مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: ريم علي حسن سيف الكندي، مصطفى سالم مصطفى النجيفي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8496
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 04:06 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 19، العدد 1
شعبان 1443هـ / مارس 2022م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي (دراسة مقارنة)

ريم علي حسن سيف الكندي
مصطفى سالم مصطفى النجيفي

كلية القانون - جامعة الشارقة

الشارقة - الإمارات العربية المتحدة

تاريخ الاستلام: 26-02-2020 **تاريخ القبول: 30-05-2020**

ملخص البحث:

تلجأ الدول الى منح رئيس الدولة صلاحية تشريع استثنائية تسمى بلوائح الضرورة، والتي اختلفت الآراء في تعريفها وشروط تطبيقها وطبيعتها، وكيفية إصدارها والرقابة عليها.

ومشكلة البحث تدور حول مخالفة شروط وضوابط إصدار لوائح الضرورة؟ وأثر إقرارها من عدمه أو المدة الزمنية اللازمة أو فوات المدة القانونية لعرضها على المجلس الأعلى للاتحاد، أو حالة سكوته، أو فترة تأجيل أو حل البرلمان، وما أثر ذلك على الحقوق المكتسبة للأفراد.

وقد إتبعنا أسلوب المنهج الوصفي والتحليلي الدستوري المقارن في كل من دولة الامارات العربية ومصر وفرنسا.

وقسمنا البحث الى ثلاث مباحث، الأول التعريف بلوائح الضرورة والأساس الفقهي والدستوري لها، وفي الثاني شروط إصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها، وطبيعتها القانونية وفي الثالث الرقابة البرلمانية والقضائية وأثارها، ثم خاتمة البحث التي تضمنت النتائج والتوصيات.

الكلمات الدالة: دستور، ظروف استثنائية، مراسيم بقوانين، لوائح الضرورة، رقابة، مشروعية

المقدمة:

يسود مبدأ المشروعية الأنظمة القانونية المعاصرة على اختلاف أنواعها، ويحدث أحياناً عند غياب السلطة التشريعية (البرلمان)، سواء بين أدوار الانعقاد، أو أن يكون البرلمان غير قائم أصلاً، بسبب تأجيل انعقاد جلساته أو حله أو صدور حكم ببطلانه، ما يوجب الإسراع في اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير. ففي الحالة الأولى على رئيس الدولة (الجمهورية) أن يدعو المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، أما في الحالة الأخرى التي لا يكون المجلس فيها قائماً، فإن نصوص الدستور اعتبرت ذلك من حالات الضرورة، فأجازت لرئيس الدولة استثناء أن يُصدر مراسيم أو قرارات بقوانين، وهو ما يعرف بتشريعات الضرورة، على أن يتم عرضها على البرلمان لمناقشتها والموافقة عليها أو إلغائها.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في معرفة الإطار الدستوري لتشريعات الضرورة، والوقوف على الواقع العملي لتزايد التشريعات من قبل رئيس الدولة، وإبراز حدود التنظيم الدستوري للوائح الضرورة، وما هي القيود والضوابط الدستورية التي ترد عليها والرقابة عليها.

مشكلة البحث وتساؤلاته:

تتمثل مشكلة البحث وتساؤلاته في الإجابة على مجموعة من الأسئلة وهي: متى يمكن إصدار لوائح الضرورة في الدستور الاتحادي؟ وهل تصدر عن رئيس الدولة منفردا أم تشترك معه جهة دستورية أخرى؟ وهل له مطلق الحرية في اصدارها؟ هل نظم الدستور ظروف حالة الضرورة؟ كم المدة الزمنية اللازمة لعرض لوائح الضرورة على المجلس الأعلى للاتحاد؟ وماذا لو لم تعرض عليه؟ ما هو مصيرها إذا عرضت وسكت بشأنها؟ وماذا لو رفضها؟ ماذا لو تم حل السلطة التشريعية فهل تستطيع السلطة التنفيذية اصدار لوائح الضرورة؟ وهل يمكن ذلك في الدستور الاتحادي؟ ماذا لو مضت المدة الزمنية للعرض على المجلس الأعلى للاتحاد؟ ما هو نطاق الرقابة البرلمانية على قيد الضرورة؟ وما هو دور القضاء في الرقابة؟

هدف البحث:

يهدف البحث الى الإفادة من الجوانب الإيجابية للتنظيم الدستوري لتشريعات الضرورة ومفهومها وضوابطها والقيود التي ترد على سلطة رئيس الدولة في عملية إصدارها، والأثار التي تنجم عنها وإبراز اليات الرقابة البرلمانية والقضائية، وما أثر ذلك على الدستور

نطاق البحث:

دراسة التنظيم الدستوري لإصدار رئيس الدولة لوائح الضرورة في كل من دولة الامارات ومصر وفرنسا.

منهج البحث:

اتبعنا أسلوب المنهج الوصفي التحليلي المقارن للنصوص الدستورية في الدول موضوع البحث.

هيكلية البحث:

المبحث الأول / التعريف بلوائح الضرورة والأساس الفقهي والدستوري لها.

المطلب الأول / التعريف بلوائح الضرورة.

المطلب الثاني / الأساس الفقهي والدستوري لإصدار لوائح الضرورة في (فرنسا، مصر، الإمارات).

المبحث الثاني / شروط إصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها وطبيعتها.

المطلب الأول / شروط إصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها.

المطلب الثاني / الطبيعة القانونية للوائح الضرورة.

المبحث الثالث / الرقابة على سلطة إصدار لوائح الضرورة وأثارها.

المطلب الأول / رقابة السلطة التشريعية (البرلمان)على اصدار لوائح الضرورة واثارها.

المطلب الثاني/ الرقابة القضائية على اصدار لوائح الضرورة واثارها.

الخاتمة وتتضمن النتائج والتوصيات

المبحث الاول: التعريف بلوائح الضرورة والأساس الفقهي والدستوري لها

من أبرز الصلاحيات التي يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارسها في حالة الأزمات هي الوظيفة التشريعية، باعتبارها حالة استثنائية للضرورة، وقد قيلت أراء فقهية عديدة في أساسها الفقهي والدستوري. سنتناولها من خلال المطالب الاتية:

المطلب الأول: التعريف بلوائح الضرورة

تقوم نظرية الضرورة في القانون الدستوري على وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهته، ويكون هذا الخطر خارجيا كالحرب أو داخليا كالثورة أو العصيان المسلح أو الاضطرابات أو الكوارث التي لا يجدي التنظيم القانوني القائم في مواجهتها[1].

ولم يتفق الفقه والمشرع والقضاء على تعريف موحد لما تصدره السلطة التنفيذية من تشريعات تعود في الأصل للسلطة التشريعية، أو أسم موحد في ذلك. فأسماها المشرع الإماراتي ب (مراسيم لها قوة القانون) والمشرع المصري (قرارات بقوانين). عرفها بعضهم بأنها" الأنظمة أو اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة لا تستدعي التأخير تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها وأمنها، وقد تصدر لوائح الضرورة لمواجهة ما لا يحتمل التأخير من الأمور في فترة غياب البرلمان ويكون لها قوة القانون"[2].

أو هي " تلك اللوائح التي تستلزم ظروف تطرأ على الدولة في غيبة الهيئة النيابية وتتطلب العلاج السريع بما يقتضي أن تتولى السلطة التنفيذية التشريع في غيبة الهيئة التشريعية، إذ تجتمع هذه الأخيرة وتقرر ما تراه مناسبا بشأن هذه اللوائح[3].

إن الأحكام الدستورية أو القواعد التشريعية العادية يجب أن تجمد مؤقتا ويتوقف العمل بها لانتفاء ظروف تطبيقها تقديما لمصلحة الضرورة العليا لسلامة الدولة، بحيث أن الأحكام الدستورية تخضع أمام الضرورة العليا لسلامة الدولة، أي أن هذه النظرية تعفي الدولة أو إحدى هيئاتها من احترام أحكام الدستور أو القوانين إذا اقتضت الضرورة العليا لسلامة

(1) د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، (القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة, 1995)، ص9.

(2) د. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، (الشارقة: مكتبة الجامعة، الشارقة,2012)، ص53.

(3) د.اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة, 1993) ط1، ص447.

الدولـة، وألا يسـتمر العمـل بهـذه النظريـة إلا لمـدة مـن الزمـن لمواجهـة الظـروف الاسـتثنائية التـي تمـس كيـان الدولـة أو السـلامة العامـة للمجتمـع ويجـب العـودة الـى الحالـة الطبيعيـة حـال زوال تلـك الظـروف ذلـك لأن الضـرورة تقـدر بقدرهـا[1].

وعرفهـا بعـض مـن الفقـه الغربـي بأنهـا" تلـك الحالـة مـن الخطـر الـذي يهـدد الدولـة ويتعـذر مواجهتـه بالوسـائل القانونيـة العاديـة، فيمتـد نطـاق المشـروعية نحـو مشـروعية اسـتثنائية فـي إطـار منظـم لمواجهـة ذلـك الخطـر[2].

