

بحث النشر بعنوان

الاختصاصات التشريعية الاستثنائية

لرئيس الدولة في الدستور الإماراتي

والرقابة القضائية عليها

دراسة مقارنة

**Exceptional legislative powers of the head of state In the UAE
Constitution and judicial oversight thereof
(A comparative study)**

الباحثان

الباحث / خليفة محمد خلفان الزحمي

الرقم الجامعي: U21200476

والدكتورة/ منال ميرزا محمد

ملخص البحث

منح الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ سلطات واسعة لرئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية من أجل مجابهة الخطر الذي يهدد أمن الدولة وكيانها، بوصفه قائد الدولة ومسير أمورها، وأحاطها بمجموعة من الضوابط والقيود، التي نجدها واضحة في الدستور الإماراتي.

هدفت الدراسة إلى بيان الرقابة القضائية على الاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية في النظام الدستوري الإماراتي، وذلك من خلال التعريف بلوائح الضرورة وشروط إصدارها، وبيان الرقابة على إصدار المراسيم بقانون في حالة الضرورة، وكذا التعريف باللوائح التفويضية وشروط إصدارها، وبيان الرقابة القضائية على إصدار تلك اللوائح.

ومن أبرز النتائج التي انتهت إليها الدراسة: أن الدستور الإماراتي أضفى شكلاً وطبيعة خاصة على بعض أنواع التشريع اللائحي؛ مثل لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، بحيث تختلف عن أشكالها وطبيعتها المألوفة والمتعارف عليها في الدساتير المختلفة.

وخلصت الدراسة لعدة توصيات منها: نصي 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 الأمر.

.....

الكلمات المفتاحية: الاختصاص التشريعي - رئيس الدولة - الظروف الاستثنائية - لوائح الضرورة - اللوائح التفويضية.

ABSTRACT

United Arab Emirates's Constitution of 1971 granted broad powers to the President of the State in light of exceptional circumstances in order to confront the danger that threatens the state security and entity, as he is the leader of the state and the conduct of its affairs, and surrounded it with a set of controls and restrictions, which we find clear in United Arab Emirates's

This study aimed to identify the judicial surveillance of the legislative powers granted to the President of the Republic in exceptional circumstances in UAE's constitutional system by defining the necessary regulations and the conditions for their issuance and explaining the oversight of the issuance of decrees by law in the event of necessity. As well as defining the mandated regulations and conditions for issuing them, and explaining the judicial surveillance of the issuance of these regulations.

The study concluded with a number of results, the most prominent of which are: United Arab Emirates's Constitution gave a special form and nature to some types of regulatory legislation, such as necessity regulations and delegation regulations different from their familiar and recognized forms and nature in different constitutions.

The study concluded with several recommendations, including: We recommend that UAE's constitutional legislator determine the fate of these regulations if they are not presented to the Supreme Council by explicitly stipulating, and that he play the role of the judiciary, represented by Federal Supreme Court, in this matter.

.....

Keywords: Legislative Jurisdiction – President of State - Exceptional Circumstances - Required Regulations - Delegating Regulations

مقدمة

لا يقتصر اختصاص رئيس الدولة التشريعي على إسهامه في إجراءات التشريع العادية، ففي ظل تعقد المشكلات التي قد تتعرض لها الدولة، وظروف الطوارئ الاستثنائية والحروب تراجع دور البرلمان التشريعي وسلطاته.

وهذا ما تبناه الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ وذلك في المادتين ١١٣ و ١١٥، حيث أجاز تفويض رئيس الدولة ومجلس الوزراء معاً في إصدار التشريعات اللازمة في حال غياب المجلس الأعلى للاتحاد بوصفه السلطة التشريعية في دولة الإمارات، وتصدر ممارسة رئيس الدولة ومجلس الوزراء للوظيفة التشريعية في صورة مراسيم بقوانين، أو مراسيم عادية.

علاوة على ذلك، تستطيع السلطة التنفيذية - بموجب النص الدستوري - التشريع في جميع المسائل التي لا تدخل في النطاق الموضوعي لاختصاص البرلمان؛ سواء في الحالات العادية أو الأحوال الاستثنائية.

ولذا فقد ظهر الدور التشريعي لرئيس الدولة كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه في أحيان أخرى، وبذلك تعاضد الدور التشريعي لرئيس الدولة بصفة عامة، وفي الأحوال الاستثنائية التي تمر بها الدولة بصفة خاصة، فقد يكون هذا الخطر خارجياً كالحرب، أو داخلياً كالثورة أو العصيان المسلح أو الاضطرابات أو الكوارث التي لا يجدي التنظيم القانوني القائم في مواجهتها.

مشكلة البحث:

يمثل الدور التشريعي لرئيس الدولة استثناءً على مبدأ الفصل بين السلطات واعتباراً من اعتبارات الضرورة. ويثير هذا الدور العديد من الإشكاليات النظرية والعلمية، سواء فيما يتعلق بالأساس الذي يستند إليه هذا الحق، أو بالقيود والضوابط التي تقترن باستعماله.

الأمر الذي يقودنا إلى طرح التساؤل الرئيسي التالي: كيف يبدو في النظام الدستوري الإماراتي الدور التشريعي لرئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية؟

تساؤلات البحث:

هناك العديد من التساؤلات الفرعية نطرحها كالآتي:

- متى يمكن إصدار لوائح الضرورة في الدستور الاتحادي؟ وهل تصدر عن رئيس الدولة منفرداً أم تشترك معه جهة دستورية أخرى؟
- هل له مطلق الحرية في إصدارها؟ 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 إصدار لوائح الضرورة؟ وهل يمكن ذلك في الدستور الاتحادي؟ ماذا لو مضت المدة الزمنية للعرض على المجلس الأعلى للاتحاد؟
- ما هو دور القضاء في الرقابة على قيد الضرورة؟

أهمية البحث:

أ- الأهمية العلمية (النظرية):

تتبع أهمية الدراسة من أن موضوع الدور التشريعي لرئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية يجاوز مبدأ فصل السلطات بقيام السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ، بما لها من آثار على مبدأ المشروعية، كما تتبع أهمية البحث من معرفة الجهة المختصة في الدساتير بإعلان حالة الطوارئ ومدى اتفاقها أو اختلافها عن دستور دولة الإمارات بهذا الشأن.

ب- الأهمية العملية (التطبيقية):

١- أن الدور التشريعي لرئيس الدولة في تزايد واضح ومستمر، بحيث يشكل الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة أحد أهم وظائفه على الإطلاق.

٢- أن فكرة منح رئيس الدولة وظيفة تشريعية تبررها ضرورة تسيير الدولة دون تأخير؛ نظراً لغياب صاحب الاختصاص الأصلي، أو استحالة مباشرة وظائفه بالسرعة التي تتطلبها التحديات التي قد تواجه الدولة في الأحوال الاستثنائية.

