

April 2016

Constitutional Controls for Necessary Legislation in the UAE: A comparative Study- 2nd Part

Amani Omar Mohammed

College of Law at Al Ain University of Sciences and Technology - UAE, mnyomar@yahoo.com

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Mohammed, Amani Omar (2016) "Constitutional Controls for Necessary Legislation in the UAE: A comparative Study- 2nd Part," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2016 : No. 66 , Article 8.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2016/iss66/8

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

Constitutional Controls for Necessary Legislation in the UAE: A comparative Study- 2nd Part

Cover Page Footnote

Dr. Amani Omar Mohammed Assistant Professor of Public law- College of Law at Al Ain University of Sciences and Technology - UAE mnyomar@yahoo.com

[د.أماني عمر محمد]

الضوابط الدستورية لتشريعات الضرورة بدولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة*

د. أماني عمر محمد*

ملخص البحث القسم الثاني:

تناول الفصل الثالث التطبيق العملي لتشريعات الضرورة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وخصص المبحث الأول لتفصيل الطبيعة الخاصة لنظام الحكم بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة وتحديد السلطة التشريعية بها، وخصص المبحث الثاني لدراسة الضوابط الدستورية لمباشرة تشريعات الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

وخلصنا من هذا البحث إلى أن تشريعات الضرورة هي حالة مطبقة في كل الدول التي تحمي الشرعية الدستورية بضوابط لا يتم استخدامها إلا في حالات الضرورة القصوى ومهما تختلف مسميات تلك التشريعات على حسب دستور كل دولة فإنها تتشابه في ضوابط إصدارها على النحو المبين في البحث لحماية الوثيقة الدستورية.

* أجاز للنشر بتاريخ ٢٠١٤/٢/١٩.

* أستاذ القانون العام المساعد - كلية القانون - جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا - الإمارات.

الفصل الثالث

تشريعات الضرورة

بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة

في هذا الفصل لا بد أن نستعرض في البداية الطبيعة الخاصة لنظام الحكم بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك لتحديد السلطة التشريعية الأصلية المختصة بالتشريع في المبحث الأول، ثم نستعرض الضوابط الدستورية لإصدار تشريعات الضرورة - المرسوم بقانون - وذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الطبيعة الخاصة لنظام الحكم

بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة

يعتبر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة دستوراً له طبيعة خاصة في شأن ظروف نشأته تميزه عن غيره من الدساتير المكتوبة باعتبار أن دولة الإمارات العربية المتحدة من أول الدول العربية الإسلامية التي اتخذت الشكل الفيدرالي للدولة^(١)، ومن ثم فرض ذلك الوضع طبيعة خاصة بشأن نظام الحكم، وطريقة توزيع الاختصاصات على السلطات المختلفة.

وسوف نلاحظ أن الدستور الإماراتي لم يقرر صراحة تركيز السلطة في يد هيئة واحدة وذلك لذاتية التجربة الدستورية لدولة الإمارات العربية المتحدة وتفردتها

(١) الإمارات العربية المتحدة هي دولة عربية اتحادية فيدرالية تتكون من سبع إمارات (إمارة أبوظبي - إمارة دبي - إمارة الشارقة - إمارة رأس الخيمة - إمارة عجمان - إمارة أم القيوين - إمارة الفجيرة)، ويحكم الدولة الدستور الاتحادي الذي تم التوقيع عليه في ٢ ديسمبر ١٩٧١ من قبل ست إمارات عدا إمارة رأس الخيمة والتي انضمت إليه في ١٠ فبراير ١٩٧٢. وقد كان الدستور في ذلك الوقت مؤقتاً، حتى اعتمد نهائياً مع إضافة بعض التعديلات عام ١٩٩٦، وتتمتع كل إمارات من الإمارات بقدر من الاستقلال التشريعي، انظر في التفاصيل مؤلفنا: الوجيز في القانون الدستوري وفقاً لدستور الإمارات العربية المتحدة، د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي، في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، عدد ١١، ١٩٩٨، ص ١٠٢ وما بعدها.

[د.أماني عمر محمد]

بخصائص مستمدة من طبيعة وسمات دساتير دول الاتحاد الفيدرالي من حيث ازدواجية السلطات بين سلطات اتحادية أنشأتها دولة الاتحاد ومنظمة بموجب الدستور الاتحادي ومحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر وبين سلطات محلية منشأة بموجب التنظيم الداخلي والمستقل لكل إمارة من الإمارات الأعضاء في الاتحاد وهو بذاته ما انعكس على الخصائص الشكلية للدستور، فلا يمكن القول أن الدستور الإماراتي يقسم السلطات إلى: تشريعية وتنفيذية على النحو المتعارف عليه في أغلب دساتير العالم، فقد نصت المادة (٤٥) من الدستور على أن تتكون السلطات الاتحادية من:-

- المجلس الأعلى للاتحاد. - رئيس الاتحاد ونائبه. - مجلس وزراء الاتحاد.
- المجلس الوطني الاتحادي. - القضاء الاتحادي.

أما من الناحية الموضوعية فنجد أن الدستور منح المجلس الأعلى للاتحاد الذي يتكون من حكام جميع الإمارات الأعضاء في الاتحاد، حق مباشرة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يتفرع عن ذلك هيئتان، هيئة استشارية تشريعية معاونة هي المجلس الوطني الاتحادي باعتباره المجلس النيابي ويمثل دعائم الحكم الديمقراطي بالدولة، فكل عضو من أعضاء المجلس الوطني ينوب عن شعب الإمارات العربية المتحدة في مناقشة مشروعات القوانين الاتحادية ومناقشة مشروعات التعديلات الدستورية، والأخرى هيئة تنفيذية معاونة هي مجلس الوزراء يباشر الاختصاص التنفيذي تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد^(٢).

(٢) أ.د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ العامة ونظم الحكم الخاصة الطبعة ٣، ١٩٩٨، ١٤١٩ هـ، ص ٤٢٥ وما بعدها، ود. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص ١٨٥ - ١٨٦، وهو يري أن الدستور الإماراتي لا يقوم على أساس تركيز السلطة، ذلك أنه قد قرر وجود سلطتين: تتمثل الأولى في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيسه، حيث يكون لها مباشرة الوظيفة التشريعية والتنفيذية، أما الثانية فهي السلطة القضائية المستقلة تماماً عن السلطة الأولى سواء من الناحية العضوية وذلك باستقلال أعضائها عن أعضاء

وما يعيننا في ذلك الشأن هو تحديد السلطة^(٣) التشريعية التي تملك إصدار التشريعات المكتوبة، وهي التي تتمثل في البرلمان في أغلب الأنظمة الديمقراطية الحديثة، ولكن يشترط لكي تكتسب صفة السلطة التشريعية أن يكون لها سلطة البت النهائي في مناقشة القوانين وإقرارها، ولكي نحدد السلطة التشريعية بدقة في دولة الإمارات لا بد أن نتفحص مراحل وضع التشريع وفقاً لنصوص الدستور في دولة الإمارات^(٤)، فقد حدد الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة المراحل الإجرائية التي تمر بها القوانين الاتحادية على النحو التالي :

- اقتراح مشروعات القوانين: - حيث يعد مجلس الوزراء مشروع القانون و يعرضه على المجلس الوطني الاتحادي.
- يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون على رئيس الاتحاد للموافقة عليه، و عرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه، ويقصد بالتصديق هنا ضرورة الموافقة على مشروع القانون بحيث يستحيل إصدار القانون في شكله النهائي دون هذه الموافقة باعتبار أن التصديق لا يكون إلا من خلال سلطة عليا لا تحتاج إلى موافقة من سلطة أعلى منها، وبالطبع فإن أعلى السلطات الحاكمة بالدولة هي سلطة المجلس الأعلى للاتحاد.
- يوقع رئيس الاتحاد على مشروع القانون بعد تصديقه من المجلس الأعلى للاتحاد من أجل إصداره، و يعتبر الإصدار بمثابة ميلاد للقانون والذي يعنى اكتمال جميع الإجراءات الشكلية و الموضوعية حتى يصبح مشروع القانون قانوناً بالمعنى الفني واجب التطبيق.

السلطة الأولى أو من الناحية الوظيفية وذلك بالاستقلال بمباشرة الوظيفة القضائية. انظر ص ١٨٧ من ذات المرجع.
 (٣) أ.د. سليمان الطحاوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ١٩٩٦ ص ٤٩
 (٤) المادة (١١٠ و ١١١) من الدستور

[د.أماني عمر محمد]

نخلص من ذلك: أن القانون تبدأ حياته باقتراح من مجلس الوزراء فهذا المجلس وحده له حق إقتراح القوانين (م ٢٠/٢ من الدستور) وله حق إعدادها، وهو الذي ينفرد بعرضها على المجلس الوطني الاتحادي (م ١١٠/٢-أ من الدستور).

ويثور التساؤل في الفقه حول طبيعة الدور الذي يقوم به المجلس الوطني في التشريع؟ وذلك إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فما هو موقف المجلس الأعلى للاتحاد في كل من الحالتين؟؟

- الحالة الأولى: إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى:

فهنا يكون لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيد مشروع القانون المعدل من قبل المجلس الوطني الاتحادي إلى المجلس الوطني مرة أخرى لإعادة النظر في شأن هذه التعديلات، فإذا أصر المجلس الوطني على موقفه ولم يلاق ذلك قبولاً لدى المجلس الأعلى، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه، وهو ما أكدت عليه نص المادة ١١٠ (بند ٣-١) (إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو رأي المجلس الأعلى أو رأي المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه).

- الحالة الثانية: رفض المجلس الوطني الاتحادي مشروع القانون:

وفي هذه الحالة فإن المجلس الوطني يرفض مشروع القانون كلية، دون أن يصاحب ذلك طلب تعديل في بعض النصوص، وفي كل الأحوال ووفقاً لنص المادة (١١٠ بند ٣أ)، إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو رأى المجلس الأعلى أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه.

