها يجعلها بالتأكيد قرارات غير دستورية، كما أن التمسك بالنص على هذا الشرط قد يفتح الباب أمام العديد من الموضوعات التي لا يجوز للمراسيم أو القرارات بقوانين مخالفتها، كالموضوعات المهمة التي جرى النص الدستوري الصريح أو العرف الدستوري على أنها من المواد المحجوزة للمشرع، والتي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون صادر عن المشرع، لذا فإن غياب ذكر هذا الشرط نصياً في المادة الدستورية لا يفقدها أهميتها ومكانتها الحتمية كون أن التشريع مهما بلغت قوته ودرجته القانونية يستحيل معه مخالفة الدستور عمومًا ومبادئه الأساسية خصوصًا.

(1) د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 323.

وبوجه عام فإن أوجه عدم الدستورية التي قد تشوب هذه اللوائح لا تختلف عن تلك التي قد تشوب القوانين العادية، وعليه متى ما خالفت لائحة الضرورة أحد أحكام الدستور، فإنها تضحى غير دستورية ومستوجبة للإلغاء.⁽¹⁾ وتتباين صور المخالفة الدستورية فمنها ما يُعد مخالفة شكلية تدور في فحواها حول العيوب التي تشوب إجراءات سن وإصدار التشريع بالمخالفة لما نص عليه الدستور، ومنها ما يُعد مخالفة موضوعية من حيث مضمونها ومحتواها. ولقد أوجز الأستاذ الدكتور يحيى الجمل مفهوم العيوب الدستورية بأنها "تلك العيوب التي تلحق قانوناً معيناً تتعلق بشكل إصدار ذلك القانون وإجراءاته، وقد تتعلق بموضوع القانون نفسه أي ما ورد في ذلك القانون من أحكام موضوعية تخالف الأحكام الموضوعية في الدستور".⁽²⁾ ولبحث أوجه عدم الدستورية التي تشوب لوائح الضرورة، فإننا لا بد أن نسلط الضوء في هذا المطلب على صور المخالفات الدستورية، وذلك على الوجه التالي:

أولاً: المخالفة الشكلية للدستور:

تتمثل المخالفات الشكلية للدستور، في الخروج عن قواعد الاختصاص أو عن قواعد الشكل والإجراءات التي يتطلبها الدستور، حيث يُعرّف الدكتور يحيى الجمل هذا النوع من المخالفات الدستورية بأنها "تلك العيوب التي تتعلق بمخالفة إجراء أو شكل نص الدستور على ضرورة

(1) د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 309-310.

(2) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 235.

مراعاته"، أي تلك الشكليات والإجراءات الشكلية التي أوجب الدستور اتباعها بدءًا بمرحلة اقتراحه مرورًا بمراحل التصويت عليه أو مناقشته وانتهاءً بمراحل إقراره وحتى إصداره.⁽¹⁾ وذلك وفقًا لما يلي:

1. مخالفة قواعد الاختصاص (عيب عدم الاختصاص):

يعتبر الاختصاص أهم العناصر التي يركز عليها القانون العام، ويقصد به القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف ما من قبل السلطة المحددة صاحبة التصرف والاختصاص الأصيل، وفقًا لمبدأين أساسيين من مبادئ القانون العام، وهما مبدأ الفصل بين السلطات الذي توزع من خلاله وظائف الدولة على سلطاتها الثلاث وهي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ومبدأ دولة المؤسسات الذي يتساوى فيه جميع المواطنين أمام القانون في تمتعهم بالحقوق والتزامهم بالواجبات.

وبناءً على ذلك لا يجوز أن يباشر الاختصاص إلا من قبل الجهة التي حددها الدستور ونص عليها، فسلطة التشريع اختصاص أصيل للمجلس التشريعي الممثل بالبرلمان، واختصاص استثنائي يوكل لرئيس الدولة وفق الحدود التي يرسمها الدستور لممارسة هذا الاختصاص، وعليه لا يتصور لجهة أخرى غير هاتين المؤسستين التصدي للتشريع من تلقاء نفسها وإلا وسم تصديها هذا بعدم الدستورية، كما لا يجوز لأي من هاتين الجهتين ممارسة الاختصاص التشريعي في غير الحدود التي رسمها الدستور، وإلا كان تصرفها غير دستوري.

(1) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، المرجع أعلاه، ص 236. وانظر: د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1993، ص 191. د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 310-311.

وتطبيقاً لما تقدم، فإنه لا يجوز لسلطة عهد إليها الدستور باختصاص معين أن تترك هذا الاختصاص لغيرها، إذ أن ذلك فيه تفويت لقصد المشرع الدستوري، وعليه لا يجوز لرئيس الدولة أن يفوض غيره حتى ولو كان نائب الرئيس أن يتولى اختصاص إصدار لوائح الضرورة التي خصه بها الدستور.⁽¹⁾

وتتعدد صور عيب عدم الاختصاص بين عدم الاختصاص العضوي وعدم الاختصاص الموضوعي وعدم الاختصاص الزمني، حيث يأتي بحث عدم الاختصاص العضوي أولاً، ومفاده وجوب أن تصدر لائحة الضرورة من السلطة التي منحها الدستور الاختصاص بإصدارها، وهي دائماً ما تكون من اختصاص رئيس أو أمير البلاد ولا يجوز تفويض غيره في ممارسة هذا الاختصاص، ويستنتج من ذلك أن إصدار لوائح الضرورة من أي عضو في السلطة التنفيذية باستثناء الرئيس أو الأمير تكون مشوبة بعيب دستوري وهو عيب عدم الاختصاص.⁽²⁾

في حين يأتي بحث عدم الاختصاص الموضوعي في مرحلة ثانية لبحث العنصر العضوي، حيث يتصل الاختصاص الموضوعي بموضوع التشريع ومادته وفحواه، ومفاده أن صاحب الاختصاص لدى ممارسته وظيفته التشريعية في إصدار لوائح الضرورة أو غيرها من اللوائح التشريعية، يجب عليه أن يُراعي صدورها ضمن النطاق المحدد لها دستورياً، بمعنى عدم

(1) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 242-243. وانظر: د. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، 2009، ص 428.

(2) د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 311-312.

تعدي اختصاص موضوعها للنطاق المحجوز دستوريًا للقانون، وإلا غدت هذه اللائحة مخالفة للدستور لتخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص.⁽¹⁾

يلي ذلك البحث في عدم الاختصاص الزمني عندما يضع الدستور قيدًا زمنيًا يُتاح من خلاله ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل السلطة التنفيذية، وعليه لا يكون لهذه السلطة حق ممارسة هذا الاختصاص إذا لم تراخ القيد الزمني المحدد لوقت إصدارها لللائحة، كأصدارها في وقت لم يكن لها حق ممارسة هذا الاختصاص فيه، وتكون بذلك قد خرجت عن الحد الزمني المحدد دستوريًا لإصدارها، وأصبحت مشوبة بعيب دستوري وهو عيب عدم الاختصاص الزمني.⁽²⁾

2. مخالفة قواعد الشكل والإجراءات:

لا بد وأن تصدر اللائحة المستقلة وفقًا للشكل الذي يحدده الدستور، كما يجب مرورها بالمرحل المتعددة التي نص عليها الدستور، ويترتب على عدم استيفائها للإجراءات الشكلية التي أوجبها الدستور وتطلبها لصحة إصدارها أن تصبح هذه اللائحة مشوبة بعيب دستوري وهو عيب الشكل نظير عدم مراعاتها للإجراءات الشكلية التي نص عليها الدستور.⁽³⁾

(1) د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 430-429.

(2) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 15-16. د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 235. وانظر: د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 313.

(3) د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 134. وانظر: د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، المرجع أعلاه، ص 314.

ثانياً: المخالفة الموضوعية للدستور:

خلافًا للقواعد الشكلية التي قد يتطلبها الدستور، فإنه لا يجوز للوائح الضرورية كذلك أن تخالف الدستور وأن تتجاوز في غايتها لروح الوثيقة الدستورية،⁽¹⁾ حيث يُعرف الأستاذ الدكتور يحيى الجمل هذا النوع من المخالفات الموضوعية للدستور بأنها "تلك العيوب التي تلحق نصًا تشريعيًا يمكن أن تُجمل في عبارة واحدة هي مخالفة مضمون القاعدة التشريعية لمضمون قاعدة واردة في نص من نصوص الدستور".⁽²⁾

ومن استقراء الآراء الفقهية وأحكام القضاء الدستوري فإننا سنرى أن صور العيوب الدستورية الموضوعية وأوجه المخالفة الموضوعية للدستور التي تصيب لوائح الضرورية متعددة بين تلك المخالفة للقيود الموضوعية الواردة بالدستور (عيب المحل) أولاً، وبين الخارجة عن روح الدستور (بانحراف السلطة المختصة في استعمالها للسلطة التشريعية) ثانياً، والتي سنتطرق بالبحث في تفاصيلها على النحو التالي:

1. مخالفة القيود الموضوعية (عيب المحل):

دائمًا ما تنص الدساتير على قواعد دستورية أساسية تفرض على السلطة المختصة عند استعمالها لحقها في التشريع التقيد بها أثناء ممارستها لهذا الاختصاص، حيث تعتبر هذه القواعد بمثابة مبادئ وأحكام أساسية لا يجوز لأي تشريع مهما كانت درجته وقوته وأياً كانت

(1) د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 196.

(2) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، المرجع أعلاه، ص 241.

الجهة التي أصدرته مخالفتها أو تجاوزها، مثال ذلك مبدأ تكافؤ الفرص أو حق التقاضي وغيرها من المبادئ والأحكام الأساسية.

فبالرغم من كون المشرع يملك في الأصل سلطة تقديرية في الأحوال العادية، إلا أن الدستور يفضل في بعض الأحيان تقييد سلطاته بضوابط دستورية توجب عليه عند ممارستها لسلطاته التشريعية عدم الخروج عليها، وعليه فإنه من باب أولى تقييد المشرع الاستثنائي بهذه الضوابط الدستورية متى ما دعت الضرورة لإصدار تشريع ما حلاً محل المشرع الأصلي، ويترتب على ذلك أن لوائح الضرورة متى ما تضمن محلها مساس بالقيود الموضوعية التي فرضها المشرع الدستوري فإن عيب عدم الدستورية يلحق مضمونها، لخروجها عن النطاق المخصص لها بالتشريع.⁽¹⁾

2. الانحراف في استعمال السلطة التشريعية:

يتحقق الانحراف في استعمال السلطة التشريعية في حالة خروج السلطة المختصة بالتشريع عن روح الدستور ومقتضاه، وذلك متى ما كانت هذه السلطة المختصة تملك سلطة تقديرية مقررًا لها بنص الدستور، وعليها ممارسة هذا الحق في سبيل تحقيق المصلحة العامة دون أن تتوخى غيرها، فمتى ما انحرفت هذه السلطة المختصة عن الغاية الأساسية إلى غايات أخرى، عد التشريع الصادر عنها باطلاً ومعيباً دستورياً لانحرافها في استخدام سلطاتها ولا غاية لها في ذلك.

(1) د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، المرجع أعلاه، ص

وتتعدد أوجه الانحراف في استعمال السلطة التشريعية بين قيام هذه السلطة بإصدار تشريع عام لتطبيقه على حالة فردية على خلاف ما يميز التشريع في تضمنه لقواعد قانونية عامة مجردة تنطبق على جميع الأفراد الذين توافرت فيهم شروط هذه القاعدة القانونية، وبين قيام السلطة المختصة بإصدار لائحة مخالفة للأهداف المخصصة التي يحددها الدستور ويقيد بها سلطة التشريع المنوطة بها، وهي مراعاة الهدف الرئيسي من التشريع في كونه يضمن تحقيق المصلحة العامة في الأعم الأغلب من الأحوال.⁽¹⁾

⁽¹⁾ د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 34. وانظر: د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 319-321. وانظر: د. عبيد حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 431.

الفصل الثالث

وسائل الرقابة الدستورية على لوائح الضرورة

خَلصنا في الفصول السابقة إلى أن ما تتمتع به السلطة التنفيذية من سلطات استثنائية أثناء أحوال الضرورة وإن كانت سلطات واسعة في تأثيرها ونفاذها، إلا أنها ليست بسلطات خارجة على مبدأ المشروعية كونها تمثل أحد أوجه المشروعية الاستثنائية المستمدة من نظرية الضرورة.

ولكون ما تفرضه هذه اللوائح من واقع استثنائي قد يشكل خطورة بالغة على أحكام الدستور ومبادئه السامية، فلا أقل من خلق أدوات رقابية تفرض قيودًا وضوابط على ما تصدره سلطات الضرورة من لوائح تشريعية تحول دون تعديها على أحكام الدستور ومبادئه الأساسية، ولحماية لوازم الدولة الديمقراطية وحقوق وحرقات مقدراتها الشعبية، لذا في سبيل ذلك تعمد العديد من الأنظمة الدستورية الحديثة إلى خلق منظومة متوازنة بين سلطاتها العامة، تنظم من خلالها اختصاصات كل سلطة وعلاقاتها مع بعضها البعض وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يُعد أحد أهم أسس النظم الديمقراطية الحديثة وأبرز مبادئ أنظمة الحكم فيها أيًا كان نوع النظام التمثيلي الذي تنتجه هذه الأنظمة الحاكمة، ومراد ذلك توزيع السلطات العامة في الدولة وفصل اختصاصاتها على هيئاتها الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) للحيلولة دون تواجد جميع هذه السلطات في يد سلطة واحدة وهو ما قد يؤدي إلى الاستبداد والظلم، وعلى هذا المنوال يذهب الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي إلى القول بأنه: "يجب ألا تتجمع السلطة في يد فرد واحد أو جماعة واحدة، وإلا كان

نفوذها غير محدود وسلطانها غير مُقيد، وفي هذا تمكين للظلم وتمهيد لأسباب الجور والاستعباد".⁽¹⁾

ولضمان عدم حياد إحدى السلطات عن أساسها الشرعي والقانوني وهو الدستور، كان من الضرورة بمكان أن تتضمن الدساتير من الوسائل الدستورية ما يكفل لها رقابة كافة تصرفات سلطات الضرورة وأعمالها تحسباً لأي تقصير أو انحراف عن أحكام الدستور وروحه لردّها لجادة القانون والمشروعية، فكما أن الرأي العام الممثل لمجموع الشعب رقيب على تصرفات أفرادهِ، باعتباره أداة ووسيلة من وسائل الرقابة المجتمعية وتعبيراً عن الإرادة العامة للجماعة في ضبط سلوك الأفراد داخل المجتمع، فإنه من باب أولى خلق أدوات وآليات رقابية ملزمة بنصوص الدستور والقانون لحمل هذه السلطات على احترام الدستور وعدم التساهل في المصالح العامة للبلاد وحقوق أفرادهِ سواءً السياسية منها أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو التعليمية أو غيرها.

وضابط ذلك ما أناطه الدستور بالسلطة التشريعية "البرلمان و"القضائية" المحكمة الدستورية العليا" من أدوات دستورية تُتيح لها حق الرقابة على أعمال سلطات الضرورة للتأكد من مدى توافر حالة الضرورة ومن صحة استيفائها لشروطها، وتوقيع الجزاء المناسب حال إتيانها بعمل يخالف ما نص عليه الدستور، فكما أن للسلطة التشريعية من الشرعية الدستورية ما يكفل لها حق الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في أحوال الضرورة، فإن القضاء بما له من سلطات رقابية يُعدّ الدرع القانوني الضامن لاحترام أحكام الدستور وروحه وفي مقدمته القضاء الدستوري.

ولتحديد مفهوم وطبيعة الرقابة على لوائح الضرورة في التشريع القطري والقانون المقارن فإننا سنتطرق بالبحث عن كل نوع على حدة، ولما كان تقسيم الرقابة من حيث الجهة التي تتولاها أو

(1) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 287.

تختص بها، هو التقسيم الذي حظي باهتمام وعناية الفقه الدستوري، فإننا سنقسم فصل الرقابة على

لوائح الضرورة إلى نوعين في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.

المبحث الأول

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

استتباعاً لما سبق بيانه، وما تطرقنا له في فصول البحث السابقة التي تقدم الشرح فيها من كون الدستور هو الأساس القانوني الذي يخول للسلطة التنفيذية القيام بأعمال استثنائية تمثل في مضمونها اختصاصات تشريعية صرفة، الأصل أن يُنَاط العمل بها للسلطة التشريعية، إلا أنه في ظل غياب الأخيرة واستناداً لمقتضيات الضرورة التي تتطلبها الظروف ذات الخطورة الملحة، فقد أباح الدستور للسلطة التنفيذية التدخل لإصدار لوائح استثنائية لها طابعها التشريعي، وفق ضوابط مهمة تحكم هذا التدخل ومدته والهدف المُبتغى منه، في مقابل منح السلطة التشريعية آلية فعالة للرقابة على دستورية هذه اللوائح.

لكن وإن كانت هذه الرخصة مستمدة صراحةً من نصوص الدستور، إلا أنها تُعتبر في حقيقتها تعدياً استثنائياً واختصاصاً شاداً عن الأصل، لذا فإنه يتعين عدم التوسع فيها حتى لا يُساء استخدامها واستغلالها لتحقيق غايات بعيدة عن مرادها الذي استُثنت من أجله، وفي سبيل ذلك أوجب غالبية مشرعي الدساتير في الدول ذات التوجه الديمقراطيّة، من الأدوات وآليات الدستورية ما تحول دون انحراف سلطات الضرورة عما استُثنت لها من رخص دستورية، ومن هنا تبدو أهمية ضرورة الرقابة

عليها للتحقق من جدية هذه السلطات في ممارستها لهذه الرخص الاستثنائية دون تعسف أو مغالاة للحد الذي قد يحملها للتغول في اختصاصات سلطات أخرى.

ونظرًا لكون البرلمان الهيئة الدستورية الأصلية بالتشريع والسلطة المعبرة عن الإرادة العامة للجماعة، فلا محيص من كونها الأنسب والأقدر على القيام بدور الرقابة على سلطات الضرورة، باعتبارها الجهاز المؤهل والأصلح لمراجعة وتمحيص ما تصدره هذه السلطات من لوائح ضرورة أثناء الأزمات والأحوال غير المتوقعة، وبذلك تمتلك السلطة التشريعية إضافة إلى اختصاصها التشريعي الاختصاص الرقابي على متابعة ما تصدره السلطة التنفيذية من أعمال، ومراجعتها للتحقق من صحتها ومدى تناسبها مع الظروف الاستثنائية.

وعليه تتأتى الأهمية البالغة لآليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، في المساهمة الفاعلة في كبح جماح السلطة التنفيذية ومنعها من تجاوز صلاحياتها المحددة دستوريًا أو تعديها على صلاحيات سلطة أخرى دون وجه حق، وعلى هذا الأساس يبرز الدور المهم والرئيسي للدستور في وضع الأدوات وتحديد الآليات الحقيقية والفاعلة لتحقيق الرقابة البرلمانية لأهدافها المهمة، ولكي تصبح الضامن لاستقرار البلاد ونموها من خلال تعزيز مجال الرقابة الديمقراطية السليمة والحقيقية، التي تكوّن في مجموعها ركائز ومقومات الدولة الديمقراطية المتزنة التي تتمتع بالاستقرار السياسي والاقتصادي الذي يحميها من التفكك والانحلال.⁽¹⁾ وسنستعرض في هذا المبحث مطلبين رئيسيين:

المطلب الأول: مضمون الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة.

(1) د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقييم عمل السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018، ص 12.

المطلب الأول

مضمون الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

لكي يتسنى لنا إعطاء فكرة واضحة عن مضمون الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة، فإننا لا بد لنا من تناول هذا العنوان في عدة فقرات، ليتسنى للقارئ بوضوح بيان مفهوم هذه الرقابة وحدود سلطاتها الممتدة لها، لذا سنحاول في هذا المطلب البحث أولاً في مفهوم الرقابة البرلمانية لتحديد أهم عناصرها وتمييزها عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى، ثانياً سنتناول نطاقها القانوني للوقوف على حدود طبيعتها وحدود ولايتها، على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: نطاق الرقابة البرلمانية.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة البرلمانية

لتوضيح مفهوم الرقابة على لوائح الضرورة فإنه لا بد لنا أن نبحت أولاً في مضامينها الفقهية من خلال دراسة مفاهيم الرقابة البرلمانية "السياسية" بمدلولاتها القانونية العامة، وثانياً تحديد مبررات إيجاد هذه الرقابة وحكمة إقرارها.

أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعددت تعريفات الفقهاء والشراح لهذا النوع من الرقابة، طبقاً لما تخوله الدساتير من صلاحيات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وبحسب الجهة المناط إليها ممارسة هذا النوع من الرقابة، لذا حاول فريق من الفقهاء إيجاد تعريف أوسع وأشمل لهذا النوع من الرقابة، باعتبارها رقابة تُشكل في مجملها تفعيلاً للرقابة الشعبية الهادفة لتحقيق الصالح العام، ولكيلا تكون الدولة حكرًا على الحكومة أو النظام السياسي القائم، يرى أصحاب هذا الفريق أن المقصود بالرقابة البرلمانية أنها: "مجموعة من الوسائل التي تقوم بها السلطات للمحافظة على مشروعات الخطط العامة، عن طريق الكشف عن القصور والخلل في أجهزتها الحكومية، بواسطة أجهزة وهيئات تخول لها هذه السلطة".⁽¹⁾

في حين يرى آخرون بأن الرقابة البرلمانية هي: "الوسائل المتبادلة بين البرلمان والحكومة التي تمارس لمصلحة الشعب بغية منع الانحراف والالتزام بالبرنامج الذي ارتضاه ممثلو الشعب داخل البرلمان".⁽²⁾

كما يعرفها آخر بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الجهاز التنفيذي بغية الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته".⁽³⁾ وأخيراً يذهب البعض في تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: "القدرة التي يتمتع بها البرلمان في تقويم أداء السلطة التنفيذية بواسطة وسائل المساءلة والمحاسبة المقررة في الدستور والقانون، والتي

(1) د. عصام بن سعد عبد العزيز، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، 2010، ص 24.

(2) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين، الأردن، 2008، ص 12.

(3) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 3.

تؤدي في أقصى درجاتها إلى تقرير المسؤولية الوزارية التضامنية وإسقاط الحكومة بعد سحب الثقة منها".⁽¹⁾

وبناءً على ما تقدم، فإننا يمكننا تلخيص مفهوم الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في العبارات التالية: "هي مجموعة من الوسائل الرقابية التي تمارسها سلطة أو هيئة ذات طبيعة سياسية (البرلمان) على ما تتخذها السلطة التنفيذية من أعمال استثنائية خلال أحوال الضرورة، بهدف تقصي مدى التزام الأخيرة بأحكام الدستور وتوافقها مع المصلحة العامة، ومن ثم تقييم أدائها إن هي خالفت أو انحرفت عنها، بأدوات وآليات المساءلة والمحاسبة المقررة في الدستور".

ثانياً: مبررات إيجاد الرقابة البرلمانية:

تتبع أهمية الرقابة البرلمانية في طبيعة العلاقة المتوازنة التي تربط بين السلطين التشريعية والتنفيذية، والذي من أبرز أوجه هذا التوازن، حق البرلمان في مراقبة أعمال وقرارات السلطة التنفيذية بغية التأكد من مدى مشروعيتها في استهدافها للمصالح العام، وتوافقها مع مشروعات الخطط العامة التي أقرها البرلمان، ولتصحيح أداء الحكومة متى حُدّت عن الطريق القويم، لمعالجتها والحيلولة دون تكررها في المستقبل.⁽²⁾

(1) د. سعد ممدوح الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2010، ص 152.

(2) د. محمد رفعت، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 46. وانظر: د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 11-12. وانظر: د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 52.

ولكي نسلط الضوء أكثر على أهمية هذا النوع من الرقابة، فإننا سنستعرض مجموعة من المبررات التي جعلت من الرقابة البرلمانية رقابة ذات أهمية كبيرة وخطورة بالغة جديرة بتحقيق نتائج وتبعات قانونية يصعب على غيرها تحقيقها، من أهم هذه المبررات:

1. نظرًا لتزايد وتشعب هذه السلطات والصلاحيات الممنوحة للحكومة باعتبارها الجهة المناط بها تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان ويشعرها في الدولة، فلا أقل من وجود رقابة برلمانية تقوم على متابعة تطبيق هذه القوانين وتنفيذها على الوجه الذي يريده البرلمان كونه ممثلًا للشعب.⁽¹⁾

2. أن وجود هذه الرقابة البرلمانية أمر ضروري يحول دون استئثار الحكومة بسلطات الدولة وإمكاناتها، ويحول دون تحولها إلى حكومة ديكتاتورية مستبدة فالسلطة المطلقة مدعاة للاستبداد وظهور الديكتاتوريات فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.⁽²⁾

3. لا يصح وصف السلطة التنفيذية بأنها حكومة شرعية تحكم باسم الشعب وتدير مصالحه إلا بعد أن تستمد وجودها وشرعيتها من البرلمان نفسه بوصفه ممثلًا عن الشعب ونائبًا عنه يحكم باسم الشعب وللشعب، لذا فإنه من المنطقي لكي تنال هذه الحكومة مباركة الشعب باعتباره الحاكم المطلق وصاحب الكلمة الفصل في حكم البلاد، أن تخضع لإرادة صاحب السلطة الأصلية أو من يمثله وهو البرلمان المنتخب من الشعب والنائب الأصيل عنه، بما له من صلاحيات دستورية تتيح له فرض رقابته على كافة أعمال الحكومة وقراراتها، لكي

(1) د. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 146.

(2) د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 53.

تتال بذلك شرعيتها القانونية، ولكي يضمن البرلمان بقاء تلك الأعمال داخل حدود الشرعية الدستورية، وحتى لا يكون هناك مجال بعد ذلك لوصمها بالبطلان لعدم دستورتيتها.⁽¹⁾

4. أن الوظيفة الجوهرية للحكومة تتمثل في تنفيذ القوانين التي يشرعها البرلمان من خلال الوسائل والآليات التي نص عليها الدستور كإصدار اللوائح والقرارات التنفيذية، وعليه متى ما خرجت السلطة التنفيذية عن هذا المسار القانوني أثناء تنفيذها للقوانين التي يشرعها ويسنها البرلمان أو أخطأت في تنفيذ القانون بغير الشاكلة التي أرادها المشرع، فإن ممارساتها وأعمالها تخرج عن إطار الشرعية الذي وضعه البرلمان، ومن أجل ذلك أتاح الدستور من الآليات والأدوات الرقابية ما يكفل للبرلمان معالجة هذا الخلل الصادر عن الحكومة، من خلال مراقبتها ومتابعتها أثناء تنفيذها للقوانين لضمان تطبيقها بالصورة التي يتطلبها المشرع.⁽²⁾

5. تعتبر الرقابة البرلمانية أحد أهم المميزات الأساسية للنظام النيابي بل وحقاً طبيعياً له، بحيث يمكن اعتبار الرقابة البرلمانية المعيار الرئيسي الذي يمكن من خلاله تحديد طبيعة النظام النيابي في الدولة ومدى فعاليته في الحياة النيابية، كما أن هذه المكانة التي تحوزها الرقابة البرلمانية في النظم الديمقراطية لم تأت نتيجة إقرارها في نصوص دستورية تعترف بها

(1) د. زكريا محمد الموسى، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطة الإدارية والسياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1998، ص 12-13. وانظر: د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الخامسة عشرة، الأعداد الثاني والثالث والرابع، 1991، ص 13 وما بعدها.

(2) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، جامعة الكويت، ط1، 2000، ص 8.

وحسب، وإنما كان وجودها حقاً طبيعياً حتى ولو لم تبين النصوص الدستورية وجودها في هذه النظم النيابية.⁽¹⁾

الفرع الثاني

نطاق الرقابة البرلمانية

لمعرفة نطاق الرقابة البرلمانية إزاء لوائح الضرورة، فإنه لا بد لنا من سرد العناصر التي تمتد لها هذه الرقابة، وسلطات البرلمان إزاء لوائح الضرورة، للوقوف على طبيعتها القانونية، على النحو التالي:

أولاً: العناصر التي تمتد إليها الرقابة البرلمانية.

تقوم الرقابة البرلمانية في كافة نظم الحكم الديمقراطيّة على افتراض مؤداه أن السلطة التشريعية هي الممثل الشرعي للشعب وتعد نائباً عنه في حكم البلاد وتسيير أوضاعها ومصالحها، ومن ثم فإن جميع ما تمارسه السلطة التنفيذية من أعمال وتصرفات سواء في الأحوال العادية أو الاستثنائية تكون خاضعة بكافة أنواعها وأياً كانت طبيعتها لرقابة السلطة البرلمانية، سواء أكانت تلك الأعمال ذات طبيعة سياسية (كإعلان الحرب أو إبرام المعاهدات)، أو أعمالاً ذات صبغة تشريعية (كحق إصدار لوائح ذات قوة قانونية)، أو أعمالاً ذات صبغة إدارية (كتعيين الموظفين أو إدارة مرفق عام)، وعليه فإن هذه الرقابة البرلمانية لا تقتصر على ما تتخذه السلطة التنفيذية من أعمال بصفتها السياسية أو

(1) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 6-7. وانظر: د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 289. وانظر: د. عبد الله ناصف إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 353-354.

التشريعية أو حتى الإدارية،⁽¹⁾ وهو ما ذهب إليه الرأي الغالب من الفقهاء الذين يرون بضرورة خضوع جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية، بحيث لا يكون هنالك أي مجال للتمييز بين ما تصدره السلطة التنفيذية من أعمال سواء أكانت في نطاق الأعمال الإدارية كأحد القرارات الوزارية الصادرة عن وزير في الحكومة أو في نطاق الأعمال السياسية كالأعمال الخاصة بالشؤون الخارجية وعلاقات الدول ببعضها البعض، فجميعها لا بد وأن يخضع لوطأة الرقابة البرلمانية، وهو ما استقرت عليه التقاليد البرلمانية العامة، ونذكر على سبيل المثال السؤال الموجه إلى وزير الشؤون الخارجية في فرنسا بسبب اعتراف الحكومة الفرنسية بجمهورية أنجولا،⁽²⁾ وكذلك الرقابة البرلمانية التي مارسها مجلس الأمة الكويتي على السياسة الخارجية للحكومة بشأن نظام نقل السفراء من دولة إلى أخرى، وكذلك السؤال الموجه للحكومة الكويتية عن موقفها من الحرب العراقية الإيرانية من قبل مجلس الأمة الكويتي.⁽³⁾

فإقرار المشرع الدستوري للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ليست مقتصرة وحسب على مدى التزام السلطة التنفيذية فيما تصدره من أعمال وقرارات لمبدأ المشروعية، وإنما يمتد نطاق هذه الرقابة سواء من الناحية العملية أو القانونية إلى البحث في مدى ملاءمة تلك الأعمال والتصرفات للظروف

(1) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 10. وانظر: د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 49-50.

(2) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 19-20. وانظر: د. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 215-217.

(3) د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية ونشأتها وأنواعها ووظائفها، مجلة الحقوق، الكويت، الطبعة الأولى، 1987، ص 217-218.

الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي صدرت أثناءها، ومدى ملاءمتها مع الحالة التي صدرت في شأنها ولأجلها، وأخيراً مدى توافقها مع الصالح العام والمصلحة العامة.⁽¹⁾

إلا أن هناك ثمة من يرى خلاف الرأي السابق، بأن أعمال السلطة التنفيذية ليست جميعها تصرفات خاضعة للرقابة البرلمانية، حيث يرى أصحاب هذا الرأي بأن هناك من الأعمال ما تكون بمنأى عن الرقابة البرلمان والرقابة القضاء (كأعمال السياسة الخارجية للدولة)، ويترتب على ذلك بحسب وجهة نظرهم عدم جواز مد أعضاء البرلمان لرقابتهم البرلمانية على هذا النوع من الأعمال الخاصة بالعلاقات السياسية التي تربط الدولة بالدول الأخرى، كونها تعتبر جزءاً من أعمال السيادة التي تعكس علاقة الدولة بالدول الأخرى، والتي يتعارض طابعها السري الخاص والكشف عن أسبابها وتفصيلها مع مضمون هذه الرقابة البرلمانية ويتناقى مع مقتضيات ممارستها علناً أمام الشعب.⁽²⁾

إلا أن هذا الرأي الأخير لم يلق قبولاً لدى الفريق الأول، الذي فند هذه الحجج، بأن التذرع في التعرض لتلك الأعمال ذات الطابع السياسي بالرقابة البرلمانية ما قد يفضي إلى الكشف عن سريتها وخصوصيتها، هو أمر مرفوض لأن السرية لا تجوز أن تكون عائقاً أمام ممارسة البرلمان لحقوقه الدستورية أو عائقاً يحول دون بسط أعضاء السلطة التشريعية لرقابتهم البرلمانية على تلك الأعمال، لا سيما إن كان بالمقدور الحفاظ على سريتها دون الإخلال بحقهم الدستوري في الرقابة عليها.⁽³⁾

(1) د. ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص 300. وانظر: د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، ط1، 1998، ص 206.

(2) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 11. وانظر: د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 67.

(3) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 20-21. وانظر: د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 50-51.

ثانياً: سلطات البرلمان إزاء لوائح الضرورة.

للبرلمان أن يبسط ولايته الكاملة على ما تصدره السلطة التنفيذية من لوائح تحوز من القوة القانونية ما يحوزه التشريع الصادر عن البرلمان ابتداءً، وبصورة استثنائية مؤقتة إلى حين انتفاء حالة الضرورة أو انعقاد البرلمان لعرضها عليه وممارسة رقابته عليها للتأكد من مدى توافقها مع أحكام الدستور ومدى توافر حالة الضرورة التي أدت بالحكومة إلى استخدامها لهذه السلطات الاستثنائية، ولتحديد سلطات البرلمان إزاء لوائح الضرورة، فإننا لا بد لنا من تحديد نطاق الرقابة البرلمانية حيال هذا النوع من اللوائح من حيث الزمان والموضوع على النحو التالي:

• النطاق الزمني لرقابة البرلمان على لوائح الضرورة:

النطاق الزمني لرقابة البرلمان على لوائح الضرورة هي المدة التي تحدد من خلالها الوقت الذي يجب على البرلمان ممارسة رقابته خلالها على هذه اللوائح، والوقت الذي يجب على المجلس التشريعي أن يقول كلمته الفصل بالنسبة لهذه اللوائح، وهو ما ذهب إليه المشرع الدستوري في المادة (70) من الدستور الدائم لدولة قطر حين أوجب على مجلس الشورى أن يصدر رأيه خلالها بالنسبة للمراسيم بقوانين التي يتخذها أمير البلاد خلال أحوال الضرورة الاستثنائية، والتي حددها الدستور بمدة لا يتجاوز حدها الأقصى أربعين يوماً من تاريخ عرضها على مجلس الشورى.⁽¹⁾

في حين لم توضح المادة (147) من الدستور المصري السابق، والمادة (71) من الدستور الكويتي المدة التي يجب على البرلمان أن يمارس رقابته خلالها على القرارات بقوانين التي

(1) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 449.

يصدرها رئيس الجمهورية أو أمير البلاد، حيث تركت هذه المواد الباب مفتوحاً إلى ما لا نهاية دون تحديد زمن معين يجب على البرلمان أن يتخذ قراراً بشأن هذه القرارات.⁽¹⁾

● النطاق الموضوعي للرقابة البرلمانية حيال لوائح الضرورة:

للبرلمان أن يبسط صلاحياته الكاملة وولاياته الأصلية على كل ما يصدر من لوائح أثناء أحوال الضرورة، من خلال بسط رقابته التشريعية على مدى توافر حالة الضرورة التي أدت بالحكومة لممارستها لهذه السلطات الاستثنائية، ولا يكون التحقق من مدى صحتها إلا من خلال التأكد من موافقة هذه السلطات الاستثنائية لكافة الشروط والمتطلبات التي اشترطها الدستور خلال أحوال الضرورة، والشروط والمعطيات التي يتم من خلالها تقدير مدى وجود حالة الضرورة، وتقدير جسامتها وما تستلزمها من إجراءات تتناسب ومدى خطورة الظروف المحيطة بالبلد وفحواها والآثار التي من المحتمل أن تنتج عنها في حال عدم التصدي لها. فطبيعة الدور الرقابي الذي يقوم به البرلمان على هذه اللوائح ليست مجرد رقابة سياسية بحتة، كما ادعى البعض، وإنما يجب فهمها على أساس أن البرلمان يسترد اختصاصه الطبيعي باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع أن يكون له حق التأكد من دستورية تلك الأعمال التي نُظمت بلوائح تشريعية أثناء غيابه، فمن يملك الصلاحيات الدستورية على جميع الموضوعات التشريعية بما لها وما عليها يملك حق مراقبة ومحاسبة من أُحيلت إليه

(1) د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة العربية، 1998، ص 453.

هذه الاختصاصات التشريعية مؤقتًا، ليقول كلمته الفصل إما بإقرارها أو إلغائها أو تعديلها على الموجه المبين في الدستور. (1)

هذا الأمر يوصلنا إلى خلاصة مفادها أن الرقابة البرلمانية حيال لوائح الضرورة تشمل كافة أوجه الرقابة بما فيها الملاءمة وهو ما يتيح للبرلمان سلطة تقديرية واسعة لتقرير صلاحية التشريع وبقائه كما هو أو إعادة النظر في تلك اللوائح في أي وقت يشاء، بحيث يكون له الحق في تعديلها أو الدفع بعدم صحتها وإلغائها متى ما دعت ظروف جديدة لذلك، وعليه فإن البرلمان كونه صاحب الاختصاص، ومن ثم تمتد السلطات الرقابية للبرلمان على اللوائح الضرورة من خلال ثلاثة أوجه رئيسية (2) هي:

- الوجه الأول: بحث مدى توافر الشروط الدستورية لإصدار لوائح الضرورة على أرض الواقع.
- الوجه الثاني: بحث ملاءمة إصدار هذه اللوائح ومدى تناسبها مع الظروف المحيطة بها.
- الوجه الثالث: تعديل هذه اللوائح بما يتلاءم والظروف التي استجدت أثناء عرضها على البرلمان، فمن يملك إصدار التشريع ابتداءً فإنه يملك سلطة تعديلها وإلغائها مستقبلاً متى دعت الظروف لذلك.

(1) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، مرجع سابق، ص 141، وانظر: د. حسين حامد محمود، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996، ص 194.

(2) . إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 453-454.

المطلب الثاني

تقدير الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

تقدير مدى أهمية الرقابة البرلمانية في الحياة التشريعية يبدأ بتحديد مدى نجاح هذه الرقابة في وظيفتها الدستورية المتمثلة في ضبط المنظومة التشريعية التي تحكم كافة التشريعات التي تُصدر في الدولة وفقاً للقواعد الدستورية الملزمة.

وفي سبيل ذلك لا بد لنا من البحث في مدى فعالية هذه الرقابة لمعرفة مكامن الضعف والقوة التي قد توصم بها قواعد تطبيقها أو آلية تفعيلها، ومن ثم محاولة البحث عن أنجع الحلول والوسائل التي من شأنها تعزيز دور هذه الرقابة من الناحيتين القانونية والعملية، لما لها من أهمية كبيرة ودور بارز في بناء الدول الحديثة التي تقوم على النظام الديموقراطي السليم والمنظومة القانونية. وعليه ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين، على النحو التالي:

الفرع الأول: مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية.

الفرع الثاني: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون القطري والمقارن.

الفرع الأول

مزايا وعيوب الرقابة البرلمانية

أولاً: مزايا الرقابة بواسطة البرلمان:

1. ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى اعتبار أن أبرز المزايا النظرية للرقابة البرلمانية أنها تُعد

رقابة وقائية كقاعدة عامة، أي أنها سابقة على إصدار القانون إعمالاً بالحكمة القائلة الوقاية

خير من العلاج، ومبررهم في ذلك أن هذه الرقابة تحقق ضماناً حقيقية لاحترام الدستور

باعتبارها تتيح فعالية أكثر من الرقابة اللاحقة على صدور القانون ونفاذه لكونها تمنع المخالفة الدستورية قبل وقوعها، فالحماية الوقائية من المنبع عن طريق الرقابة البرلمانية السابقة على صدور التشريع كفيلة بتفادي النتائج السلبية التي قد تنتج حال الاكتفاء بأسلوب الرقابة اللاحقة فقط، والتي قد تنور بسببها العديد من الصعوبات والإشكاليات القانونية من حيث تسوية الآثار الناتجة عن تطبيق نص قانوني مخالف للدستور بأثر رجعي.⁽¹⁾

2. هذه الرقابة التي تمارسها هيئة تشريعية تتسم بمرونة أكبر من الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري، كون الأخير يتسم بأنه أكثر محافظة وميلاً إلى التمسك بالأوضاع القائمة خلاف الهيئات ذات الطبيعة التشريعية التي يكون لديها ميل أكبر إلى التطوير، كما أن الرقابة البرلمانية ليست عملية قانونية محضة بل هناك عناصر سياسية تخالطها خاصة ما تعلق منها بالآثار التي تترتب على ممارستها.⁽²⁾

3. أن وجود الرقابة البرلمانية باعتبارها رقابة وقائية من شأنه أن يحافظ على مركز أو مكانة المشرع في النظام الأساسي أكثر من الرقابة القضائية اللاحقة، فضلاً عن أن هذه الرقابة الوقائية تجنب الوقوع في الصعوبات التي قد تظهر في نطاق الرقابة القضائية اللاحقة على صدور القانون ونفاذه في النواحي العملية والتطبيقية على المدى البعيد، وخاصة في مجال الأثر الرجعي لها وما يترتب على ذلك من حقوق مكتسبة للأفراد.⁽³⁾

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 417. وانظر:

د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1959، ص 155.