أهداف البحث:

غاية البحث أن يحقق ما يلي:

١- إبراز الدور التشريعي لرئيس الدولة من جهة، وكذلك التأكيد على أن كافة إسهامات رئيس الدولة في العملية التشريعية تتم ضمن آليات منصوص عليها في الدستور.

٢- إلقاء الضوء على أوجه رقابة القضاء على الدور التشريعي لرئيس الدولة في الأحوال الاستثنائية في النظام الدستوري الإماراتي، وذلك عن طريق بيان دور الرقابة القضائية.

٣- التعريف بلوائح الضرورة ومعرفة شروط إصدارها، وبيان الرقابة على إصدار المراسيم بقانون في حالة الضرورة.

٤- التعريف باللوائح التفويضية وشروط إصدارها، وبيان الرقابة القضائية على إصدار تلك اللوائح.

منهج البحث:

اتبعت الدراسة المنهج التحليلي المقارن: وهو يقوم على جمع الحقائق والمعلومات، ومقارنتها لاستخلاص أهم ما يرتبط بالموضوع من قواعد وأحكام وقوفاً على قدر اتفاقها أو خروجها عن القواعد العامة، بتحليل نصوص الدستور والقوانين المنظمة للدور التشريعي لرئيس الدولة؛ سواء في الظرف العادي أو الاستثنائي، وتحليل المعالجات التشريعية والاتجاهات الفقهية والتطبيقات والحلول القضائية ذات الصلة، بغرض الوصول لأهداف الدراسة.

خطة البحث:

تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة.

المطلب الأول: لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: اللوائح التفويضية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية.

الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة

يقصد بالاختصاص التشريعي الاستثنائي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالات الضرورة والاستعجال لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، ولا يمكن معالجتها بواسطة اللوائح الصادرة في الظروف العادية، ويكون لها قوة القانون حيث يمكنها المساس بأحكام القوانين القائمة بتخطيها أو إلغائها^(١)، ونظراً لخطورة تلك اللوائح فقد حرصت معظم الدساتير على ضمان عدم إساءة استعمالها من خلال بعض القيود، وتنقسم اللوائح الصادرة في الأحوال الاستثنائية إلى نوعين من اللوائح؛ هما لوائح الضرورة واللوائح التفويضية^(٢).

وهنا يثور تساؤل مهم حول أساس هذه السلطات المخالفة للمبادئ العامة في توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الدولة؟

الواقع أن هذه السلطات تجد أساسها في نظرية الظروف الاستثنائية، التي بموجبها يمكن للدولة أن تتدخل من بعض القيود التشريعية حين تجد تهديداً مباشراً لمصالح الشعب يتصل بسلامة الدولة. على هذا النحو فإن مواجهة هذا النوع من الظروف الاستثنائية يحتاج إلى سرعة اتخاذ القرار ووحدته، كما تتطلب غالباً إحاطة الإجراءات الاستثنائية بقدر من السرية، هذه الصفات يفتقر إليها التشريع البرلماني العادي المتمسم بالبطء وشرط العلانية^(٣).

ولمواجهة هذا النوع من الظروف الاستثنائية فقد أوردت بعض الدساتير وسائل استثنائية تختلف فيما بينها حسب الحال الذي تكون عليه مؤسسات الدولة الدستورية، وكذلك حسب جسامه الخطر^(٤). وعليه، أتناول هذا المبحث في مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: اللوائح التفويضية.

(١) محمد أحمد المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧م، ص ٨٥.

(٢) راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ١٣٤.

(٣) وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠م، ص ٢٣؛ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م، ص ٧٢.

(٤) ريم علي حسن سيف الكندي؛ مصطفى سالم مصطفى النجفي، لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ١، ٢٠٢٢م، ص ٥٨٥.

المطلب الأول

لوائح الضرورة

من أبرز الصلاحيات التي يمكن للسلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الدولة - ممارستها وقت الأزمات هي الدور التشريعي، باعتبارها حالة استثنائية للضرورة. وقد طرحت العديد من الآراء الفقهية في شأن الأساس الفقهي والدستوري. سنتناولها من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التعريف بلوائح الضرورة والأساس الفقهي والدستوري لها.

الفرع الثاني: شروط إصدار لوائح الضرورة في دولة الإمارات.

الفرع الأول

التعريف بلوائح الضرورة والأساس الفقهي والدستوري لها

أولاً: تعريف لوائح الضرورة:

يطلق عليها المشرع الإماراتي مصطلح (المراسيم لها قوة القانون) والمشرع المصري (القرارات بقوانين) ^(٥)، وعرفها بعضهم بأنها "تلك الأنظمة أو اللوائح التي تصدر لمواجهة أحوال استثنائية مفاجئة لا تستدعي التأخير، تقتضي معالجة سريعة وذلك للحفاظ على كيان الدولة وسلامتها وأمنها، أو في فترة غياب البرلمان ويكون لها قوة القانون" ^(٦).

أو هي "تلك اللوائح التي تتطلبها ظروف تطرأ على الدولة، وتتطلب التدخل سريعاً على أن تتولى السلطة التنفيذية التشريع عند غياب السلطة التشريعية" ^(٧).

(٥) يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٩.

(٦) موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٢م، ص ٥٣.

(٧) إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٤٤٧.

وعرفها بعضٌ من الفقه الغربي بأنها "ما يقنن لحالة الخطر التي تهدد الدولة فيتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية العادية. ويقصد بلوائح الضرورة،" اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف تتطلب السرعة حفاظاً على الدولة وسلامتها، على أن تحل السلطة التنفيذية هنا محل السلطة التشريعية في إصدار قواعد عامة مجردة بناءً على حالة الضرورة التي تبيح الخروج عن أحكام القوانين" (٨).

فالسلطة التنفيذية تتولى العمل واتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على وجود الدولة؛ لأن ذلك يؤدي إلى إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية لكونها السلطة الوحيدة القادرة على إعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي (٩).

تبدو ضرورة ممارسة رئيس الدولة لهذه السلطات خصوصاً في أحوال غياب السلطة التشريعية؛ سواء بالحل أو ما بين أدوار الانعقاد، وتتطلب التدخل الذي لا يحتمل التأخير بما يفرض تولي السلطة التنفيذية التشريع، لمواجهة الأحوال غير العادية، والإسراع في اتخاذ تدابير مستعجلة للحفاظ على سلامة الدولة وكيانها (١٠).

وعلى سبيل المثال فإن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً من دستور ١٩٢٣ وانتهاءً بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة.

أما الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١م فلم يعرف لوائح الضرورة بشكلها التقليدي الذي يتطلب وجود أحوال استثنائية تتطلب لمواجهتها اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، وإنما اعترف بنوع خاص من لوائح ضرورة (١١)، ويطلق على هذه النوع الخاص من لوائح الضرورة مصطلح "لوائح الاستعجال" وهي تلك اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية لمواجهة ما يوجب الاستعجال أو الإسراع لإصدارها (١٢)، دون اشتراط وجود ضرورة أو ظروف طارئة أو خطر يهدد سلامة الدولة.