ولكن هل يجب في كل مرة يرفض فيها المجلس الوطني مشروع القانون أو يطلب التعديل في بعض النصوص أن يقوم رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى بإعادة مشروع القانون مرة أخرى إلى المجلس الوطني الاتحادي؟؟

- لقد أجابت على هذا الاستفسار المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري^(٥) رقم ١ الصادر في ١٤/٤/١٩٧٤ (حيث إن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيد مشروع القانون إلى المجلس الوطني الاتحادي. وإن طلب إعادة النظر في مشروع القانون هو رخصة تشريعية يملكها رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، فلها أن يستعملها أو ألا يستعملها، فلكل منهما أن يلجأ إليها لكي يبصر أعضاء المجلس الوطني الاتحادي إلى الأمور التي خفيت عليهم وتؤدي إلى وجود آثار داخلية أو خارجية، كما أن لهما عدم اللجوء إلى هذه الطريقة إذا رأيا من الصالح العام عدم ملاءمة إصدار القانون.

بيد أن الحق في طلب إعادة النظر يتقيد بوجوب استعماله إذا ما أراد رئيس الاتحاد أن يصدر القانون متخظياً اعتراضات المجلس الوطني الاتحادي على

(٥) مجموعه الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية منذ إنشاء المحكمة الاتحادية العليا وحتى عام ١٩٩٠

[د.أماني عمر محمد]

مشروع القانون، لأن طلب إعادة النظر يكون في هذه الحالة جزءاً من العملية التشريعية التي لا يستقيم القانون غيرها، ولا يمنع من ذلك أن تكون مشاركة المجلس الوطني الاتحادي في وضع التشريع هي مجرد المشاورة وإبداء الرأي لأن المشاورة بحكم الدستور مرحلة لازمة لإصدار التشريع)).

نخلص من ذلك: ان دور المجلس الوطني الاتحادي في الموافقة على مشروع القانون يكون بمثابة إبداء الرأي و المشورة ليس إلا، ويقصد بمشروع القانون المشروع الذي يقدم لرئيس الاتحاد من مجلس الوزراء مشتملاً على التعديلات التي أدخلها عليه المجلس الوطني الاتحادي إن وجدت، و يستفاد من ذلك إن المجلس الوطني الاتحادي بمثابة مجلس استشاري، وسلطه البت النهائي تكون دائماً من اختصاص رئيس الاتحاد و المجلس الأعلى للاتحاد.

- ووفقاً لنص مادة ١١١ من الدستور (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها وإصدارها من قبل رئيس الاتحاد، بعد تصديق المجلس الأعلى عليها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته).

ووفقاً لنص المادة (٨٩) من الدستور فإنه يجب عرض مشروعات القوانين الاتحادية، بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد، ويعتبر دور المجلس الوطني استشارياً أيضاً حيث يقتصر حقه على المناقشة وطلب التعديل أو رفض المشروع، ويظل المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد أصحاب البت النهائي في إصدار القوانين و التصديق عليها، فالبيان الحصري الذي تناولته المادة (٨٩) من الدستور وهو حق الموافقة على مشروعات القوانين المحالة إلى المجلس الوطني من مجلس الوزراء أو حق تعديلها أو رفضها، جاء عاماً و مطلقاً دون قيد أو تخصيص، ومن ثم ينسب لشمول كل التعديلات أيّاً كانت صورها وسواء كانت تعديلات في موضوع

النصوص أو في عباراتها أو في صياغتها، أو على تجزئتها أو حذفها كلياً. كما أن للمجلس الوطني الاتحادي أن يقرر إضافة نصوص جديدة للمشروع، وهو ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها^(٦) بضوابط معينة بقولها (إن هذا التعديل بصوره المختلفة هو في الواقع تعديل تكميلي أو جزئي يرد على اقتراح أصلي بمشروع قانون سبق تقديمه من الحكومة. ومن ثم فإن مدى التعديل يجب أن يرتبط ارتباطاً عضوياً بالمشروع المطروح على المجلس، وأن يكون جزءاً من المسألة الكلية التي ينظمها المشروع فلا يتخذ ذريعة لإضافة نصوص جديدة منبثة الصلة بالموضوع الذي يعالجه مشروع القانون، كما لا يجوز استكراه حدود المشروع و مقاصده لإدخال تعديلات و إضافات ليست له أو لا تتسع لها دائرة العلاقات القانونية التي قصد المشروع تنظيمها سواء في مضمونها أو في أهدافها وإلا كان ذلك استعمالاً من المجلس لسلطاته استعمالاً لا تربطه بالغاية التي يهدف الدستور إلى تحقيقها رابطة منطقية واضحة، وتغدو على هذه التعديلات، وقد انطوت في حقيقتها على اقتراح بقانون صادر من المجلس الوطني الاتحادي استقلالاً عن المشروع المقدم من الحكومة، وهو أمر محظور على المجلس الوطني ممارسته.

وحيث إنه تفريراً على ما تقدم فإنه إذا ما أحيل إلى المجلس الوطني الاتحادي مشروع قانون بتعديل جزئي يتناول بعض مواد وردت في قانون من قوانين الدولة أو في أي عمل تشريعي له قوة القانون، فإن سلطة المجلس الوطني في التعديل بشتى صورها يجب أن يمارسها المجلس الوطني في إطار ما هو مطروح عليه دون غيره، ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يستطيل التعديل إلى مواد أخرى وردت في القانون الأصلي ولم يرد لها ذكر في مشروع القانون المحال إليه، أو استكراه نصوص المواد المحالة إليه ومقاصد المشروع منها لانتزاع مسوغ يبرر

(٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم ٢ لسنة ٤ دستورية جلسه ١٤/٤/١٩٧٦

[د.أماني عمر محمد]

تنقيح مواد القانون الأخرى على أية صورة، وإلا أصبحت ممارسة المجلس للتعديل على هذا النحو و امتداده إلى مواد أخرى وردت في صلب القانون الأصلي تخطياً من المجلس لحدوده الدستورية، واقتحاماً منه في منطقة حرمة الدستور، ومحاولة لإضفاء ثوب من الشرعية على التوسع في اختصاص حصري حدده الدستور. وذلك أن تعديل مواد أخرى وردت في القانون وغير معروضة على المجلس في نطاق مشروع القانون هو في حقيقته اقتراح أصلي بتعديل قانون وليس تعديلاً تكميلياً يرد على مشروع قانون، والاقتراح بتعديل قانون هو اقتراح بقانون وهو غير جائز صدوره عن المجلس الوطني و ينطوي على مشاركة منه لمجلس الوزراء في وظيفته التشريعية والتي استأثر بها المجلس وحده بحكم الدستور. على أنه إذا كان من مقتضى التعديلات التي يلحقها المجلس الوطني بالمشروع في النطاق الذي حددته المحكمة ضرورة إجراء تعديل لازم في نصوص القانون الأصلي، فإن للمجلس أن يضطلع استثناء بهذا التعديل باعتباره أثراً حتمياً و مباشراً للتعديلات التي يدخلها المشروع حتى تتسق النصوص مع بعضها البعض و ينسجم القانون مع ذاته، على أن يراعى في ذلك أن يكون إعمال هذا التعديل بقدر وفي أضيق الحدود.

والمستخلص من كل ذلك أن " الغلبة والرأي النهائي للمجلس الأعلى ورئيس الاتحاد لا للمجلس الوطني الاتحادي، الأمر الذي يكشف حقيقة اختصاص المجلس الأعلى بأنه صاحب الوظيفة التشريعية الحقيقية، مادام أنه صاحب الرأي النهائي في إقرار القوانين وما المجلس الوطني الاتحادي إلا جهة استشارية له و يقتصر بذلك اختصاص المجلس الوطني الاتحادي على مجرد الموافقة على مشروعات القوانين كما أعدها مجلس الوزراء دون إمكان التعديل أو الرفض لها إلا بموافقة المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد^(٧).

(٧) أ.د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٢٠٢

ثانياً: الاختصاصات التشريعية للمجلس الأعلى للاتحاد في غياب المجلس الوطني الاتحادي:

وفقاً للقواعد المنصوص عليها في المادة (١١٠/٤) من الدستور فإنه يلزم وجود المجلس الوطني الاتحادي كمجلس استشاري لإبداء الرأي في مشروعات القوانين المعروضة عليه، إلا أنه إذا اقتضى الحال، أثناء غياب المجلس الوطني إصدار قوانين اتحادية، وكان المجلس الوطني في عطلة السنوية، فإنه يجوز لمجلس الوزراء أن يستصدرها مباشرة من المجلس الأعلى، ورئيس الاتحاد، إلا أنه يجب إخطار المجلس الوطني بها في أول اجتماع له.

ويستفاد من ذلك أن المشرع الدستوري لم يحدد حالات معينه بالذات لإصدار مشروعات القوانين في حالة غياب المجلس الوطني الاتحادي؟ فعبارة إذا اقتضى الحال تؤدي إلى عدم وجود شروط محددة في إصدار مشروعات القوانين و التي يرتبط إصدارها كلما كان هناك داع لذلك، وتقدير هذه المسألة يرجع فيه إلى مجلس الوزراء الذي يطلب من المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد إصدار القانون، كما وأن هذه الحالة مقصورة فقط على إصدار قوانين اتحادية وليس بالمراسيم الأمر الذي يؤكد على انتفاء سلطة المجلس الوطني أثناء غيابة حيال العملية التشريعية و منحها بالكامل إلى المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد.