فالسـلطة التنفيذيـة هـي التـي تتولـى العمـل واتخـاذ الإجـراءات اللازمـة للحفـاظ علـى وجـود الدولـة، لأن ذلـك يـؤدي الـى إعـادة توزيـع الصلاحيـات والاختصاصـات الدسـتورية لصالـح السـلطة التنفيذيـة لكونهـا السـلطة الوحيـدة القـادرة علـى إعـادة الأمـور الـى وضعهـا الطبيعـي[3].

فهـي تلـك اللوائـح التـي تسـتلزم ظـروف تطـرأ علـى الدولـة فـي غيبـة الهيئـة النيابيـة سـواء بالحـل أو مـا بيـن أدوار الانعقـاد وتتطلـب العـلاج السـريع بمـا يقتضـي أن تتولـى السـلطة التنفيذيـة التشـريع فـي غيبـة السـلطة التشـريعية، لمواجهـة الظـروف غيـر الطبيعيـة وتقتضـي الإسـراع فـي اتخـاذ تدابيـر مسـتعجلة مـن أجـل المحافظـة علـى سـلامة الدولـة وكيانهـا[4]. يمكـن للسـلطة التنفيذيـة أن تقـوم بتعديـل الدسـتور أو تعطيـل الحيـاة النيابيـة وتنتفـي بهـا مسـؤولية الدولـة بمـا تقـوم بـه مـن تصرفـات تجـاه الأفـراد.

وانطلاقـا مـن هـذه القيمـة العمليـة لنظريـة الضـرورة، أقرتهـا معظـم الأنظمـة الدسـتورية، وأكدهـا مجلـس الدولـة الفرنسـي فـي العديـد مـن قراراتـه[5]. وكذلـك المجلـس الدسـتوري

(1) د. بكر القباني، الحريات والحقوق العامة في ظل حالة الطوارئ (أزمة حقوق الانسان في الوطن العربي)، مجموعة من الدراسات المختارة مقدمة الى ندوات اتحاد المحامين العرب، مركز اتحاد المحامين العرب بين الفترة 1985 - 1989، ص104.

(2) The Hong NGUYEN، La Notion d exception en droit constitutional Francis، These de doctoral en droit public، Faculty de droit، University Paris 1 Pantheon-Sorbonne,2013، p,30.

(3) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة, 2005) ط4، ص25.

(4) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (بدون مكان وسنة نشر) , ك 1، ط2، ص308.

(5) CE ord. réf., 14 novembre 2005, requête numéro 286835, Rolin : Rec. p. 499 ; AJDA 2006, p. 501, note Chrestia).

CE Sect., 11 décembre 2015, numéro 395009, Domenjoud : Rec. p. 437, concl. Domino ; AJDA 2016, p. 247, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet ; Dr. adm.

الفرنسي[1]. وكذلك أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية هذا البعد التاريخي لنظرية الضرورة في النظام الدستوري المصري بقولها "إن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءا من دستور 1923 وانتهاء بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها"[2].

ويقابل لوائح الضرورة في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ما ورد في النص الدستوري " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها. وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور .... الخ"[3].

والملاحظ على النص المذكور أنه لم يورد لفظ الضرورة ولا يعرفها خصوصا أنه استوجب أن تكون هناك ظروفا غير عادية تتطلب لمواجهتها اتخاذ تدابير لا تحتمل التأجيل، إلا أنه أورد عبارة (ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية...الخ) وهذا النص أشار الى سلطة إصدار قوانين اتحادية على شكل مراسيم لها قوة القانون من قبل رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين وهو ما يعني حالة الضرورة التي تمنحهم هذه الصلاحية بإصدار مراسيم لها قوة القانون، وهذه السلطة ترتبط وجودا وعدما مع حدوث حالة الضرورة، فإذا زالت هذه الضرورة لم يعد هناك حاجة لوجود هذه السلطة بيد السلطة التنفيذية طالما زال السبب في وجودها، كما أن لفظ الاستعجال أو الإسراع هي صور من صور الظرف الاستثنائي، ومبناه عدم التوقع وهو ما يعطي للظرف طبيعته الشاذة.

وأسماها المشرع المصري (القرار بقانون) على كافة لوائح الضرورة التي تصدر طبقا للدستور الذي نص (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ...الخ)[4].

2016, 25, note Eveillard ; JCP A 2015, act. 1068, obs. Erstein ; RFDA 2016, p. 105, concl. Domino et p. 123, note Roblot-Troizier.

(1) La décision numéro 2017 - 635 QPC du Conseil constitutionnel du 9 juin 2017 (Dr. adm. 2017, 42, note Eveillard).

CC, 22 décembre 2015, n°2015 - 527 QPC, préc.).

CC, 16 février 2018, numéro 2017 - 691 QPC, Ben Abbes : Dr. adm. 2018, 28, note Eveillard).

(2) د.محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002)، ص 13.

(3) المادة 113 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(4) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014

فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى العمل واتخاذ الاجراءات للحفاظ على وجود الدولة، وذلك سيؤدي الى إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية لكونها السلطة الوحيدة القادرة على إعادة الأمور الى وضعها الطبيعي[1].

ولم يقابل الفقه هذا الأسلوب بارتياح لاعتباره ثغرة في مبدأ استقلال البرلمان بمهمة التشريع، ومبدأ المشروعية وخضوع اللائحة للقانون، ولكن القضاء أقر بشرعية هذه اللوائح بناء على الظروف التي دعت الى إصدارها ولولا هذه الظروف لكان نصيب مثل هذه اللوائح الإلغاء لعدم مشروعيتها، ومثلها حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد"Heyries" والذي سنشير له لاحقا في الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: الأساس الفقهي والدستوري لإصدار لوائح الضرورة في (فرنسا، مصر، الإمارات)

يتمثل الأساس الفقهي في اصدار لوائح الضرورة بالآراء الفقهية التي قيلت والاساس الدستوري لإصدار لوائح الضرورة في دستور دولة الامارات ومصر وفرنسا بالآتي:

الفرع الأول-الأساس الفقهي لإصدار لوائح الضرورة

أولاً: واجبات السلطة الإدارية: إن الإدارة تكون مُلزمة بأن تعمل على الحفاظ على النظام العام وسير المرافق العامة بشكل مُنتظم، فإذا ما تبين لها إن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه أن يحوّل دون القيام بواجباتها فلها أن تتحرر من تلك القواعد بالقدر الذي يُمكنها من أداء واجباتها[2].

ثانيا: فكرة الضرورة: تسمح للإدارة استثناءً أن تقوم بممارسة بعض السلطات والإجراءات التي بتطلبها تلك الظروف حتى لو كانت مُخالفة للقانون ما دامت أنها مضطرة إلى ذلك من أجل الدولة[3].

ثالثا: فكرة المشروعية: إن قواعد المشروعية تتسع بالقدر الذي يُمكِّن الإدارة من مواجهة تلك الظروف، تحت رقابة وإشراف القضاء الإداري[4]. ونؤيد الرأي الأخير لأنه

(1) د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص25.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص772.

(3) سعدون عنتر نصّيف، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد, 1980، ص84.

(4) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي ,2008) ط1، ص263.

يعمل على تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية وتفعيلها عند حالة الضرورة التي نظمها الدستور للمحافظة على سلامة الشعب والدولة. وهي تشمل حالة الضرورة.

الفرع الثاني-الأساس الدستوري لإصدار لوائح الضرورة.

في فرنسا

على الرغم من أن الدستور الفرنسي جاء خاليا من النص صراحة على لوائح الضرورة، ولكن جاء فيه (إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية لخطر جسيم وحال ونشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تفتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ويحيط الأمة علما بذلك برسالته، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات الدستورية 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].

وفي جمهورية مصر العربية

ورد في دستور مصر" 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 اصدار 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 رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفادها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"[2].

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة.

جاء في الدستور (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة

(1) المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958.

(2) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

للدستور)[1]. ويتبين إن الجهة المختصة في إصدار لوائح الضرورة تكون لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين ولا يستطيع أي واحد منهما التفرد في إصدارها دون الطرف الاخر، فيكون لهذه اللوائح التي تصدر بمراسيم قوة القانون، ولأهميتها فقد قيدها المشرع بشروط تضمن عدم إساءة استعمالها. ولما كان المرسوم لا يمكن إصداره إلا بعد إقراره من مجلس الوزراء، حيث جاء في الدستور (لا يصدر مرسوم إلا إذا أقره مجلس الوزراء وصدق عليه رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى كل حسب اختصاصه، وتنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية)[2]. فقال بعض من الفقه إنه كان يكفي تخويل رئيس الاتحاد سلطة إصدار هذه المراسيم دون الحاجة لذكر مجلس الوزراء، وأن هناك من الفقه من رأى أن خوف بعض الحكام من إعطاء رئيس الاتحاد سلطة قد تميزه عنهم جعلهم حريصين على النص على ضرورة مشاركة مجلس الوزراء لرئيس الاتحاد في هذه السلطة، وأعتبر كقيد يرد على سلطة رئيس الدولة[3].