(2) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة، الكتاب الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 250.

(3) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 142-143.

ثانياً: عيوب الرقابة بواسطة البرلمان:

1. يُعد هذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين ذا طبيعة قانونية في الأساس، وعليه فإنه من المفترض فيمن يتولى هذه الرقابة أن يكون صاحب مؤهلات وكفاءة قانونية خاصة تؤهله لممارسة هذه المهمة، لإعطائه المكنة القانونية على فهم أحكام الدستور نصاً وروحاً، وهو أمر غير متوفر عادةً في أعضاء الهيئات البرلمانية المكلفين بالرقابة على دستورية القوانين التي تشكل في موضوعها وأساسها عملية قانونية تستهدف بشكل أساسي تحديد مدى مطابقة القوانين أو مخالفتها لأحكام الدستور من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وهو ما يفتقده أعضاء البرلمان الذين تغلب الاعتبارات السياسية في عملهم على الاعتبارات القانونية،⁽¹⁾ فالكفاءات والمؤهلات ذات الطبيعة القانونية لا تخلو من التعقيدات القانونية التي لا تتأتى لغير القضاة أو فقهاء القانون بمباشرتها، ولا يشفع لذلك تحلي أعضاء البرلمان بما لهم من خبرات سياسية وعملية الكفاءة القانونية الكافية للبحث في مدى دستورية القوانين، فميلهم في تقدير القوانين إلى النواحي والاتجاهات السياسية ومحاولة ملاءمتها أكثر مع النواحي العملية والواقعية لا فكاك منه، وهو ما سيؤدي في النهاية إلى تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية.⁽²⁾

2. من الجوانب الأخرى التي يُعاب عليها هذا النوع من الرقابة هو افتقاد أعضائها من الهيئة السياسية "البرلمان" الحياد اللازم والاستقلال اللذان يتوافران في رجال القضاء أثناء ممارستهم للرقابة الدستورية على القوانين، مما يضعف تأثير الرقابة البرلمانية إلى حد كبير مقارنة

(1) د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 185.

(2) د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، الجزء الأول، ط2، مطبعة الجامعة السورية، 1957، ص 273.

بالرقابة القضائية، خاصةً إذا ما كان أعضاء البرلمان يحركهم اتجاه سياسي معين أو نزعات حزبية حتى وإن كانوا أعضاء منتخبين من الشعب، فالعمل البرلماني بما له من طابع سياسي يسيطر عليه نواب البرلمان بما يغلب لديهم من توجهات فكرية وأجندات حزبية وعرقية لا شك أنها تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على العمل الرقابي للبرلمان، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى تفاقم الصراع بين أقطاب البرلمان وبث الاضطراب السياسي في قراراته.⁽¹⁾

3. إذا كان الغرض من الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين واللوائح هو وضع حد لطغيان واستبداد السلطات التنفيذية فلا أقل من أن يتمتع أعضاء البرلمان بالاستقلالية والحياد الكافي الذي يحول دون تغليب النزوات الفردية والحزبية على المصالح العامة بصورة استبدادية لا تعكس تطلعات الشعوب، فتغدو مهمة الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين على غير إرادة المشرع وغير منتجة لأثرها التي يتطلبها الدستور بما يشكل خطرًا على روحه ومبادئه، ومن ثم فإن إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى البرلمانات، قد يؤدي إلى عدم اقتصار هذه الرقابة على البحث في النواحي القانونية للنص الدستوري محل الرقابة، بل قد تمتد هذه الرقابة لتشمل ملاءمة القوانين مع النواحي والاعتبارات الشخصية والحزبية.⁽²⁾

الخلاصة:

(1) د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 155-156.

(2) د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 309. وانظر: د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 185-186.

نتيجة لجميع ما قيل بصدد الرقابة البرلمانية أو بواسطة هيئة رقابية، فإنه لا شك في كون الرقابة الوقائية من الناحية المنطقية أفضل من الرقابة العلاجية، فدور البرلمان في منع المخالفة الدستورية قبل وقوعها يضيف على هذا النوع من الرقابة فعالية أكبر من الرقابة العلاجية، فالمنطق في الحياة التشريعية يحتم بأنه من الأفضل أن نمنع صدور التشريع غير الدستوري بدلاً من إلغائه بعد صدوره، وبالتالي فإن الرقابة السابقة على الدستورية تحقق نوعاً من الاستقرار الدستوري متى ما سنت جميع التشريعات على أسس دستورية سليمة، الأمر الذي يؤدي إلى تقادي أضرار التطبيق العملي في حياة الدول والأفراد.⁽¹⁾

الفرع الثاني

تقدير الرقابة البرلمانية في القانون القطري والمقارن

لا تقتصر وظائف البرلمان في الوقت الحالي على الوظيفة التشريعية وحسب وإنما تعد الرقابة التي تمارسها هذه البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها من أهم وظائفها التي تستوثق من خلالها أداء الحكومة لمهامها وعدم تعديها على اختصاصات السلطات الأخرى، وتتأتى أهمية هذه الوظيفة في كونها من المهام الأساسية للبرلمانات في الأوقات العادية اتساقاً مع القاعدة القانونية البديهية التي تقضي بأنه لا سلطة بدون مسؤولية، ومن ثم فإن تقدير أهميتها ومدى فعاليتها في الظروف الاستثنائية لهو من باب أولى، وعليه فإننا سنحاول البحث في مدى فعالية الاختصاص الرقابي للبرلمانات على دستورية القوانين واللوائح في الدستور القطري والمقارن، من خلال تقسيم هذا الفرع إلى:

(1) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة، مرجع سابق، ص 249.

أولاً: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون المقارن.

ثانياً: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون القطري.

أولاً: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون المقارن:

• موقف المجلس الدستوري الفرنسي من الرقابة السياسية على لوائح الضرورة:

تنقسم اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة السابقة على دستورية القوانين وفقاً لدستور الجمهورية الفرنسي الحالي 1958 لاختصاصات وجوبية وأخرى جوازية، حيث نصت المادة (61) فقرة أولى منه على أنه "يجب أن تُعرض القوانين النظامية قبل إصدارها، وكذلك لوائح مجلسي البرلمان قبل وضعها موضع التطبيق، على المجلس الدستوري الذي يفصل في شأن موافقتها للدستور". والذي يتضح من هذا النص أن الرقابة الوجوبية للمجلس تنصب فقط على القوانين الأساسية واللوائح البرلمانية، حيث توصف القوانين الأساسية بأنها قوانين نظامية أو بالقواعد الدستورية التبعية بالنظر إلى الموضوعات التي تعالجها والمتعلقة بنظام الحكم وحقوق الأفراد كما توصف بأنها قوانين مكملة للدستور لأنها تتضمن الأحكام التفصيلية لما أجمله الدستور، أما اللوائح البرلمانية فإنها وإن كانت أدنى من القواعد الأساسية إلا أن لها أهمية وتأثيراً كبيراً في سير الشؤون العامة مما أخضعها الدستور للرقابة الوجوبية على دستورتها أمام المجلس الدستوري.⁽¹⁾

(1) د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، الوجيز في القانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 48-50. وانظر: محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، 1987، ص 128-129.

كما يتضح من المادة ذاتها بأن الرقابة الوجوبية التي يمارسها المجلس الدستوري سواء على القوانين الأساسية أو اللوائح البرلمانية تُعد رقابة وقائية أي بعد إقرارها من قبل البرلمان وقبل إصدارها بالنسبة للقوانين الأساسية أما بالنسبة للوائح البرلمانية فإن هذه الرقابة تُعد رقابة وجوبية من قبل المجلس تنصب عليها بصورة وقائية أي تكون سابقة على تطبيقها.⁽¹⁾

إلا أنه على خلاف الاختصاصات الوجوبية المقررة للمجلس الدستوري فإن له اختصاصات جوازية بالنسبة للتشريعات العادية والمعاهدات الدولية وحماية النطاق اللائحي من اعتداء السلطة التشريعية، بمعنى أن المجلس الدستوري لا يمكنه تفعيل دوره الرقابي إلا بناءً على طلب مقدم اختياريًا من قبل جهات معينة، فالقاعدة العامة التي تحكم اختصاص المجلس الدستوري لهذا النوع من القواعد القانونية تتمثل في عدم جواز تصدي المجلس الدستوري لفحص الدستورية إلا بطلب أو دعوى تُرفع أمامه بالإجراءات المقررة قانونًا عن السلطة المختصة بذلك سواء كانت التشريعية أم التنفيذية.⁽²⁾

أما بالنسبة لدور المجلس الدستوري الرقابي على دستورية اللوائح والتدابير الاستثنائية التي تصدرها السلطة التنفيذية وفقًا للمادة (16) من دستور 1958 فإنها لا تدخل ضمن إطار القوانين البرلمانية التي تخضع للرقابة الوقائية من جانب المجلس الدستوري، على اعتبار أن هذه اللوائح تخضع للرقابة القضائية الإدارية المناطة إلى مجلس الدولة الفرنسي والتي لا تقتصر الرقابة فيها على رقابة المشروعية وحسب بل تكون الرقابة فيها رقابة تفحصية بالمعنى الواسع

(1) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 329-330.

(2) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 331-332. وانظر: د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة، مرجع سابق، ص 244.

بحيث تمتد فيها الرقابة لتقدير مدى تطابق اللائحة مع أحكام الدستور ومدى ملاءمتها وحالة الضرورة التي صدرت بشأنها، لكن وعلى الرغم من عدم اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية ما يتخذه رئيس الجمهورية من لوائح استثنائية وفقاً للمادة (16) من الدستور، إلا أن الدستور الفرنسي أوجب في إجراءات إصدارها أخذ رأي المجلس الدستوري قبل إصدارها من الرئيس، ومفاد ذلك أن المشرع الفرنسي وإن قرر تحجيم دور المجلس الدستوري واقتضاه على الدور الاستشاري غير الملزم لرئيس الجمهورية إلا أنه لم يغفل دور المجلس الدستوري تجاه هذه اللوائح لما لها من خطورة وأهمية نظير تمتعها بالقوة القانونية والتي لا يمكن إقرارها إلا بعد أخذ رأي المجلس الدستوري فيها.⁽¹⁾

• موقف مجلس الأمة الكويتي من الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين الصادرة طبقاً لحالة الضرورة:

تقلدت معظم الدساتير العربية بمظاهر النظام البرلماني الذي يقوم على استقلال كل من السلطين التشريعية والتنفيذية استقلالاً مبنياً على التعاون بينهما والذي كان له الأثر الواضح في تنظيم الرقابة المتبادلة بين كلا السلطين التشريعية والتنفيذية، وفي هذا الجزء سنكتفي بالإشارة إلى أحد هذه النظم العربية وهو الدستور الكويتي كنموذج مُقارب للدستور القطري في تنظيم مسألة الرقابة البرلمانية في نُظمها الدستورية على أعمال السلطة التنفيذية خلال أحوال الضرورة.⁽²⁾

(1) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 363-364.

(2) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 537.

طبقاً لذلك توجب المادة (71) من الدستور الكويتي الحالي على أمير البلاد عرض هذه القرارات على مجلس الأمة في غضون مدة معينة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور لكي يبسط البرلمان ولايته الكاملة عليها من خلال تقدير مدى توافر حالة الضرورة التي أدت إلى استخدام الأمير لسلطاته الاستثنائية، فلمجلس الأمة الكويتي باعتباره من يملك صلاحية الرقابة على هذه القرارات الاستثنائية، كامل الولاية في النظر بمدى توافر ما نص عليه الدستور الكويتي من شروط وتدابير تتطلبها حالة الضرورة والتي تتيح بموجبها لأمير البلاد مباشرة سلطاته الاستثنائية في مقابل بسط مجلس الأمة لسلطاته الرقابية في تحديد مدى توافر حالة الضرورة ومدى توافقها وتناسبها من حيث جسامتها وفحواها مع ما يتم اتخاذه من إجراءات استثنائية وما آلت إليه من آثار، فمجلس الأمة باعتباره الهيئة التي تملك الولاية الأصلية بالتشريع له الحق في إعادة تقدير كافة العناصر والملاءمات التي كان قد قدرها أمير البلاد للتحقق من مدى صحة حالة الضرورة وجديتها في ذلك الوقت، ومعنى ذلك ولازمه أن للمجلس التشريعي (البرلمان) أن يعيد تقدير وتقييم كل عناصر القرارات بقوانين منذ لحظة عرضها عليه ليتسنى له إخضاع هذه القرارات لكل ما يملكه من سلطات دستورية وصلاحيات تقديرية تقتضيها عملية إصدار التشريع، فرقابة البرلمان على هذه اللوائح ليست مجرد رقابة سياسية بحتة وإنما يجب فهمها على أساس كون البرلمان سلطة نيابية عن الشعب، له كامل الحق في استرداد اختصاصه الدستوري الأصيل، بما فيها ذلك اللوائح التي تحمل صبغة تشريعية تماثل في قوتها وإلزاميتها القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان، والتي تصدر في صورة قرارات بقوانين أثناء غياب الأخير، ومن ثم يحق له الدفع بإلغائها أو تعديلها بما يتناسب والظروف الجديدة التي ألمت بالبلاد، بحيث

تشمل هذه الرقابة البرلمانية كافة أوجه الرقابة بما فيها رقابة الملاءمة، بمعنى يحق للأصيل وهو المجلس التشريعي بسط رقابة شاملة على هذه القرارات بقوانين بوصفه صاحب الحق الأول والأخير في العملية التشريعية.⁽¹⁾

ثانياً: تقدير الرقابة البرلمانية في القانون القطري:

البحث في حقيقة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري يقتضي منا بدايةً الوقوف على طبيعة هذا النظام، بين كونه نظاماً برلمانياً يقوم على أساس الفصل بين السلطات مع وجود تعاون في الأدوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو نظاماً رئاسياً يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية وذلك من خلال حصر كافة اختصاصاتها في شخص الرئيس أو الأمير الذي تكون له المكنة الأكبر والأوسع في إدارة شؤون الحكم بنفسه في البلاد.⁽²⁾

ومن هذا المنطلق فإن تحديد طبيعة النظام القطري يستوجب منا البحث في أحكام ووسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية الواردة في النظم الدستورية القطرية منذ نشأتها وإلى حين استقرارها بصدور دستور البلاد الدائم الصادر سنة 2004، بُغية رصد النصوص الحاكمة في تفعيل هذه الرقابة وآلية تنظيمها ومقارنتها بما آلت إليه اليوم في هذا الدستور الدائم وتحديد مدى جدواها في تحقيق الهدف المنشود منها وهو ضمان احترام أحكام الدستور وروحه.

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 97. وانظر: د. حسين حامد محمود، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، مرجع سابق، ص 194. وانظر: د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 450-453.

(2) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 70.

بدايةً يمكننا القول أن الباحث في تاريخ المجالس التشريعية منذ نشأتها في دولة قطر سيجد أنها مرت بتطورات ومراحل عديدة ارتبطت وجودًا وعدمًا بالظروف السياسية والمنعطفات التاريخية التي كانت تلم بالبلاد والمنطقة وما كانت تؤول إليه كل حقبة تاريخية عاصرتها السلطة الحاكمة في إمارة قطر على حدة، والتي بالإمكان أن نستشف منها الآثار القانونية التي تركتها في تطور مسار الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والتي تميزت بنوع من التدرج إن صح التعبير للدور الرقابي لهذا المجلس، والذي مهد الطريق أمام المُشرع القطري في الدستور الدائم لتبني سمات النظام البرلماني في تفعيل دور الرقابة البرلمانية القائم على توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون فيما بينهما.

وقرينة ذلك أن صلاحيات المجلس في ظل الأنظمة الأساسية المؤقتة كانت تتصرف إلى المساهمة بالرأي في معاونة الأمير ومجلس الوزراء في صورة توصيات تفتقر إلى عنصر الإلزام، إلا أن ذلك يجب ألا يُقلل من أهميته في المراحل الأولية كتجربة جديدة تُمارس لأول مرة في البلاد والتي كانت بحاجة أثناء تلك المراحل إلى بعض الوقت لتأهيل الشعب على النظام الديمقراطي والحياة النيابية، لينضج من خلالها الإدراك السياسي للشعب في الممارسة الديمقراطية والمشاركة السياسية في ظل حكم البلاد، الأمر الذي فرضت معه تلك المراحل تدرجًا مطلوبًا وتأنياً مناسبًا لكل مرحلة من المراحل التي مر بها النظام السياسي في قطر.

هذا التدرج في مسار الرقابة البرلمانية صاحبه تطور في تكوين مجلس الشورى وآلية تشكيله واختصاصاته القانونية وأدواره السياسية، من كونه مجرد هيئة استشارية⁽¹⁾ تُعاون أمير البلاد في

(1) طبقًا لما أقرته المادة 40 من النظام الأساسي المؤقت المعدل والتي نصت على: "ينشأ مجلس الشورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويُسمى هذا المجلس (مجلس الشورى)، ويُعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات".

الرأي والمشورة فيما يصدره من قوانين (باعتباره رئيس السلطة التشريعية من الناحية العملية في ذلك الوقت) إلى مجلس تشريعي ورقابي يملك أدواره الدستورية الأصلية.⁽¹⁾

● تقدير الرقابة البرلمانية في النظام الأساسي المؤقت:

كانت أول ملامح بدايات العمل الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري مع ولادة أول نظام أساسي مؤقت عدّ بمثابة أول وثيقة دستورية للبلاد، حيث حددت أحكام المادة (51) منه على اختصاص مجلس الشورى، والتي تضمنت بعض الاختصاصات التي تمثل شكلاً من أشكال العمل الرقابي على أعمال الحكومة، وإن كانت لا ترقى في إلزاميتها للدور الرقابي الذي تملكه المجالس البرلمانية بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات التي تحوز فيه السلطة التشريعية الفاعلية الدستورية التي تُمكنها من أن تطل بسلطتها الرقابية أعمال الحكومة فيما تصدره من لوائح تشريعية بإلغاء أو تعديل.

حيث تضمنت المادة (51) من النظام الأساس المؤقت ثلاث مسائل رئيسية وهي صلاحية مجلس الشورى في مناقشة ما تقترحه الحكومة من مشروعات قوانين على أن يضع توصياته عليها، بالإضافة إلى صلاحيته في طلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء أو من الوزراء، بالإضافة إلى تنظيم النظام الأساسي المؤقت في المادة (60) منه على مسألة حضور الوزراء لجلسات المجلس وإمكانية توجيه سؤال إليهم، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة المذكورة على أنه: "يجوز أن يحضر الوزراء جلسات المجلس ولجانه كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاص وزاراتهم"،

⁽¹⁾ د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 20. وانظر: د. رعد ناجي الجده، النظام الدستوري لدولة قطر، مرجع سابق، ص 201.

أما بالنسبة لتوجيه الأسئلة للوزراء فطبقاً لللائحة الداخليّة الخاصة بمجلس الشورى والصادرة بالقانون رقم (6) لعام 1979 فإن لكل عضو من أعضاء المجلس وفقاً للمواد من (89) إلى المادة (97) أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالاً مكتوباً بقصد استيضاح أمر مُعين من الأمور المعروضة على المجلس.⁽¹⁾

هذه الأدوات الرقابية وإن كان لها ما لها من الطابع الدستوري لإقرارها في النظام الأساسي المؤقت المعدل وتنظيم تفعيلها بقانون اللائحة الداخليّة لمجلس الشورى، إلا أن هذه الأدوات لم يكن لها أي تأثير قانوني على ما تصدره الحكومة من مراسيم بقوانين وعلة ذلك كما سبق بيانه اقتصار المُشرع الدستوري آنذاك على الاعتراف بالصفة الاستشاريّة المحضّة لهذا المجلس خالية من طابع الإلزام،⁽²⁾ ومن ثم لم يكن للمجلس بأي شكل من الأشكال سلطة إلغاء أو تعديل ما تصدره الحكومة من مراسيم بقوانين ولا يدعو دوره تجاهها سوى إقرارها كما هي أو رفضها وإن كان رفضها لا يرتب أي أثر على صحة نفاذها، والقول بذلك يؤكد الدور الحقيقي للمجلس في ظل النظام الأساسي كـمجلس استشاريّ بالأساس يخالف الدور التشريعي والرقابي في المجالس النيابيّة المعمول بها في أنظمة الدول القائمة على النظم الدستوريّة الحديثة.

• تقدير دور الرقابة البرلمانيّة في الدستور الدائم:

(1) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 26-27.

(2) د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 23.

خلاف ما كان معمولاً به في الأنظمة المؤقتة السابقة قرر الدستور الدائم لمجلس الشورى دوراً أكبر عما كان مقرراً له آنذاك من كونه سلطة استشارية مساعدة للأمير إلى سلطة دستورية لها الولاية التشريعية على كافة التشريعات الصادرة في الدولة والولاية الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وعلى كافة تصرفاتها، وهو ما مثل نقلة نوعية كفلت للمجلس الاستقلال بوظائفه التشريعية والرقابية مقارنة بما كان عليه الوضع في الأنظمة المؤقتة، الأمر الذي أطل معه كيان السلطة التشريعية بمفهومها الدستوري لدى الأنظمة المعاصرة والحديثة.

وعملاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي عُد من أهم الأسس التي بنى النظام الدستوري القطري عليها أركانه في دستوره الدائم، ونموذجاً قريباً من النظام البرلماني الذي احتذى به كنظام لتوزيع السلطات فيه، وإن كان القول بذلك لا يعني الجرم بتبنيه كافة أركان هذا النظام بمفهومه المتعارف عليه لدى فقهاء القانون، إلا أننا لا يمكننا في الوقت نفسه أن ننفي بالكلية نية المشرع القطري في إرساء كيان الدولة القائم على أسس توزيع السلطات العامة على هيئات ثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) ذات طابع متوازن لا تختل معها مبادئ استقلالية كل منها عن الأخرى ولا يحكمها الجمود المعطل للتعاون فيما بينها في ظل رقابة متبادلة مُرادها تحقيق الصالح العام وفق هيكله دستورية متزنة، ففي الوقت الذي أعطى الدستور الدائم لمجلس الشورى الحق الأصيل في التشريع دون غيره⁽¹⁾ فضلاً عن حقه في

(1) حيث نصت المادة (61) من الدستور الحالي لدولة قطر بأن: "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور" كما ونصت المادة (76) كذلك على أن: "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور".

الرقابة على ما تصدره الحكومة من أعمال وما تتخذه من إجراءات، فقد حرص في الوقت ذاته على استقرار السلطة التنفيذية بوصفها العمود الفقري في الدولة الحديثة حين أحاط هذه الرقابة البرلمانية بعدد من الضوابط بشكل لا يُهدر فيها مبدأ المسؤولية الوزارية من جهة ولا أن تتم فرضها من قبل البرلمان متى شاء بصورة تعطل معها استتباب واستقرار العمل الحكومي من جهة أخرى.⁽¹⁾

والذي يمكن أن نستشفه من أحكام الدستور الدائم المنظمة لوظيفة الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية وما تصدره من تشريعات لاثنية أنها صلاحيات دستورية متمركزة بيد مجلس الشورى باعتباره صاحب السلطة الأصلية بالتشريع والممثل الشرعي عن الشعب ومن ينوب عنه في محاسبة الحكومة عن أي تقصير أو انحراف غير دستوري في أداء عملها، ومؤدى ذلك بالضرورة خضوع كافة الأعمال الصادرة عن الحكومة للرقابة البرلمانية التي لا تقتصر الرقابة فيها على ما تتخذه السلطة التنفيذية بصفتها الإدارية وإنما تمتد لتشمل كافة الأعمال والإجراءات الصادرة عنها سواء تلك التي توصف كونها ذات طبيعة إدارية أو ذات طبيعة تشريعية كالمراسيم بقوانين التي تصدر في أحوال الضرورة، لتُترجم هذه الرقابة البرلمانية صوت الشعب المعبر عن رأي الأمة في حكم شؤون البلاد.

ومظاهر الوسائل الرقابية في الدستور القطري تتجلى فيما يملكه مجلس الشورى من أدوات وسلطات رقابية تمكنه من تفعيل دوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الإجراءات التقليدية في الأنظمة البرلمانية المتمثلة بحق إبداء الرغبات في المسائل العامة، وحق توجيه الأسئلة إلى الحكومة بمختلف أعضائها من الوزراء المختصين، وحق تقديم

(1) د. رعد ناجي الجده، النظام الدستوري لدولة قطر، مرجع سابق، ص 168.

الاستجواب إلى وزراء الحكومة بمختلف أعضائها وهو ما يحمل معنى محاسبة الحكومة في إحدى سلطاتها، لا مجال لذكرها بالتفصيل، وإنما سيقصر تركيزنا بالبحث على نطاق الرقابة البرلمانية حيال المراسيم بقوانين الصادرة في أحوال الضرورة الاستثنائية طبقاً للمادة (70) من الدستور الدائم والتي حددت نطاق ممارستها وتفعيلها والتي يمكن تلخيصها في نطاقين:

أولاً: النطاق الزمني لرقابة مجلس الشورى على المراسيم بقوانين، والمتمثلة في المدة الزمنية التي يجب على المجلس أن يقول كلمته الفصل فيها، حيث حددتها المادة المذكورة بمدة لا تتجاوز في حدها الأقصى أربعين يوماً من تاريخ عرضها على مجلس الشورى.

ثانياً: النطاق الموضوعي لرقابة مجلس الشورى على المراسيم بقوانين، وفحوى هذه الجزئية يقوم صلاحية مؤداها إتاحة المجال لصاحب الولاية العامة والاختصاص الأصيل بالتشريع - مجلس الشورى - في البحث في مدى توافر حالة الضرورة التي دعت لإصدار هذه المراسيم من خلال تقدير كافة العناصر والملاءمات التي كانت قد قدرتها السلطة التنفيذية وقت إصدارها لهذه المراسيم، ومفاد ذلك ولازمه أن يبحث البرلمان تقدير وتقييم كل عنصر من عناصر الظرف الاستثنائي، لتقدير مدى توافقها وتناسبها مع ما أصدرته سلطات الضرورة من مراسيم وما اتخذته من إجراءات سعت من خلالها للتصدي لهذا لظرف الضرورة هذا.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على لوائح الضرورة

إن الرقابة على دستورية القوانين وبصورة رئيسية الرقابة القضائية لها أهمية كبيرة في النظام القانوني والسياسي والاجتماعي لدولة الدستور، والتي تقوم على عناصر عديدة على رأسها احترام الدستور والخضوع له وإنزاله منزلة القانون الأعلى والأسمى على أي منظومة قانونية معمول بها في الدولة، وعليه فإن مظاهر الاحترام لن تتحقق ما لم ترتبط بجزاءات واقعية تُفرض على القواعد القانونية حال مخالفتها للدستور شكلاً أو موضوعاً، فالدستور لكي يكون حياً ينبغي أن تطبق في الواقع جميع أحكامه الشكلية والموضوعية، بمعنى أدق وجوب تطابق جميع القواعد التشريعية في الدولة والمطبقة من سلطاتها العامة مع الوثيقة الدستورية التي تقف في سقف المنظومة القانونية المتدرجة، ولكي يتم ضمان هذا التطابق فقد اتجهت الغالبية العظمى من الأنظمة الدستورية الحديثة والمعاصرة إلى تبني الرقابة على دستورية القوانين تأكيداً لمبدأ سمو الدستور من خلال إقراره ضمن المبادئ الدستورية المسلم بها على سائر القواعد القانونية الأخرى حماية لأحكام الدستور وروحه والتي تفوق في أهميتها أهمية إعداد الدستور وإقراره، والواقع أن الدستور بغير هذه الرقابة يفقد كل أهمية في المحافظة على الحدود الدستورية لسلطات الدولة العامة وسيادة القانون ويحول دون كفالة العدالة وتحقيق المساواة في المجتمع الديمقراطي.⁽¹⁾

(1) د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص 151. وانظر: د. ثروت بدوي، أثر تعديل المادة 76 من الدستور على نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 7. وانظر: د. إبراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1998، ص 501.

لذا كان لأهميَّة القضاء الدستوري ووجوده في أي نظام دستوري وسياسي في الدولة صور واضحة تتجلى في أهميتها الجوهرية من حيث شكل وهيئة البناء القانوني لهذه الدولة، فوجود الرقابة القضائية في النظام القانوني لدولة الدستور يُبنى بما لا يدع مجالاً للشك عن قيام كيان مؤسسي حارس يكفل صيانة أحكام الدستور ويضمن علوها على كافة سلطات الدولة، كون الرقابة القضائية تعد أبرز أوجه الرقابة الدستورية لتعلق هذا النوع من الرقابة بحياديَّة واستقلال القضاء الذي بالنهاية سيرقى بعدالة التحول الجذري من نظام الحكم المطلق إلى نظام الحكم المقيد في ظل الدولة القانونية التي يقف الدستور في قمة هرمها القانوني.⁽¹⁾

والواقع العملي الذي استقر عليه مفهوم الدولة الحديثة في الرقابة على دستورية أعمال السلطات العامة أن تخضع جميع هذه الأعمال للرقابة القضائية بغض النظر عن العمل محل الرقابة ما إذا كان قانوناً أو لائحة، فنطاق الرقابة القضائية أكثر اتساعاً مقارنة بالرقابة البرلمانية التي قد لا تلم بكافة أدوات الرقابة الدستورية، علاوة على ما قد يعتري الأخيرة من شلل في فعالية رقابتها على الحكومة متى كان البرلمان مستنداً في تشكيله لأغلبية برلمانية موالية للحكومة تُصادق على جميع أعمالها، ومن ثم يُصار إلى إعمال الرقابة القضائية وتفعيلها بصفتها صاحبة الولاية الأصلية التي يناط بها إحقاق الحق وترجيح الكفة لجانب العدل والحق، فهي الوسيلة الأنجع لحماية مبدأ سمو الدستور والحارس الأمين في تطبيق القانون، الحصن الحصين لحقوق الأفراد وحياتهم العامة من سطوة السلطة ونفوذها.⁽²⁾

(1) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 9.
(2) د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مكتبة النصر، جامعة القاهرة، 1992، نقلاً عن د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 3.

ومن هذا المنطلق فإن الرقابة القضائية على الدستورية لا تقتصر على القواعد القانونية الصادرة عن سلطة التشريع وحسب بل تشمل اللوائح ذات الصبغة التشريعية التي تصدرها السلطات التنفيذية في أحوال الضرورة لاتصافها بالعمومية والشمولية أثناء تطبيقها، ولا اعتبارها عنصراً من عناصر مبدأ المشروعية، وعليه فإن خضوعها والتزامها بأحكام الدستور يُعد أمراً وجوبياً لا يجوز الخروج عنه أو مخالفته،⁽¹⁾ لذا ارتأينا هذا المبحث دراسة موضوعين أساسيين هما:

- **المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.**
- **المطلب الثاني: تقدير الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.**

المطلب الأول

مضمون الرقابة القضائية على لوائح الضرورة

إن الرقابة على دستورية القوانين هي عملية ذات طبيعة خاصة تترتب عليها العديد من الآثار المهمة في مجالات الحياة المختلفة، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة طمس الطابع القانوني التي تنزي به عملية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح الأمر الذي من شأنه أن يؤكد أن أساس المشكلة التي تُثيرها هذه الرقابة هي في مدى اتفاق أو عدم اتفاق القانون أو اللائحة مع قواعد الدستور وأحكامه السامية، أي أنها مشكلة تتعلق أساساً بحل التنازع بين قاعدتين قانونيتين إحداهما تحتل مركزاً أسمى في سلم القواعد القانونية.⁽²⁾

(1) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة، مرجع سابق، ص 19-20.
(2) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 52. وانظر: د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 42.

فالدولة بكافة سلطاتها عند قيامها بوضع القوانين واللوائح إنما تتبع قواعد معينة تنص عليها الدساتير، وهي بذلك مقيدة بحدود مرسومة لها لا يجوز شرعاً الخروج عليها، ومن ثم تبدو ضرورة وجود رقابة قضائية على تصرفاتها سواء أكانت قوانين أم لوائح، ومن هذا المنطلق سنبحث من خلال هذا المطلب مسألة مفهوم الرقابة القضائية ومن ثم تقييمها بالنظر إلى مزاياها والانتقادات التي وجهت لها، وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية.

الفرع الثاني: تقدير الرقابة القضائية.

الفرع الأول

مفهوم الرقابة القضائية

لكي نبين مفهوم الرقابة القضائية على أكمل وجه لا بد لنا أن نشير إلى مفهوم هذه الرقابة من خلال ما يُعرف لدى الفقه الشائع برقابة دستورية القوانين واللوائح، حيث يُعرفها أحد الفقهاء في أبسط تعريف لها بأنها "العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون مُتفقة مع أحكام الدستور"⁽¹⁾ والذي يُفهم من ذلك أن الدستور كونه الوثيقة التي تتضمن القواعد التي تنظم العلاقة بين السلطات وتحوز المبادئ التي تسمو على جميع القواعد الأخرى، لا بد وأن تكون حاکمة لهذه السلطات في كافة أعمالها وتصرفاتها، الأمر الذي يترتب عليه حال مخالفتها توقيع جزاء بطلانها بغض النظر عن الجهة التي تتولى توقيع هذا الجزاء ما إذا كانت جهة سياسية أم هيئة قضائية وهو ما يطلق عليه رقابة دستورية القوانين واللوائح، لتحقيق مضمين مبدأ سمو أحكام الدستور على كافة

(1) د. عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس، أميرة للطباعة، القاهرة، 1994، ص 32.

القوانين واللوائح أيًا كانت السلطة التي باشرت إصدارها، ولتضمن احترام كافة السلطات لقواعد الدستور الشكلية والموضوعية، فضلاً عن احترامها لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يحمل القواعد الأدنى على احترام قواعد الدستور العليا.⁽¹⁾

ويستوي بعد ذلك أن تمارس هذا النوع من الرقابة جهات قضائية مكونة من محكمة واحدة متخصصة أو مجموعة محاكم داخل الدولة على أن يتم ممارسة هذه الرقابة بعد صدور القانون أو اللائحة، كونها تُعد رقابة لاحقة على صدور القانون أو اللائحة، على أنه تجدر الإشارة إلى أن قيام الرقابة القضائية لا يعني بالضرورة وجود نص دستوري تنشأ بموجبه، بل إن وجودها أمر أساسي حتى في غياب النص الدستوري، فهذا النوع من الرقابة يمثل أحد أهم الوظائف الأساسية للسلطة القضائية وبالتالي لا حاجة لنص يُقر شرعيتها.⁽²⁾

بالنسبة لمفهوم الرقابة القضائية فقد تنوعت التعريفات وتعددت من قبل فقهاء القانون، حيث يُعرفها أحدهم بأنها: "رقابة قانونية يقوم بها قاض مهمته مهمة قانونية وهي التحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور، والتعرف على ما إذا كان البرلمان المنوط به التشريع قد التزم الحدود التي رسمها له الدستور أم جاوزها وخرج عن نطاقها"⁽³⁾

في حين ذهب آخر إلى تعريف الرقابة القضائية بأنها: "إعطاء القضاء الحق في تقرير مدى مطابقة القانون مع الدستور".⁽⁴⁾

(1) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص 52-53.

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 10.

(3) د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 74.

(4) د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، بدون دار نشر، 3003-3004، ص 290.

كما يذهب ثالث إلى تعريفها بأنها: "إسناد مهمة التحقق من مدى مطابقة القوانين المختلفة للدستور إلى القضاء".⁽¹⁾

ويعرفها الأستاذ الدكتور السيد صبري بأنها: "قيام سلطة مختصة ومستقلة عن السلطة التشريعية بالحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية".⁽²⁾

في حين يعرفها الأستاذ الدكتور رمزي طه الشاعر بأنها: "إعطاء الحق للقاضي أن يتحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور، لكي يقف على مدى تجاوز البرلمان لحدود الاختصاصات التي حددتها له النصوص الدستورية"⁽³⁾

وخلاصة ما سبق استعراضه من تعاريف يمكننا الوصول إلى أن المعني بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح: "هي البت في مصير قانون أو لائح ما من حيث كونها دستورية أم غير دستورية على أن يُناط ذلك بالأساس إلى هيئة قضائية ذات استقلالية وحيادية، يكون لها دون غيرها صلاحية ممارسة هذه الرقابة متى ما تبين لها الشك في دستورية أحد التشريعات".

(1) د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص 120.

(2) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العليا، القاهرة، 1956، ص 146.

(3) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 93.

الفرع الثاني

تقدير الرقابة القضائية

قبل الخوض في موضوع تقدير الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح لا بد لنا أن ننظر في طبيعة هذه الرقابة القضائية هل هي محض رقابة قضائية تمارسها هيئات قضائية بصورة قانونية صرفة، أم أنها مزيج في حد ذاتها بين الرقابة القضائية القانونية المختلطة بالسياسة والمعطيات الواقعية التي تفرضها حياة الدول وأنظمتها السياسية؟، وفي هذا الشأن يذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أنه ليس للقضاء البحث في دستورية القوانين على اعتبار أن وظيفته الأصلية هي تطبيق القانون فقط دون الحكم عليه، وحثهم في ذلك أن القانون يُعد تعبيراً عن الإرادة العامة للجماعة ومن ثم لا يحق للقاضي التعقيب عليه أو نقضه بعدم الدستورية، وأن ذلك يعتبر تدخلاً من السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية، فالقاضي ليس بربيب على أعمالها لأن بحثه في دستورية القوانين يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره أمراً يخرج عن إطار الوظيفة القضائية التي تنحصر في تطبيق القانون وليس تقييمه والحكم عليه، الأمر الذي قد يجعل من القضاء سلطة سياسية تسمو على سائر السلطات بما لها من نفوذ على سائر التشريعات التي تقرها السلطات الأخرى.⁽¹⁾

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن من شأن ذلك أن يؤدي إلى تعطيل عمل الديمقراطية، كون الرقابة القضائية على دستورية القوانين تعتبر اعتداءً على البرلمان الذي ينوب عن الأمة في قيامه بوظيفته

(1) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 25. وانظر: د. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 477. وانظر شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 79.

وفي ذلك مخالفة وامتهان لمبدأ سيادة الأمة، كما أن من شأنها أن تصرف أنظار الناخبين عن الاهتمام بالشؤون العامة وتجعلهم يعتمدون اعتماداً كلياً على تقدير المحاكم الدستورية، الأمر الذي سيفتح المجال لإحلال الاعتبارات القانونية محل الاعتبارات السياسية والخلط بين مسألة الدستورية كمسألة فنية بحتة وبين إصدار أي تشريع سيُعد مسألة متصلة بالسياسة العملية لا أكثر.⁽¹⁾

كما يرون أن الرقابة القضائية تتطلب وجود قضاة على درجة عالية من النزاهة والكفاءة والحكمة وحسن التقدير، فضلاً عن ضرورة تمتعهم بالاستقلالية والحرية في الرأي وعدم قابليتهم للعزل أو النقل بواسطة الحكومة حتى لا تتخذ من الرقابة وسيلة لعرقلة عمل البرلمان ولتحقيق اتجاهات السلطة التنفيذية.⁽²⁾

إلا أنه على خلاف ما سبق فقد ذهب جانب آخر من الفقه وهو الرأي الراجح إلى تنفيذ حجج أصحاب الاتجاه السابق، حيث يرون بأن الفصل التام بين السلطات لا وجود له حتى في ظل النظام الرئاسي وهو أشد الأنظمة السياسية تطبيقاً لهذا المبدأ من حيث الواقع. بل لا بد من وجود نوع من العلاقة المتبادلة بين سلطات الدولة الواحدة حتى تتمكن جميعها من تحقيق أهداف الدولة والتنسيق بين أعمالها، فمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات هو حفظ التوازن بين السلطات، وهو ما لا يتأتى إلا من خلال الرقابة المتبادلة بينها.⁽³⁾

(1) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 653. وانظر: د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 26.

(2) د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 478.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 25.

من ناحية أخرى يرى أصحاب هذا الاتجاه أن حق القضاء في سلطة رقابة دستورية القوانين والنظر في مدى توافقها مع روح الدستور وأحكامه موجودة ومتحققة ولو لم ينص الدستور صراحة على تنظيم هذه الرقابة القضائية، فالقضاء حينما ينظر نزاعاً فإنه يبحث عن الحكم القانوني للنزاع في النظام القانوني بمجمله بدءاً من الدستور ونزولاً على آخر قاعدة في الهرم القانوني، ومن ثم الحكم بما تقضي به القاعدة الدستورية باعتبارها القاعدة الأعلى، كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن كل ذلك يدخل في صميم عمل القاضي باعتبار القضاء هو صاحب السلطة الأصلية في تفسير القوانين وإعمالها على كافة النزاعات المطروحة عليه وأول هذه القوانين وأهمها القانون الأعلى للدولة وهو الدستور.⁽¹⁾

وأخيراً يرد على ما ادعاه الاتجاه السابق من كون الرقابة القضائية تعتبر اعتداءً على البرلمان وعلى إرادة الأمة ولا يجوز مراقبتها قول غير سديد، وذلك لأن القانون يصدر من عدد من أعضاء السلطة التشريعية نيابة عن الشعب، فلا يجوز أن ينفرد هذا العدد بالتشريع دون وجود رقابة تحد من استبداد هذا العدد القليل على باقي أعضاء البرلمان، فليس للبرلمان بكافة أعضائه الذين يمثلون إرادة الأمة العليا أن يخالف الدستور في أدائه لمهمته الدستورية، وليس في رقابة القضاء على دستورية القوانين إلا إعلاء لإرادة الأمة وسيادتها.⁽²⁾

(1) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 80.
(2) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 26. وانظر: د. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 478.