ويجدر بنا من باب أولى أن نقول إنه طالما يمكن إصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي، فإنه أيضاً يمكن إجراء التعديلات الدستورية في غيابة أيضاً باعتبار أن المادة (١٤٤) من الدستور الاتحادي قد أكدت على أن إجراءات إقرار التعديل الدستوري تكون مماثلة لإجراءات إقرار القانون، ومن هنا إذا اقترح المجلس الأعلى للاتحاد تعديلاً دستورياً في غياب المجلس الوطني الاتحادي فإنه ينفذ، ويبلغ به المجلس الوطني في أول اجتماع له.

[د.أماني عمر محمد]

المبحث الثاني الضوابط الدستورية لتشريعات الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة

سوف نستعرض في هذا المبحث أحكام الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة بشأن صور تشريعات الضرورة وسنجدها في أحوال ثلاثة ن فصلها فيما يلي:

الحالة الأولى: تشريعات الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة (المراسيم بقوانين):

نصت على هذه الحالة المادة (١١٣) من الدستور والتي تقضي بأنه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع في 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، ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها، فإذا أقرها تأيد ما كان لها من قوة القانون، ويخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له، أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر".

- يواجه هذا النص حالة الضرورة التي تلم بالبلاد وتقتضي الإسراع إلى إصدار قانون معين لمواجهة هذه الحالة، ولما كانت السلطة الأصلية في التشريع هي المجلس الأعلى للاتحاد، ولما كان هذا المجلس قد يكون في حالة غياب، فإن طابع السرعة يقتضي منح رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين الحق في إصدار مراسيم بقوانين لمواجهة حالة الضرورة الطارئة، ولكن لأن الضرورة تقدر بقدرها، فقد كان لا بد للنص الدستوري أن يضع ضوابط وشروط لإصدار هذه

المراسيم وتمثل هذه الشروط فيما يلي: -

- غياب المجلس الأعلى للاتحاد:

يقتضي إصدار المرسوم بقانون في حالة الضرورة أن يكون المجلس الأعلى للاتحاد غائباً، إذ لو كان حاضراً لباشر مهامه التشريعية وواجه حالة الضرورة بنفسه دون حاجة إلى الطريق الاستثنائي، والواقع أن النص الدستوري لم يستعمل مصطلح " غياب المجلس الأعلى للاتحاد " وإنما استعمل عبارة " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى "، بما قد يوحي إلى الذهن بأن إصدار المراسيم بقوانين في هذه الحالة لا تكون إلا فيما بين أدوار الانعقاد، والمقصود بها الفترة التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين، أحدهما انتهى، والثاني قادم⁽⁸⁾، وتقضي المادة الخامسة من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد⁽⁹⁾ " للمجلس دور انعقاد عادي سنوي، لا يقل عن ثمانية شهور في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام ".

وترتيباً على ذلك لو التزمنا بحرفية النص فإنه لا يجوز إصدار المرسوم بقانون وفقاً لهذه الحالة عند قيام أي مانع يمنعه من القيام بعمله، ونحن من جانبنا نرى، أن حكمة النص وعلته تقتضي التوسع في تفسيره، بحيث يكون المقصود هو غياب المجلس الأعلى للاتحاد في كل أحوال الغياب وليس فيما بين أدوار الانعقاد فقط، وهو ما ينطبق على حالتنا على عدم الانعقاد وتأجيل الجلسات.

وكانت هذه المسألة قد أثيرت في مصر من قبل إذ كان دستور عام ١٩٢٣ في المادة ٤١ (والتي تقابل المادة ١١٣ من الدستور الإماراتي) يستعمل عبارة " فيما بين أدوار انعقاد البرلمان "، وذهب البعض⁽¹⁰⁾ إلى أنه لا يجوز إصدار تشريع

(٨) أ.د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، ص ٢٠٤ - أ.د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، ص ٤٤٣ وما بعدها.

(٩) الصادرة بقراره رقم ٤ لسنة ١٩٧٢

(10) Duguit , Leçon de droit public générale , Le Caire , 1926 , pp. 171-172.

[د.أماني عمر محمد]

الضرورة في حالة حل المجلس أو تأجيله، التزاماً بحرفية النص، ولكن الرأي الغالب ذهب إلى أن تشريع الضرورة يمكن إصداره في كل أحوال غياب البرلمان، وجاء دستور ١٩٧١ حاسماً في ذلك، فنص المادة ١٤٧ منه يجيز ذلك سواء فيما بين أدوار انعقاد المجلس أو في حالة حله أو وقفه.

- وجوب صدوره من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين:

اشتراط النص الدستوري أن يصدر مرسوم الضرورة من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء، وفي هذا الشرط ضمانه شكلية تؤكد وتعزز نية مجابهة حالة الضرورة والجدية في التصدي لها، فلا يجوز لرئيس الاتحاد أن ينفرد وحده بإصدار هذه المراسيم.

- توافر حالة الضرورة:

هذه المراسيم تسمى مراسيم الضرورة ومن ثم إذا لم تتوافر حالة الضرورة فلا مجال لإصدارها، وإنما يجب التريث إلى أن ينعقد المجلس الأعلى للاتحاد ويباشر مهمته التشريعية بنفسه، وقد عبر النص الدستوري عن حالة الضرورة بقوله^(١١) "إذا حدث... ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتل التأخير" والواقع أن معيار تحديد حالة الضرورة هو معيار مرن، ويتم تقدير توافر حالة الضرورة من عدمه بواسطة رئيس الدولة ومجلس الوزراء، وذلك تحت رقابة المجلس الأعلى للاتحاد.

- عدم مخالفة المرسوم بقانون للدستور:

اشتراط النص الدستوري في مراسيم الضرورة ألا تخالف الدستور ولا شك أن

وأ.د. محمد كامل ليلة القانون الدستوري، ١٩٦٣، ص ٤٢٧. وفي عرض الخلاف راجع أ.د. سمير تناغوا، النظرية العامة للقانون، ص ٣٢٤ وهامش ٧٥ من ذات الصفحة.
(١١) انظر في ذلك أ.د. عبد الرازق حسين يس، المدخل لدراسة القانون وفقاً لأحكام قانون المعاملات المدنية الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٨٥ لدولة الإمارات العربية المتحدة، ص ٢٣٢ هامش ١.

أي قانون لا يستطيع أن يخالف الدستور، وذلك سواء كان صادراً في الظروف العادية أو في أحوال الضرورة، وذلك طبقاً لمبدأ السمو الشكلي و الموضوعي للدستور، ومن ثم فإن مراسيم الضرورة التي تخالف الدستور يستطيع المجلس الأعلى للاتحاد أن يقوم بإلغائها عند عرضها عليه، ويمكن إعمال الرقابة على دستورية القوانين عليها بواسطة المحكمة الاتحادية العليا.

وتطبيقاً لذلك لا يمكن أن يصدر مرسوم بقانون يغير الدين للاتحاد عن دين الإسلام طبقاً للمادة (٧)^(١٢) من الدستور، أو النص في المرسوم بقانون على جواز إبعاد المواطنين أو نفيهم لأن ذلك يخالف المادة (٣٧)^(١٣) من الدستور، أو أن يجيز المرسوم تسليم اللاجئين السياسيين لأن ذلك محظور بالمادة (٣٨)^(١٤) من الدستور^(١٥).

ولكن يجب ملاحظة أن المراسيم بقوانين تستطيع أن تخالف التشريعات العادية بأن تلغيها أو تعدلها أو تنشئ قواعد جديدة، أي أن سلطتها تمتد إلى دائرة التشريع بأكملها^(١٦).

- وجوب العرض على المجلس الأعلى للاتحاد:

اشترط النص الدستوري وجوب عرض مراسيم الضرورة على المجلس الأعلى للاتحاد، وتم تقييد العرض بقيد زمني وهو أسبوع، ولكن فات النص الدستوري أن يحدد تاريخ بداية احتساب مدة الأسبوع، فالنص يقرر " ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر

(١٢) (الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه، ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية).

(١٣) (لا يجوز إبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد)

(١٤) (تسليم المواطنين، واللاجئين السياسيين، محظور)

(١٥) أ.د. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، كلية شرطة دبي، ١٤١٦ هـ - ١٩٩٦ م، ص ٢٥٢-٢٥٣.

(١٦) أ.د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مكتبة عبدالله وهبة، ١٩٤٤، ص ٧٣

[د.أماني عمر محمد]

في إقرارها أو إلغائها"، ومن ثم فهو لم يحدد تاريخ بداية مدة الأسبوع حسباً يبين من عبارات النص، ونحن نرى بداية احتسابها من تاريخ الإصدار لأن ذلك هو ما يتفق مع وجوب الإسراع بتحديد مصير هذه المراسيم من ناحية، ومن ناحية أخرى هذا هو ما يتفق مع حكم القانون المقارن في المسألة، فالمادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ كانت تأخذ بهذا الحل.