ولا نتفق مع هذا الرأي لأن الدستور أساسا هو الذي أورد هذا النص ابتداء"، وكذلك القيادة الجماعية للسلطة في دولة الامارات العربية المتحدة متمثلة بالمجلس الأعلى للاتحاد والتوافق بين الحكام وديمقراطية ممارسة الاختصاص، ولا يوجد ما يسمى بخشية البعض كما ورد في الراي السابق، فكان يهدف الى المشاركة في اتخاذ القرار. فكل نظام دستوري له خصوصيته ومنها النظام الدستوري لدولة الامارات.

المبحث الثاني: شروط اصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها وطبيعتها

ونتناول في هذا المبحث الشروط العامة لإصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها وطبيعتها من خلال من المطالب الاتية:

المطلب الاول: شروط إصدار لوائح الضرورة وموقف الفقه من التنظيم الدستوري لها

إذا كانت نظرية الضرورة استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، فان لها شروطا لا بد من توفرها، وأساس فقهي لها، وتنظيم دستوري وتشريعي لها بين مؤيد ومعارض لتنظيمها وهو ما سنتناوله من خلال الفروع الاتية: -

(1) المادة 113 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(2) المادة 114 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(3) د. موسى مصطفى شحادة، مر جع سابق، ص55،

الفرع الأول-شروط إصدار لوائح الضرورة.

1. **قيام حالة الضرورة:** وتتمثل في أن تقوم حالة ضرورة –تتصف بالجسامة والاستعجال معاً-توجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير سواء كانت حالة الضرورة تتمثل في ظروف شاذة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو عسكرية وتقدير ذلك موكل الى رئيس السلطة التنفيذية[1]. أو في حالة عجز تصيب إحدى أجهزة الدولة عن القيام بوظائفها[2].

في الدستور الفرنسي وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري الفرنسي لم ينص صراحة على لوائح الضرورة إلا أنه نص (إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية....) وهو ما لم يفصله كلا المشرعان المصري والإماراتي وكما سنلاحظ لاحقا، ليمنع التفسير المطلق لها والتأويل الذي قد يستخدم بغير القصد الدستوري وإساءة استعمال السلطة.

وفي دستور مصر الذي جاء فيه (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير...الخ)[3].

وفي الدستور الإماراتي لا تصدر لوائح الضرورة إلا في حالة قيام ظروف قاهرة في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره السلطة المختصة طبقا للدستور. ونؤيد الراي القائل إن تقدير الضرورة يجب أن تخضع لرقابة القضاء الى جانب رقابة المجلس الأعلى للاتحاد، لأن الرقابة القضائية تتميز بالحياد والطابع القانوني المحض، خاصة وأن المجلس الأعلى للاتحاد يجمع بيديه السلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي يستوجب خضوع تقدير الضرورة لرقابة القضاء[4].

والملاحظ على كلا النصين الدستوريين المصري والإماراتي أن المشرع في كلا البلدين لم يحدد ماهية الظروف أو نوعيتها التي تبرر إصدار هذه المراسيم بقوانين، واكتفى المشرع بإيراد عبارة (تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)، كما فعل المشرع الفرنسي، وعليه لا يمكن تحديد ماهية الظروف، أو نوعيتها إلا بالرجوع الى نظرية الضرورة، وعدم

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)، ص66 - 68.

(2) G. Burdeau: Droit Constitutionnel et institution Politique 15 ed.1972,p.604

(3) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(4) د. موسى مصطفى شحادة، مرجع سابق، ص55.

تحديد هذه الحالات جعل من السلطة التنفيذية الأقدر على تقدير قيام هذه الضرورة لأنها السلطة القائمة في هذه الأحوال في غيبة البرلمان أفضل في تحديد حالات الضرورة على سبيل الحصر، مع إعطاء القضاء الدور الرقابي على توفر حالة الضرورة، ونفضل الراي القائل بضرورة تحديد حالات الضرورة لمنع السلطة التنفيذية من اصدار لوائح ضرورة في حالات لا تبرر إصدارها. ويمكن ان نحدد الشروط اللازمة للضرورة بالآتي:

أ. وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة[1].

ب. تعذر إتباع الإدارة لقواعد المشروعية العادية.

ج. أن يكون الهدف من تطبيق أعمال الضرورة حماية المصلحة العامة[2].

د. أن تقدر الضرورة بقدرها.

2. **غيبة البرلمان:** وفيها لا يجوز إصدار لوائح الضرورة إذا كان البرلمان منعقداً أي أن لوائح الضرورة تصدر في فترات يكون البرلمان فيها غير منعقد، ولكن ما هي الحالات التي يكون البرلمان فيها غير منعقد ويجوز للسلطة التنفيذية عند توافرها إصدار لوائح الضرورة؟

إن أغلب الدساتير التي تنظم لوائح الضرورة تنص على حالتين فقط يقتصر فيهما حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح، وهي (فترة ما بين أدوار انعقاد البرلمان أو فترات الحل) كمبدأ عام.

في الدستور الفرنسي لا يمكن أن تكون هذه الحالة باعتبار أن النص الدستوري يوجب أن ينعقد البرلمان فورا، وبالتالي لا يمكن أن نكون في حالة حل للجمعية الوطنية، ولكن ممكن أن تكون في عطلة واتباعا للنص الدستوري يمكن حينها الدعوة الى انعقاد بصورة استثنائية

وفي الدستور المصري الذي نص (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب ألا سراع)[3]. وهو اصطلاح واسع يشمل كل الحالات المختلفة التي لا يكون المجلس فيها منعقداً سواء بين ادوار الانعقاد او العطلة البرلمانية وفترة ما بين الفصلين التشريعيين

(1) يعرف الخطر الجسيم بانه الخطر الذي يهدد موضوعا دستوريا جوهريا -د، يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة, 1976، ص87، وهي تقابل المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل لسنة 2008

(2) المادة 16 من دستور فرنسا المعدل لسنة 2008، حينما أشار الى انه (...وهذه الإجراءات يجب ان تحركها الرغبة في تمكين السلطات الدستورية العامة...الخ)

(3) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

التـي يجـري خلالهـا انتخـاب المجلـس وكذلـك حـالات وقـف جلسـات المجلـس.

امـا فـي الدسـتور الإماراتـي، فـإن النـص الدسـتوري (إذا حـدث فيمـا بيـن أدوار انعقـاد المجلـس الأعلـى مـا يوجـب الإسـراع علـى إصـدار قوانيـن اتحاديـة لا تحتمـل التأخيـر فلرئيـس الاتحـاد ومجلـس الـوزراء مجتمعيـن إصـدار مـا يلـزم منهـا، وذلـك علـى شـكل مراسـيم لهـا قـوة القانـون بشـرط ألا تكـون مخالفـة للدسـتور)[1].

ومـن قـراءة النـص المذكـور الـذي ورد فيـه عبـارة (مـا يوجـب الإسـراع علـى إصـدار قوانين اتحاديـة) فـي حيـن إنـه كان يفضـل اسـتخدام مصطلـح إصـدار مراسـيم بقانـون بـدل مصطلـح إصـدار قوانيـن اتحاديـة مـن الناحيـة الشـكلية، كذلـك لـم يتعـرض الدسـتور لإمكانيـة اصـدار لوائـح الضـرورة فـي حالـة الحـل وذلـك لان المجلـس الأعلـى غيـر قابـل للحـل بحكـم تشـكيله مـن حـكام الامـارات الأعضـاء فـي الاتحـاد. وحـالات غيـر أدوار الانعقـاد (غيبـة البرلمـان) هـي:

اولاً: فترة ما بين أدوار الانعقاد.

ثانيـاً: فتـرة حـل البرلمـان: وهـي الفتـرة الثانيـة التـي يجـوز للسـلطة التنفيذيـة اصـدار لوائـح خلالهـا، وهـي الفتـرة الفاصلـة بيـن فصليـن تشـريعيين، وقـد خولـت أغلـب الدسـاتير السـلطة التنفيذيـة سـلطة حـل المجلـس النيابـي بقـرار أو مرسـوم تبيـن فيـه اسـباب الحـل، وهـي فتـرة مؤقتـة يجـب خلالهـا إجـراء انتخابـات مجلـس نيابـي جديـد، وتجـري فـي المـدة المحـددة فـي الدسـاتير وغالبـاً مـا تكـون شـهرين مـن حـل المجلـس النيابـي الجديـد فنكـون أمـام وضـع دسـتوري طبيعـي، فـاذا أصـدرت السـلطة التنفيذيـة قـرارات بقوانيـن خـلال فتـرة الحـل تعـد صحيحـة إذا توافـرت شـروطها الاخـرى.