(٨) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ١٣٧.

(٩) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٥.

(١٠) مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مطابع البيان التجارية، دبي، ١٩٨٨م، ص ٣٠٨.

(١١) عمرو حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ١٤١.

(١٢) بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٧م، ص ٤٣.

ويقابل لوائح الضرورة في الدستور الإماراتي ما نصت عليه المادة (١١٣) ^(١٣). وصورتها لوائح الضرورة هي المراسيم بقوانين التي تصدر في حال غياب المجلس الأعلى للاتحاد.

والملاحظ على النص المذكور أنه لم يورد لفظ الضرورة ولا يعرفها، خصوصاً أنه استوجب أن تكون هناك ظروف غير عادية تتطلب لمواجهتها اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، إلا أنه أورد عبارة (ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية... إلخ)، وهذا النص أشار إلى 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 وجوداً وعدمًا 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 يمثل صورة من صور الظرف الاستثنائي، ومبناه عدم التوقع وهو ما يعطي للظرف طبيعته غير المألوفة.

وأسماءها المشرع المصري (القرار بقانون) على كافة لوائح الضرورة التي تصدر.

فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى العمل واتخاذ الإجراءات للحفاظ على وجود الدولة، وذلك سيؤدي إلى إعادة توزيع الصلاحيات الدستورية لصالح السلطة التنفيذية لكونها السلطة الوحيدة القادرة على إعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي ^(١٤).

ولم يقابل الفقه هذا الأسلوب بارتياح لاعتباره ثغرة في مبدأ الفصل بين السلطات الثالث ^(١٥).

ثانياً: الأساس النظري والدستوري للوائح الضرورة:

يتمثل الأساس الفقهي في إصدار لوائح الضرورة بالأراء الفقهية التي قيلت، والأساس الدستوري لإصدار لوائح الضرورة في دستور دولة الإمارات بالآتي:

(١٣) نصت المادة (١١٣) من الدستور الاتحادي لسنة ١٩٧١م على أنه: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها. وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور....".

(١٤) يحىي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٥.

(١٥) عبد الناصر أبوسمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤م،

١ - الأساس الفقهي لإصدار لوائح الضرورة

أ- واجبات السلطة الإدارية: إن الإدارة تكون مُلزَمة بأن تعمل على الحفاظ على النظام العام وتسيير المرافق العامة بشكل مُنتظم، فإذا ما ظهر لها أن تطبيق القواعد المشروعة من شأنه أن يحول دون القيام بواجباتها فلها التحرر من تلك القواعد بقدر يُمكنها من أداء واجباتها^(١٦).

ب- فكرة الضرورة: تسمح للإدارة استثناءً أن تقوم بممارسة بعض السلطات والإجراءات التي تتطلبها تلك الظروف حتى لو كانت مُخالفة للقانون، ما دامت أنها مضطرة إلى ذلك من أجل الدولة.

٢ - الأساس الدستوري لإصدار لوائح الضرورة:

تُعد المادة ١١٣ من الدستور الاتحادي لسنة ١٩٧١م سالفه الذكر هي الأساس الدستور لإصدار لوائح الضرورة في دولة الإمارات، ويتبين أن الجهة المختصة بإصدار لوائح الضرورة تكون لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء معاً، ولا يستطيع أي واحد منهما التفرد في إصدارها دون الطرف الآخر، فيكون لهذه اللوائح التي تصدر بمراسيم قوة القانون، ولأهميتها فقد قيدها المشرع بشروط تضمن عدم إساءة استعمالها.

يتضح من النص السابق أن سلطة إصدار هذه المراسيم لرئيس الدولة ومجلس الوزراء معاً^(١٧). فقد أعطى دستور دولة الإمارات اختصاص إصدار لوائح الضرورة - المراسيم بقوانين - لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز لأي منهما أن يمارس هذا الاختصاص منفرداً، على الرغم من أن المراسيم الاتحادية أساساً يملك إصدارها رئيس الاتحاد بعد إقرار مجلس الوزراء لها، إلا أن المشرع أورد قيداً صريحاً على سلطة رئيس الاتحاد في إصدار المراسيم بقوانين يتمثل في ضرورة مشاركة مجلس الوزراء له في هذه السلطة، ويرى بعض الباحثين أن السبب في ذلك يرجع لعدم إعطاء رئيس الاتحاد سلطة تميزه عن باقي الحكام في الإمارات الذين يمثلون أعضاء في المجلس الأعلى للاتحاد^(١٨).

(١٦) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٩م، ص ٧٧٢.

(١٧) موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٥.

(١٨) عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ١٩٨٧م، ص ٢٤٧.

أما في مصر، فقد ورد في نص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على الأساس الدستور لإصدار لوائح الضرورة^(١٩). في حين أن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٤ فقد جاء خالياً من النص صراحةً على لوائح الضرورة.

الفرع الثاني

شروط إصدار لوائح الضرورة في دولة الإمارات

إذا كانت نظرية الضرورة تمثل استثناءً يرد على مبدأ المشروعية، فإن لها شروطاً لا بد من توفرها، وهذه الشروط يمكن تلخيصها في الآتي:

١. قيام حالة الضرورة: وتتمثل في أن تقوم حالة ضرورة - تتصف بالجسامة والاستعجال معاً - توجب الإسراع بأن تتخذ تدابير عاجلة لا يحتمل تأخيرها؛ سواء كانت حالة الضرورة تتمثل في ظروف غير مألوفة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو عسكرية، وتقدير ذلك موكول إلى رئيس السلطة التنفيذية^(٢٠). أو في حالة عجز يصيب إحدى أجهزة الدولة عن القيام بوظائفها. ولكنه يخضع في النهاية في تقديره لرقابة المجلس النيابي والقضاء.

في الدستور الفرنسي -وعلى الرغم من أن المشرع للدستور الفرنسي لم ينص صراحةً على لوائح الضرورة- لكنه نص على أنه: "إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لخطر جسيم، وحال ونشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية"، وهو ما لم يفصله كلا المشرعين المصري والإماراتي، ليمنع التفسير المطلق لها والتأويل الذي قد يستخدم بغير القصد الدستوري وإساءة استعمال السلطة.

في الدستور المصري لعام ٢٠١٤، نصت المادة ١٥٦ على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير....".

(١٩) نصت المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

(٢٠) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٦٦ - ٦٨.