ويثور التساؤل الآن حول الطبيعة القانونية للمرسوم بقانون، وهل يعتبر تشريعاً يتم الطعن عليه بالطريق الدستوري المقرر للرقابة على دستورية القوانين، أم يملك المجلس الأعلى استثناءً إلغائه باعتباره السلطة التشريعية الأصلية وذلك إذا ما خالفت الضوابط الدستورية لإصدارها؟، أم تعتبر المراسيم بقوانين بمثابة قرارات إدارية يتم الطعن عليها بطريق الإلغاء، وما هو أثر عملية التصديق على الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين؟

ويجد هذا التساؤل مبرره عندما سلم الفقه والقضاء بالاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية في مباشرة الوظيفة التشريعية أثناء الضرورة وتقييدها بضوابط المشروعية. ولقد تباينت اتجاهات الفقه العديدة للإجابة على تلك التساؤلات، ومن ثم يلزم علينا أن نستعرض الاتجاهات الفقهية المختلفة حول معيار تحديد طبيعة الأعمال القانونية بوجه عام، ثم نفصل بعدها طبيعة المرسوم بقانون قبل عرضه على المجلس التشريعي، ثم طبيعة المرسوم بقانون بعد عرضه على المجلس التشريعي. ولتحديد طبيعة أعمال السلطات العامة يتردد الفقه الحديث بين معيارين:

أولاً: المعيار الشكلي: وقد وضع أسسه (Hans Kelsen) الذي يتزعم المدرسة النمساوية، والذي يرى أن جميع السلطات في الدولة ينظمها مبدأ (وحدة الدولة)، أي أن كل من السلطات الثلاث لا تمارس إلا مظاهر مختلفة لسلطة واحده في شكل هرمي، يقف على قمته الجهاز التشريعي ومن بعده الجهاز

التنفيذي والقضائي، ولهذا يقوم التدرج^(١٧). على مقتضى طبيعة السلطة التي تصدر التصرف ومكانها في سلم تدرج السلطات العامة^(١٨)

ووفقاً لما سبق فإن القواعد الأساسية التي تؤكد على تأسيس وحدة النظام القانوني للدولة تشكل بهذا المعنى الدستور أو ما يطلق عليه (la Constitution Hypothétique). ثم يأتي من بعده في القوة القانونية الدستور الوضعي، أو ما يطلق عليه (La Constitution Positive)، وهو ذلك النظام أو مجموعة القواعد التي تحكم أو تنظم خلق القواعد القانونية الأخرى، ويأتي في سلم التدرج بعد ذلك التشريع، ويصدر في حدود الضوابط الدستورية ويضع بدوره القواعد العامة لأعمال السلطة التنفيذية والقضائية. وقد تصدر لوائح لها قوة القانون بناء على قانون أو بترخيص من الدستور يطلق عليها لوائح الضرورة والمراسيم، أي اللوائح التفويضية^(١٩).

ووفقاً للتدرج الشكلي للسلطات العامة بالدولة فإنه لا يجوز لقرار صادر من هيئة دنيا أن يوقف أو يعدل أو يخالف قراراً صادراً من هيئة عليا حتى ولو اتفق القراران في الطبيعة وهو ما يفسر التزام اللائحة حكم القانون.^(٢٠)

(١٧) وللمزيد من المعلومات في ذلك الجانب انظر:

A. De Laubadère, "Traitéélémentaire de droitadministrative", Revue internationale de droit compare, Vol. 5, Issue 2, 1953, p. 16-17

(١٨) ويقوم هذا المبدأ على أساس أن النظام القانوني في مجتمع معين يتكون من مجموعة من القواعد التي تتدرج فيما بينها في شكل هرمي بحيث لا تكتسب إحداها الصفة الإلزامية إلا بالقدر الذي تصدر فيه داخل الضوابط المقررة لها في القاعدة الأعلى بحيث تكون القاعدة الأدنى نوعاً من التخصيص للقاعدة الأعلى ومن التنفيذ لها ولكنها في نفس الوقت تمثل بالنسبة للقواعد الأدنى منها القيد الخارجي والضابط العام الذي يجب أن تلتزمه هذه القواعد بدورها، ومعنى ذلك أن كل قاعدة قانونية في أية مرحلة من مراحل التدرج الهرمي إنما تقوم في نفس الوقت بدور تشريعي ودور تنفيذي وللمزيد من المعلومات انظر:

Raymond Carre de Melberg, Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et la institutions consacrées para le droit positif français relativement à sa formation (Paris: Sirey, 1993), p. 7.8

(19) H. Kelsen, Aperçud'uneThéorieGénérale de L'état (Paris: Giard, 1927), p. 621-623

(٢٠) ولقد اطرده القضاء الفرنسي على العمل بهذا المعيار منذ أن قضى مجلس الدولة في ١٩٠٧/١٢/٦ في قضية

[د.أماني عمر محمد]

ثانياً: المعيار الموضوعي: تزعم هذا المعيار العلامة دوجي والذي قرر بأنه لا يعتد ولا يقف عند صفة القائم بالعمل القانوني على اعتبار أن القانون عند دوجي هو قاعدة عامة موضوعية، ولا يهم بعد ذلك صفة من أصدر هذه القاعدة ولا الشكل الذي تتجسد فيه ولا الإجراءات التي تتبع في إصداره، فلا فرق بين القانون واللائحة؛ فكلاهما من طبيعة واحدة^(٣١)، وأكد على ذلك بإنشاء تفرقة واضحة بين المراكز القانونية Les Situations Juridiques وهي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون، وقسمها إلى قسمين:

مراكز قانونية عامة غير شخصية S. Générales, Impersonnelles وتسمى أيضاً مراكز تنظيمية Légales ou Réglementaires تستمد مباشرة من القوانين واللوائح، ومراكز قانونية فردية أو شخصية Subjectives, Personnelles يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدة، وتختلف من شخص لآخر. وتتميز الأولى بأنها يمكن تغييرها في كل وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، بعكس المراكز الشخصية، فلا يمكن المساس بها إلا برضاء من يشغلها.

أما الأعمال القانونية Actes Juridiques فتتقسم عند دوجي إلى ما يأتي:

أعمال مشروعة Actes Reles تقرر قاعدة تنظيمية عامة مجردة وغير شخصية يكون من شأنها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو تنظيمية، وهي القوانين الرسمية والقرارات الإدارية التنظيمية.

وأعمال شخصية أو ذاتية Actes Subjectifs وهي الأعمال التي تتولد عنها أو تتعلق بمراكز شخصية.

وأعمال شرطية Actes Conditions وهي الأعمال التي تستند إلى فرد أو أفراد

Chemin de Fer de L'est وقرر أن "اللوائح وإن كانت بطبيعتها أعمالاً تشريعية، فهي بحسب مصدرها تصلح للطعن عليها بالإلغاء". وللمزيد من المعلومات انظر: سليمان الطاوي، مرجع سابق، ص ٦٠٣.
(21) Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel (Paris: Editions Cukas, 1921), p. 273

معينين في مراكز قانونية عامة أو موضوعية إلا أن هذه المراكز تظل شاغرة حتى تحدد الأعمال الشرطية من يشغلها^(٢٢).

نخلص من ذلك: أن القانون عند دوجي هو قاعدة عامة موضوعية، ولا يهم بعد ذلك صفة من أصدر هذه القاعدة ولا الشكل الذي تتجسد فيه ولا الإجراءات التي تتبع في إصداره، ورغم أن هذا المعيار لا يقف عند صفة القائم بالعمل القانوني، إلا أن المعيار الشكلي هو المعبر في أغلب الأحوال^(٢٣).

فالقانون هو كل ما يصدره البرلمان طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة لعمل القوانين أيّاً كانت الطبيعة الذاتية للتصرف، والعمل الإداري هو كل ما تصدره الإدارة العامة -السلطة التنفيذية- بقصد إحداث أثر قانوني طبقاً للقوانين واللوائح أيّاً كانت كذلك الطبيعة الذاتية للتصرف^(٢٤)، بما ينتج عنه أنه لتحديد الأعمال الإدارية يتعين أن نرجع إلى مصدر التصرف، فإذا لم يكن وراء هذا التصرف هيئة إدارية من هيئات السلطة التنفيذية لزم القول بأنها ليست من طبيعة إدارية.

طبيعة المرسوم بقانون قبل عرضه على المجلس التشريعي:

انقسم الرأي في شأن طبيعة المرسوم بقانون أو بشأن اللوائح التفويضية، التي يصدرها رئيس الدولة بموجب الاختصاص الاستثنائي الذي أعطاه إياه المجلس

(٢٢) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٨، ص ٦٠١-٦١٠)

(٢٣) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٦٠٣.

(٢٤) ومن المعلوم أن كل ما يصدره البرلمان ليس من طبيعة مشرعة باستمرار، إذ يملك الحق دستورياً في أن يأتي أعمالاً هي بطبيعتها إدارية كاعتماد الميزانية. إلا أن تظل تعد قوانين من الناحية الشكلية. أضف إلى ذلك أنها تعد قوانين فردية لأنها لا تقرر قواعد عامة أو مجردة. وعلى نفس المنوال؛ ليس كل ما تصدره السلطة التنفيذية يعد أمراً إدارياً، فلا شك فيما تملكه من حق في إصدار لوائح عمومية ذات صفة تشريعية. وللزيد من المعلومات انظر:

د. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة،

١٩٥٦، ص ١٠٢

[د.أمني عمر محمد]

التشريعي، فمنهم^(٢٥) من قال إنه يتعين أن يتمتع هذا العمل أمام القضاء بالضمانات المقررة للقوانين، وتتحصن هذه اللوائح التفويضية ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال السلطة التنفيذية على أساس أن مشروعية اللوائح التفويضية هو تفويض البرلمان وبذلك تكون عملاً تشريعياً لا إدارياً، بحسبان أن العلاقة التي تنشأ بموجب هذه اللائحة بين البرلمان والحكومة علاقة وكالة قانونية، فالعمل الذي يأتيه الوكيل - السلطة التنفيذية أي الحكومة - يأخذ نفس الصفة التي كان يمكن أن يأخذها لو أن الموكل نفسه قام به - وهو البرلمان، أما دوجي^(٢٦) فلقد قرر أن اللوائح التي يصدرها رئيس الدولة بموجب الاختصاص الاستثنائي المنوط به، أي اللوائح التفويضية - تظل لوائح، ذلك أن صفة رئيس الدولة كعضو إداري هي المعتبرة وهي المميزة؛ فما يصدره من قرارات أو لوائح وفق ما وضعه الدستور أو القانون من شروط تقبل الطعن فيها بكافة الطرق القانونية المقررة ضد اللوائح الإدارية، خاصة دعوى تجاوز السلطة - دعوى الإلغاء - كما يمكن إثارة الدفع بعدم مشروعيتها في قضية منظورة.