فـي فرنسـا جـاء فـي دسـتورها (يجـوز لرئيـس الجمهوريـة بعـد استشـارة رئيـس الـوزراء ومجلسـي البرلمـان أن يقـرر حـل الجمعيـة الوطنيـة...الـخ)[2]. ولكـن لا يسـتطيع رئيـس الجمهوريـة فـي فتـرة الحـل اصـدار لوائـح الضـرورة لتعارضهـا مـع النـص الدسـتوري للمـادة 16 التـي أوجبـت الانعقـاد للبرلمـان بقـوة القانـون، وكذلـك لا يمكـن عدهـا واقعـة بيـن أدوار الانعقـاد، ولا يمكـن دعـوة البرلمـان للانعقـاد بصفـة غيـر عاديـة.

وفـي الدسـتور المصـري الـذي نـص "لا يجـوز لرئيـس الجمهوريـة حـل مجلـس النـواب إلا عنـد الضـرورة وبقـرار مسـبب وبعـد اسـتفتاء الشـعب، ولا يجـوز حـل المجلـس لـذات السـبب الـذي حـل مـن أجلـه المجلـس السـابق. ويصـدر رئيـس الجمهوريـة قـرارا بوقـف جلسـات المجلـس

(1) المادة 113 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(2) المادة 12 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل لسنة 2008.

وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا الى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية"[1].

وفي دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، وبما أن المجلس الأعلى هو السلطة العليا بالدولة والذي جمع الاختصاص التشريعي والتنفيذي بصفة أصلية، وأما المجلس الوطني للاتحاد فهو أحد السلطات الدستورية العامة التي ذكرها الدستور، وأحد قنوات السلطة التشريعية التي تتكون منها السلطة التشريعية بدولة الامارات، إلا انه لا يعتبر صاحب الاختصاص الأصيل بالعملية التشريعية، فمن غير الممكن أن توجد هذه الحالة لأنه لا يمكن أن نكون أمام حل للسلطة التشريعية التي يمثلها المجلس الأعلى، ولأنه يتكون من حكام الامارات الأعضاء في الاتحاد.

ثالثاً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

ونظم الدستور المصري هذه الفترة بنصها "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية من تاريخ اول اجتماع له ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته"[2]. وعليه فمن الممكن أن نتصور انتهاء أخر ادوار انعقاد البرلمان القديم قبل انتهاء مدته بأكثر من ستين يوماً بحيث تتم اجراءات انتخاب المجلس الجديد في فترة العطلة السنوية للمجلس القديم فهذه الفترة تعد فترة ما بين فصلين تشريعيين.

كما إن المادة الرابعة من قانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب (وهو من القوانين المكملة للدستور) تنص على أنه: ".....في الحالات التي يتعذر معها إجراء الانتخاب في الميعاد المقرر لضرورة ملحة تمد بقانون بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية، مدة المجلس الى حين انتخاب المجلس الجديد". وبالتالي فاذا كانت الضرورة التي أدت الى اللجوء الى اصدار لوائح الضرورة تؤدي ايضاً الى استحالة إجراء الانتخابات في الميعاد لوجب على رئيس الجمهورية دعوة المجلس القديم للانعقاد خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر لعرض لوائح الضرورة عليه فضلاً عن مشروع قانون مد مدته لحين انتخاب المجلس الجديد.[3]

(1) المادة 137 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(2) المادة 106 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(3) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص80.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة بما أن المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا بالدولة لا يمكن أن تكون مثل هذه الحالة وفق هذا المفهوم لفترة ما بين الفصلين التشريعيين بالنظام الدستوري الاماراتي لأنه مجلس دائمي غير محدد بفترة زمنية وهو شأن سيادي خاص بدولة الامارات.

رابعاً: فترة وقف جلسات البرلمان أو تأجيل اجتماعاته:

ورد في الدستور الفرنسي (يجتمع البرلمان قانونا في دورة عادية تبدأ من شهر تشرين الأول، وتنتهي في أخر يوم عمل من شهر حزيران) وأيضا (يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيس الوزراء أو اغلبية الأعضاء ...الخ)[1].

وفي دستور مصر الذي نص في المادة 137 على الية حل المجلس النيابي عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، وكذلك على عدم الحل لذات السبب الذي حل به المجلس السابق وأجراء استفتاء بخلال 20 يوم وعند الموافقة بأغلبية الأصوات الصحيحة يحل المجلس بقرار من الرئيس واجراء انتخابات خلال 30 يوما...الخ، وعلى ذلك فان مدة الوقف لا تتجاوز ثلاثين يوماً فاذا صدر قرار الحل بعد موافقة الاغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم انتهى عمل المجلس، اما إذا لم تتحقق هذه الاغلبية المطلقة فان المجلس يعود الى ممارسة اختصاصاته بعد هذا التوقف المؤقت[2].

ولم يرد في الدستور الاتحادي لدولة الامارات أي نص بخصوص هذه الحالة، ولكن اشارة المادة 5 من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد إلا أنه ينعقد المجلس بناء على دعوة من رئيس الاتحاد أو بطلب من أحد أعضائه، ويستمر دور انعقاد المجلس مدة ثمانية أشهر في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر وتعقد الجلسات العادية للمجلس كل شهرين، ويحق لرئيس المجلس الأعلى دعوة المجلس للانعقاد في جلسة غير عادية (استثنائية) كلما رأى ضرورة لذلك.

3. عدم مخالفة لوائح الضرورة للدستور.

4. العرض اللاحق للوائح على البرلمان.

يبدأ نفاذ لوائح الضرورة منذ تاريخ اصدارها ونشرها وافتراض علم الكافة بها، وأوجبت أن تعرض على البرلمان في خلال وقت محدد.

(1) المادة 28 و29 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل لسنة 2008

(2) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد, 1995، ص78.

في دولة الامارات، حيث المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره السلطة العليا في الدولة والذي قد يبدو للوهلة الأولى أنه يقوم مقام البرلمان في النظم السياسية الدولية الأخرى، نص الدستور (.... ويجب أن تعرض المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها)[1]، وخمسة عشرة يوما في دستور مصر لسنة 2014. لكيلا تطول حياة هذه اللوائح، ويتخذ المجلس قراره ويكون:

1. ان يقرها المجلس. ويكون لها قوة القانون
2. ان يرفضها المجلس. وبالتالي يطعن بها امام القضاء بدعوى الالغاء
3. صمت المجلس: عند عرض المراسيم بقوانين على المجلس وطالت مدت عرضها عن المدة المعقولة دون ان يبدي المجلس (البرلمان) رأيه فيها فأنها تعد مرفوضة[2]، ولا نؤيد هذا الرأي، ويتوجب تدارك المشرع الدستوري هذا النقص التشريعي ويحدد مدة معقولة للمجلس ليبدي رأيه فيها.

5. شروط أخرى.

كذلك من الشروط التي انفرد بها الدستور الفرنسي عن الدستور المصري والإماراتي في المادة 16 منه أنه خول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التي تطلبها الظروف الاستثنائية، وضرورة استشارة بعض الشخصيات والهيئات كاستشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه بيان للشعب، واستشارة المجلس الدستوري بخصوص هذه الإجراءات، واجتماع البرلمان بقوة القانون، قبل أن يقرر رئيس الجمهورية الفرنسية تطبيقها، وأن يكون الهدف هو لإعادة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية بفترة قليلة. وحسنا فعل المشرع الفرنسي ذلك من اشراك المؤسسات الدستورية ليتشارك الجميع بتحمل المسؤولية، في حين لم نرى مثل هذا التنظيم في الدستور المصري والإماراتي.

الفرع الثاني-موقف الفقه من التنظيم الدستوري لحالة الضرورة.

1. رأي المعارضين لتنظيم الضرورة دستوريا.

أ. إن جوهر نظرية الضرورة هو استثناء والتنظيم أمران متناقضان إذ أن فكرة التنظيم تعني التوقع المسبق لها وهذا بحد ذاته يعني أن تفقد الضرورة خاصية الضرورة

(1) المادة 113 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(2) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، (الإسكندرية: منشأة المعارف, 2005) ط2, 2005، ص308

بمجرد التوقع لها[1].

ب. ان اللجوء الى فكرة الضرورة هو خروج على مبدأ المشروعية[2].

ج. الرفض المستند الى الأشخاص القائمين على سلطة الضرورة ودوافع استخدامهم لهذه السلطة والتي لا تبرر اللجوء اليها[3]، وقد يؤدي الى قيام نوع من الدكتاتورية[4].

2. رأي المؤيدين لتنظيم الضرورة دستورياً.

أ. إن هنالك فترات استثنائية تمر بها الدول يسميها البعض بفترات الأزمات لا بد من معالجتها وبشكل سريع[5]. بقواعد حتى لو ابتعدت عن القواعد المتبعة في الأوقات الاعتيادية وقواعد المشروعية وأفضلية تنظيمها دستورياً، فحياة الدولة واستمرارها أولى من البقاء على القواعد الدستورية وسموها.

ب. إنها تجنب الدولة من الوقوع في الارتباك في أوقات الخطر، لأنه تم تنظيمها مسبقا[6].

ج. إن تنظيمها يعد قبولاً وانسجاماً مع المنطق القانوني المجرد والنظام الديمقراطي.