وفي الدستور الإماراتي لا تصدر لوائح الضرورة إلا في حالة قيام الظروف القاهرة، والتي تتمثل في غياب المجلس الأعلى للاتحاد بصفتها السلطة التي تختص بالتشريع. عملاً بالرأي الذي يقول: إن تقدير الضرورة يجب أن يخضع بجانب المجلس الأعلى للاتحاد إلى رقابة القضاء؛ وذلك لما تتميز به الرقابة القضائية من الحياد والطابع القانوني المحض، ويبرر ذلك أن السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد المجلس الأعلى للاتحاد، بما يستوجب معه أن يكون تقدير الضرورة خاضعاً لرقابة القضاء^(٢١).

والملاحظ على كلٍّ من النصين الدستوريين المصري والإماراتي عدم تحديد ماهية تلك الظروف ونوعها، والاكتماء بإيراد عبارة (تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير)، كما فعل المشرع الفرنسي، وعليه يصعب هذا التحديد دون الرجوع إلى نظرية الضرورة، وعدم تحديد هذه الحالات جعل من السلطة التنفيذية الأقدر على تقدير قيام هذه الضرورة؛ لكونها السلطة الأجدر خلال غيبة البرلمان بتحديد حالات الضرورة على سبيل الحصر، مع إعطاء القضاء الدور الرقابي على توفر حالة الضرورة، ونفضل الرأي القائل بضرورة وضع مواجهاة عامة لحالة الضرورة لمنع السلطة التنفيذية من إصدار لائحة ضرورة في حالة لا تبرر إصدارها. أبرز هذه المواجهاة العامة هي:

أ. وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة^(٢٢).

ب. تعذر اتباع الإدارة للقواعد المشروعة العادية.

ت. أن يكون هدف تطبيق أعمال الضرورة هو الحماية للمصلحة العامة^(٢٣).

ث. أن تقدر الضرورة بالقدر الكافي.

٢. غيبة البرلمان: لا يجوز إصدار لوائح الضرورة إذا كان البرلمان منعقداً؛ وهذا يعني أن لوائح الضرورة تصدر في الفترة التي يكون فيها البرلمان غير منعقد، ولكن ما هي الحالات التي يكون البرلمان فيها غير منعقد ويجوز للسلطة التنفيذية عند توافرها إصدار لوائح الضرورة؟

(٢١) موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٢٢) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م، ص ٨٧.

(٢٣) المادة ١٦ من دستور فرنسا المعدل لسنة ٢٠٠٨، حينما أشار إلى أنه (... وهذه الإجراءات يجب أن تحركها الرغبة في تمكين السلطات الدستورية العامة... الخ).

إن أغلب الدساتير التي تنظم لوائح الضرورة تنص على حالتين فقط يقتصر فيهما حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح، وهما (فترة ما بين أدوار انعقاد البرلمان أو فترات الحل) كمبدأ عام (٢٤).

وفي الدستور المصري الذي نص على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع". فإنه اصطلاح واسع يشمل كل الحالات المختلفة التي لا يكون المجلس فيها منعقداً؛ سواء بين أدوار الانعقاد أو في العطلة البرلمانية، وفترة ما بين الفصلين التشريعيين التي يجري خلالها انتخاب المجلس وكذلك حالات وقف جلسات المجلس (٢٥).

أما في الدستور الإماراتي، فقد منح السلطتين التشريعية والتنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد، بمعاونة هيئة تنفيذية هي مجلس الوزراء الاتحادي في الشؤون التنفيذية، وهيئة استشارية هي المجلس الوطني الاتحادي في الشؤون التشريعية، مع الاحتفاظ باستقلال السلطة القضائية (٢٦).

ومن قراءة النص المذكور الذي وردت فيه عبارة (ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية)، فإنه كان من الأفضل استخدام مصطلح إصدار مراسيم بقانون بدلاً من مصطلح إصدار قوانين اتحادية من الناحية الشكلية، كذلك لم يتعرض الدستور لإمكانية أن تصدر لائحة ضرورة في حالة الحل لاستحالته بكون المجلس الأعلى غير قابل للحل بحكم تشكيله من حكام الإمارات الأعضاء في الاتحاد. وحالات غير أدوار الانعقاد (غيبية البرلمان) هي:

أولاً: فترة ما بين أدوار الانعقاد.

ثانياً: فترة حل البرلمان: وهي الفترة الثانية التي يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح خلالها، وهي الفترة الفاصلة بين فصلين تشريعيين، وقد خولت أغلب الدساتير السلطة التنفيذية سلطة حل

(٢٤) ريم علي حسن سيف الكندي؛ مصطفى سالم مصطفى النجفي، لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥٩٤.

(٢٥) نصت المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على أن: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

(٢٦) وجاء النص الدستوري على النحو الآتي: "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 على شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور".

المجلس النيابي بقرار أو بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية قرارات بقوانين خلال فترة الحل تعد صحيحة إذا توافرت شروطها الأخرى.

في فرنسا جاء في دستورها: "يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ومجلسي البرلمان أن يقرر حل الجمعية الوطنية... إلخ" (٢٧). ولكن لا يستطيع رئيس الجمهورية في فترة الحل إصدار لوائح الضرورة لتعارضها مع النص الدستوري للمادة ١٦ التي أوجبت الانعقاد للبرلمان بقوة القانون، وكذلك لا يمكن عدّها واقعةً بين أدوار الانعقاد، ولا يمكن دعوة البرلمان للانعقاد بصفة غير عادية؛ وتلك إحدى الضمانات المهمة التي قررها الدستور الفرنسي، والتي تكفل عدم استعمال هذه السلطة الاستثنائية على خلاف الغرض من تقريرها.

وفي الدستور المصري الذي نص على عدم جواز حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب (٢٨). ولذلك فإن وجود إمكانية لحل المجلس التشريعي في مصر في أحوال الضرورة وممارسة رئيس الدولة للسلطة التشريعية يمثل أمراً - إن وجد - جديراً بالانتقاد.

وفي الدستور الإماراتي، وبما أن المجلس الأعلى هو السلطة العليا بالدولة التي تجمع الاختصاص التشريعي والتنفيذي بصفة أصلية، وأن المجلس الوطني للاتحاد هو أحد السلطات الدستورية العامة التي ذكرها الدستور، وأحد مكونات السلطة التشريعية بدولة الإمارات، إلا أنه لا يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي 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 الإمارات الأعضاء في الاتحاد (٢٩).

ثالثاً: فترة ما بين الفصلين التشريعيين:

نظم الدستور المصري هذه الفترة بنصه على أن: "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء

(٢٧) المادة ١٢ من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠٠٨.

(٢٨) وجاء النص الدستوري بأنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية".

(٢٩) ريم علي حسن سيف الكندي؛ مصطفى سالم مصطفى النجفي، لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، مرجع سابق،

مدته". وعليه فمن الممكن أن نتصور انتهاء آخر أدوار انعقاد البرلمان القديم قبل انتهاء مدته بأكثر من ستين يوماً، بحيث تتم إجراءات انتخاب المجلس الجديد في فترة العطلة السنوية للمجلس القديم، فهذه الفترة تعد فترة ما بين فصلين تشريعيين.