ومن ثم تكون اللائحة التفويضية الصادرة بناء على قانون بتوسيع الاختصاص مؤقتاً، والصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة - طبقاً للمعيار الشكلي - وما استقر عليه الفقه الدستوري والمعول عليه في القانون الوضعي - عمل إداري مهما تكن طبيعته المشرعة، ولا يمكن تقرير حصانته ضد الرقابة القضائية، فلا ينأى عن الخضوع لها خاصة القضاء الإداري.

أما اللوائح التشريعية، الصادرة في غيبة المجلس التشريعي، وهي ما يطلق عليها مسمى آخر بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة "المراسيم بقوانين" فقد استقر الفقه على أن هذه اللوائح أو القرارات الجمهورية بقوانين وإن أنتجت

(٢٥) د.عشان خليل، النظام الدستوري المصري (القاهرة: مكتبة عبدالله وهبه، ١٩٤٢)، ص ٢٠٥

(26) Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Op. Cit., p. 77

آثارها بحكم الدستور كما لو كانت قوانين فإنها لا تزال مع ذلك وبحكم مصدرها أعمالاً إدارية تصدرها السلطة التنفيذية، ذلك أن رئيس الدولة لا يسن القانون ولكنه يصدر مراسيم - قرارات جمهورية - هي في الواقع في حدود سلطته الخاصة بإصدار اللوائح، وإنما في هذه المرة يكون لها قوة القانون، هذه المراسيم أو القرارات ليست قوانين وليست صادرة من سلطة التشريع، فإذا كان لها قوة القانون فذلك لأن ظروفها طرأت تهدد أمن البلاد وتحتاج لعلاج سريع بينما المجلس التشريعي غير قائم. وبديهي والمجلس غير قائم أن يقوم رئيس الدولة - باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية بتلافي هذه الطوارئ الاستثنائية ولو اضطرته الضرورة إلى تعديل قانون أو إلغائه^(٢٧).

وتختلف القرارات الجمهورية بقوانين عن القوانين في معناها التقليدي من ناحيتين، أولهما أن القانون يبقى نافذ المفعول إلى أن يعدل أو يلغى صراحة أو ضمناً من السلطة المختصة. أما هذه القرارات الجمهورية أو الصادرة عن رئيس الدولة فإن بقاءها وبقاء آثارها رهن بما يتخذ في شأنها من إجراءات خاصة بعرضها على المجلس التشريعي وبموقف هذا المجلس منها، والأخرى أنها بالنتيجة لذلك تبقى أعمالاً إدارية تسرى عليها أحكام اللوائح الإدارية فتخضع لرقابة القضاء على خلاف القانون العادي الذي لا يدخل الطعن فيه ضمن ولاية القضاء فذلك عمل إداري مهما تكن طبيعته المشرعة إذ للقرار الجمهوري بقانون أثناء الفترة السابقة على عرضه على المجلس التشريعي التي حددها الدستور صراحة ذات الطبيعة القانونية التي للقرار الإداري.

طبيعة المرسوم بقانون بعد عرضه على المجلس التشريعي:

استوجب دستور دولة الإمارات العربية المتحدة عرض المراسيم بقانون على المجلس الأعلى للاتحاد إيماناً بحق السلطة التشريعية الأصيلة في وضع القوانين

(٢٧) السيد صبري اللوائح التشريعية، القاهرة، مكتبة عبدالله وهبة، ١٩٤٤، ص ٧٣.

[د.أماني عمر محمد]

وتحديد مصيرها النهائي، وتم تقييد العرض بقيد زمني وهو أسبوع، وهذا هو ما يتفق مع حكم القانون المقارن في المسألة، حيث قرر الدستور المصري ١٩٧١ حقاً دستورياً لمجلس الشعب في بسط رقابته على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين بناء على اختصاصه الاستثنائي المؤقت، واستلزم عرضها على المجلس ورتب الجزاء على عدم تطبيق هذا النص، كما بين حكم القرار الجمهوري بقانون إذا لم يقره المجلس فما آثار ذلك على طبيعة القرار؟

أولاً: حالة إقرار المجلس التشريعي للمرسوم بقانون أو للقرار الجمهوري بقانون والتصديق عليه:

وهي الحالة التي يصدر المجلس التشريعي قراراً بالموافقة على المرسوم بقانون - أو القرار الجمهوري بقانون- ويطلق على قراره في هذا الشأن "القانون المصدق" la loiratificative ويترتب على إقرار المجلس للقرار الجمهوري بقانون أو المرسوم بقانون أن يصبح قانوناً نافذاً منذ تاريخ صدور هذا الإقرار والعمل به، وينبغي على ذلك أنه منذ تاريخ إقرار المجلس التشريعي له، أن ينغلق سبيل الطعن عليه أمام القضاء الإداري، فلم يعد قراراً إدارياً بل أصبح قانوناً رسمياً بالمعنى الفني.

ووفقاً لما سبق فإن المجلس الأعلى للاتحاد - عند عرض المراسيم عليه - يسترد سلطته الكاملة، فهو يستطيع أن يقر هذه المراسيم فتأكد قوتها القانونية وتتحول من مجرد مراسيم بقوانين إلى قوانين اتحادية.

ثانياً: حالة عدم إقرار المجلس للقرار الجمهوري بقانون:

وتتحقق تلك الحالة برفض المجلس التشريعي الصريح التصديق على المرسوم بقانون أو القرار الجمهوري بقانون، الصادر في غيبة المجلس التشريعي وينتج عن ذلك أن يزول ما كان للقرار المذكور من قوة القانون، فنصت المادة ١٤٧ من الدستور المصري عام ١٩٧١ بترتيب زوال ما كان للقرار الجمهوري من قوة

القانون بأثر رجعي طالما لم يقره المجلس التشريعي إلا أن ذات المشرع الدستوري غير منهجه بالنسبة للقرار الجمهوري بقانون الصادر بناء على تفويض تشريعي، فرتب على عدم موافقة المجلس التشريعي عليها، زوال ما كان لها من قوة القانون أي بأثر حال فوري من تاريخ عدم الموافقة عليه.

وبالنسبة لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة فلقد أعطى للمجلس الأعلى الاتحادي الحق في أن يقوم بإلغاء المراسيم بقانون، وفي هذه الحالة تزول هذه المراسيم بأثر رجعي، وتعتبر كأنها لم تكن، ولكن النص الدستوري تحسب للفرض الذي يتعذر فيه تقرير الأثر الرجعي لزوال هذه المراسيم أو صعوبة ذلك، فأعطى السلطة للمجلس الأعلى للاتحاد أن يقرر زوالها بأثر فوري وليس بأثر رجعي، أو أن يرتب طريقة أخرى لمعالجة الآثار السابقة على إلغاء هذه المراسيم.

نخلص من ذلك: أن المجلس الأعلى للاتحاد - عند عرض المراسيم عليه - يسترد سلطته الكاملة، فهو يستطيع أن يقر هذه المراسيم فتأكد قوتها القانونية وتتحول من مجرد مراسيم بقوانين إلى قوانين اتحادية، ويستطيع المجلس أيضاً أن يقوم بإلغائها وفي هذه الحالة تزول هذه المراسيم بأثر رجعي، ولكن ماذا لو لم يعرض المرسوم خلال مدة أسبوع على المجلس الأعلى للاتحاد؟

هذا فرض لم يعرض له النص ونحن نرى - مع البعض^(٢٨) - أن المراسيم تزول في هذه الحالة بقوة القانون لعدم احترام شروط إصدارها وضماناتها، أما فيما يتعلق بآثار هذه المراسيم في الفترة السابقة على زوالها، فنرى أن المجلس الأعلى للاتحاد يقوم بمعالجتها بما يتفق مع المصلحة العامة.

(٢٨) أ.د. عبد الرازق حسين يس، المدخل لدراسة القانون وفقاً لأحكام قانون المعاملات المدنية الاتحادي، ص ٢٣٦.

[د.أماني عمر محمد]

الحالة الثانية لمراسيم الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة (مراسيم التفويض):

جرت أغلبية الدساتير على منح السلطة التشريعية الحق في تفويض رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية في وضع مراسيم أثناء فترة غيابها، ولكنها في ذات الوقت تضع ضوابط وشروطاً لاستعمال هذا التفويض؛ لأنه على الرغم من كل مزايا التفويض إلا أنه لا بد من وضع الضوابط الكفيلة بعدم إساءة استعماله أو الانحراف به. فمن الأمور التي تسيطر على فكرة الاختصاص في القانون العام أن صاحب الاختصاص لا بد أن يباشره بنفسه، فيما يعرف بمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، غير أن الضرورة قد تقتضي الخروج عن المبدأ بأن يقوم الأصيل بتفويض الغير في مباشرة اختصاصه، والذي يعنينا في مجالنا هذا التفويض التشريعي، وهو أن تسند السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بعض اختصاصاتها التشريعية^(٢٩)، فالتفويض بوجه عام يعد عنصراً فعالاً من عناصر التنظيم الإداري والتشريعي في الدولة، فهو يحول دون تركيز الاختصاص في يد جهة واحدة صاحبة الاختصاص، لأن التركيز يؤدي إلى إغراق صاحب الاختصاص في متاهات التفاصيل مما يؤدي إلى إضاعة الوقت والجهد والبطء في أداء أجهزة الدولة، لذلك فإن التفويض له أهمية بالنسبة لأداء الخدمات للجمهور^(٣٠)، وفي مجال التفويض التشريعي فإن له ميزة أكبر، ففي بعض الأحيان تقتضي بعض المسائل أن تصدر بتشريعات يتم إصدارها بشكل مفاجئ أو دون مناقشات علنية أو بسرعة، فهنا تبدو فائدة تفويض رئيس الدولة أو السلطة

(٢٩) المعجم الوسيط، مادة فوض، ص ٧٠٦. وانظر في التفويض بوجه عام: أ.د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٩ - أ.د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دار المنار للطبع والنشر والتوزيع، ١٩٨٦ - د. أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ١٨، سبتمبر ١٩٩٤، العدد الثالث، ص ٤٥٧ وما بعدها - د. بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ٥، ١٩٨١، العدد الرابع، ص ٢٢٩ وما بعدها.
(٣٠) أ.د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، ص ٩.