نؤيد الرأي المؤيد لها باعتبارها استثناء" وفق تنظيم دستوري مسبق يجعلنا أمام نظام قانوني واضح يصعب التحكم بها من قبل سلطة الضرورة ويخضعها للرقابة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة

ظهرت العديد من الاتجاهات الفقهية في تحديد طبيعة لوائح الضرورة سنتناولها من خلال الفروع الأتية:

(1) د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص107.

(2) د. حسن ضياء حسن الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد , 2006، ص46.

(3) د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص107.

(4) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، طبعة, 1978، ص36.

(5) د. يحيى الجمل، مرجع سابق، ص111.

(6) د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص37

الفرع الاول-الاتجاه الموضوعي.

وفيه تميز اللائحة عن القانون بالنظر لموضوعها، فإذا كان موضوعها يتعلق بقواعد عامة مجردة فتعتبر طبيعتها تشريعية بغض النظر عن سلطة الإصدار، والأمر يعتمد على تصديق البرلمان على هذه اللوائح. وأن تصديقها يعطيها فقط قوة القانون، وتصديق البرلمان لها هو الذي أسبغ عليها قوة القانون، لأن مشاريع القوانين تمر بمراحل معروفة والتصديق هنا سلطة رقابية يمارسها البرلمان[1]. وهذه المراسيم لا تملك ما لا تملكه القوانين، فلا تستطيع مخالفة احكام الدستور، ويرى البعض أن المشرع قد أحسن عندما وضع هذا القيد لضمان احترام المبادئ الدستورية والحقوق والحريات العامة[2]. وهذا المعيار يعتبرها قانونا يخضعها لرقابة الدستورية.

الفرع الثاني-الاتجاه الشكلي.

وفيه ينظر الى العمل القانوني من خلال السلطة التي أصدرته، فإذا كان صادرا عن السلطة التشريعية فإنه يكون عملا تشريعيا، وإذا كان صادرا عن السلطة التنفيذية فإنه يعد عملا إداريا، وإن هذه القرارات في الفترة السابقة على التصديق تعد قرارات ادارية، اما بعد تصديقها فتعد قوانين لا يجوز الطعن بها امام القضاء العادي بل الدستوري، وهي رقابة ذات طابع قانوني يملك (البرلمان) أن يصادق عليها فتصبح قانون أو يرفضها فتبقى قرارات إدارية[3].

ويعد الاتجاه الثاني الاقرب للحقيقة القانونية لصدورها من رئيس الدولة، واستخدام المشرع عبارة (مراسيم لها قوة القانون) ولم يقل إنها قانون، إلا أنها تبقى قرارات إدارية. ولو كانت قانونا فهل يعقل أن يضفي المشرع عليها صفة القانون وهي بالأصل قانون.

المبحث الثالث: الرقابة على سلطة إصدار لوائح الضرورة وآثارها

وسنتناول فيه الرقابة على سلطة رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة من قبل البرلمان باعتباره ممثلا للشعب، واثارها، وكذلك الرقابة القضائية التي تمارسها اعلى هيئة قضائية في الدولة، والاثار المترتبة عليها كالاتي:

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، العدد الثالث، السنة الثامنة، القاهرة, 1952، ص16.

(2) د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مكتبة عبد الله، القاهرة، سنة 1976، ص 73

(3) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص95

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على اصدار لوائح الضرورة وأثارها

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، إلا أن وجود حالة الضرورة وغيابه كان وراء إعطاء السلطة التنفيذية حق اصدار لوائح الضرورة. وكان اختيار جهاز الرقابة أمرا صعبا لان الدساتير تركت تقدير قيام حالة الضرورة للسلطة التنفيذية. وتعني (تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لإعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته)[1]. عن طريق ادواتها الرقابية في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة.

في فرنسا نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي على إجرائيين مهمين (الاول) اجتماع البرلمان من تلقاء نفسه وبقوة القانون، و(الثاني) عدم جواز حل الجمعية الوطنية من قبل رئيس الجمهورية.

وفي مصر. نص الدستور (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد)[2].

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة حيث أوجب عرض المراسيم بقوانين على المجلس الاعلى خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها، وله أن يقرها أو يلغيها، وإذا أقرها تايد ما كان لها من قوة القانون، ويجب إخطار المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له للعلم فقط، وإذا لم يوافق المجلس الأعلى الاتحادي عليها يزول ما كان لها من قوة القانون منذ يوم صدورها[3]، وان لا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور مثلها في ذلك مثل كافة القوانين واللوائح.

و نلاحظ أن المشرع الإماراتي اعطى المراسيم بقوانين قوة القانون، فيكون لها قوة الغاء أو تعديل القوانين القائمة, لذلك حرص المشرع على أن يقيدها بضوابط تمنع من إساءة استعمالها، فلا يملك رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار المراسيم بقوانين إلا في حالة غياب المجلس الأعلى، وهي الحالة التي تتحقق إذا كان المجلس الأعلى في غير حالة انعقاد، ويستوي في ذلك أن يكون المجلس الوطني في دور انعقاد أو متغيبا فيما

(1) د. فارس عمران، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ولمحة عنه في بعض الدول العربية، (القاهرة: مجموعة النيل , 1999)، ص332.

(2) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014

(3) المادة 113 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

بين أدوار الانعقاد[1]، فالنص الدستوري يشير الى حالة خاصة في قيام ظروف تستوجب إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس الأعلى لإقرارها وإصدارها، وأعطى الدستور الحق لرئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين سلطة اصدار المراسيم بقوانين ولا يجوز لأي منهما إصدارها منفردا

وأشترط الدستور العرض على المجلس الأعلى للاتحاد لما قامت به السلطة التنفيذية خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها، لأنه أوجب معاملة هذه المراسيم بقوانين معاملة القوانين من حيث القوة القانونية وباعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، له أن يقرها أو يلغيها، فإذا وافق عليها تايد ما كان لها من قوة القانون، وإذا لم يوافق عليها يزول ما كان لها من قوة القانون منذ يوم صدورها. أي أن الامر كله يؤول بنهاية الأمر للمجلس الأعلى للاتحاد ليقرر تقدير قيام الضرورة من عدمه، مع ضرورة إخطار المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له للعلم فقط.

ولكن هل تستطيع لوائح الضرورة أن تنظم كل ما تنظمه القوانين الاعتيادية؟ ذهب فريق من الفقهاء الى القول بأن لوائح الضرورة لها قوة القانون، وأن السلطة التنفيذية تستطيع أن تنظم بها كل ما يمكن أن ينظمه القانون، كفرض عقوبة أو ضريبة ولكنها لا تستطيع أن تنظم المسائل التي لا يتناولها التشريع ذاته كتقرير رجعية جريمة من الجرائم، لان الدستور يجعل لوائح الضرورة في قوة القانون لا أقوى منه، وهذا الموقف قد جانبه الصواب لأنه يهدر إرادة المشرع الدستوري في احتجاز هذه الموضوعات وهو ما أكده جانب أخر من الفقه الذي فسر النصوص التي تمنح السلطة التنفيذية الاختصاص بإصدار لوائح الضرورة تفسيرا ضيقا باعتبار أن الأمر يتعلق باختصاص استثنائي، وحجة هذا هو أنه إذا كان للوائح الضرورة أن تعدل القوانين لقوتها، فإنها لا تستطيع أن تنظم ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته، فكلما توافرت شروط إصدار لوائح الضرورة فقد اقتضى إصدار هذه اللوائح[2].

وأيدت محكمة النقض في مصر في حكمها بتاريخ 21 / 12 / 1972، وفيه تقرر أن عزل القضاة من وظائفهم هو من الأمور التي لا يجوز تنظيمها بأداة تشريعية أدنى مرتبة من القانون واستندت المحكمة في ذلك لنصوص المواد 152, 156, 157 من دستور 1964 المصري، وقضت بأن القرار بقانون رقم 83 لسنة 1969 قد مس بحقوق القضاة وضماناتهم حينما نص

(1) د. عمر احمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية وفقا لدستور الامارات العربية المتحدة بالمقارنة مع النظامين الفرنسي والمصري، (الشارقة: مركز بحوث الشرطة,1996)، بحث منشور في مجلة الفكر الشرطي، مجلد5، ع4، مارس، ص223 - 224، منشور في دار المنظومة.

(2) زهراء سعد مهدي، مرجع سابق، ص90.

على اعتبار رجال القضاء الذين لا تشملهم قرارات إعادة التعيين أو النقل الى وظائف اخرى محالين الى المعاش وهو ما لا يجوز تنظيمه إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية[1].

وأيضا **هل يجب أن تصدر هذه المراسيم وإقرارها من قبل البرلمان بالأغلبية الاعتيادية أم الأغلبية الخاصة؟** ونقول إنه يجب النظر الى القانون إن كان في أحد المجالات الاعتيادية فإنه يصدر بالأغلبية العادية، وإذا كان من قبيل اشتراطه أغلبية خاصة فلابد من توفر هذه الأغلبية وعدم تحققها يعرضها للبطلان. وبموجب أحكام الدستور فإنه يعتبر من قبيل المسائل الموضوعية والتي يشترط فيها أغلبية خاصة تتكون من خمسة أعضاء من مجموع أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد وشرط توفر صوتي أبو ظبي ودبي، أما في المسائل الإجرائية فتصدر بالأغلبية العادية[2]، وعملية إصدار لوائح الضرورة تعتبر من المسائل الموضوعية.