كما أن المادة الرابعة من قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ 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 إلى حين انتخاب المجلس الجديد". وبالتالي فإذا كانت الضرورة التي أدت إلى اللجوء إلى إصدار لوائح الضرورة تؤدي أيضاً إلى استحالة إجراء الانتخابات في الموعد 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 (٣٠).

ففي الفترة التي بين الفصلين التشريعيين؛ أي بعد انتهاء المجلس القديم وبداية المجلس الجديد، فهي فترة تمثل خطورة، حيث يترك فيها مباشرة حق إصدار لوائح الضرورة للسلطة التنفيذية، وذلك تحت رقابة البرلمان.

وفي دولة الإمارات 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 الإماراتي؛ لأنه مجلس دائم غير محدد بفترة زمنية، وهو شأن سيادي خاص بدولة الإمارات.

رابعاً: فترة وقف جلسات البرلمان أو تأجيل اجتماعاته:

ورد في الدستور الفرنسي: "يجتمع البرلمان قانوناً في دورة عادية تبدأ من شهر تشرين الأول، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران"، وأيضاً: "يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناءً على طلب من رئيس الوزراء أو أغلبية الأعضاء".

وفي دستور مصر ينص في المادة ١٣٧ على آلية حل المجلس النيابي عند الضرورة، وبقرار له أسبابه وبعد استفتاء للشعب، وكذلك على عدم الحل لذات السبب الذي حل به المجلس السابق وإجراء استفتاء بخلال ٢٠ يوماً، وعند الموافقة بأغلبية الأصوات الصحيحة يحل المجلس بقرار من الرئيس

(٣٠) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٨٠.

وإجراء انتخابات خلال ٣٠ يوماً... إلخ، وعلى ذلك فإن مدة الوقف لا تتجاوز ثلاثين يوماً، فإذا صدر قرار الحل بعد موافقة الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم انتهى عمل المجلس، أما إذا لم تتحقق هذه الأغلبية المطلقة فإن المجلس يعود إلى ممارسة اختصاصاته بعد هذا التوقف المؤقت (٣١).

هنالك تساؤل حول الأثر المترتب على انقضاء المدة المحددة في المادة ١١٣ من الدستور الإماراتي وهي أسبوع على الأكثر دون إجراء العرض على المجلس الأعلى للاتحاد؟

ويذهب البعض إلى القول بأن عدم عرض المرسوم بقانون على المجلس الأعلى خلال هذه المدة يترتب عليه بطلان المرسوم وزوال كل قيمة قانونية له من تاريخ صدوره (٣٢).

ولم يرد في الدستور الاتحادي لدولة الإمارات أي نص يتعلق هذه الحالة، ولكن إشارة المادة ٥ من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد تفيد بأن انعقاد المجلس يكون بناءً على دعوة رئيس الاتحاد أو بطلب أحد أعضائه، ويستمر ذلك مدة ثمانية أشهر في السنة.

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

في دولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث يمثل المجلس الأعلى للاتحاد السلطة العليا في الدولة، مما يبدو للوهلة الأولى أنه يقوم مقام البرلمان في النظم السياسية الدولية الأخرى، فقد نص الدستور على أنه: "يجب أن تعرض المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها"، وخمسة عشرة يوماً في دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤. لكي لا تطول حياة هذه اللوائح، ويتخذ المجلس قراره ويكون:

١. أن يقرها المجلس. ويكون لها قوة القانون.

٢. أن يرفضها المجلس. وبالتالي يطعن بها أمام القضاء بدعوى الإلغاء.

(٣١) كاظم محمد الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م، ص ٧٨.

(٣٢) نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي بالإمارات، ط ١، عمان، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨م، ص ١٨٦ - ١٨٨.

٣. صمت المجلس: إذا عرضت المراسيم بقوانين على المجلس وطالت مدة عرضها عن المدة المعقولة دون أن يبدي المجلس (البرلمان) رأيه فيها فإنها تعد مرفوضة^(٣٣)، ولا تؤيد هذا الرأي، لذا يجب أن يتدارك المشرع الدستوري هذا النقص التشريعي ويحدد مدة معقولة للمجلس (البرلمان) ليبدي رأيه فيها.

٣. شروط أخرى.

كذلك من الشروط التي انفرد بها الدستور الفرنسي عن الدستور المصري والإماراتي في المادة ١٦ منه أنه أعطى رئيس الجمهورية الحق في ظل الظروف الاستثنائية باتخاذ الإجراءات اللازمة لها، 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 إعادة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية بفترة قليلة. وحسنا فعل المشرع الفرنسي ذلك من إشراك المؤسسات الدستورية ليتشارك الجميع بتحمل المسؤولية، في حين لم نر مثل هذا التنظيم في الدستور المصري والإماراتي^(٣٤).

يخلص مما تقدم، أن لوائح الضرورة المتمثلة في المراسيم بقوانين في دولة الإمارات تصدر بالمشاركة من سلطتين من سلطات الاتحاد هما: رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي، ويشترط لممارسة هاتين السلطتين هذا الاختصاص الآتي:

١. غياب المجلس الأعلى للاتحاد، ويتحقق ذلك في المدة الزمنية التي بين أوار الانعقاد العادية وغير العادية له.
٢. حلول ما يتطلب الإسراع وعدم التأخير، وتقدير ذلك يرجع السلطة رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء.
٣. عرض تلك المراسيم على المجلس الأعلى خلال أسبوع من تاريخ صدورها، وذلك لإقرارها أو إلغائها، ويترتب على ذلك:
- أ. في حالة الإقرار فإنه يقوم بتأييد المراسيم التي تحظى بقوة القانون، ويتم إخطار المجلس الاتحادي بذلك في الاجتماع الأول له للعلم به فقط، ولا يملك مناقشته.

(٣٣) سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٣٠٨.

(٣٤) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٠٧.

ب. أما في حالة الإلغاء، فالمرسوم يتم إلغاؤه من قوة القانون بأثر رجعي، ما لم ير المجلس غير

ذلك.

٤. ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور.

المطلب الثاني

اللوائح التفويضية

اللوائح التفويضية هي تلك اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، وهي التي تنظم مسائل تختص بها السلطة التشريعية، وذلك بناءً على تفويض منها يجيزه لها الدستور، وتكون هذه اللوائح محكومة بأحوال معينة ومدة محددة وشروط خاصة (٣٥)، وتختلف اللوائح التفويضية عن لوائح الضرورة في عدة نواح أبرزها: (٣٦).

- أن اللوائح التفويضية تصدر في حالة واحدة فقط، وهي حالة التفويض من السلطة التشريعية؛ "بموجب قانون يسمى قانون التفويض"، أما لوائح الضرورة فيتم إصدارها بشكل تلقائي من قبل السلطة التنفيذية استناداً إلى اختصاص أصيل في الدستور.