التشريعية في وضع التشريع في مثل هذه الأمور.

وقد نظم الدستور الإماراتي فكرة التفويض التشريعي في المادة ١١٥ منه والتي تنص على أنه " للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا".

والمستفاد من هذا النص أنه يجوز للمجلس الأعلى للاتحاد وهو صاحب السلطة التشريعية الأصلية أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، أن يصدرا المراسيم التي يدخل التصديق عليها في اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد وذلك دون حاجة إلى التصديق عليها. ويشترط لتطبيق هذا النص ما يلي:

أولاً) القيد الزمني: اشترط النص الدستوري لممارسة عملية التفويض أن تتم في توقيت غياب المجلس الأعلى للاتحاد، بمعنى أنه لا يجوز ممارسة الاختصاصات المفوض فيها في حالة انعقاد هذا المجلس، وذلك مستفاد من صراحة عبارة النص الدستوري حيث استخدم عبارة " غياب المجلس الأعلى للاتحاد". ونحن نرى أن القاعدة في تطبيق التفويض أنه لا يشترط غياب الأصيل لمباشرة الاختصاص، بل يجوز مباشرة الاختصاص في حضور الأصيل، ويجوز للأصيل سحب التفويض والتوجيه في التفويض، وكل ذلك يقطع بعدم اشتراط غياب الأصيل، فهذا الشرط الذي وضعته المادة ١١٥ رغم صياغته الدقيقة، إلا أنه محل نظر وفقاً للقواعد العامة في التفويض^(٣١)، ونرى لتبرير هذه الصياغة^(٣٢) أن

(٣١) أ.د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص ١١

(٣٢) أ.د. عبد الرازق حسين يس، المدخل لدراسة القانون وفقاً لأحكام قانون المعاملات المدنية الاتحادي، ص ٢٣٩.

[د.أماني عمر محمد]

المشروع الدستوري قصر التفويض على فترة غياب المجلس على خلاف الأصل ساعياً من وراء ذلك لتحقيق أمرين:

أولهما: ألا يفتح الباب على مصراعيه للمجلس الأعلى، فيما يتعلق بتفويض اختصاصاته، فيعهد بها على وجه الاستمرار والدوام إلى السلطة التنفيذية.

ثانيهما: أن يضع قيداً على السلطة التنفيذية، فلا تستعمل هذا التفويض إلا في الفترة التي يكون فيها المجلس الأعلى في غير أدوار انعقاده.

ثانياً) القيد الموضوعي: لا بد لقيام التفويض صحيحاً أن تتوافر حالة الضرورة، فنحن نرى - أن توافر حالة الضرورة شرط مبدئي وأولي للسماح بصدور أي مرسوم بقانون، لأن هذه المراسيم ذات طبيعة استثنائية تصدر على خلاف الأصل العام الذي يقضي بأن إصدار التشريعات يكون من اختصاص السلطة التشريعية الأصلية.

ثالثاً) أن يتم تفويض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين: ومن ثم لا يجوز تفويض أحدهما دون الآخر، وهما جناح السلطة التنفيذية، فالأول هو رئيسها، ومجلس الوزراء هم أعضاؤها، ولا شك أن تطلب النص الدستوري أن يتم التفويض إليهما مجتمعين له حكمة بالغة الأهمية، فهو من ناحية يتشدد في ممارسة التفويض باعتباره استثناء، وهو من ناحية أخرى يمنح الفرصة لمجلس الوزراء أن يقوم بتنفيذ التفويض تحت رقابة رئيس الاتحاد، وهو كما أنه رأس السلطة التنفيذية، فهو أيضاً رأس السلطة التشريعية، ومن ثم تبدو رقابته هامة في هذا الصدد لا سيما أن مراسيم التفويض لا تعرض على المجلس الأعلى للاتحاد كما هو الحال في مراسيم الضرورة.

رابعاً) أن يكون التفويض في المراسيم التي يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها: وهذا الشرط نصت عليه نص المادة ١١٥ صراحة بقولها "... إصدار ما يقتضي الأمر إصداره... من المراسيم التي يختص المجلس المذكور

بالتصديق عليها"، ومن ثم لا يجوز التفويض إلا في مسائل محددة، هي المسائل التي يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها، وهنا يثور التساؤل الآتي: ما هي هذه المسائل، وهل كلها يجوز فيها التفويض؟؟؟

القاعدة أن أي مراسيم يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها يكون من حق السلطة التنفيذية إصدارها دون هذا التصديق في حالة التفويض، وهنا يثور التساؤل المهم، ما طبيعة المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذه الحالة، وهل هي مراسيم بقوانين أم من طبيعة المراسيم العادية.

اختلف الفقه في هذه المسألة، فذهب بعض الفقه إلى أنها مراسيم بقوانين، سيراً على منهج القانون المقارن في عملية التفويض التشريعي، ففي كل عمليات التفويض التشريعي في القانون المقارن يكون من حق السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون، وليست مجرد قرارات إدارية عادية^(٣٣)، إلا أننا نرى مع جانب كبير من الفقه^(٣٤) أنها مراسيم عادية وليست مراسيم بقوانين. فمن ناحية السياسة التشريعية يقضي المنطق في التفويض التشريعي أن يكون للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين، وهذا هو ما جرى عليه القانون المقارن، ولكن الصياغة التشريعية لدستور الإمارات جاءت واضحة في هذا الخصوص، فالظاهر من النصوص أنها مراسيم عادية، ويستدل على ذلك من صراحة عبارة المادة ١١٥ من الدستور، فهي ذكرت مراسيم فقط، ولم تضيف عليها قوة القانون، ولما تسمها مراسيم بقوانين كما فعلت المادة ١١٣ من الدستور كما أن منهج المشرع الدستوري في التقسيم والترتيب والتبويب، فقد خصص الباب الخامس منه للتشريعات والمراسيم الاتحادية والجهات المختصة بها، وقسمه إلى ثلاثة فصول: جعل الفصل

(٣٣) د. عبد الخالق حسن أحمد، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون، أكاديمية شرطة دبي، ١٩٩٠، بند ٧٢ مكرر - د. علي حسن نجيدة، المدخل لدراسة القانون الإماراتي، ص ١٧٨، مشار إليه لدى د. عبد الرازق حسن يس، المرجع السابق، ص ٢٤٠
(٣٤) د. عبد الرازق حسين يس، المرجع السابق، ص ٢٤٠

[د.أماني عمر محمد]

الأول منها للقوانين الاتحادية (م ١١٠ - ١١٢)، وخص الثاني بالمراسيم بقوانين (م ١١٣) وخصص الثالث للمراسيم العادية (م ١١٤ - ١١٥) فأتى بالمادة ١١٥ تحت عنوان المراسيم العادية.

وأخيراً ما نصت عليه المادة ١١٤ من الدستور من أنه " لا يصدر مرسوم إلا إذا أقره مجلس الوزراء، وصدق عليه رئيس الاتحاد، أو المجلس الأعلى، كل حسب اختصاصه. .."، فمفاد ذلك أن هناك نوعين من المراسيم العادية، نوعاً يتم التصديق عليه بمعرفة رئيس الاتحاد، والثاني يدخل التصديق عليه في اختصاص المجلس الأعلى، وهذا النوع هو الذي قصدته المادة ١١٥ وجعلت التفويض التشريعي ينصب عليه. وبالنظر في اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد يتأكد لنا ذلك، حيث إن المجلس الأعلى لا يقتصر اختصاصه - في المجال التشريعي - على القوانين أو المراسيم بقوانين فقط، وإنما يشمل كذلك بعض المراسيم العادية^(٣٥)، وهو ما أكدته المادة ١١٤.

- (٣٥) (راجع الفقرات ٢ و ٣ و ٤ و ٦ من المادة ٤٧ من الدستور) يجري نص المادة ٤٧ من الدستور على أن " يتولى المجلس الأعلى للاتحاد الأمور التالية:
- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء.
 - التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامي.
 - التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام هذا الدستور.
 - التصديق أو موافقة المجلس الأعلى، وذلك قبل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد.
 - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويتم هذا التصديق بمرسوم.
 - الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بناءً على اقتراح رئيس الاتحاد.
 - الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها هذا الدستور، ويتم كل ذلك بمراسيم.
 - الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام.
 - أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو في القوانين الاتحادية".
- انظر في اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد: د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٩٦، ود. محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص ٤٣٥.

الاستثناءات على مراسيم التفويض:

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

فالمعاهدات الدولية تبرمها السلطة التنفيذية، وتلتزم الدولة بها، وتربطها بأعباء وتكاليف تجاه الدول الأخرى تمتد لفترات طويلة، لذلك لا بد من تصديق المجلس الأعلى للاتحاد عليها، ويحظر عليه تفويض السلطة التنفيذية فيها.

- إعلان الأحكام العرفية ورفعها:

وفقاً لنص المادة ١٤٦ من الدستور نجد أن إعلان الأحكام العرفية يكون بمرسوم يصادق عليه المجلس الأعلى للاتحاد، ولا شك أن الأحكام العرفية هي أقصى حالات الضرورة التي يباح فيها، المساس بالحريات العامة بل وتعطيل أحكام الدستور ذاته، ولما كان الأمر على هذه الدرجة من الخطورة فلا يقبل من بعد ذلك أن يتم التفويض في ذلك.