ويبدأ نفاذ لوائح الضرورة من تاريخ إصدارها بالنسبة للسلطة التنفيذية، ومن تاريخ نشرها وافتراض علم الكافة بها، **حيث أوجبت اغلب الدساتير التي نظمت لوائح الضرورة على السلطة التنفيذية أن تبادر الى عرض هذه اللوائح على البرلمان في خلال وقت معين ومنها دستور الامارات حينما أشترط عرضها على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر[3]. وفي دستور مصر بخمسة عشرة يوما[4]. بينما لم يحدد المشرع الفرنسي المدة الزمنية،** وتفسر رغبة المشرع في سرعة عرض لوائح الضرورة بوضع حد أقصى لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتجاوزه حتى لا تطول حياة هذه اللوائح قبل عرضها على البرلمان إلا لفترة قصيرة تعد بالأيام.

ولكن **ما هو الجزاء الذي يترتب في حالة عدم عرض السلطة التنفيذية للوائح الضرورة على البرلمان؟** طبقا للدستور الإماراتي الذي اشترط عرض لوائح الضرورة على المجلس الأعلى للاتحاد خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو الغائها، فإذا أقرها تايد ما كان لها من قوة القانون...الخ. وإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي، ومن دون الحاجة الى إصدار قرار بذلك، وأما إذا عرضت على البرلمان ولم يقرها زال ما كان لها من قوة بأثر رجعي، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من أثار بوجه أخر[5]. للمحافظة على حقوق الغير ومصالحهم، كما إنها أصلا صدرت وفق احكام الدستور.

(1) د. يسري محمد العصار، مرجع سابق، ص65.

(2) المادة 49 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971

(3) المادة 113 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971

(4) المادة 156 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(5) المادة 113 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

ولكن **ما الحل إذا عرضت لوائح الضرورة على البرلمان وسكت عن ابداء الرأي بشأنها؟** ذهب جانب من الفقه الى القول إنه في حال إذا كان دور انعقاد البرلمان غير عادي من أجل بحث هذه اللوائح وانتهى الاجتماع من دون إبداء أي قرار بشأنها، فإنه يعد رفضا ضمنيا لها، وأما إذا كان دور انعقاد البرلمان عادي ثم عرضت فيه لوائح الضرورة وكان ذلك في بداية الدورة او قبل انتهائها، فإن إنتهاء مدة الدورة ومن دون اتخاذ قرار بشأنها يعد ذلك بمثابة رفض لها[1]، ورأي أخر من الفقه قال إن لوائح الضرورة تظل سارية ومتمتعة بالقوة القانونية ولو أستمر عرضها على البرلمان سنوات ما زال لم يفصح هذا الأخير عن رأيه بموقف محدد[2]. ونؤيد الرأي الأخير لوجاهته، فطالما أن هذه المراسيم مطروحة على جدول الأعمال للبرلمان دون صدور قرار بشأنها فإنها تبقى سارية ونافذه لأنها تحت يد السلطة التشريعية (البرلمان) ولو كان له رأي مخالف لها لكان أصدره، ونقترح أن يحدد المشرع الدستوري مدة زمنية للسلطة التشريعية لإصدار قرارها البات بهذا الموضوع بدل أن تبقى معلقة لما لها من أثر على حقوق وحريات الأفراد، فإذا انقضت تلك المدة ولم تصدر السلطة التشريعية قرارها عدت مرفوضة.

وكذلك **ما هو مصير لوائح الضرورة إذا عرضت على البرلمان بعد الموعد المحدد لعرضها؟** أجاب بعض من الفقه بان عرض هذه اللوائح لا يؤثر في بطلان هذه اللوائح حيث تبقى باطلة وغير نافذة ويبقى للبرلمان أن يقر قانونا بمضمون هذه اللوائح من أحكام، وأن يضمنه إذا أراد أثرا رجعيا، ومع ذلك فإن هذا القانون لا يعد تصحيحا للائحة بإعادة قوة القانون اليها، فقد زالت هذه القوة بحكم الدستور ولا يملك البرلمان مخالفة الدستور بإعادة قوة القانون لتلك اللائحة[3].

وماذا لو تم حل البرلمان، فهل تستطيع السلطة التنفيذية اصدار مثل هذه اللوائح؟ أختلف الفقه حول حق السلطة التنفيذية في اصدار مراسيم لها قوة القانون في مدة الحل، ذهب جانب من الفقه الى عدم اصدار مراسيم لها قوة القانون في حال حل البرلمان، بسبب أن مدة الحل لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، فهي تفصل بين فصلين من فصول التشريع، ولا يمكن دعوة البرلمان فورا لعرض المراسيم عليه خلال مدة الحل[4]. في حين ذهب اتجاه أخر الى القول إنه يمكن أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة في

(1) د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية, 2003)، ص415.

(2) المرجع السابق نفسه، ص416

(3) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص94.

(4) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، (القاهرة: ط1، دار الفكر العربي، 1980)، ص372.

مدة الحل، وإن كانت تفصل حقا بين فصلين تشريعيين إلا انه يفصل بين دورين من أدوار الانعقاد[1]. وهذه الحالة لا يمكن تصورها في النظام الدستوري الفرنسي والمصري، وكذلك الإماراتي بسبب انه لا يمكن أن يحل المجلس الأعلى للاتحاد[2].

وتمتد رقابة البرلمان على توفر قيد الضرورة وبحثها، بينما تقتصر حرية السلطة التنفيذية على تقديرها للمخاطر التي قد تترتب على الظروف الاستثنائية الطارئة، واتخاذ تدابير عاجلة بتشريعات ضرورية لمواجهة هذه الظروف، فإن لم يجد ضرورة تستوجب إصدارها يكون من حق البرلمان رفضها وتحريك المسؤولية الوزارية وحجب الثقة عن الوزراء[3]. غير أن هذا لا يمكن تصوره بسبب أن المجلس الأعلى للاتحاد بدولة الإمارات هو السلطة العليا بالدولة، وأن رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء هم أيضا أعضاء بالمجلس الأعلى للاتحاد، وأن التصويت بقيام المسؤولية من الأمور الموضوعية التي تشترط وجود صوتي أبو ظبي ودبي مجتمعين لتقرير المسؤولية فكيف إذا كانا أصلا من أصدر هذه اللوائح.

وإذا تم رفض هذه المراسيم من قبل المجلس فيزول ما كان لها من قوة القانون، فإذا اعتمدها للفترة السابقة كان لها قوة القانون، أما إذا أصر المجلس على رفضها فإن المشرع أوجب تسوية ما ترتب عليها من أثار بوجه أخر، أي تعويض من أصابه ضرر من جراء هذه اللوائح باسم الدولة. ومن كل ما تقدم فبعض من هذه الإشكالات وضع الدستور لها الحل، ولم يرد حل للبعض الأخر يستوجب تنظيمها دستوريا.

كذلك تمتد رقابة البرلمان على الرقابة على احترام الدستور وهي حق له؛ لأن السلطة التنفيذية عندما تصدر تشريعات الضرورة فإنها تمارس جزءًا من اختصاصات السلطة التشريعية، فيكون من حقه التأكد من عدم مخالفة الدستور، وعدم انحراف تشريعات لوائح الضرورة الصادرة، ولكيلا تهدم المبادئ العليا التي يقوم عليها التنظيم الدستوري والسياسي في البلاد، أو المقومات الأساسية للدستور وللمجتمع وعدم التعدي على الحقوق والحريات العامة تحت دعوى مواجهة الظروف الاستثنائية[4].

(1) د. اسماعيل البدوي مرجع سابق، ص450.

(2) المادة 46 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971 المعدل.

(3) د. عادل الحيارى، القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور، مجلة نقابة المحامين الأردنية، نقابة المحامين في الأردن، ملحق رقم 1، السنة 25، عمان.

(4) احمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ص150، أشار الى هذا عادل احمد حسين بوعركي، مرجع سابق، ص107.

وهذا لا يمكن تصوره بالنظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة؛ لأن الأطراف المخول لها دستوريا اصدار مراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) هي بذات الوقت أعضاء رئيسية بالمجلس الأعلى للاتحاد، وما يصدر عن المجلس يكون تحت رقابة المحكمة الاتحادية العليا أثناء ممارستها لدورها الرقابي على دستورية القوانين والمراسيم[1].