- لا تصدر لوائح الضرورة إلا عند غياب السلطة التشريعية، أما التفويضية فقد تصدر عند غياب السلطة التشريعية بعد صدور قانون التفويض أو وجودها قائمة تمارس اختصاصها التشريعي.

ولذلك تمثل اللوائح التفويضية صورة من صور مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في الاختصاص التشريعي، بل يمكنها أن تحل محلها في ممارسة ذلك الاختصاص، رغم قيام السلطة التشريعية بممارسة دورها التشريعي.

وعليه أتناول هذا المطلب ضمن فرعين كالآتي:

الفرع الأول: اللوائح التفويضية في الدستور الإماراتي.

الفرع الثاني: شروط إصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات.

(٣٥) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٣٦) عمرو حسبو، السلطة اللانحوية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٦١.

الفرع الأول

اللوائح التفويضية في الدستور الإماراتي

إن الدستور الإماراتي لم ينظم اللوائح التفويضية بالصورة المتعارف عليها دستورياً، كما أنه لم يعرفها بشكلها التقليدي الذي يتطلب تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية سلطة إصدار هذا النوع من اللوائح؛ سواء في غيبة أو انعقاد الأولى، بل قصر التفويض في إصدار هذه اللوائح في حالة غيبة المجلس الأعلى للاتحاد وليس في انعقاده؛ وذلك لأن المجلس الأعلى للاتحاد يعامل معاملة البرلمان في دولة الإمارات، وأن الدستور الإماراتي تبني مبدأ تركيز السلطة وجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد المجلس الأعلى للاتحاد، الأمر الذي أدى لعدم ضرورة تفويض اختصاصاته التشريعية إلى جهة أخرى، وهذا نتج عنه عدم معرفة الدستور الإماراتي للوائح التفويضية بشكلها التقليدي (٣٧).

ويلاحظ بأن الدستور الإماراتي نص على حالة التفويض التشريعي في صورة واحدة، في المادة (١١٥) منه (٣٨).

أولاً: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات:

أعطى الدستور سلطة إصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات - بالصورة التي حددها لها - لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، كونهما الجهتين اللتين يجوز للمجلس الأعلى تفويضهما في إصدار ما يتطلب الأمر إصداره في غيبته من مراسيم يختص هو بالتصديق عليها (٣٩)، وعليه فإنه لا يجوز للمجلس الأعلى تفويض إحداها منفردة دون الأخرى، ولا يجوز لأي من رئيس الاتحاد أو مجلس الوزراء أن ينفرد بممارسة هذا الاختصاص.

ثانياً: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية في دولة الإمارات:

لا يعرف الدستور الإماراتي اللوائح التفويضية أو التفويض التشريعي بشكلها التقليدي ولا بصورتها المألوفة المتعارف عليها دستورياً، لذلك فإنه قد أعطاهما شكلاً وطبيعياً خاصة، وذلك عندما

(٣٧) عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٣٨) حين أعطى "المجلس 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) المادة ١١٥ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م وتعديلاته.

فوض رئيس المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين ببعض اختصاصاته التي يمارسها بمراسيم عادية؛ وعليه فإن المراسيم التي تصدر عن رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين استناداً لتفويض المجلس الأعلى تعد في طبيعتها قرارات إدارية، وتجدر الإشارة كذلك، إلى أن الدستور الإماراتي لم يستلزم أن يصدر المجلس الأعلى التفويض بقانون، حيث إن قراره بالتفويض يأخذ في طبيعته حكم القرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية ولا يرقى إلى مرتبة القانون (٤٠).

الفرع الثاني

شروط إصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات

تصدر اللوائح التفويضية المتمثلة في دولة الإمارات بمراسيم لها قوة القانون بالمشاركة من سلطتين من سلطات الاتحاد هما: الرئيس ومجلس الوزراء الاتحادي، وذلك بشرط غياب المجلس الأعلى عن إصدار مراسيم يكون مختصاً بالتصديق عليها، ويشترط لممارسة رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي هذا الاختصاص الآتي:

١. أن تفويض المجلس الأعلى للاتحاد اختصاص ممارسة إصدار المراسيم التي يختص بالتصديق عليها إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين، يعني أنه يجوز للمجلس الأعلى أن يفوض أحدهما منفرداً دون الآخر.
٢. غيبة المجلس الأعلى للاتحاد، وذلك في الفترة ما بين أدوار انعقاده، والتي يسري خلالها التفويض الذي يجيز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين ممارسة اختصاص إصدار المراسيم التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها، وعليه؛ "فإنه لا يجوز للمجلس الأعلى أن يفوض أيّاً من اختصاصاته خلال أدوار انعقاده، وإلا كان التفويض باطلاً من الناحية الدستورية".
٣. أن تكون موضوعات التفويض داخلة ضمن المسائل التي يصدق عليها المجلس الأعلى للاتحاد بعد أن يتم إقرارها من مجلس الوزراء، ونتيجة لذلك فلا يجوز التفويض في المسائل التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها بشكل منفرد؛ نحو انتخاب الرئيس للاتحاد ونائبه، ونحو قبول انضمام أعضاء جدد إلى الاتحاد، ونحو تعيين رئيس لمجلس الوزراء (٤١)، كما حظر الدستور التفويض في بعض

(٤٠) عمرو حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٤١) عمرو حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٧٧-١٧٨.

المسائل الأخرى التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها نظراً لأهميتها وخطورتها، ويعد التفويض فيها باطلاً دستورياً، وهي المسائل المتعلقة بالموافقة على معاهدات واتفاقيات دولية أو إعلان أحكام عرفية ورفعها أو إعلان قيام حرب دفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة للمحكمة الاتحادية العليا^(٤٢).

ونلاحظ أخيراً، أن الدستور الإماراتي لم يشترط وجود ضرورة أو ظروف استثنائية لممارسة المجلس الأعلى للاتحاد حق التفويض، كما أنه لم يتطلب عرض المراسيم التي تصدر استناداً إلى التفويض على المجلس الأعلى في الاجتماع الأول له، أو في نهاية المدة المحددة لممارسة التفويض لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها، وهذا أمر يعد خروجاً عن الوضع الدستوري التقليدي المتعارف عليه في شأن اللوائح التفويضية.

(٤٢) المادة ١١٥ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م وتعديلاته.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة

أقر المشرع الدستوري الإماراتي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك من خلال الرقابة التي تفرضها المحكمة الاتحادية العليا على القوانين واللوائح عموماً، كلوائح التفويض ولوائح الضرورة؛ سواء قبل أن تعرض على البرلمان أو بعد عرضها عليه وإقراره لها، فلهذه المحكمة سلطة التحقق من مدى احترام هذه اللوائح للشروط المنصوص عليها في الدستور، كتحقق حالة الضرورة التي تستدعي إصدار هذه اللوائح، إذ تمارس هذه المحكمة دوراً رقابياً لا يستهان به في الرقابة على اللوائح.