- إعلان قيام الحرب الدفاعية:

تنص المادة ١٤٠ من الدستور على أنه " يكون إعلان قيام الحرب الدفاعية بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد، بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه، أما الحرب الهجومية فمحرمة عملاً بأحكام المواثيق الدولية"، والحرب تضع الدولة في مركز بالغ الخطر، حتى ولو كانت دفاعية ومن ثم لا يجوز للمجلس الأعلى التفويض في إعلانها.

- تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا:

ومرد هذا الاستثناء المحافظة على استقلال القضاء وهيبته، لا سيما أعلى محكمة اتحادية وهي المحكمة الاتحادية العليا، وصوناً لقضاة هذه المحكمة من عبث السلطة التنفيذية أو سوء تقديرها.

[د.أماني عمر محمد]

- الحالة الثالثة: لمراسيم الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة (المراسيم الصادرة أثناء إعلان الأحكام العرفية):

نصت على حالة الأحكام العرفية المادة ١٤٦ من الدستور والتي تقضي بأنه " يكون إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. ترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها".

شروط إعلان الأحكام العرفية:

يشترط لإعلان الأحكام العرفية توافر شرطين:

- شروط موضوعية تتمثل في توافر حالة الضرورة:

فكما سبق أن ذكرنا أن جميع حالات إصدار المرسوم بقانون تترد أساسها لفكرة الضرورة، وهنا في حالة إعلان الأحكام العرفية، تكون حالة الضرورة قد وصلت إلى أقصى مدى لها، فقد تمر البلاد في إقليمها بالكامل أو في جزء منه بحالة واقعية غير عادية تستلزم مواجهتها بإجراءات استثنائية وغير عادية.

ومثال حالة الضرورة حدوث حالة حرب أو اضطرابات عنيفة أو فتنة، أو كوارث عامة كانتشار الأوبئة أو انهيار اقتصادي عام في الدولة، ومن ثم فإن الأحداث الفردية الخاصة التي تحدث عادة في الظروف العادية، كالاغتيالات على بعض الأفراد أو تهريب بعض المواد الممنوع تداولها، فإن مثل هذه الأحداث الخاصة لا تقلب الوضع العام العادي في الدولة إلى حالة استثنائية تؤدي إلى إعلان الأحكام العرفية^(٣٦).

(٣٦) أ.د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، ص ١٩٩.

- توافر الشروط الإجرائية:

لابد أن يتم إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يوافق عليه مجلس الوزراء، ويعرض رئيس الاتحاد المرسوم على المجلس الأعلى للاتحاد لكي يصدق عليه، ويقوم رئيس الاتحاد بإصدار هذا المرسوم ويبلغ ذلك إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له، والإبلاغ هنا لمجرد الإخطار فلا يجوز للمجلس الوطني الاتحادي أن يعترض على إعلان الأحكام العرفية، فكما سبق أن رأينا أن اختصاصات هذا المجلس هي اختصاصات استشارية وليست إلزامية.

وإذا زالت حالة الضرورة ترفع الأحكام العرفية - أيضاً - بمرسوم يصادق عليه المجلس الأعلى للاتحاد

طبيعة الإجراءات المتخذة في ظل الأحكام العرفية:

إذا ما تم إعلان الأحكام العرفية فإن السلطة التنفيذية (رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء) تتسع سلطاتها إلى أبعد مدى ممكن، هذا المدى يصل بها إلى المساس بالحريات المقررة في الظروف العادية.

بل إن الدستور الإماراتي قد وصل إلى أبعد من ذلك حيث أجاز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور أثناء قيام الأحكام العرفية، وفي الحدود التي بينها القانون المنظم لتلك الأحكام (م ١٤٥ من الدستور).

ويثور هنا التساؤل: هل يجوز في أثناء إعلان الأحكام العرفية أن يقوم رئيس الاتحاد بإصدار مراسيم بقوانين أم لا؟

الواقع أن نص المادة ١٤٦ المنظم للأحكام العرفية، لم يشر إلى أحقية السلطة التنفيذية في ذلك صراحة، ولكننا نرى أنه يجوز لها إصدار المراسيم بقوانين للأسباب التالية:

- في ظل إعلان الأحكام العرفية قرر الدستور صراحة أنه يجوز تعطيل أي

[د.أماني عمر محمد]

حكم من أحكام الدستور، والدستور أعلى من القانون العادي، والمنطق يقضي بأن من يجوز له تعطيل الدستور يجوز له من باب أولى إصدار مراسيم بقوانين.

- سبق أن رددنا جميع حالات المرسوم بقانون إلى حالة الضرورة التي تقتضي الخروج عن الأصل العام في الاختصاص التشريعي، ولما كانت حالة إعلان الأحكام العرفية هي أقصى حالات الضرورة فمن البديهي أن يعترف فيها للسلطة التنفيذية بالسلطات التي تمنح لها في أحوال الضرورة العادية ومنها إصدار المراسيم بقوانين.

- أن ما نقول به متفق مع ما هو مستقر عليه الوضع في القانون المقارن، ففي فرنسا ومصر يجوز لرئيس الدولة إصدار قرارات لها قوة القوانين في أحوال الضرورة القصوى الواردة في المادة ١٦ فرنسي و المادة ١٤٧ من الدستور المصري، على الرغم من أن المشرعين المصري والفرنسي لم يصرحا بذلك في النصين المذكورين.

الخاتمة

سلم الفقه والقضاء بالاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية في مجال التشريع وذلك في الأحوال التي تتطلبها حالة الضرورة، وعلي قدر هذه الظروف، ولقد تناولنا من خلال هذه الورقة البحثية الإجابة على العديد من الأسئلة عن طبيعة الظروف الاستثنائية وكيف يحددها الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر أولاً باعتبار أن المادة (١٦) من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ المصدر والأساس التاريخي لنظرية الضرورة في الدساتير العربية.

ولقد تم استخدام المنهج التحليلي المقارن لمعرفة الحقائق حول تشريعات الضرورة وتطورها التاريخي و الأسانيد التي قامت عليها ابتداء بفرنسا ومن خلفها مصر، ثم تناولنا بعد ذلك الضوابط الدستورية التي يتم على أساسها تحديد السلطات التشريعية في حالة الضرورة بدستور دولة البحرين ودستور دولة الكويت ودستور دولة قطر، ودستور دولة الأردن، واستعرضنا الأساس القانوني لتشريعات الضرورة بدستور دولة الامارات العربية المتحدة للتمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري وطبيعة مراسيم الضرورة قبل إقرارها من المجلس التشريعي وبعد إقرارها من المجلس التشريعي، ومن هنا كانت أهمية الورقة البحثية في محاولة للإجابة على تلك الأسئلة بشكل واف ودقيق، مع محاولة أخذ دولة الإمارات العربية المتحدة كنموذج تطبيقي، خاصة أن دولة الإمارات العربية تعتبر حالة يمكن تعميم نتائجها على معظم دول مجلس التعاون الخليجي، ولقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول رئيسية، يبدأ الفصل الأول بالتعريف بتشريعات الضرورة وتطورها من خلال مبحثين، يتناول الأول التطور التاريخي لتشريعات الضرورة في الدستور الفرنسي، والمبحث الثاني يتناول موقف الفقه والقضاء الفرنسي و المصري من تشريعات الضرورة، بينما يتناول الفصل الثاني التطبيق العملي لتشريعات الضرورة في بعض الدول بهدف التعرف على تاريخ

[د.أماني عمر محمد]

تشريعات الضرورة في بعض الدول العربية، وخصص الفصل الثالث لتفصيل الطبيعة الخاصة لتشريعات الضرورة بدولة الامارات العربية المتحدة وفقاً لنظام الحكم بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة وتحديد السلطة التشريعية بها وخصص المبحث الثاني لدراسة الضوابط الدستورية لمباشرة تشريعات الضرورة بدستور دولة الإمارات العربية المتحدة، وخلصنا من هذا البحث إلى أن تشريعات الضرورة هي حالة مطبقة في كل الدول التي تحمي الشرعية الدستورية بضوابط لا يتم استخدامها إلا في حالات الضرورة القصوى. ومهما اختلفت مسميات تلك التشريعات على حسب دستور كل دولة إلا أنها تتشابه في ضوابط إصدارها وكل ذلك بهدف الحفاظ على السمو الشكلي و الموضوعي للوثيقة الدستورية.

التوصيات:

- لما كانت السلطة التنفيذية تختص بوضع اللوائح وتنفيذ القوانين فإنه لا يجب التوسع في صلاحيتها بوضع تشريعات الضرورة باعتبار أن ذلك رخصة استثنائية تمارس وفقاً للضوابط الدستورية المقررة بكل دولة.
- إعادة النظر في تنظيم بعض الموضوعات ذات الطابع السياسي بقوانين خاصة لا يجوز للسلطة التنفيذية التعرض لها تحت وطأة الضرورة ومن أمثلتها قوانين الانتخابات سواء كان البرلمان منعقداً أم منحللاً، وكذلك تنظيم مجالات الحقوق والحريات، فتشريعات الضرورة إنما وجدت لتواجه الحالات العاجلة والتي لا يمكن مواجهتها بالتدابير العادية، وهو ما يخرج عن دائرة التشريعات التي توضع في الظروف العادية التي تمر بها الدولة وتستقر مؤسساتها الدستورية في مباشرة صلاحيتها وفقاً لما حدده الدستور من مبادئ تتعلق بالفصل بين السلطات .
- حق القضاء في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وما تتخذه من تدابير أثناء

إعلان حالة الضرورة وبالقدر اللازم لتأمين سلامة الأفراد و المؤسسات، بحيث لا تتعارض هذه التدابير مع ما قرره النصوص الدستورية من حريات في ذلك الشأن، تطبيقاً للقاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات. كما أن الضرورة تقدر بقدرها، بما يعني أن تعطيل أي نص من النصوص الدستورية إنما يكون بدافع تحقيق مصلحة عامة وبشكل مؤقت وليس دائماً، وذلك بغض النظر عن رقابة القضاء على قرار إعلان حالة الطوارئ في حد ذاته، باعتبار أن تقدير إعلان هذه الحالة من عدمها إنما هو عمل من أعمال السيادة تنفرد به السلطة التنفيذية (٣٧).