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اصدار لوائح الضرورة وأثارها

يعتبر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين من ضمانات سمو الدستور، وهو أثر من أثار التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية، ودستورية القوانين تقضي بألا يصدر قانون أو مرسوم على خلاف احكام الدستور حفاظا على مبدأ المشروعية ضد أي انتهاك له، وبدونه يصبح الحديث عن مبدأ سمو الدستور من غير ذي معنى، ومن استقراء النظم الدستورية المختلفة، فقد أسند معظمها هذه الرقابة الى أعلى هيئة قضائية تتولى بموجب اختصاصها التحقق من مطابقة المراسيم لأحكام القانون والدستور , فقد أسند المشرع الإماراتي مهمة الرقابة على الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا، والمحكمة الدستورية العليا في مصر، وفي فرنسا جعلها من اختصاص المجلس الدستوري. على أن جانب من الفقه يرى أن جدية الرقابة تستلزم مباشرتها عن طريق السلطة القضائية[2]. لاتسامها بالطابع القانوني.

والرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة تعني الرقابة على القيود والشروط التي وضعها الدستور لممارسة التشريع الاستثنائي، حيث يجوز للقضاء الطعن بأعمال السلطة التنفيذية أثناء حالة الضرورة والتدخل لإلغاء الأثر المترتب على هذا القرار مع إمكانية التعويض عن هذه القرارات إذا ما تحقق للقضاء أن هذه القرارات والإجراءات قد اتخذت خلافا للقانون أو خارجا عن نطاق الاختصاص.

والسلطة القضائية تعمل بعد انتهاء الخطر المحدق وبشكل مباشر بدعوى تحرك من المتضررين من عمل السلطات الاستثنائية، أو حتى بتحريك من السلطة التشريعية للوقوف على الحالات التي خرقت بها السلطة التنفيذية أحكام الدستور. والقضاء يملك عند نظر الطعن حق إلغاء أو إبطال القانون المخالف للدستور، حيث تعتبر دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة على مشروعية القوانين واللوائح، فقد تكون الرقابة سابقة على صدور التشريع حينما تحال التشريعات الى محكمة(هيئة) عليا لفحصها دستوريا وهو يتفق مع الرقابة في فرنسا باعتبارها سابقة على صدور القانون، وأصبحت رقابة لاحقة بعد التعديل الدستوري في 23 تموز لسنة 2008 حيث أخذ أيضا بالرقابة اللاحقة على الدستورية حيث

(1) الفقرة 3 من المادة 99 من الدستور الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الإدارة، (الإسكندرية: منشأة المعارف منشأة المعارف, 1992)، ص170.

نص التعديل " عندما يتبين من خلال دعوى قضائية مرفوعة أمام إحدى المحاكم أن نصا تشريعيا نال من الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور يمكن للمجلس الدستوري النظر في هذه المسألة بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض الذين يتخذان قرارهما خلال فترة محدودة ويحدد بقانون تنظيمي شروط تطبيق هذه المادة"[1].

وقد تكون لاحقة كما في الرقابة القضائية حينما يعهد للمحكمة الدستورية مثلا بالتعرض لتشريعات صدرت فعلا. ومن حيث حجية الحكم الصادر بالتعويض عن الأضرار فإن الحكم الصادر بالإلغاء له حجية مطلقة.

في فرنسا، يعتبر القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) أكثر تحررا لخبرته وعلاقته المباشرة بالإدارة الذي سار في اتجاه مخالف لمحكمة النقض الفرنسية، فاعتد بنظرية الضرورة منذ الحرب العالمية الأولى حيث صدرت عدة لوائح في هذا المجال اطلق عليها أسم المراسيم، وأول حكم هو حكم " Heyries" حينما أصدر رئيس الجمهورية الفرنسي مرسوما يقضي بإيقاف العمل بالمادة 65 من قانون 22 ابريل 1905 والتي تتعلق بضرورة إطلاع الموظف على ملف خدمته قبل توقيع أي جزاء تأديبي عليه حتى نهاية الحرب فقامت الحكومة بفصل الموظف في هذا القرار مؤسسا دعواه على أنه ليس من صلاحيات السلطة التنفيذية إصدار هذا المرسوم وبالتالي عدم دستوريته، وتم رفض هذه الدعوى من طرف مجلس الدولة الفرنسي معتبرا هذا القرار مشروعا مقرا للحكومة إيقاف تلك الضمانة، مستندا في حكمه على المادة الثالثة من الدستور الصادر بتاريخ 25 فيفري 1875 التي خولت رئيس الجمهورية سلطة اصدار القوانين وضمان السير الحسن للمرافق العامة[2].

ويمارس مجلس الدولة الفرنسي الرقابة القضائية على أعمال حالة الضرورة أيضا بمناسبة ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحياته بموجب احكام المادة 16 إذا متخذه رئيس الجمهورية أصدر بعض الاعمال ذات الصبغة التشريعية مس بها بعض المصالح والحريات العامة.

وذهب القضاء الإداري في مصر الى اعتبار لوائح الضرورة قرارات إدارية، واخضعها لرقابته حتى مصادقة البرلمان عليها، ويلخص أحد الفقهاء هذا الموقف بقوله[3]، (يجري القضاء في مصر وفرنسا على أنه إذا كانت لوائح الضرورة في قوة القانون فإنها ليست قانوناً وإنما هي قرارات إدارية حتى مصادقة مجلس الأمة عليها وبالتالي يجوز إلغاؤها أمام مجلس الدولة إذا كانت غير مشروعة، ومن ذلك حكم المجلس الصادر في 22

(1) المادة 61 / 1 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل لسنة 2008.

(2) إبراهيم تونصير، مرجع سابق، ص52.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (القاهرة: ط6، دار الفكر العربي, 1991)، ص 519 – 520.

ديسمبر سنة 1954 والذي جاء فيه (ولما كان لا نزاع في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم بقوانين صادرة من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد أو في فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية اخذاً بالمعيار الشكلي في التفرقة ما بين القانون والقرارات الادارية..). كما يشير آخر الى عدد من أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في هذا الشأن[1] والتي تجيز الطعن بإلغاء هذه اللوائح والمراسيم باعتبارها قرارات إدارية طيلة الفترة التي تسبق موافقة البرلمان عليها وإقراره لها.

وفي حكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر في 4 / 5 / 1985 إن "إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون.....لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في حد ذاته أن ينقلب به القرار المذكور الى 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].

وفي دولة الامارات العربية المتحدة، الذي أوكل الى المحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم والقرارات بقوانين واللوائح وتدقيقها وفحصها دستوريا بموجب الاختصاص الموكلة لها بنص الدستور (بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما)[3]، وإن لأحكامها الصادرة بعدم الدستورية حجة في مواجهة الجميع، ولها أثار لا تمتد الى المستقبل، بل تمتد للماضي بأثر رجعي كونها تكشف العيب الدستوري للمرسوم منذ صدوره، وبالرغم من أن القاعدة المسلم بها هي خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء، إلا انه ماتزال بعض القرارات الإدارية بعيدة عن رقابة القضاء ويعتبر هذا استثناء على مبدأ المشروعية تتمثل في أعمال السيادة أو أعمال الحكومة.

ولم نرى تطبيقا قضائيا واحدا استخدمت المحكمة الاتحادية فيها سلطتها بإصدار حكم قضائي منها بسبب مراقبتها لدستورية هذه المراسيم لأنه أصلا لم يكن هناك تطبيقا واحدا لها بهذا الخصوص. عكس الدول الأخرى موضوع المقارنة في البحث.

(1) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، (الأردن: منشورات الجامعة الأردنية, 1987)، ط 1، ص276 277 - .

(2) د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص56.

(3) الفقرة 3 من المادة 99 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة لسنة 1971.

الخاتمـة:

أولاً: النتائج

1. إن اللجـوء إلـى تشـريعات الضـرورة أمـر مطبـق فـي الـدول التـي تحمـي الشـرعية الدسـتورية بضوابـط لا تسـتخدم إلا فـي حالـة الضـرورة، ومـا اختـلاف التسـميات والمصطلحـات إلا جانـب شـكلي، فالمشـرع الإماراتـي أورد عبـارة مـا يوجـب الإسـراع فـي إصـدار قوانيـن اتحاديـة علـى شـكل مراسـيم بقوانيـن مـن قبـل رئيـس الدولـة ومجلـس الـوزراء مجتمعيـن، بينمـا أطلـق عليهـا فـي مصـر قـرارات بقوانيـن وقيدهـا بمجموعـة مـن الضوابـط والقيـود اختلفـت الـدول فيهـا وبحسـب النظـام السياسـي فيهـا.

2. تبيـن لنـا أن الدسـتور الاتحـادي لـم يحـدد الظـروف أو يصنفهـا والتـي تبـرر اصـدار المراسـيم بقوانيـن (لوائـح الضـرورة)، وإنمـا تركهـا لرئيـس الدولـة ومجلـس الـوزراء بدولـة الامـارات العربيـة وبرئيـس الدولـة فـي مصـر، ومـا هـي الأليـات الدسـتورية الشـكلية والموضوعيـة التـي تتـم فيهـا عمليـة الإصـدار، وأن الدسـتور قـد جـاء خاليـا -علـى عكـس المشـرع المصـري -مـن أي إشـارة إلـى حالـة وقـف جلسـات المجلـس الأعلـى أو تأجيـل جلسـاته أو حـل المجلـس، وكذلـك إجـراء تعديـل دسـتوري مكمـل للنـص الدسـتوري المتعلـق بإصـدار لوائـح الضـرورة النـص بعـدم إمكانيـة إجـراء تعديـل دسـتوري مـن خـلال لوائـح الضـرورة.