الخلاصة:

أياً كانت الاتجاهات الفقهيّة في التشكيك بأهميّة وجدوى الرقابة القضائيّة على دستوريّة القوانين واللوائح من عدمها، فإنه بلا شك أن الرأي السائد في الفقه الدستوري يمثل الاتجاه الأقرب للصواب لسلامة حججه ومنطقه ونتائجه، حيث لا خلاف لدى السواد الأعظم من فقهاء القانون الدستوري في كون الرقابة القضائيّة على دستوريّة القوانين واللوائح تعد ضماناً أساسيّة لحسن نفاذ القواعد الدستوريّة وتأكيداً على وجوبيّة احترامها في مواجهة كافة السلطات، كما أن ما أثبتته التجارب العمليّة في حياة الدول الواقعيّة منذ نشأة وتطور بنائها القانوني من أن الرقابة القضائيّة هي الوسيلة الأكثر جدوى وفعاليّة من الرقابة بواسطة هيئات سياسيّة، فالقضاء بحكم طبيعته وظيفته القائمة على تطبيق القانون وتفسيره يكون الأقدر على الفصل في أي نزاع قد يثور عند تجاوز إحدى السلطات للحدود والاختصاصات المرسومة لها في الدستور.⁽¹⁾

ونظراً لهذه المزايا العديدة للرقابة القضائيّة فقد لاقت تأييداً كبيراً سواء من جانب الفقه الدستوري أو من جانب النظم الدستوريّة المعاصرة التي آلت على نفسها تفضيل هذا النظام لكونه يعد عنصراً من عناصر تحقيق دولة الدستور المعاصرة.⁽²⁾

(1) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسيّة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 80.
(2) . ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1973، ص 88. وانظر: د. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسيّة، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، 1964، ص 79. وانظر: د. عصام سعيد، الرقابة على دستوريّة القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 150.

المطلب الثاني

تقدير الرقابة القضائية على لوائح الضرورة

تعد السلطة القضائية ضابطاً لإيقاع حركة المجتمع في دولة القانون، وقلعة العدالة التي تُصان بها حقوق الأفراد وحياتهم في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتبدى هذا الدور المحوري للسلطة القضائية في الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم الدستورية من خلال الأحكام والاجتهادات القضائية الكثيرة التي كان لها بالغ الأثر في ترسيخ المعاني الحضارية التي يقوم عليها المجتمع المتمدن بما يكفله الدستور من دعم لا محدود للحقوق والحريات الأساسية، فهي على حد تعبير البعض تمثل "زهرة القضاء الدستوري".⁽¹⁾

ونظراً لكون البحث المائل بين أيدينا يتعلق بلوائح الضرورة وآلية الرقابة الدستورية عليها، فإننا سنقتصر الحديث في هذا المطلب عن دور الرقابة الدستورية في كفالة احترام السلطة التنفيذية لقواعد المشروعية وأحكام الدستور فيما تصدره من لوائح أثناء فترات الضرورة، وذلك من خلال بحث هذا الموضوع على فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الرقابة القضائية على مشروعية لوائح الضرورة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحكمة الدستورية ودورها في إقرار الشرعية الدستورية، مجلة الدستور، عدد خاص عن الرقابة الدستورية، مارس 2009، ص 81. وانظر: د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 811.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على مشروعية لوائح الضرورة

تُعد الرقابة القضائية من أبرز المظاهر العملية والفعليّة التي تقوم على حماية مبدأ المشروعية من خلال كفالة تقيدها لسلطات الدولة بقواعد القانون وكفالة رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزتها،⁽¹⁾ حيث يحيط الاجتهاد القضائي من حيث المشروعية الاستثنائية في تطبيق نظرية الضرورة بالضمانات التي تحول دون تعسف السلطة التنفيذية في اللجوء لهذه النظرية، والتي كما سبق وبيننا أنها تُتيح للسلطة التنفيذية التمتع بصلاحيات خطيرة وواسعة يمكن من خلالها أن تُطرح بقوانين نافذة أو أن تُعدلها، ومن ثم يحق لها استنادًا لهذه الصلاحيات أن تطال بعض الحقوق والحريات العامة للأفراد.

وعملاً بما سبق تكون للسلطة القضائية عن طريق القضاء الإداري مراقبة أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها والتشريعية بما يقره لها الدستور، حيث تخضع الأعمال الإدارية وما تصدره من تشريعات فرعية في حالة لوائح الضرورة على سبيل المثال للرقابة القضائية على مشروعيتها بمعنى مدى اتفاقها واختلافها وأحكام القانون،⁽²⁾ حيث يعتمد القضاء الإداري من خلال هذا الدور الرقابي إلى فحص مدى مشروعية ما تصدره سلطات الضرورة من لوائح، بإجراء رقابة شاملة وفاعلة على كافة الظروف والدواعي التي صدرت خلالها، للتحقق من مدى جدية هذه الظروف ومدى توافر شروطها الزمانية والمكانية التي مورست فيها وتقدير تناسب ما تم اتخاذه من إجراءات لمواجهة هذه

(1) د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 783-784.

(2) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 217. وانظر: د. عصام علي الدبس، النظم السياسية السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة، مرجع سابق، ص 491.

الظروف الاستثنائية، فضلاً عن التأكد من أن السلطة التنفيذية قد وضعت كل إمكانياتها وطاقاتها لمواجهة هذه الظروف بالسبل المتاحة قبل اضطرارها لتطبيق هذه اللوائح عليها. من ناحية أخرى يرمي القضاء إلى التحقق من مدى التزامها بالضوابط والإجراءات الاستثنائية التي أجاز الدستور من خلالها الخروج على مبدأ المشروعية بشرط عدم مخالفتها لقواعد المشروعية الاستثنائية.⁽¹⁾

وجدير بالذكر أنه على الرغم من صعوبة الفصل بطريقة حاسمة بين مجال كل من مشروعية ودستورية اللوائح، إذ إن الأمر يتوقف على نوع القواعد والنصوص القائمة، وعلى نوع اللائحة، إلا أن الاختصاص بإصدار اللوائح تنظمه قواعد دستورية أساساً، أما باقي أركان القرار اللائحي (الشكل والإجراءات والمحل والسبب والغاية) فإنها تخضع لقواعد ترد في التشريع العادي عادة، وإن كانت اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية تصدر في الغالب استناداً إلى نصوص دستورية تنظم كيفية اللجوء إليها وتقرر بعض القواعد التي تحكمها، إلا أن ذلك لا يعني بالمطلق عدم إمكانية وصمها بعيب عدم المشروعية في حال مخالفتها للمبادئ القانونية العامة، وإن كانت هذه اللوائح غالباً ما يصيبها عيب عدم الدستورية، نظراً لغياب القانون في مجالها، ولكونها لوائح تحوز قوة القانون.⁽²⁾

لما كانت المنازعات الإدارية التي تثور حول مشروعية اللوائح هي من قبيل المنازعات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية، فإن الأصل أن يكون الاختصاص للقضاء الإداري في الرقابة على مشروعية هذه اللوائح دوناً عن المحكمة الدستورية كون

(1) فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، مرجع سابق، ص 380-381.

(2) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، 1982، ص 92. وانظر: د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، مرجع سابق، ص 75-76.

الأخيرة لا يمثل قضاؤها سوى موضوع الرقابة القضائية على المشروعية الدستورية، وليس الرقابة القضائية على قواعد المشروعية من حيث مدى التزام هذه اللوائح بأحكام التشريع التي تصدر استناداً إليه أو في مراعاة التزامها للمبادئ القانونية العامة، علاوة على ذلك لا يمتد قضاء المحكمة الدستورية لقضاء الملاءمة وبواعث إصدار التشريع، فذلك أمر متروك لتقدير المشرع العادي تقديراً لا يخضع لرقابة المحكمة الدستورية ولا أي محكمة أخرى.⁽¹⁾

ويعود الفضل في تطور الرقابة القضائية على مشروعية لوائح الضرورة وإقرار أهميتها إلى التطور الذي صاحب نظرية الضرورة لدى الفقه والقضاء، والتي أدت بالمحصلة إلى عدم إعفاء السلطة التنفيذية من مسؤولياتها في مواجهة الغير حال عدم تقيدها بالشروط التي تفرضها هذه النظرية، فبعد أن كان الأصل في بداية الأمر عدم مساءلة الحكومة عن أي تقصير أو ضرر قد يلحق الغير خلال فترات الضرورة، عاد الفقه والقضاء في فترة لاحقة إلى الجزم بأن توافر الظروف الاستثنائية إبان أحوال الضرورة لا يعفي سلطات الضرورة من موجب التعويض للمتضررين إذا أثبت الواقع والمعطيات سوء استخدامها لهذه السلطات أو تبين خطأها في ممارسة صلاحياتها ومهامها الاستثنائية أو تقصيرها في وضع جميع إمكانياتها لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية.⁽²⁾

فالأصل في ظل مبدأ المشروعية هو تدرج القواعد القانونية من حيث قوتها بين تلك القواعد التي لها قوة الدستور كون المشرع الدستوري هو من يضعها (النصوص الدستورية)، والقواعد القانونية التي يُقرها ويضعها المشرع العادي (وهي القوانين العادية التي يسنها ويُشرعها البرلمان)، وأخيراً

(1) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 210. وانظر: د. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، مرجع سابق، ص 76.

(2) فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، مرجع سابق، ص 382-383.

التشريعات اللائحية التي تحوز قوة القواعد القانونية بالرغم من صدورها عن السلطة التنفيذية خلال فترات الضرورة الاستثنائية (كلوائح الضرورة)، حيث يكون للمشرع الدستوري في هذا النوع الأخير استثناء من الأصل أن يعلو بقوة هذه اللوائح إلى قوة التشريعات الصادرة عن البرلمان تقديرًا منه لخطورة هذه الظروف ومقتضياتها.⁽¹⁾

لكن على الرغم من تمتع هذه اللوائح بالقوة القانونية التي تعلو بها لمرتبة القواعد القانونية، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة المساس بطبيعتها وبالتالي تغير صفتها القانونية لتصبح أعمالًا تشريعية، فالأصل كما سبق بيانه وباتفاق غالبية الفقه والقضاء أن هذه اللوائح مهما بلغ قوتها القانونية فإنها لا تعدو كونها أعمالًا ذات طبيعة إدارية وإن منحها الدستور قوة القانون بصورة استثنائية ومؤقتة أثناء قيام حالة الضرورة، وعليه لا يمكن للصلاحيات الدستورية ولا للصلاحيات التشريعية بل ولا للصلاحيات الشعبية أن تستبعد وحدها هذه الرقابة القضائية على مشروعية لوائح الضرورة، لكونها لا تخرج عن صفة الأعمال الإدارية المحددة طبقًا للمعيار الشكلي العضوي.⁽²⁾

وعلى هذا الأساس فإن تقدير مدى خضوع لوائح الضرورة للرقابة القضائية على مشروعيتها يتحدد وجودًا وعدمًا بحسب طبيعتها القانونية سواءً من حيث خضوعها للرقابة الكلية أو رقابة جزئية، فعلى الرغم من الخلاف الذي ثار لدى الفقه الدستوري حول تحديد المعيار -الشكلي أو الموضوعي- الذي يستند عليه لتحديد طبيعة لوائح الضرورة، إلا أن الرأي الراجح فقهاً وقضاءً مال إلى تأييد المعيار الشكلي الذي يعتمد على صفة مصدر اللائحة وإجراءات إصدارها، وإن كان هناك من يتبنى المعيار الموضوعي الذي يبنى على مضمون ومحتوى هذه اللوائح.

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 53-54.

(2) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 54-59.

ونخلص من ذلك كله إلى أن لوائح الضرورة تخضع دون شك لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها بموجب دعوى الإلغاء باعتبارها عملاً إدارياً يقبل الطعن عليها بالإلغاء أو الدفع بعدم المشروعية، شأنها شأن سائر الأعمال الإدارية، فليزِم أن تصدر من مختص، وفقاً للإجراءات والأشكال المقررة، وأن ترد على محل جائز قانوناً ولسبب يبررها، وأن تستهدف السلطة التنفيذية بإصدارها تحقيق الهدف الذي من أجله مُنحت هذا الاختصاص الاستثنائي.⁽¹⁾

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة

يقتصر موضوع الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة على الزاوية الدستورية التي تتعلق بالمخالفة المباشرة لأحكام الدستور، لكن بالرغم من صعوبة التفرقة بين المشروعية والدستورية عند رقابة هذه اللوائح بحسبان أن عيب عدم المشروعية يضم في داخله عيب عدم الدستورية الأمر الذي يؤدي إلى بروز هذه الإشكالية، إلا أن ذلك لم يثن الفقه والقضاء من إيجاد نطاق خاص بالرقابة الدستورية على هذه اللوائح حال مخالفتها لأحد أحكام الدستور ونصوصه بصورة مباشرة أو غير مباشرة.⁽²⁾

كما سبق التمهيد له من كون القضاء الدستوري يستهدف بدوره الرقابي على القوانين واللوائح عموماً حماية الدستور وصيانته من كل خروج على أحكامه، سواءً أكان هذا الخروج من قبل السلطة التشريعية أم من جانب السلطة التنفيذية. فإن القضاء الدستوري كما هو معروف لدى أصحاب الفقه ورجال القضاء بأنه قضاء "دستورية لا مشروعية"، فولايته لا تمتد واختصاصه لا ينعد إلا إذا كان

(1) د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، مرجع سابق، ص 75.

(2) د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 289.

مبنى الطعن على القانون أو اللائحة وجود عيب دستوري، أي متعلق بمدى اتفاق القانون أو اللائحة مع الدستور فقط، فإذا كان مبنى الطعن على النص التشريعي -قانونًا كان أم لائحة- مخالفته لقانون عادي فإنه يخرج من نطاق رقابة الدستورية التي يباشرها القضاء الدستوري ليدخل في نطاق رقابة المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري.⁽¹⁾

حيث تتحدد مرجعية القاضي الدستوري في الرقابة على لوائح الضرورة للتحقق من مدى استيفائها للقواعد الشكلية بالنظر إلى قواعد الدستور بحكم مرتبتها الأسمى بين القواعد القانونية، والتي لا يجوز للمحكمة الدستورية سوى أن تعتد بها دون غيرها، لكي تباشر رقابتها على مدى التزام السلطة التنفيذية بالقواعد الإجرائية ذات القيمة الدستورية، سواء وردت في صلب الدستور أو خارجه، يلي ذلك تحقق المحكمة بالتزام السلطة التنفيذية بالقيود الموضوعية التي يفرضها الدستور، فضلاً عن أن يكون الهدف من وراء التدخل التشريعي هو تحقيق مصلحة عامة أو درء مفسدة عامة، باعتبار المصلحة العامة هي غاية التشريع.⁽²⁾

ومما ينبغي الإشارة إليه أن المخالفات الموضوعية لا تقف عند صور وشكل محدد فقد تكون المخالفة صريحة أو ضمنية، كما يقع عيب عدم الدستورية حال مخالفة اللائحة لجزء من قواعد الدستور أو على إحدى القواعد الدستورية بمجملها، وقد تكون المخالفة عمدية تأخذ صور الانحراف التشريعي أو إساءة استعمال السلطة أو تكون مجرد خطأ في تفسير قاعدة دستورية، كما لا تنحصر المخالفة الموضوعية على مخالفة نص دستوري بعينه، بل تتحرك الرقابة عندما تتجاوز سلطات

(1) د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في رقابة الدستورية)، مرجع سابق، ص171. وانظر: د. مجدي محمد زيادة، الاتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2009، ص 351.

(2) د. عادل عمر الشريف، قضاء الدستورية القضاء الدستوري في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1974، ص 337.

الضرورة أيًا من القواعد ذات القيمة الدستورية أو تتجاوز إطار التنظيم إلى إهدار الحقوق محل التدخل التشريعي، أو في حال الإخلال بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتحدة، ولا يلزم لمخالفة اللوائح المطعون عليها للدستور أن تتجه إرادة سلطات الضرورة عمدًا للخروج على أحكامه، بل يكفي خطأ السلطة التنفيذية في التقدير أو سوء فهمها للدستور حتى تنهض جهة الرقابة القضائية لتقضي ببطلان لوائح الضرورة من خلال الحكم بعدم دستورتيتها. (1)

واستدراكًا لما سبق يتضح من ذلك كله أن رقابة دستورية اللوائح بما فيها لوائح الضرورة تنحصر في حالات مخالفة اللائحة بصورة مباشرة أم غير مباشرة لأحكام الدستور ومضمونه، ولا تمتد إلى حالة استناد اللائحة إلى قانون غير دستوري، لكن خلاف ما سبق يرى آخرون بأن تحديد نطاق رقابة الدستورية على اللوائح أمام المحكمة الدستورية ليست بهذه البساطة نظرًا لازدواجية أنماط الرقابة القضائية التي يمكن أن تتعرض لها هذه اللوائح، الأمر الذي يصعب معه التفرقة بين أوجه المشروعية والدستورية عند ممارستها لهذه الرقابة، لا سيما وأن عيب عدم المشروعية قد يضم في داخله عيب عدم الدستورية، إذا ما ثبت أن مقتضى عيب عدم المشروعية ليس مجرد مخالفة للقوانين أو المبادئ القانونية العامة وإنما مخالفة للقواعد الدستورية، مما قد يترتب عليه الإخلال بمبدأ المشروعية بمعناه العام، بمعنى عدم الخضوع لقواعد القانون أيًا كان مصدر القاعدة القانونية وعلى رأسها الدستور. (2)

(1) د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 618-619.
(2) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 92. وانظر: د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 2000، ص 303.

ولتسليط الضوء أكثر حول رقابة الدستورية على لوائح الضرورة فإن البحث فيها يقتضي منا التعرض لبيان موقف القضاء الدستوري للنظم القانونية المقارنة لكي تكون الصورة مكتملة. من خلال تقسيم هذا الفرع على النحو التالي:

أولاً: موقف القانون المقارن من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.

ثانياً: موقف القانون القطري من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.

أولاً: موقف القانون المقارن من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.

1- موقف القانون الفرنسي من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة:

على الرغم من تمتع المجلس الدستوري الفرنسي باختصاص الرقابة الدستورية على العديد من المواضيع⁽¹⁾ وفقاً لما حدده دستور عام 1958، إلا أن اختصاص الرقابة على دستورية اللوائح -بما فيها لوائح الضرورة- لا تدخل ضمن نطاق اختصاصاته المحددة دستورياً ولا حتى قانونياً، حيث اعترف المجلس الدستوري بنفسه بأن اختصاصاته لا تعدو كونها اختصاصات نوعية حددها المشروع الدستوري تحديداً دقيقاً وصارماً في الدستور، ومن ثم لا يكون له إصدار أي قرار أو رأي إلا ضمن الحالات وتبعاً للاختصاصات المحددة بموجب نص دستوري أو تشريع قانوني، ولا يملك المجلس الدستوري الفرنسي حق ممارسة الرقابة

(1) - لا يعد المجلس الدستوري الفرنسي مؤسسة متخصصة بالرقابة الدستورية وحسب، وإنما يمارس اختصاصات عديدة تتمثل بالاختصاص الاستشاري وفقاً للمادة (16) من دستور 1958، والاختصاص في مراقبة صحة انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (58) من الدستور، والاختصاص بالفصل في المنازعات المتعلقة بصحة انتخاب النواب والشيوخ وفقاً للمادة (59) من الدستور، والاختصاص في مراقبة صحة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجه وفقاً للمادة (60) من الدستور. راجع: د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 325.

الدستورية على اللوائح عموماً سواء أكانت هذه اللوائح عادية أم استثنائية تحوز قوة القانون.⁽¹⁾

ومن ذلك الأوامر بقوانين الصادرة لإنشاء المؤسسات الدستورية الجديدة وكفالة حياة الأمة وحقوقها دفعت المجلس الدستوري إلى إخراج هذه الأوامر من نطاق رقابته حيث منح المجلس هذه الأوامر قرينة دستورية مطلقة أي غير قابلة لإثبات العكس، وذلك بموجب القرار الصادر في 15 يناير 1960.⁽²⁾

وعطفاً على ما سبق لا يكون لدور الرقابة على لوائح الضرورة في الدستور الفرنسي سوى خضوعها لرقابة القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي، إلا أن ذلك لا يعني مجرد اقتصارها على رقابة المشروعية بالمعنى الضيق بمعنى أن تتحصر موضوع الرقابة عليها في تفحص مدى تطابق اللائحة مع أحكام القانون، بل يمكن الأخذ بالمعنى الواسع لرقابة المشروعية بمعنى امتدادها للتحقق من مدى تطابق اللائحة مع أحكام الدستور.⁽³⁾ على أننا لا نغفل دور المجلس الدستوري تجاه لوائح الضرورة -التدابير الاستثنائية- التي يتخذها رئيس الجمهورية الفرنسي وفقاً للمادة (16) من دستور 1958 والتي لا يمكن إصدارها إلا بعد أخذ رأي المجلس الدستوري وهذا ما يوحي بأن دور المجلس ليس غائباً بالكلية وإن اقتصر دوره على الدور الاستشاري غير الملزم للرئيس.⁽⁴⁾

(1) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 325-326.