- ضرورة تدعيم مفهوم المعيار الشكلي في التمييز بين العمل القانوني ومضمونه من حيث مصدره باعتباره محددًا للكثير من الأعمال الإدارية التي تحدد اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الإدارية وما يخرج عن اختصاصها من منازعات تتعلق بالرقابة الدستورية على الأعمال التشريعية، فهازال هناك الكثير من التخبط وعدم الدقة في التمييز بين الأعمال الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية باعتبارها إحدى السلطات الإدارية في الدولة وتباشر عملاً إدارياً، وبين العمل القانوني الذي يتضمن قواعد عامة مجردة، الأمر الذي يجعل بعض الأنظمة الإدارية واللوائح تخرج عن دائرة اختصاص القضاء الإداري باعتبار أنها في الأصل تعتبر من صميم الاختصاصات التشريعية الاستثنائية للسلطة التنفيذية وتتسم ب التآقت حتى أقرها البرلمان للسلطة التنفيذية بهذه الصفة وبضوابط دستورية محددة. فأصبحت قانوناً واجب التطبيق يطعن عليه أمام القضاء الدستوري، وبناء عليه فلا مبرر لوجود التلازم بين مفهوم السلطة التشريعية والوظيفة

(٣٧) قضاء المحكمة العليا المصرية دعوى رقم ٢ لسنة ٢٢ مجموعة أحكام المحكمة العليا ج ٢ ص ٣٢ الصادر في ٥/٢/١٩٧٧ ((بأن القرار رقم ١٣٣٧ الصادر عن رئيس الجمهورية يعد عملاً من أعمال السيادة ويخرج النظر في الطعن فيه من اختصاص القضاء))

[د.أماني عمر محمد]

التشريعية التي تباشرها أيضاً السلطة التنفيذية بنصوص الدستور.

- اقتراح تعديل نص المادة (١١٥)(٣٨) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لتشمل التفويض في حالة وجود المجلس الأعلى الاتحادي وعدم اشتراط غيابه باعتباره صاحب السلطة التشريعية الأصلية، وله أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، فكما سبق أن ذكرنا أن القاعدة في تطبيق التفويض أنه لا يشترط غياب الأصل لمباشرة الاختصاص، بل يجوز مباشرة الاختصاص في حضور الأصل، ويجوز للأصيل سحب التفويض والتوجيه في التفويض، وكل ذلك يقطع بعدم اشتراط غياب الأصل، فهذا الشرط الذي وضعته المادة ١١٥ رغم صياغته الدقيقة، إلا أنه محل نظر وفقاً للقواعد العامة في التفويض (٣٩)، وإن كان هناك مبرراً لذلك يقصده المشرع الدستوري بدولة الإمارات العربية المتحدة من بسط الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومباشرة هذه المراسيم في فترات غياب المجلس الأعلى الاتحادي فقط.

(٣٨) تنص علي أنه " للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا".

(٣٩) أ.د. محمد فتوح عثمان، التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص ١١، مرجع سابق.

قائمة المراجع

أولاً: قائمة المراجع العربية

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الإداري البحريني، جامعة البحرين، ط ٢، ٢٠١٠
٢. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣
٣. د. أحمد حمد الفارسي، التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س ١٨، سبتمبر ١٩٩٤، العدد الثالث
٤. د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٨
٥. أحمد هبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته القاهرة، ١٩٧٣
٦. د. السيد صبري، اللوائح التشريعية، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٤
٧. د. أماني عمر محمد، الوجيز في القانون الدستوري بدولة الإمارات العربية المتحدة جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا
٨. د. أنور الياسين، محاضر اجتماعات لجنة الدستور للمجلس التأسيسي، بحث منشور في ملف الدستور الكويتي بمجلة العربي الكويتية، عدد ٦٣٩، فبراير ٢٠١٢
٩. د. بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت، حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، بحث منشور بمجلة الحقوق، جامعة الكويت، س ١٩، عدد ٢، يونيو، ١٩٩٥.
١٠. د. بشار عبد الهادي، نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س ٥، ١٩٨١، العدد الرابع.

[د.أمني عمر محمد]

١١. د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية
١٢. د. حنان نده، النظم الإدارية في الأردن عام ١٩٧٣ مطبعة الرسالة
١٣. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري - مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٢
١٤. د. رمزي طه الشاعر، الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة دار النهضة العربية، ٢٠٠٥
١٥. د. زكريا عبد الجواد، نشأة الدستور الكويتي، بحث منشور في ملف الدستور الكويتي بمجلة العربي الكويتية، عدد ٦٣٩، فبراير ٢٠١٢
١٦. د. سالم محمد سالم الكواري، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين ٢٠٠٢، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨
١٧. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، ١٩٨٢
١٨. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ١٩٩٦
١٩. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٨
٢٠. د. سمير السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف
٢١. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ١٩٨٥
٢٢. د. طعيمه الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٥٦
٢٣. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة

- العربية، بيروت ١٩٦٨
٢٤. د. عبد الخالق حسن أحمد، المدخل لدراسة القانون، نظرية القانون، أكاديمية شرطة دبي، ١٩٩٠
٢٥. د. عبد الرازق حسين يس، المدخل لدراسة القانون وفقاً لأحكام قانون المعاملات المدنية الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٨٥ لدولة الإمارات العربية المتحدة.
٢٦. د. عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية - رسالة دكتوراه الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٨
٢٧. د. عثمان خليل، النظام الدستوري المصري، القاهرة، مكتبة عبدالله وهبه، ١٩٤٢
٢٨. د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، طبعة أولى، ١٩٨٩
٢٩. د. عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س ٩ يونيو، ١٩٨٥
٣٠. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٠.
٣١. د. عمرو فؤاد بركات، التفويض في القانون العام، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٨٩
٣٢. د. علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥
٣٣. د. فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧

[د.أمني عمر محمد]

٣٤. د. فيصل الشنطاوي: النظام الدستوري الأردني، الجامعة الأردنية، كلية الحقوق ٢٠٠٠، مطابع الدستور التجارية.
٣٥. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، منشأة المعارف، ١٩٨٦
٣٦. د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة
٣٧. د. محمد الفيلى، دستور دولة الكويت، وقفة بمناسبة مرور خمسين عاماً على ميلاده، بحث منشور في ملف الدستور الكويتي بمجلة العربي الكويتية، عدد ٦٣٩، فبراير ٢٠١٢
٣٨. د. محمد حسين عبد العال، المدخل لدراسة القانون البحريني، جامعة البحرين، ط ٤، ٢٠١١
٣٩. د. محمد سالم ملحوم، مراسيم الضرورة وتطبيقاتها في الدستور الأردني دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراه، ٢٠٠٦
٤٠. د. محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مدة وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مجلة الحقوق، س ١٣، عدد ٢ - يونيو، ١٩٨٩
٤١. د. محمد عبد الوهاب خفاجي، الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦
٤٢. د. محمد فتوح محمد عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، كلية شرطة دبي، ١٤١٦هـ - ١٩٩٦م
٤٣. د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، ١٩٦٣
٤٤. د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة

٤٥. د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، عمان، منشورات الجامعة الأردنية، طبعة ١٩٨٧
٤٦. د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة طبعة ٢٠٠٨
٤٧. د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي، في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، عدد ١١، ١٩٩٨
٤٨. د. هاني خير، أحكام الدستور و النظام الداخلي لمجلس الأمة الأردني ١٩٨٩، مطابع الدستور التجارية، عمان.
٤٩. د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها: دراسة تحليلية مقارنة بالمادة (١٦) من الدستور الفرنسي، القاهرة، منشأة المعارف، ١٩٨٨
٥٠. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٧٠ - ١٩٧١ مطبوعات جامعة الكويت.
٥١. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥، دار النهضة العربية.

ثانياً: قائمة المراجع الأجنبية

BOOKS:

- Auby, Jean-Marie & Ronald Drago, *Traité de contentieux administrative* (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1975)
- Barthélémy, Joseph & Paul Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz, 1993).
- Barthélemy, *Paul Duez, Traité de droit constitutionnel* (Paris: Dalloz,

[د.أمانى عمر محمد]

1933)

- Camus, Geneviève, *L'état de nécessité en démocratie* (Paris: Librairie Generale de Droit Et de Jurisprudence, 1965).
- De Malberg, Raymond Carré, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les insitutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation* (Paris: Sirey, 1993
- Duguit, Léon, *Leçons de droit public general faites à la Faculté de Droit de l'Université égyptienne pendant les mois de Janvier, Février et Mars 1926* (Paris: E. de Boccard, 1926).
- Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel* (Paris: Editions Cujas, 1921
- Duverger, Maurice, *La V^e Republique* (Paris , 1968)
- Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel* (Paris: Larose et Tenin, 1929).
- Jèze, Gaston, *L'exécutif en temps de Guerre* (Paris: M. Giard & E. Brière, 1917).
- Kelsen, H, *Aperçu d'une théorie générale de l'État* (Paris: Giard, 1927)
- Lamarque, Jean, *La Théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958* (Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1961.).
- Morange, G., *Le controle des decisions prises au titre de l'article 16* (Paris: Dalloz, 1962).
- Vedel, Georges, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques: licence année 1; 1959 – 1960* (Paris: Les Cours de droit: 1960).
- Voisset, Michele, *L'Article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958* (Paris: LGDJ, 1969).

Articles:

- De Laubadère, A., "Traité élémentaire de droit administrative", *Revue internationale de droit compare*, Vol. 5 N°2, Avril-juin 1953, pp. 444-447.