3. تبيـن لنـا أن اختـلاف المـدة القانونيـة لعـرض لوائـح الضـرورة علـى البرلمـان بيـن الـدول محـل الدراسـة، فكانـت 7 أيـام بالإمـارات و 15 خمسـة عشـرة يـوم بمصـر العربيـة، بينمـا لـم يحـدد المشـرع الفرنسـي المـدة اللازمـة للعـرض وحسـنا فعل المشـرع الإماراتـي بقصـر المـدة لكـي لا تبقـى هـذه اللوائـح وسـيلة للانحـراف فـي اسـتعمالها، وأن المشـرع الإماراتـي لـم يشـر الـى حالـة عـرض هـذه اللوائـح علـى المجلـس الأعلـى ودون أن يصـدر قـراره بشـأنها وسـكت عنهـا، وأنـه اشـترط أغلبيـة خاصـة لإصدارهـا، وضـرورة توفـر صـوت أبـو ظبـي ودبـي باعتبـار أن هـذا مـن الأمـور الموضوعيـة والـذي يتطلـب أغلبيـة خاصـة أشـار لهـا الدسـتور. واتفقـت الدسـاتير أنـه فـي حالـة عـدم إقـرار هـذه اللوائـح سـقط مـا كان لهـا مـن قـوة القانـون بأثـر رجعـي، وأنهـا تعتبـر قـرارات إداريـة إذا تـم رفضهـا وبالتالـي إمكانيـة الطعـن فيهـا بالإلغـاء والتعويـض عـن الأضـرار التـي تصيـب الأفـراد، وإذا أقرهـا فأنهـا تخضـع لرقابـة الدسـتورية باعتبارهـا كالقوانيـن بعـد إقرارهـا. وأقـر القضـاء بهـذه الـدول بمشـروعيتها.

ثانيا: التوصيات:

1. نوصي بإشراك السلطة القضائية العليا الى جنب رئيس الدولة ومجلس الوزراء في الرقابة على توفر حالة الضرورة وإخضاعها للرقابة القضائية الى جانب الرقابة البرلمانية بالنص الدستوري عليها شكلا وموضوعا لحالة الضرورة، بعد أن يتم تحديدها بصورة واضحة، وأن تحدد أسباب إصدار لوائح الضرورة بصورة لا لبس فيها.

2. أن يكون هناك تعديلا دستوريا يشمل تحديد حالة الضرورة واستخدام لوائح الضرورة لمنع التفسير والتأويل الواسع لها، وتحديد مدة زمنية مقبولة لا صدار قرار بخصوص عرض هذه المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) دون أن يصدر قرار بشأنها من قبل المجلس الأعلى للاتحاد، وكذلك إيراد نص بخصوص حالة وقف جلسات المجلس الأعلى أو تأجيل جلساته.

3. التوسع في مفهوم ورقابة المشروعية حتى في الظروف الاستثنائية، وعرض جميع القرارات التي تتخذ من قبل رئيس السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، وعدم تحصين أي قرار لأنه يعتبر الضمان الحقيقي لمنع تجاوز أو إساءة استعمال السلطة وضمان لحقوق وحريات الافراد.

4. نأمل من المشرع الدستوري الإماراتي أن يحدد مصير هذه اللوائح إذا لم تعرض على المجلس الأعلى بالنص بصورة صريحة عليه، وأن يفعل دور القضاء المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا بهذا الامر.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا- الكتب القانونية:

1. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
2. د .سامي جمال الدين:
   - لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
   - القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2005.57 -
3. د. محمد احمد عبد النعيم، شرط الضرورة امام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،2002.
4. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
5. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

6. د. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012

7. د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ك 1،، ط1، بدون مكان وسنة نشر.

8. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005

9. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

ثانيا- الأطاريح والرسائل والبحوث العلمية:

10. د. حسن ضياء حسن الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه في القانون، العراق، جامعة بغداد، 2006.

11. تونصير إبراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيدر بسكرة، الجزائر، 2013 - 2014.

Transliteration Arabic References: الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية:

Awwalan: Alkutub Alqaanouniyah:

1. Dr. Sulaiman Muhammad Al-Tamawy, Al-Nadhariah al'ammah lilqaraaraat al'idaariah, t. 6, dar alfikr al'araby, Misr, 1991.
2. Dr. Samy Jamal Al-Deen:

- Lawaa'ih al-darourah wa damaanaat al-riqaabah al-qadaa'iyah, munsha'at alma'aarif bi Al'iskandariyah, 2003.
- Alqaanoun Al-dustoury wa Alshar'iyah aldustouriyah 'alaa daw' qadaa' almahkamah aldustouriyah al'ulya, t, 2, munsha'at alma'aarif bi Al'iskandariyah, 2005.57 -

3. Dr. Muhammad Ahmad 'Abd Alna'eem, shart aldarourah amaam alqadaa' aldustoury, diraasah tahleeliyah muqaaranah, dar alnahdah al'arabiyah, Alqahirah,2002.
4. Dr. Muhammad Alwakeel, halat altawaar'i wa sulutaat aldabt al'idaariy, diraasah muqaaranah, t.2, dar alnahdah al'arabiyah, Alqahirah, 2003.
5. Dr. Muhammad Kamil Laylah, alqanoun aldustoury wa Al-nudhum alsiyaasiyah, dar alnahdah al'arabiyah, Alqahirah, 1973.
6. Dr. Mussaa Mustafaa Shihadah, alqanoun al'idaary fi dawlat Alimaaraat Al'arabiah Almuttahidah, diraasah muqaaranah, t.1, maktabat aljami'ah, Al-Shaariqah, 2012.
7. Dr. Mustafaa Mahmoud 'Afify, alwajeez fi mabaad'i alqaanoun aldustoury wa Al-nudhum Alsiyaasiyah almuqaaranah, k. 1, t.1, bidoun makan wa sanat nashr.
8. Dr. Yahyaa Aljamal, nadhariat al-darourah fi alqanoun aldustoury wa ba'd tatbeeqatiha almu'aasirah, t. 4, dar alnahdah al'arabiah, Alqahirah, 2005
9. Yusry Muhammad Al'assaar, nadhariat al-darourah fi alqaonun aldustoury wa al-

tashri'ey alhukuomy fi fataraat 'iqaaf alhayaah alniyaabiyah, dar alnahdah al'arabiyah, Alqahirah, 1995.

Thaanian- Al'ataareeh wa Alrasaa'il wa Albuhouth Al'ilmiah:

10. Dr. Hassan Diaa' Hassan Alkhulkhaaly, nadhariat aldarurah kaistithnaa' yaruddu 'alaa mabd'a sumuw aldustour, 'utruohat dukturah fi alqaanoun, aliraqy, jami'at Baghdad, 2006.
11. Tunusair Ibrahim, tashree'at aldarourah diraasah muqaaranah bayna aldustour Aljazaa'iry wa Almisry, risaalat majisteer, kulliyat alhuqouq wal'uluom al-siyaasiyah, jami'at Muhammad Khaydar Biskarah, Aljazaa'ir, 2013 - 2014.

ثالثاـ المصادر الأجنبية:

The Hong NGUYEN,La Notion d exception en droit constitutional francais, These de doctoral en droit public , Faculte de droit، Universite paris 1 Pantheon-Sorbonne2013،,p,30.

Harold C. Relyea-National Emergency Powers-www.CRS.org-p.p 1.-13

Charles Cadoux,Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Ed.Paris.1980.p135.

-John Alan Cohan-Necessity, Political Violence and Terrorisem-Loyola law school-University of Southern California-2006 - p.p.914 - 91

Regulations of Necessity in the UAE Organization: a Comparative Study

Reem Ali Hassan Saif Al Kindi

Mustafa Salem Mustafa Al Nujaifi

College of Shari'a and Islamic Studies - University of Sharjah
Sharjah - U.A.E.

Abstract:

Countries resort to granting the Head of State exceptional legislation to cope with emergency conditions characterized by regulations of necessity. The research problem revolves around a violation of the conditions and controls for the issuance of necessity regulations and the effect of its approval thereof. It also addresses the necessary time period, the missed legal period to present it to the Supreme Council, its silence, its postponement or dissolution of Parliament and the effect this has on the acquired rights of individuals. We have followed the descriptive, analytical and constitutional approach while comparing the UAE, Egypt and France We divided the research into three sections, the first section deals with the definition of necessity regulations and their juristic and constitutional basis, while the second one explores the conditions for issuing necessity regulations and the position of jurisprudence from its constitutional organization and legal nature. The third section, however, is parliamentary and judicial oversight and its implications, followed by a conclusion that included the results and recommendations

Keywords: constitution, exceptional circumstances, decrees of laws, regulations of necessity, oversight, and legitimacy