(2) (Voir Dominique Chagnollaud, op. cit., p. 335) نقلاً عن: د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين

(دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 365.

(3) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 363.

(4) د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 364.

2- موقف القانون المصري من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة:

استقر القضاء الدستوري في مصر منذ إنشاء المحكمة العليا على أن رقابته على القوانين واللوائح تقتصر على الجانب الدستوري فقط، ولا تمتد إذا كان مبنى الطعن يقوم على عيب عدم المشروعية، وعلى النهج ذاته سارت المحكمة الدستورية العليا وفقاً لدستور عام 1971 الذي حصر مجال الرقابة على الدستورية لمحكمة متخصصة واحدة فقط وهي المحكمة الدستورية العليا كما نصت عليه المادة (175) بأن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح"، كذلك واكب الدستور الحالي الصادر في 2014 المعدل في 2019 ما انتهجه دستور الجمهورية السابق حين أقر للمحكمة الدستورية العليا دون غيرها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، حيث جاء في بداية المادة (192) ⁽¹⁾ منه بالنص على الفقرة ذاتها الواردة في دستور 1971. لكن وعلى الرغم من تحديد المشرع الدستوري المصري لنطاق اختصاص هذه المحكمة ليشمل الرقابة على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لم ينف عنها الجدل الفقهي الذي أثير حول مسألة النظام الرقابي الذي يحكم صلاحيات المحكمة بشأن ماهية اللوائح الخاضعة لرقابتها الدستورية، كون الدستور - سواءً السابق أو الحالي- قد أورد لفض اللوائح بصورة مطلقة دون تحديد لنوع اللوائح

(1) حيث جاء في نص المادة (192) من دستور الجمهورية المصرية الحالي الصادر في 2014 والمعدل في 2019 على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون الأعضاء، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين، متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها".

الخاضعة لرقابة الدستورية من قبل هذه المحكمة، الأمر الذي أوجع الخلاف الفقهي في شأن مسألة تحديد اللوائح التي تمتد لها رقابة المحكمة الدستورية هل تشمل جميع اللوائح أيًا كان نوعها، أم أنها مقتصرة على أنواع محددة منها؟

للإجابة على هذا التساؤل، ذهب البعض في ظل اتجاه المحكمة العليا إلى التفريق بين أنواع اللوائح التي تمتد إليها الرقابة الدستورية، ذلك أن بداية إنشاء المحكمة العليا كان قانونها ينص على أن تتولى دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين ولم يرد ذكر للرقابة على اللوائح، الأمر الذي حدا بأصحاب هذا الاتجاه إلى حصر الرقابة الدستورية على القوانين والقرارات التي تكون لها قوة القانون (كلوائح التفويضية ولوائح الضرورة) والتي تكون في مرتبة أعلى من اللوائح العادية (أي اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة) ففي الغالب تخضع هذه الأخيرة لرقابة المشروعية العادية وليست الرقابة الدستورية بحسب رأيهم.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد ذهب الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر تأييدًا لما سبق إلى القول: "بأننا نفضل أن يقتصر الأمر في مجال الرقابة على دستورية اللوائح على تلك التي تتمتع بالصفة التشريعية والقوة الملزمة للتشريع، وألا تمتد هذه الرقابة إلى اللوائح التي يستلزمها السير العادي للإدارة، ما دامت هذه اللوائح الأخيرة تعتبر في نظر القضاء الإداري أعمالًا إدارية تخضع لرقابة المشروعية إلغاءً وتعويضًا، بمعنى أن يقتصر البحث فيها على مدى اتفاقها أو عدم اتفاقها مع القوانين.

(1) د. عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 498-504. وانظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 781. وانظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، مرجع سابق، ص 324. وانظر: د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1990، ص

أما في الحالات التي يمكن أن يُثار بشأنها فحص مدى دستوريّتها، فإما أن يكون الطعن عليها بعدم دستوريّتها راجعاً إلى عدم دستوريّة القوانين الصادرة استناداً إليه ويكون الطعن في هذه الحالة طعنًا في القانون وليس طعنًا في عدم دستوريّة اللائحة، وإما أن يكون عدم دستوريّتها راجعاً إليها في ذاتها وهو أمر نادر الحدوث، وفي هذه الحالة يكفي أن يُلغى مجلس الدولة أو يعوض عنها، إذ إنها في مرتبة أقل من القوانين والقرارات بقوانين⁽¹⁾.

ويؤيد وجهة النظر المتقدمة الدكتور ثروت بدوي والدكتور يحيى الجمل، إذ يريان بأن هذا الاختصاص الواسع للمحكمة الدستوريّة العليا الذي يمتد إلى جميع أنواع اللوائح يعد أمرًا خطيرًا ويتعارض مع الهدف من تلك الرقابة ولا ينسجم مع ما قرره الدستور من اختصاص مجلس الدولة في حسم جميع المنازعات الإداريّة، فاللوائح ما هي إلا قرارات إداريّة تخضع لرقابة المشروعيّة بالمعنى الواسع سواء كان أساس الطعن فيها مخالفة نص دستوري أو تشريعيًا عاديًا أو تشريعيًا لائحياً أسمى منها مرتبة، ونتيجة لذلك يكون التصدي لمشروعيّة اللائحة من نصيب القضاء الإداري، فليس منطقيًا أن يفقد هذا القضاء اختصاصه إذا كان أساس الطعن مخالفة الدستور، لأن المنازعة تتحدد طبيعتها حسب موضوعها وليس طبقاً لمصدر المخالفة.⁽²⁾

في حين يذهب الاتجاه الآخر إلى القول بأن الاتجاه السابق لا يمكن الأخذ به في ظل المحكمة الدستوريّة العليا الذي أورد اصطلاح اللوائح بصورة صريحة ومطلقة دون أن يُفرق بين أنواعها، وهكذا لم يعد هناك محل للجدل حول أن رقابة المحكمة الدستوريّة العليا تشمل

(1) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 804.

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2002، ص 326-327.

التشريع بالمعنى الواسع ولا تقف عند القانون بالمعنى الشكلي، كما وأن ذلك يتفق مع ما ورد في المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستوري العليا، والتي جاء فيها: "تأكيد للدور الذي أسبغه الدستور على المحكمة الدستورية العليا لتحقيق الرقابة القضائية العليا على دستورية القوانين واللوائح مع توحيد مفهوم نصوص الدستور بما يحقق استقرار الحقوق، حرص القانون على أن يكون لهذه المحكمة دون غيرها القول الفصل فيما يثور من منازعات حول دستورية القوانين واللوائح سواء أكانت قوانين عادية صادرة من السلطة التشريعية أم تشريعات لائحية فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري، وسواء أكانت هذه اللوائح عادية أم لوائح لها قوة القانون".⁽¹⁾

حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الآراء السابقة لا تستند إلى مبررات منطقية ما دامت تصطدم مع اتجاه المشرع الدستوري التي أوضحته المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا بمد اختصاص هذه المحكمة إلى جميع أنواع اللوائح، فالمشرع الدستوري قد أنشأ محكمة دستورية خاصة ومستقلة لتؤدي وظيفتها الدستورية في توحيد تطبيق القانون الدستوري في مواجهة السلطات كافة سواء كانت تشريعية أم تنفيذية، فالمحكمة الدستورية العليا لا تكتمل مهمتها في الرقابة الدستورية دون إخضاع اللوائح كافة لاختصاصها الرقابي، ولا يخل ذلك في الحقيقة باختصاص القضاء الإداري، فالقضاء الدستوري المتجسد في المحكمة الدستورية العليا لا ينظر سوى في الرقابة على دستورية اللوائح أي تفحص مدى

(1) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 205-207. وانظر: د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 802-803. وانظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعا، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2002، ص 258.

تطابق اللائحة مع الدستور ولا ينظر في الرقابة المشروعية التي تدخل في إطار رقابة القاضي الإداري التي يقوم من خلالها بتفحص مدى تطابق اللوائح مع القوانين واللوائح التشريعية.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد قضت المحكمة العليا في أحد أحكامها بالقول "إن رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسم الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم، ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها وسواء كانت تشريعات أصلية صادرة من الهيئة التشريعية أم كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً، بل إن هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية التي تمثل الكثرة بين التشريعات، كما أن منها ما ينظم حرية المواطنين وأمورهم اليومية مثل لوائح الضبط، ويؤيد هذا النظر أن التشريعات الفرعية كاللوائح تعتبر قوانين من حيث الموضوع وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية وهذه الوسيلة أكثر ملاءمة لمقتضيات أعمال السلطة وتطورها المستمر ولو انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم

(1) د. محمود فكري السيد، المحكمة الدستورية العليا والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الثانية والأربعون، العدد الرابع، 1998، ص 20-23. وانظر: د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 386.

تقضي في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستورتها بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً وأهدرت الحكمة التي تبناها المشرع بإنشاء المحكمة العليا والتي أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين".⁽¹⁾

موقف المحكمة العليا هذا تبناه دستور 1971 وتبناه بطبيعة الحال قانون المحكمة الدستورية العليا، وبذلك لم يعد الأمر محل اجتهاد مع وضوح النصوص الذي أشار بصورة لا لبس فيها أن التشريع الخاضع للرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية العليا هو التشريع بمعناه الواسع الذي يشمل القانون الصادر عن السلطة التشريعية واللوائح والقرارات بقوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية.⁽²⁾

وخلاصة القول بأن المشرع الدستوري في غالبية الدساتير محل المقارنة قد وضع حدًا للجدل الدائر في مسألة النظام الرقابي للمحكمة الدستورية العليا، حين قام الدستور بإقرار اختصاص المحكمة في الرقابة الدستورية ليمتد شاملاً الرقابة على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية أيًا كان نوعها بما فيها القرارات بقوانين أو المراسيم بقوانين، فإن كان قيام حالة الضرورة تقوم على اعتبارات متروكة لرئيس الجمهورية أو أمير البلاد يختص وحده بتقدير ملاءمة استعمال تلك الرخصة الاستثنائية، فإن الدستور لم يعن بذلك إطلاق يد السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضرورة دون التقيد بالضوابط التي نص عليها، الأمر الذي يوجب خضوعها لما تتولاه المحكمة من رقابة

⁽¹⁾ راجع مجموعة أحكام المحكمة العليا الجزء الأول ص 15.

⁽²⁾ د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 207.

دستوريّة، لكي تنبسط رقابة القاضي الدستوري على الوقائع وعلى حقيقة وجود هذا الظرف الاستثنائي للتأكد من مدى دستوريّتها، لأن الدستور بتحديد السبب في إصدار هذه القرارات أو المراسيم التي لها قوة القانون، قد جعل من سلطة المشرع في هذا الخصوص سلطة مقيدة وليست سلطة تقديرية⁽¹⁾.

ويؤكد ذلك أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية التي قضت بعدم دستورية القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام الأحوال الشخصية المطعون عليه لما شابه من عيب دستوري تمثل في غياب ظروف الضرورة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي حولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (147) من دستور 1971- المشار إليها، حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة: "وحيث إنه يتبين من الأعمال التحضيرية من القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب هو الرغبة في تعديل قانون الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل به رغم ما استحدثت من تغييرات في نواحي المجتمع، وما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة 147 من الدستور التي بموجبها تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانين الأحوال

(1) د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، مرجع سابق، ص 471. وانظر: د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 433-434. وانظر: د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 450-451.

الشخصية بل كان من الممكن الانتظار إلى حين إجراء هذا التعديل بموجب تشريع عادي يصدر من البرلمان، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 إذ صدر استناداً إلى المادة 147، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها يكون مشوباً بمخالفة الدستور، ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته".⁽¹⁾

وما أكدت عليه المحكمة في حكم آخر لها على أن: "عدم وجود الأسباب المسوغة لإصدار القرار بقانون رقم (34) لسنة 1981، من قانون حماية القيم من العيب، حيث تقرر أن السبب الذي حدا برئيس الجمهورية لإصدار هذا القرار طبقاً للمادة (147) من الدستور لا يشكل بذاته حالة الضرورة تدعو رئيس الجمهورية إلى مباشرة سلطته التشريعية الاستثنائية المقررة بالمادة (147) من الدستور، وقد صدر استناداً إلى هذه المادة وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور، ذلك أن إقرار مجلس الشعب له لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهير من العور الدستوري الذي لازم صدوره، كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون".⁽²⁾

3- موقف القانون الكويتي من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة:

⁽¹⁾ راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في 1985/5/4.

⁽²⁾ راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 1999/1/2 في القضية رقم 15 لسنة 18 ق.د، المجموعة 4، الجزء التاسع، ص 138. مشار إلى ذلك د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 436.

نص الدستور الكويتي الحالي الصادر في 1962 في مادته رقم (173) على أن: "يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح..".

وقد جاء في المذكرة التفسيرية للدستور تعليقاً على المادة (173) ما نصه: "...آثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه الجهة الكبيرة.... بدلاً أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير وجهات النظر والاعتبارات...".

والذي يستفاد من ذلك أن الدستور الكويتي كما هو الحال في الدستور المصري قد اختار أن يُعهد بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى جهة قضائية خاصة واختار أن يجعل الرقابة مركزية في يد هذه الجهة وحدها دون غيرها.⁽¹⁾

وتطبيقاً لذلك عمد المشرع الكويتي في سنة 1973 إلى إصدار القانون الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية العليا على الرغم من تأخر صدوره مقارنة بتاريخ صدور الدستور، والذي نص في مادته الأولى على أن: "تُنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح....".⁽²⁾

⁽¹⁾ د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق، ص 104-105. وانظر: د. عادل الطبطاوي، المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصها، إجراءاتها) دراسة تحليلية مقارنة، مجلس النشر العلمي، 2005، ص 13.
⁽²⁾ د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، 1968، ص 93.

والذي يمكن أن نستشفه من هذا النص القانوني أن الرقابة الدستورية لهذه المحكمة إنما تنصب وفقاً لما تقدم على القانون أو المرسوم بقانون -لوائح الضرورة- أو اللائحة، وقد حددت المحكمة الدستورية الكويتية المقصود بالأنواع الثلاثة حين قررت في حكمها رقم (1) لسنة 1994 أن: "المقصود بالقانون بمعناه الاصطلاحي الفني هو ما يصدر عن السلطة التشريعية من قواعد تنظيمية عامة طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة، أما المراسيم بقوانين فيقصد بها بصفة عامة النصوص التشريعية التي تصدر من السلطة التنفيذية في الحالات التي تصدر فيها القوانين، ويكون لها ما للقوانين من قوة ملزمة، أما اللوائح فهي التشريعات الفرعية التي تصدر من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري".⁽¹⁾

والذي يمكن أن نستنتجه مما سبق تبني المشرع الكويتي لنظام مركزية الرقابة الدستورية، حين أوكل مهمة البت في دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة واحدة معينة، ولا يكون ثمة سند قانوني لأي محكمة أخرى أن تمارس هذا الاختصاص، ضماناً لوحدة الأحكام القضائية المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ذلك أن اختصاص المحكمة وفقاً لقانون إنشائها هي مركزية الرقابة القضائية على دستورية التشريعات كافة سواء القوانين منها أو اللوائح، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية الكويتية في حكمها رقم (1) لسنة 1979 بالقول: "تنبسط على

(1) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم 1 لسنة 1994 دستوري بجلسة 17/5/1994، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، المجلد الأول، قاعدة رقم 10، ص 187. مشار إلى ذلك د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 117.

كافة التشريعات على اختلاف أنواعها ومراتبها سواء كانت تشريعات أصليّة صادرة من السلطة التشريعيّة، أم كانت تشريعات فرعيّة صادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

لكن كما هو الحال في النظام القانوني المصري، يثور سؤال حول المقصود باللوائح الخاضعة لرقابة المحكمة وعن سبب تفرد الدستور الكويتي في إيراد مصطلح "المراسيم بقوانين" بالتحديد في المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستوريّة العليا الكويتيّة المذكور آنفًا.

هذا التساؤل حدا بالفقه الكويتي إلى تأييد ما ذهب إليه بعض فقهاء الدستور المصري من القول بأن اختصاص المحكمة الدستوريّة الكويتيّة بالرقابة على اللوائح لا يعني امتدادها ليشمل كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية من لوائح، لأنه ليس كل ما يصدر عنها له صفة الإلزام بالنسبة للأفراد كالقرارات التنظيميّة التي يصدرها رؤساء الإدارات المختلفة للمرؤوسين، حيث لا يمكن أن يُثار بشأنها مخالفة الدستور، مما يعني استبعادها من نطاق الرقابة الدستوريّة⁽²⁾.

إلا أن المحكمة الدستوريّة الكويتيّة كان لها منحي آخر حين أكدت في أحد أحكامها، امتداد اختصاصها الرقابي إلى جميع أنواع اللوائح سواء اللوائح التي تحوز قوة القانون -المراسيم بقوانين- أو اللوائح التنفيذية أو لوائح الضبط ولوائح المرافق العامة، حيث جاء في حيثيات

(1) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم 1 لسنة 1979 دستوري بجلسة 12/5/1979، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، المجلد الأول، قاعدة رقم 1، ص 17. مشار إلى ذلك د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 116.

(2) د. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصها، إجراءاتها) دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 62.

حكما أنه: "لا وجه للقول بأن اللوائح المقصودة والخاضعة للرقابة الدستورية في اللوائح التي تصدر على وجه الاستقلال واستنادًا إلى نصوص الدستور مباشرة ولا يفصلها عن الدستور قانون آخر، فتخرج بذلك اللوائح التنفيذية من نطاق الرقابة المقررة للمحكمة، إذ إن هذا القول يفتقر إلى سند القانوني، ويخرج عن قواعد التفسير الصحيح لنصوص القانون، فعبارة النصوص التي تحكم المنازعة الدستورية جاءت مطلقة، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يتم دليل يقيد نصًا أو دلالة، ويؤيد هذا النظر أن اللوائح التنفيذية هي كغيرها من اللوائح تعتبر من حيث الموضوع قوانين وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل، وأن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها كما هي قائمة بالنسبة للتشريعات العادية، إذ الأمر في كل الحالات يتصل بمدى موافقة التشريع -أيًا كانت درجته- لأحكام الدستور، سواء كان ذلك في مجال علاقته بقانون أو في مجال علاقته بالدستور".⁽¹⁾

ثانيًا: موقف القانون القطري من الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة.

عندما نتحدث عن الرقابة القضائية لدستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري فإننا سنجد أنفسنا أمام عدة مراحل حكمت موضوع هذه الرقابة منذ فجر قيام الدولة ونشأتها بمفهوم دولة القانون ذات المنظومة التشريعية، والتي سبق لنا الخوض في تفاصيل نشأتها ومرآحل تكوينها، لذا فإن ما يهمنا من تلك المراحل كلها هي تلك التي تخللتها وجود منظومة تشريعية أرست للدولة قواعدها القانونية

⁽¹⁾ حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم 1 لسنة 1979 دستوري بجلسة 12/5/1979، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، المجلد الأول، قاعدة رقم 1، ص 17. مشار إلى ذلك د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 117، سبق الإشارة إليه.

ونظمت سلطاتها الدستورية، الأمر الذي يحدونا إلى بحث هذا الموضوع في إطارين، نتناول في الأول موضوع الرقابة في ظل النظامين الأساسيين لكون أحكامهما متشابهة إلى حد كبير، في حين سنتناول في الجزء الثاني موضوع الرقابة في ظل الدستور الدائم للدولة المعمول به حالياً، كالتالي:

الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح في ظل النظامين الأساسيين.

الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح في ظل الدستور الدائم.

1- الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح في ظل النظامين الأساسيين:

لم يُطرح موضوع الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في قطر إلا في بداية سبعينيات القرن الماضي لعدم تبني البلاد دستوراً مكتوباً حتى وقت صدور النظام الأساسي المؤقت في 1970 والذي تم تعديله في 1972 بعد نيل البلاد لاستقلالها فُعرف بالنظام الأساسي المؤقت المعدل، وقبل الخوض في مسألة الرقابة في ظل النظامين الأساسيين -النظام الأساسي المؤقت الصادر في 1970 والنظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر في 1972- لا بد أن نقف على طبيعة هذين النظامين، والذي يظهر لنا أنه في ظل خلوهما من أي نص صريح وواضح يستدل منه مباشرة على كونهما نظامين ذوي طبيعة مرنة أو جامدة، فلا بد لنا أن نُحيل هذه المسألة للمعايير الفقهية التي نستطيع من خلالها التمييز بين كونهما نظامين متصفين بالمرونة أو الجمود، حيث تقوم هذه المعايير على السلطة المختصة بتعديل النظامين المشار إليهما والقوانين واللوائح بالإضافة إلى الإجراءات المتبعة في التعديل.⁽¹⁾

(1) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص 111-113. وانظر: د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 287.

ورجعنا للنصوص التي تضمنها هذان النظامان في المادة (74) من نظام 1970 وما تقابلها في المادة (67) من النظام المعدل 1972، وجاء النص فيهما بصراحة على أنه: "يجوز للأمير تنقيح هذا النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح"، ومفاد ذلك هي المكنة الدستورية التي يحوزها أمير البلاد حصراً دون غيره في صلاحية تنقيح القوانين واللوائح علاوة على صلاحية تنقيح نصوص هذين النظامين نفسيهما، فتعديل هذا النظام يعود إلى الإرادة المفردة للحاكم عندما يرى أن مصالح البلاد تتطلب هذا التعديل وبالتالي هو صاحب الاختصاص الأصلي وهو من يملك الشرعية الدستورية بالتعديل أو الحذف أو الإضافة.⁽¹⁾

من ناحية أخرى يُمكن أن يُفهم من تأويل هذه المواد إضفاء المشرع الدستوري -في النظامين الأساسيين المشار إليهما- طابع المساواة بين نصوص هذين النظامين وبين القوانين واللوائح المتعلقة بالمنظومة القانونية بالدولة ككل، على خلاف مبدأ التدرج القانوني الذي يعطي القواعد الدستورية مرتبة تسمو فيها على القواعد القانونية الأخرى الأقل منها مرتبة، ولا يكون لقواعد هذين النظامين صفة السمو على باقي التشريعات الأخرى -القوانين واللوائح- إلا بالنسبة للسمو الموضوعي لقواعدهما دون التمتع بالسمو الشكلي،⁽²⁾ كون إجراءات تعديل هذين النظامين لا يمكن التفريق بينها وبين إجراءات تعديل القوانين العادية واللوائح في التشريع القطري، فلا يكون موضوع مخالفة نص من القانون أو اللائحة للدستور ذا أهمية،

(1) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص 119.

(2) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 288.

كون المشرع الدستوري لم يعتمد لإجراءات تنقيح وتعديل هذين النظامين أي سمو إجرائي يميزها عن الإجراءات المعمول بها في تنقيح وتعديل باقي القواعد التشريعية العادية كالقوانين واللوائح، والمتجسدة في وحدة الإجراءات المتبعة لكافة التشريعات سواءً الدستورية منها أو العادية وحصرها بيد سلطة واحدة ممثلة بحاكم البلاد.

وهو يقودنا بالمحصلة إلى كون هذه الإجراءات مجرد إجراءات بسيطة ومرنة تشمل كافة التشريعات التي توضع وتُسن في البلاد في تلك الفترة، وهو ما يضيفي صفة المرونة على هذين النظامين وفق المعايير المشار إليها سابقاً، ومن ثم لا مكان للرقابة الدستورية على القوانين واللوائح في ظل النظامين الأساسيين، ومن ثم انعدامها على المراسيم بقوانين التي يصدرها سمو الأمير خلال أحوال الضرورة الاستثنائية، ويؤكد ذلك خلو هذين النظامين من النص على أي نوع من أنواع الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ومن ثم لا يكون ثمة مبرر قانوني للطعن عليها بعد الدستورية نظير عدم خضوعها لأي نوع من أنواع الرقابة سواءً تلك التي تكون من قبل هيئة قضائية أو حتى من قبل هيئة سياسية، حيث لم يُحول هذان النظامان أي جهة في الدولة سواءً أكانت سياسية أو قضائية أو حتى شعبية حق الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح، كما لم يصدر خلال تلك المدة أي تشريع يحدد جهة قضائية أو سياسية تتولى هذا الدور، وهو ما يتوافق مع المنطق ومع طبيعة قواعد هذين النظامين المرنين اللذين يبيان مسألة الرقابة بكافة أشكالها. فتغاضي المشرع الدستوري عن منح هذين النظامين سمو الشكلي لإجراءات تعديل موادهما بصورة تميزهما عن إجراءات تعديل باقي التشريعات العادية -القوانين واللوائح- لا يترك المجال أمام الفقه والقضاء سوى

اعتبار نصوص هذين النظامين في درجة واحدة من حيث التطبيق مع القوانين واللوائح الصادرة عن المشرع العادي، ومن ثم لا يكون أمام المحاكم ثمة وسيلة لتغليب نصوص هذين النظامين عند تعارضهما مع نصوص القوانين واللوائح، ولا يكون أمام المحاكم سوى تطبيق النص الأحدث أو اللاحق منه.⁽¹⁾

من جانب آخر لم تُفعل المحاكم رقابة الامتناع التي يقوم فيها القاضي بالامتناع عن تطبيق نص من قانون أو لائحة على الواقعة التي يفصل فيها بسبب عدم دستورية ذلك النص.

وفي هذا الصدد يُثير أحدهم سؤالاً مهماً وهو ماذا لو دفع في ظل النظامين الأساسيين أمام المحاكم الموجودة في ذلك الوقت وهي المحاكم الشرعية أو المحاكم العدلية، بعدم دستورية قانون أو لائحة معينة لمخالفتها أحد نصوص النظامين الأساسيين، بقصد

إعمال رقابة القضاء على دستورية القوانين واللوائح؟

جاء رده على هذا التساؤل بالقول أنه لا يمكن إثارة مسألة الرقابة الدستورية أمام أي جهة من جهات المحاكم في دولة قطر الموجودة آنذاك -وهما جهة المحاكم الشرعية وجهة المحاكم العدلية- فضلاً عن انتفاء وجود محكمة متخصصة للرقابة الدستورية بالمفهوم القانوني الحديث، فإن مثل هذا الدفع يتعين على هذه المحاكم ألا تقبله ابتداءً سواء كان الدفع في تلك الدعوى أو غيرها، ناهيك عن فحص موضوعه والحكم فيه بقبوله أو رفضه، والسبب في ذلك كما ذكرنا آنفاً طبيعة النظامين المرنيين اللذين لا فرق بين نصوصهما وبين القوانين واللوائح في التشريع القطري، ولا يكون ثمة مجال أمام هذه المحاكم في هذه الحالة الاحتجاج بخلو النظامين الأساسيين من النص على مسألة الرقابة على أنه قبول ضمني من

(1) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص.

المشرع الدستوري بأحقيتهم في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح بطريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية، فهذه الحجة لا يمكن الاستناد لها في ظل هذين النظامين المرنين.⁽¹⁾

والسبب الأخير الذي جعل من موضوع الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح غير مثار في ظل النظامين، هو كون الدولة في ظل هذين النظامين لم تعرف الفصل بين السلطات العامة لا سيما السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية، مما نجم عنه امتلاك الأخيرة للأدوات التشريعية الثلاث وهي: النظامان الأساسيان والقانون واللائحة، ومن ثم لا مجال ولا مبرر من إثارة موضوع الرقابة الدستورية على هذه القوانين واللوائح طوال مدة سريان النظامين.

2- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح في ظل الدستور الدائم:

لم تخضع القوانين واللوائح للرقابة القضائية على الدستورية لانعدامها في ظل أحكام الأنظمة المؤقتة، وظل الحال على هذا النحو حتى صدور الدستور الدائم للبلاد عام 2004، ومن ثم صدرت القوانين المنفذة له والتي بموجبها تُخضع كافة القوانين واللوائح بما فيها المراسيم بقوانين -لوائح الضرورة- لرقابة المحكمة الدستورية العليا.

وللبحث في موضوع الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة في الدستور القطري الحالي فإننا لا بد أن نحدد أهم ملامح الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح في ظل هذا الدستور الدائم، من خلال تسليط الضوء على ما نصت عليه المادة (140) منه والتي بموجبها أقر المشرع الدستوري بشرعية هذه الرقابة مخلوًا صلاحية ممارستها لجهة

(1) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص

قضائية مُعينة يناط بها دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية ما تصدره السلطان - التشريعية والتنفيذية - من قوانين ولوائح، وهو ما ذهبت إليه المادة (140) بالنص على أن: "يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية".

من خلال قراءتنا للنص السابق يمكننا أن نستدل على أهم ملامح الرقابة القضائية التي أقرها المشرع الدستوري في هذا الدستور الدائم على النحو التالي:

أولاً: إن الدستور الدائم تبني مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح حين دلت العبارة المنصوص عليها في المادة المذكورة على ذلك بالقول: "الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح...."، وهو ما يؤكد توجه المشرع الدستوري القطري إلى إقرار هذه الوسيلة الرقابية كإحدى الأدوات الدستورية، وإن كان اعتماد المشرع لمصطلح جهة قضائية مصطلح واسع، يمكن أن يشمل محكمة دستورية متخصصة أو دائرة في المحكمة العليا في النظام القضائي، الأمر الآخر لم يُشر المشرع الدستوري صراحةً إلى هذه الرقابة القضائية في نص المادة، حين اكتفى بالنص على عبارة "الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح" وهي ما قد يفهم منه اختزال مسألة الرقابة القضائية فيما إذا أُثيرت منازعة حول الدستورية فقط، خاصة وأن هناك حالات في الرقابة القضائية لا تشترط وجود منازعة دستورية كحالاتي الإحالة من إحدى المحاكم أو في حالة التصدي من قبل المحكمة

الدستورية لعدم الدستورية بذاتها. ⁽¹⁾ وإن كان المشرع الكويتي قد سار على النهج ذاته في الدستور الكويتي الحالي حين لم يذكر تسمية الرقابة القضائية صراحةً في مادته (173)، إلا أنه أورد في المذكرة التفسيرية ما يفيد صراحةً بهذا النوع من الرقابة، حيث جاء في التعليق على المادة (173) من الدستور ما نصه: "...آثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة"، في حين لم يقف المشرع القطري على إيراد أي تفسير للمادة (140) منه في مذكرته التفسيرية، وعلى عكس التوجه الأخير يذهب المشرع المصري في هذه المسألة خلاف نظرائه الكويتي والقطري، حين أورد عبارة واضحة الدلالة على تبنيه لمسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، حيث جاء في نص المادة (192) من الدستور الحالي لسنة 2014 على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح...". ونحن إذ نميل في هذا الصدد إلى القول بأن عبارة (رقابة دستورية القوانين واللوائح) لها شمولية أوضح في المعنى ودلالة أوسع في إيصال مراد المشرع الدستوري على إقراره لمبدأ الرقابة القضائية في المنظومة الدستورية من خلال النص عليها صراحةً.

ثانياً: الأمر الآخر الذي يمكن أن نستشفه من فحوى المادة (140) أن المشرع القطري قد تبني دون شك النظام المركزي في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وذلك حين أقر لجهة قضائية واحدة صلاحية الرقابة القضائية دوناً عن باقي المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك على كل ما تصدره السلطان - التشريعية والتنفيذية - من

⁽¹⁾ د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص

قوانين ولوائح، ومن ثم يمتنع على تلك المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أن تمارس أي نوع من أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح بما فيها المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) ولا يكون أمامها متى ما عُرض عليها نزاع متعلق بدستورية قانون أو لائحة سوى أن تقضي بعدم اختصاصها لنظر هذه الطعون،⁽¹⁾ بل توقف الدعوى ويرفع الطعن للجهة المختصة لتفصل فيه، ويؤكد ذلك ما تضمنته المادة (140) حين نصت صراحةً على عبارة: "يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح..." وهو ما يشير بوضوح إلى رغبة المشرع الدستوري في حصر هذا الاختصاص بجهة قضائية واحدة، يسند إليها مهمة الفصل في منازعات دستورية القوانين واللوائح.

وتنفيذاً لذلك ذهب المشرع العادي في بداية الأمر إلى إصدار القانون رقم (6) لعام 2007⁽²⁾ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية والذي جاء في مضمونه إنشاء دائرة دستورية محكمة التمييز في المحاكم العادية يُسند إليها مهمة الحكم في دستورية القوانين واللوائح، إلى أن أُلغي بصدور قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا رقم (12) لسنة 2008 والذي أخذ فيه المشرع القطري بفكرة القضاء الدستوري المستقل والمتخصص بالرقابة على

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 99.

(2) مما تجدر الإشارة إليه أن صدور هذا القانون جاء متأخرًا مقارنةً بتاريخ إصدار الدستور ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2005/6/8، والذي كان من المفترض على المشرع العادي أن يبادر بسرعة إصدار هذا القانون تنفيذاً لنص المادة (140) من الدستور والمتعلقة بتفعيل الرقابة الدستورية من قبل جهة قضائية يعهد إليها مهمة الرقابة القضائية على القوانين واللوائح، إلا أن هذا التراخي ترتب عليه التأخر في صدور هذا القانون لمدة عام وثمانية أشهر، وحتى بعد إصدار هذا القانون حدث تراخ في تعيين أعضاء الدائرة الدستورية الأصليين والاحتياطيين إلى أن تم صدور قانون المحكمة الدستورية العليا.

دستوريّة القوانين واللوائح من خلال إنشاء محكمة مُعدة لهذا الغرض والتي أسند إليها القانون عدة اختصاصات أبرزها اختصاص الفصل في دستوريّة القوانين واللوائح دونًا عن غيرها من المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي.

لكن وعلى الرغم من استحسان ما ذهب إليه المشرع الدستوري القطري في اعتماده لمركزيّة الرقابة القضائيّة خاصة، إلا أن ذلك لم يمنع الباحثين من التساؤل حول السبب وراء ترك المشرع القطري الخيار للمشرع العادي في تحديد الجهة القضائيّة الموكّل إليها ممارسة الرقابة القضائيّة على الرغم من أهميتها وخطورتها؟

للإجابة على هذا التساؤل ذهب أحدهم في التعقيب على هذه المسألة بالقول إنه كان يتعين على واضعي الدستور على الأقل أن يفصلوا في مسألة الرقابة القضائيّة من خلال تنظيم مسائلها الأساسيّة في نصوص دستوريّة لا أن تُترك للمشرع العادي كون الرقابة القضائيّة على دستوريّة القوانين واللوائح من المسائل ذات أهميّة البالغة، وما للأحكام الدستوريّة من تبعات وآثار قانونيّة لها ما لها من حجية على باقي السلطات.⁽¹⁾

في حين يرى آخر أن ترك الدستور هذه المسألة للمشرع العادي لكي يترك المجال للقانون لكي يحدد في تأني وسعة من الوقت نوع ومواصفات هذه الجهة مستفيدًا بذلك من تجارب الدول في هذا المجال.⁽²⁾

(1) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص 131-132.

(2) د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، مرجع سابق، ص 297.

ونحن إذ نرى عطفًا على ما سبق أن تولي الدستور القطري تنظيم أحكام الرقابة القضائية بما فيها تحديد المحكمة المختصة وصلحياتها في أداء دورها الرقابي، وكيفية الطعن أمامها بعدم الدستورية بالإضافة للإجراءات التي تتبع أمامها وآثار الحكم بعدم الدستورية في نصوص دستورية من شأنه أن يضيف عليها صفة سمو على باقي التشريعات العادية التي تتميز إجراءات تعديلها وتغييرها بالسهولة مقارنة بإجراءات تعديل أو إلغاء النصوص الدستورية الأكثر تعقيدًا، يضمن لها نوع من الاستقرار من أن تطالها يد التغيير أو التعديل كل ما رغب المشرع العادي بذلك خاصة وأن القضاء الدستوري يغلب عليه الطابع السياسي الأمر الذي يخشى معه تأثر تشريعاته بتغيير الأوضاع السياسية التي تمر بها البلاد، وهو ما لا يُحمد عواقب. لذا فإنه من الأسلم بمكان تولي الدستور تنظيم أحكام هذه الرقابة القضائية وقواعدها ما يمنحها قدرًا من الثبات والاستقرار الذي لا يتوافر عادةً في التشريع العادي، ويؤكد ذلك ما ذهب إليه المشرع المصري حين أخذ بهذا المنهج في الدستور المصري الحالي لعام 2014، ففضلاً عن النص صراحةً بتسمية المحكمة الموكلة إليها مهمة هذه الرقابة وهي "المحكمة الدستورية العليا" في المادة (192) منه، فقد خصص علاوة على ذلك فصلاً دستوريًا كاملاً جاء بالعديد من الأحكام الخاصة بهذه المحكمة الدستورية العليا وإجراءات الدعوى الدستورية وذلك في المواد (191-195).⁽¹⁾

(1) سنذكر على سبيل المثال ما جاء في نص المادة 191 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 على أن: "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها.... إلخ"، كذلك ما نصت عليه المادة 192 على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، الخ".

ثالثاً: لا يزال تفعيل دور الرقابة القضائية على دستوريّة القوانين واللوائح في النظام القانوني القطري معطلاً إزاء تراخي المشرع العادي في وضع المادة (140) موضع التنفيذ الأمر الذي أدى إلى بروز إشكاليّة تعليق مباشرة هذه الرقابة على دستوريّة لوائح الضرورة لغياب القانون المنظم لهذه الرقابة، حتى بعد صدور قانون إنشاء المحكمة الدستوريّة الذي اصطدم بتراخي السلطة المعنيّة في تعيين أعضاء هذه المحكمة الدستوريّة حين اقتصر الأمر فيها على تعيين رئيس للمحكمة الدستوريّة العليا فقط دون أعضائها، الأمر الذي حدا بالباحثين إلى الرجوع للاجتهادات الفقهية لحل هذه المسألة بغية تحديد الآليّة الأنسب لتفعيل ممارسة هذه الرقابة القضائية على دستوريّة القوانين واللوائح في الفترة التي تخللت صدور الدستور إلى حين تفعيل القانون الذي من شأنه أن يضع المادة (140) موضع التنفيذ، ورجوعاً إلى الفقه نجد أنفسنا أمام رأيين رئيسيين:

يرى أصحابه الرأي الأول أنه في ظل غياب التنظيم القانوني لمسألة الرقابة الدستوريّة التي ينص عليها الدستور، فإن هذه الرقابة يمكن أن تمارس بواسطة المحاكم على اختلاف أنواعها وأياً كانت درجتها من خلال نظر دفوع عدم الدستوريّة المقدمة أمامها، وإن كانت أحكامها الصادرة عنها لا تُفيد غيرها من المحاكم، بل ولا تقيدها هي نفسها إن رأت العدول عنها وذلك تطبيقاً للأثر النسبي للأحكام القضائية، حيث يسند أصحاب هذا الاتجاه رأيهم بعدة أسانيد منها أنه لا يمكن القول بوجود رقابة منظمة للدستور في حال عدم صدور القانون المنظم لها، الأمر الذي يجيز للقاضي أن يمارس الرقابة بواسطة الامتناع عن تطبيق القوانين واللوائح التي يرى أنها مخالفة للدستور، كون ذلك يعد من صميم وظيفته

الأساسية وهي تطبيق القانون، والقول بغير ذلك معناه أن كافة التشريعات التي يضعها
المشرع العادي سيكون لها نوع حصانة وإن خالفت الدستور، وهو ما يضيء عليها نوعاً من
الحصانة غير المباشرة حال مخالفتها للدستور، علاوة على ما سيُحاز للمشرع العادي من
حرية غير مقيدة في وضع ما يشاء من تشريعات وإن كانت مخالفة للدستور مطمئناً في ذلك
لغياب جهة قضائية تراقب مدى صحة هذه التشريعات، فضلاً عن ذلك كله فإن عدم تفعيل
القانون المنظم للمحكمة الدستورية يمثل نوعاً من المخالفة الموضوعية للدستور، فليس من
المتصور أن يكون الدستور قد قصد بقاء الدولة دون رقابة دستورية لكي يتسنى للمشرع
العادي إصدار قوانين وإن كانت تحمل في مضمونها مخالفات صريحة للدستور، كما أنه لا
يتصور أن يكون قد قصد الدستور منع القضاء من ممارسة وظيفته الأصلية وهي تطبيق
القوانين واحترام التدرج الهرمي بين القواعد القانونية.⁽¹⁾

في حين ذهب الفريق الآخر من الفقهاء للقول طالما أن الدستور قد دعا إلى إنشاء محكمة
خاصة تمارس وظيفة الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح ووضع لذلك نصوصاً دستورية
فإنه لا معنى بعد ذلك للقول بممارسة القضاء العادي لهذه الرقابة كون الدستور لا يقبل
ممارستها سوى من محكمة خاصة وإن لم تنشأ بعد، فإناطة المشرع هذه المهمة لمحكمة
خاصة معينة بالدستور يكون قد استبعد أية رقابة تُمارس من قبل القضاء العادي سواءً
أكانت رقابة إلغاء أو رقابة امتناع. وحجتهم في ذلك أن تخويل المحاكم العادية صلاحية

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق،
ص 95. وانظر: د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق،
2016، ص 141.

ممارسة رقابة الامتناع أو الإلغاء إنما تعني ابتداء نوع من الرقابة التي تخالف تلك الرقابة التي نص عليها الدستور وحددها، كما أن من شأن ذلك إعطاء مهمة الرقابة لجهة قضائية خلاف ما أورده الدستور ونص عليه، وفي هذا وذلك مخالفة لصريح النص الدستوري الذي لا يسوغ للمحاكم الإقدام على إتيانه. (1)

وبين هذا الرأي وذلك اعتمد القضاء القطري موقف الفقه المعارض لقيام الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ومن ثم رفض أن يُقر لنفسه بحق الرقابة القضائية عليها، بما فيها المراسيم بقوانين التي يصدرها أمير البلاد خلال أحوال الضرورة، وتأييداً لذلك قضت محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها بذلك، حين جاء في حيثيات حكمها بأن "الدستور عهد بنص المادة (140) منه إلى القانون في تعيين الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، وآثار الحكم بعدم الدستورية، وكان المشرع قد أصدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (12) لسنة 2008 مبيئاً اختصاصاتها محدداً ما يدخل في ولايتها حصراً مستبعداً من مهامها مالا يندرج تحتها، فحولها - طبقاً لحكم المادة (12) من ذلك القانون - اختصاصاً منفرداً بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح مانعاً أي جهة أخرى من مزاحمتها في ذلك مفصلاً طرائق هذه الرقابة وكيفيةها.

وبالبناء على ما تقدم فإنه يمتنع على المحاكم أعمال رقابة قضائية على القوانين واللوائح السارية والامتناع عن تطبيق أي منها بدعوى عدم دستورتها، وإذ كان ذلك، وكان الحكم

(1) د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 177. وانظر: د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 247.

المطعون فيه قد أعرض عن تطبيق مقتضى قرار مجلس الوزراء رقم (42) لسنة 1998 بحجة ضرورة إعمال مؤدى المواد (19، 34، 35) من الدستور الدائم سالفه البيان، وقضى بإجابة طلب المطعون ضده بمعادلة درجته الجامعية الأولى في الحقوق من جامعة أجنبية وبغير الحصول على الموافقة المسبقة لجهة التعليم وعن طريق الانتساب يكون قد خالف حكم قرار مجلس الوزراء السالف بما يعيبه ويوجب تمييزه".⁽¹⁾

والذي يُستخلص مما سبق، أنه في ظل تراخي تعيين أعضاء المحكمة الدستورية وعن إمكانية تفعيل الرقابة الدستورية، ذهب أحد الآراء إلى القول بأن تأخر المحكمة في بدء عملها لا يؤثر على نفاذ القانون أو على الاختصاصات الموكلة إليها بحكم الدستور أو القانون، ومن ثم متى ما أحالت إحدى المحاكم العادية مسألة دستورية للمحكمة الدستورية العليا، أو متى ما دفع أحد الخصوم أمام هذه المحاكم بعدم دستورية قانون أو لائحة وقدرت المحكمة جدية دفعه وصرحت له بإقامة دعوى عدم الدستورية، فإن هذه الدعوى لن تُنظر أمام المحكمة الدستورية مع بقاء الإحالة والدفع على حالهما أو أن يتم العدول عنهما من قبل المحكمة أو من قبل من أبدى هذا الدفع. ومن ثم لا يكون للمحاكم أو الجهات القضائية الأخرى أن تمارس رقابة الامتناع في ظل وجود رقابة مركزية من قبل محكمة دستورية خاصة مُعينة بصريح القانون.⁽²⁾

(1) الطعن رقم (194) لسنة 2010م تمييز مدني.

(2) د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، 2016، ص

الخاتمة

اجتهدنا قد المستطاع في هذه الدراسة المتواضعة استنادًا للنظم التشريعية القطرية والمقارنة تعيين وتحديد الأطر الدستورية والإحاطة بالقواعد القانونية الخاصة بإصدار لوائح الضرورة والوقوف على أحكامها وتطبيقاتها وبيانها بصورة علمية ومنهجية واضحة للباحث وطالب العلم لإجلاء كافة أوجه الإبهام والغموض بشأن أحكام هذه اللوائح وآلية إصدارها والآثار المترتبة على نفاذها في الواقع العملي والقانوني لمحاولة الوصول لأقرب المقترحات المتوافقة مع مبادئ القوانين وآراء الفقهاء وأحكام القضاء.

ونحن إذ ندرك أهمية موضوع الدراسة لكونها منصبية في مضمونها على إحدى أهم السلطات الاستثنائية والحساسة التي تحوزها السلطة التنفيذية خلال أحوال الضرورة، الأمر الذي كان الدافع والمنطلق لمحاولة البحث في حقيقة هذه السلطات ومضمون ما يصدر خلالها من لوائح ذات الصبغة التشريعية تعادل في أهميتها وقوتها أهمية القانون وقوة سلطانه، بغية وضع موضوع الدراسة -لوائح الضرورة- موضع البحث والتمحيص من كافة الأوجه العلمية والفقهية المختلفة، لمحاولة الوصول لمواطن القصور والضعف ومن ثم محاولة إيجاد أفضل الحلول وأنسب السبل لمعالجتها، ومواطن القوة ومحاولة دعم أصولها وتعزيز أصولها حجة.

وعليه كان لأهمية هذا الموضوع وقلة الأبحاث والدراسات التي تعرضت لموضوع تنظيم لوائح الضرورة "المراسيم بقوانين" وإبراز مكانتها القانونية في النظام الدستوري القطري ومقارنته بالقوانين الأخرى الدافع للاجتهاد المتواضع منا في محاولة شرح وتفسير أحكام ونصوص هذه اللوائح بأسلوب

تحليلي علمي متعمق وشامل أملاً في تمهيد موضوع الدراسة بصورة علمية تصل لفكر الباحث والقارئ ليستفيد منها.

وقد خلصت هذه الدراسة بكوكبة بسيطة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها فيما يلي:

النتائج:

1. ابتدع الفكر القانوني نظرية الضرورة لتكون أساساً قانونياً لتصرفات الدولة التي تباشرها في

ظل الظروف الاستثنائية غير المتوقعة، ونظاماً استثنائياً يبيح للدولة التحل من التزاماتها

القانونية والخضوع للإجراءات التشريعية الطويلة بغية مواجهة هذا الخطر ودحره. لكن وإن

كانت الضرورة تمثل نظاماً استثنائياً ورخصة لسلطات الضرورة في عدم الخضوع لمبدأ

المشروعية، إلا أنه لا يُعد نظاماً مفتوحاً بالمطلق وإنما يخضع لنظام منضبط يبين حدوده

وضوابطه وفقاً لأحكام الدستور والقانون.

2. لم يعد القانون في أنظمة الدول الحديثة والمعاصرة هو أداة التعبير الوحيدة للقواعد التشريعية

التي تنظم المراكز القانونية وتحفظ حقوق وحرية الأفراد، بعد أن أضحت اللوائح مصدراً

مهماً من مصادر الشرعية الدستورية لا تقل أهمية عن التشريع الأصلي الصادر عن السلطة

التشريعية، ورافداً تشريعياً رئيسياً للقانون من خلال ما تضعه هذه اللوائح من قواعد عامة

مجردة كالقواعد القانونية على حد سواء، دون حاجتها للحصول على دعوة من المشرع

لمنحها هذه الشرعية كما كان الحال في السابق، الأمر الذي بات معه وجود هذه السلطة

اللائحية بجانب القانون ضرورة لا غنى عنها لتنظيم ومعالجة الموضوعات المصيرية والقيام

بالمهام العاجلة والضرورية التي تعجز السلطة التشريعية عن توليها ومسايرتها.

3. من خلال التمحيص والبحث في المؤلفات الفقهية ذات العلاقة بمفاهيم وتعريفات لوائح الضرورة، فإننا سنصل لنتيجة مفادها أن الفقه والقضاء لم يتفقوا على تعريف موحد وشامل لهذا النوع من اللوائح التي تصدر في الأوقات التي تقتضيها الضرورات الحتمية، إلا أنها تتقارب وتتشابه في مضامينها ودلالاتها الاصطلاحية، في كونها لوائح ذات صفة تشريعية، لها من القوة القانونية ما يُتيح لها إلغاء أو تعديل قوانين قائمة أو صدورها في شكل قوانين جديدة، يخول الدستور استثناءً صلاحية إصدارها للسلطة التنفيذية في الأحوال المستعجلة التي لا تحتمل التأخير والمُلحة التي لا تحتمل التأجيل أثناء غياب البرلمان، لتنظيم ومعالجة هذه الأمور الطارئة إلى حين زوال خطرها وآثارها.

4. حرص المشرعون في غالبية الدساتير على أن يرسموا لسلطات الضرورة من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة في حال غياب السلطة الأصلية والمعنية بالتشريع، فيكون حق السلطة التنفيذية في اللجوء لإصدار لوائح الضرورة أثناء أحوال الضرورة مقيّدًا بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، بغرض ضمان ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في أضيق نطاق.

5. نظير ما تتمتع به السلطة التنفيذية من سلطات استثنائية واسعة في تأثيرها ونفاذها أثناء أحوال الضرورة وما تفرضه من واقع استثنائي قد تشكل خطورة بالغة على أحكام الدستور ومبادئه السامية، فلا أقل من خلق أدوات رقابية تفرض قيودًا وضوابط على ما تصدره سلطات الضرورة من لوائح تحول دون تعديها على لوازم الدولة الديمقراطية ومقدراتها

الشعبية، لحمل هذه السلطات على احترام الدستور وعدم التساهل في المصالح العامة للبلاد وحقوق وحرّيات أفرادها الأساسية.

التوصيات:

1. لا بد أن تعي السلطة التنفيذية في دولة قطر أن سلطتها في اللجوء لإصدار المراسيم بقوانين "لوائح الضرورة" هي صلاحيات استثنائية لا تعدو كونها صلاحيات مؤقتة ومحكومة تُمارس وفق ضوابط وشروط حددها الدستور تحديداً مسبقاً، مقيدة بضمانات لا تملك بموجبه حرية الاختيار أو التقدير بين بدائل متعددة، بحيث يتمثل دورها حال رغبتها في مباشرة هذا الدور الاستثنائي التحقق والتثبت من توافر هذه الشروط من خلال المسلك المحدد والمرسوم دستورياً، ومن ثم لا يتحقق لها هذا الدور الاستثنائي إلا في أضيق نطاق دون إشراف في إصدار هذه المراسيم بما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة.

2. إن اعتماد المشرع الدستوري القطري في الدستور الدائم في المادة (70) منه حق مجلس الشورى في الرقابة البرلمانية على ما يصدره أمير البلاد من مراسيم بقوانين "لوائح الضرورة" خلال أحوال الضرورة الاستثنائية لهو بمثابة إقرار صريح من الدستور بحق المجلس التشريعي في ممارسة وظيفته الرقابية على هذه المراسيم، وهو ما يُعد نقلة نوعية وتطوراً جذرياً شهدهما النظام الدستوري للبلاد منذ صدور هذا الدستور الدائم الذي أقر لمجلس الشورى صلاحيات تشريعية ومن أهمها سلطة الرقابة على أعمال الحكومة لم تكن مقررّة في

الأنظمة الأساسية السابقة، ومن ثم لا يعذر مجلس الشورى في أداء مهمته المناطة به دستورياً متماشياً بذلك مع الدور الفعلي والمنشود للمجالس التشريعية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة تجاه هذه المراسيم من خلال تفعيل دور المجلس الرقابي المهم والأصيل سواءً في إقرار المراسيم بقوانين الصادرة عن الحكومة كما هي أو طلب تعديلها لتوافق المصلحة العامة ومقتضياتها أو حتى رفضها إن هي أخلت بأحد أحكام الدستور ومبادئه السامية.

3. تأصيلاً لمبدأ الفصل بين السلطات نرى ضرورة تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا والتي إلى حين الانتهاء من كتابة هذا البحث لا تزال قيد التعطيل لتخلف صدور المرسوم القاضي بتعيين أعضائها ليكتمل تشكيل أركانها بالصورة التي أقرها الدستور ورسمها، وليتسنى لهذا الصرح المهم والمركزي في الحياة الديمقراطية والحاسم في الممارسة الدستورية في أداء مهمته في الرقابة القضائية على كافة التشريعات المعمول بها في الدولة بما فيها المراسيم بقوانين الصادرة في أحوال الضرورة، ولكي يُتاح للسلطة القضائية العمل بالتوازي مع كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء مهمتها النبيلة في الذود عن كافة صنوف التشريع بدءاً بأحكام الدستور والقانون وانتهاءً باللوائح ذات الطابع التشريعي، كونها الحصن الحصين وصرح العدالة والحق ضد أي تعدي على روح الدستور وأحكامه أو الانتقاص من مبادئه الحقوقية وحياته الأساسية.

المراجع

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية (دراسة مقارنة)، معهد البحرين للتنمية السياسية، 2008.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1998.
- د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، دار النهضة العربية، ط4، 2004.
- د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 2011.
- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، سنة 2000.
- د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1960.
- د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية العامة للمكتبات، القاهرة، 1978.
- د. أحمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1973.
- د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العليا، القاهرة، 1956.

- د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1968.
- د. أمير فرج يوسف، النظام البرلماني لدول الخليج العربي، دار الكتب والدراسات العربية، ط1، الإسكندرية- مصر، 2016.
- د. أنور الخطيب، الدولة والنظم السياسية، الجزء الأول، ط1، بيروت، 1970.
- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980.
- د. بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، دار الفرقان، عمان، 1982.
- د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1985.
- د. بدر محمد الجعدي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي)، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1990.
- د. ثروت بدوي، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- د. ثروت بدوي، أثر تعديل المادة 76 من الدستور على نظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

- د. ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- د. شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 2000.
- د. جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1989.
- د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2002.
- د. حسن عبد الرحيم العبدالات، حالة الضرورة في قانون العقوبات دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، عمان- الأردن، 2011.
- د. حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط2، عمان- الأردن، 2018.
- د. حنا إبراهيم نده، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، 1972.
- د. حسين حامد محمود، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ظل حالة الطوارئ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1996.
- د. حمد وديع الطويل، دعوى عدم دستورية القوانين واللوائح في التشريع القطري (دراسة مقارنة)، مطابع دار الثقافة، الدوحة، قطر، ط1، 2016.
- د. حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، جامعة قطر، كلية القانون، قطر، ط1، 2016.
- د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة العربية، 1998.

- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- د. الشيخ صباح بن حمد آل خليفة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1.
- د. رائد قنديل، نظرية الضرورة في القانون الفلسطيني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2015.
- د. رعد ناجي الجده، النظام الدستوري لدولة قطر، وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر، ط1، 2012.
- د. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1979.
- د. رمزي طه الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986.
- زياد محمد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، الأردن، 2004.
- د. زكريا محمد موسى، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطة الإدارية والسياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1998.
- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، 1982.

- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، ط1، 1998.
- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003.
- د. سعد ممدوح الشمري، الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2010.
- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، 1986.
- د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1965.
- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون العام (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، أموال الإدارية العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ط9، 2014.
- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط7، 2017.

- د. سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لسلطات الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1984.
- د. سلون جابر هاشم، حالة الضرورة في القانون الدولي الإنساني، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، بيروت- لبنان، 2013.
- د. شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسيّة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كليّة الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، 2011.
- شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستوريّة اللوائح (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2019.
- د. شريف محمد شاكر، الإصلاح السياسي المصري في دستوري 2012-2014، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيّة، 2017.
- د. صفاء بلاسم الربيعي، الموازنات الدستوريّة لممارسة الوظيفة التشريعيّة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربيّة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.
- د. طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، 1959.
- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعيّة وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.
- د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في رقابة الدستوريّة)، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2000.
- د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهوريّة العربيّة المتحدة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1964.
- د. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانيّة ونشأتها وأنوعها ووظائفها، مجلة الحقوق، الكويت، الطبعة الأولى، 1987.

- د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاء، سنة 19، العدد الأول، يناير، 1986.
- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، المجلد الأول، القاهرة، 1964.
- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة- الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1987.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1996.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، لبنان، بيروت، 1992.
- د. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، 2009.
- د. عزيزة حامد الشريف، الاختصاص التشريعي في حالات الضرورة، بحوث المؤتمرات، المؤتمر العالمي السنوي الثالث: المواجهة التشريعية لظاهرة الإرهاب على الصعيدين الوطني والدولي، كلية الحقوق بجامعة المنصورة، القاهرة، 1998.

- د. عصام بن سعد عبد العزيز، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، 2010.
- د. علي عبد القادر قهوجي، قانون العقوبات العام، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، 2000.
- د. عصام سعيد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ط1، 2013.
- د. عصام بن سعد عبد العزيز، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق.
- د. عادل عمر الشريف، قضاء الدستورية القضاء الدستوري في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1974.
- د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، الرضوان للنشر والتوزيع، ط1، عمان - الأردن، 2016.
- د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين، الأردن، 2008.
- د. عبد الله ناصف إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، 1956.
- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط5، مصر، 1993.

- د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسيّة والمبادئ الدستوريّة العامة، دار المعارف، الإسكندريّة، ط1، 1958.
- د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندريّة - مصر، 2010.
- د. علي خنطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط3، عمان - الأردن، 2011.
- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- د. عصام علي الدبس، النظم السياسيّة السلطة التنفيذية المؤسسة الدستوريّة الثانية، الكتاب الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- د. عصام علي الدبس، النظم السياسيّة السلطة القضائية المؤسسة الدستوريّة الثالثة، الكتاب الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- د. عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، بدون دار نشر، 3003-3004.
- د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسيّة والحزبيّة، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1991.
- د. عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسيّة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2001، ص
- د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤوليّة رئيس الدولة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2008.
- د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستوريّة القوانين، رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس، أميرة للطباعة، القاهرة، 1994.

- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري)، مكتبة الوفاء القانونيّة، الطبعة الأولى، 2009.
- د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستوريّة بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، جامعة الكويت، ط1، 2000.
- د. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستوريّة الكويتيّة (تكوينها، اختصاصها، إجراءاتها) دراسة تحليليّة مقارنة، مجلس النشر العلمي، 2005.
- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، 1985.
- د. عادل الطبطبائي، الرقابة السياسيّة على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق الكويتيّة، السنة الخامسة عشرة، الأعداد الثاني والثالث والرابع، 1991.
- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربيّة، 1968.
- د. عادل الحياي، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق رقم1، السنة 25، حزيران 1977.
- د. عادل الحياي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، 1972.
- د. عادل الحياي، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، تصدرها نقابة المحامين الأردنيين، عمان، ملحق رقم 1، السنة 35، حزيران 1977.
- د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري، مطبعة مصر، القاهرة، 1956.
- د. فؤاد العطار، النظم السياسيّة والقانون الدستوري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1973.
- د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1963.

- فوزي حبيش، القانون الإداري العام الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط1، بيروت- لبنان، 2011.
- د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، وزارة العدل اللبنانية، ط2، بيروت- لبنان، 2012.
- كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1997.
- د. مجدي محمد زيادة، الاتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2009.
- مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1999.
- د. محسن خليل، السلطة والحريّة 1986، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عام 1986
- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم الدستورية، دار النهضة العربية، 1987.
- د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.
- د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

- د. محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2002.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستوريّة القوانين، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1997.
- د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانيّة في تقويم عمل السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندريّة، 2018.
- د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائيّة، عين شمس، 1979.
- د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القانونيّة، القاهرة، 2020.
- د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستوريّة القوانين وتطور الأنظمة الدستوريّة، الإسكندريّة، دار المطبوعات الجامعيّة، 2013.
-
- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 1985.
- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- د. محمد محمود خلف، حق الدفاع الشرعي في القانون الدولي الجنائي، مكتبة النهضة المصريّة، 1973.
- د. محمد فوزي نويجي، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة - مصر، 2016.

- د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته (دراسة تطبيقية في مصر)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2002.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2002.
- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- د. محمد رفعت، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المحكمة الدستورية ودورها في إقرار الشرعية الدستورية، مجلة الدستور، عدد خاص عن الرقابة الدستورية، مارس 2009.
- د. محمد أحمد عبد الله آل بن علي، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) مصر- الأردن- البحرين، رسالة دكتوراه، جامعة الأردنية، الأردن، 1992.
- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، القاهرة، 1973.
- د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.
- د. محمود حافظ، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987.
- د. محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

- د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مكتبة النصر، جامعة القاهرة، 1992.
- د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية للوائح الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، الوجيز في القانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- د. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط10، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، 1983.
- د. محمود فكري السيد، المحكمة الدستورية العليا والرقابة على دستورية القوانين في مصر، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة الثانية والأربعون، العدد الرابع، 1998.
- د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.
- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1968.
- د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، الجزء الأول، ط2، مطبعة الجامعة السورية، 1957.
- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، دار القادسية للطباعة، بغداد، 1981.
- د. ميسون مصطفى القيسي، نظرية الضرورة في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، الأردن، 2004.

- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1993.
- د. هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1998.
- د. وهبة الزحيلي، نظرية الضرورة الشرعية مقارنة مع القانون الوضعي، دار الفكر، ط4، دمشق- سوريا، 1997.
- د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات الحياة النيابية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر، 1995.
- د. يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، بيروت، لبنان، 1979.