أتناول هذا المبحث في مطلبين وفي الآتي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على لوائح الضرورة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على لوائح الضرورة

من استقراء النظم الدستورية المختلفة، فقد أسند معظمها إلى 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. على أن جانباً من الفقه يرى أن جدية الرقابة تستلزم مباشرتها عن طريق السلطة القضائية^(٤٣).

وتتضمن الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة الرقابة على ما وضعه الدستور من قيود وشروط في ممارسة 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،

(٤٣) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤"، منشأة المعارف، الإسكندرية،

إذا ما تحقق للقضاء أن هذه القرارات والإجراءات قد اتخذت خلافاً للقانون أو بالخروج عن نطاق الاختصاص^(٤٤).

وقد استقر القضاء الدستوري المصري منذ إنشاء المحكمة العليا على أن رقابته على القوانين واللوائح تقتصر على الجانب الدستوري فقط، ولا تمتد إذا كان مبنى الطعن يقوم على عيب عدم المشروعية، وعلى النهج ذاته سارت المحكمة الدستورية العليا وفقاً لدستور عام ١٩٧١ الذي حصر مجال الرقابة على الدستورية لمحكمة متخصصة واحدة فقط وهي المحكمة الدستورية العليا، كما نصت عليه المادة (١٧٥) بأن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح"، كذلك واكب الدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩ ما انتهجه دستور الجمهورية السابق حين أقر للمحكمة الدستورية العليا دون غيرها صلاحية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح"، حيث جاء في بداية المادة (١٩٢) منه بالنص على الفقرة ذاتها الواردة في دستور ١٩٧١.

وهنا يثور تساؤل: هل رقابة المحكمة الدستورية تشمل جميع اللوائح أياً كان نوعها، أم أنها تقتصر على أنواع محددة منها؟

للإجابة عن هذا التساؤل، ذهب البعض في ظل اتجاه المحكمة العليا إلى التفريق بين أنواع اللوائح التي تمتد إليها الرقابة الدستورية، "ذلك أن قانون المحكمة العليا في بداية إنشائها كان ينص على أن تتولى دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين، ولم يرد ذكر للرقابة على اللوائح"، الأمر الذي حدا بأصحاب هذا الاتجاه إلى حصر الرقابة الدستورية على القوانين والقرارات التي تكون لها قوة القانون (كاللوائح التفويضية ولوائح الضرورة) والتي تكون في مرتبة أعلى من اللوائح العادية (أي اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة)، لرقابة المشروعية العادية وليست الرقابة الدستورية بحسب رأيهم^(٤٥).

(٤٤) يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م، ص ٢٠٥ - ٢٠٧؛ رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٨٠٢، ٨٠٣؛ محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعا، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٢٥٨.

(٤٥) عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م، ص ٤٩٨ - ٥٠٤؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م، ص ٧٨١. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٣٢٤.

وذهب في مصر قضاؤها الإداري إلى اعتبار لائحة الضرورة قراراً إدارياً، وأخضعها لرقابته إلى حين يصادق البرلمان عليها، ويلخص أحد الفقهاء هذا الموقف بقوله: "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 ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٤ 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 أخذاً بالمعيار الشكلي في التفرقة ما بين القانون والقرار الإداري".

ويؤكد ذلك أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية التي قضت بعدم دستورية القرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام الأحوال الشخصية المطعون عليه لما شابه من عيب دستوري تمثل في غياب ظروف الضرورة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية، حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة: "وحيث إنه يتبين من الأعمال التحضيرية من القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب هو الرغبة في تعديل قانون الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل به رغم ما استحدثت من تغيرات في نواحي المجتمع، وما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور التي بموجبها تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانين الأحوال الشخصية بل كان من الممكن الانتظار إلى حين إجراء هذا التعديل بموجب تشريع عادي يصدر من البرلمان، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ إذ صدر استناداً إلى المادة ١٤٧، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها يكون مشوباً بمخالفة الدستور، ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته".

وما أكدت عليه المحكمة في حكم آخر لها على أن: "عدم وجود الأسباب المسوغة لإصدار القرار بقانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٨١، من قانون حماية القيم من العيب، حيث تقرر أن السبب الذي حدا برئيس الجمهورية لإصدار هذا القرار طبقاً للمادة (١٤٧) من الدستور لا يشكل بذاته حالة ضرورة تدعو رئيس

الجمهورية إلى مباشرة سلطته التشريعية الاستثنائية المقررة بالمادة (١٤٧) من الدستور، وقد صدر استناداً إلى هذه المادة وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور" (٤٦).

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، أوكل المشرع إلى المحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم والقرارات بقوانين واللوائح وتدقيقها وفحصها دستورياً بموجب الاختصاص الموكل لها بنص الدستور (بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً) (٤٧)، وإن لأحكامها الصادرة بعدم الدستورية حجة في مواجهة الجميع، ولها آثار لا تمتد إلى المستقبل، بل تمتد للماضي بأثر رجعي كونها تكشف العيب الدستوري للمرسوم منذ صدوره، وبالرغم من أن القاعدة المسلم بها هي أن القضاء هو المخول له رقابة جميع القرارات الإدارية، إلا أنه ما تزال بعض القرارات الإدارية بمنأى عن رقابة القضاء، ويعتبر هذا استثناءً على مبدأ المشروعية يتمثل في أعمال السيادة أو أعمال الحكومة (٤٨).

ولم نر تطبيقاً قضائياً واحداً استخدمت فيه المحكمة الاتحادية سلطتها بإصدار حكم قضائي منها بسبب مراقبتها الدستورية على هذه المراسيم؛ لأنه في الأصل لم يكن هناك تطبيق واحد لها بهذا الخصوص. على عكس الدول الأخرى كما هو الحال في فرنسا ومصر.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية

تختص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية، وهي لوائح لها قوة القانون تصدر لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها القانون إلا بالتشريع، وذلك من خلال التفويض الخاص من السلطة التشريعية، وهذه اللوائح تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبته كلوائح الضرورة، ومن هنا كانت

(٤٦) عبيد حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بني يوسف، كلية الحقوق، ٢٠٠٩م، ص ٤٣٦.

(٤٧) الفقرة ٣ من المادة ٩٩ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

(٤٨) ريم علي حسن سيف الكندي؛ مصطفى سالم مصطفى النجفي، لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٦٠٨.

خطورتها؛ لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها ونزولها عن جانب من هذه الاختصاصات للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات في ظروف خاصة ولمدة محددة.

وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بمناسبة الطعن على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٦٧ بإنشاء محكمة الثورة استناداً إلى قانون التفويض رقم (١٥) لسنة ١٩٦٧، بأن "المشرع الدستوري أجاز للسلطة التشريعية تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، وأنه بصور هذا التفويض مستوفياً شرائطه ينتقل الاختصاص التشريعي من مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في الموضوعات التي فوض فيها، ومن ثم تكون القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بناءً على هذا التفويض لها قوة القانون، وتتناول كل ما يتناوله التشريع الصادر من السلطة التشريعية بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون".

وقد اتبعت المحكمة الدستورية العليا المصرية المبدأ ذاته، حيث قررت "وحيث إن المدعي ينعي على الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية مخالفتها للدستور بمقولة أن القرار بقانون رقم ١١٣ رقم ١٩٥٧ أدخلها كتعديل على هذا القانون، وأنه لا يجوز تنظيم الحريات العامة أو تقييدها إلا بقانون. وحيث إن هذا النعي مردود بأن القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطته الدستورية المنصوص عليها في المادتين ١٠٨ و ١٤٧ من الدستور، لها بصريح نصها قوة القانون، ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص عليها الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون..."^{٤٩}.

بما أن لوائح التفويض تتمتع بقوة القانون، فيمكن الطعن فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات عند مخالفتها لأحكام الدستور، كما يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة نظراً للطبيعة الإدارية التي تنصف بها وفقاً للمعيار الشكلي، وخاصة في المرحلة السابقة على تصديق البرلمان عليها، ويتولى مجلس الدولة رقابة مشروعية هذه اللوائح ومدى مطابقتها لقانون التفويض واحترامها للأسس الواردة فيه، فتكون قابلة لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، كما إذا شاب القرار عيب من عيوب عدم المشروعية كتضمنين القرار موضوعاً غير الموضوعات التي حددها قانون التفويض، أو في حالة

(٤٩) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الطعن رقم (٣٧) - السنة (١١) قضائية - تاريخ الجلسة ١٩٩٢/٢/٦ - شبكة قوانين الشرق.

صدور القرار بعد انقضاء المدة التي حددها القانون المذكور، كما يحق لمحاكم القضاء العادي الامتناع عن تطبيقها (٥٠).

وفي مصر، انعقد اختصاص محكمة القضاء الإداري المصرية في رقابة دستورية القوانين منذ عام ١٩٤٨ واستمرت هذه المحكمة تنظر الدفع بعدم دستورية قانون ما طالما أثير بصدد دعوى منظورة أمامها إلى أن صدر القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بإنشاء المحكمة العليا، ونتيجة ذلك أصبح القضاء الإداري يختص برقابة العلاقة بين اللائحة وقانون التفويض، ومن ثم لا يجوز للوائح التفويض أن تتعارض مع قانون التفويض عن طريق تعديل الأسس المحددة فيه أو بالإضافة إلى موضوعاته أو إطالة مدته التي حددها (٥١).

من أهم قوانين التفويض التي أثارت الجدل أمام القضاء، "القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الصادر في ٣١ مايو ١٩٦٧م" (٥٢).

أثار هذا القانون نقد الفقه، الذي قال بأنه غير دستوري؛ لأنه لم يحترم الأسس التي تقوم عليها لوائح التفويض من تحديد لمدة التفويض ولموضوعات التفويض بدقة، بل كان القانون عاماً وغير واضح بالضبط، فلا يوجد بيان لفلسفة القرارات ولا للأهداف، وكل ما تقرر في القانون من قيود هي أحكام منطقية مما يفهم معه أن المجلس النيابي قد حاول متجاوزاً سلطاته نزولاً حقيقياً عن سلطته التشريعية مما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فمن المفروض أن ينص القانون المانح للتفويض على أقصر أجل يتفق والغاية المنشودة من تحديد المدة، ولا ينبغي أن يكون التحديد غامضاً.

فإذا تخطى قانون التفويض هذه الحدود، أصبح عرضة للرقابة على دستوريته، وذلك عن طريق المحكمة الدستورية العليا في مصر، وبواسطة المجلس الدستوري في فرنسا الذي يمكنه فحص قوانين التفويض قبل إصدارها وفقاً للمادة ٦١ من الدستور، وهو ما حدث فعلاً، ولأول مرة، ضد قانون ١٥ ديسمبر ١٩٧٦ والذي أصدر المجلس بشأنه قراره بتاريخ ١٢ يناير ١٩٧٧ (٥٣).

(٥٠) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، دون تاريخ النشر، ص ٧١٦.

(٥١) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣م، ص ٣٠٥.

(٥٢) والذي نص في مادته الأولى على أنه يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني، وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية.

(٥٣) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٥٤، ٢٥٥.

هناك مثال آخر هو حكم المحكمة العليا الصادر بتاريخ ٣ نوفمبر ١٩٧٣ الذي يتضمن الآتي: "أن دستور سنة ١٩٦٤ الذي صدر في ظلّه القرار بقانون المطعون فيه ينص في المادة ١٢٠ على أن لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية بناءً على تفويض مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستوري أجاز لمجلس الأمة تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالشروط الواردة به، وبصدور هذا التفويض ينتقل الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة كاملاً إلى رئيس الجمهورية في الموضوعات التي فوض فيها، ويكون له حق ممارسة صلاحيات مجلس الأمة بخصوص ما فوض فيه، ولما كان من الثابت من مضبطة جلسة مجلس الأمة التاسعة والعشرين المنعقدة في ٢٩ مايو ١٩٦٧ أن القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ المشار إليه قدم في الأصل صورة اقتراح بقانون من بعض أعضاء مجلس الأمة يوم ٢٩ مايو ١٩٦٧ ثم وافق عليه بإجماع الحاضرين الذين كان يربو عددهم على أغلبية أعضاء مجلس الأمة التي تنص المادة ١٦٣ من الدستور المذكور على وجوب توافرها لسريان القانون بأثر رجعي، فإن ما يثيره المدعون من جدل حول حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون يتضمن الأثر الرجعي يكون غير سديد" (٥٤).

وقد استقر القضاء المصري على وجوب تقييد السلطة المفوضة بما جاء في قوانين التفويض من موضوعات، فسجلت محكمة النقض بحكمها الصادر في ٧ مارس ١٩٧٤ - في شأن القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ الخاص بإعادة تشكيل الهيئات القضائية والذي أطلق عليه قرار مذبة القضاء أنه: "إذا كان القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ قد صدر بناءً على القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الذي فوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني، وبصفة خاصة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية، وكان القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ فما تضمنته من اعتبار رجال القضاء والنيابة العامة الذين لا تشملهم قرارات إعادة التعيين في وظائفهم أو النقل إلى وظائف أخرى محالين إلى المعاش بحكم القانون، وقد صدر في موضوع يخرج عن النطاق المحدد بقانون التفويض، ويخالف مؤدى نصه ومقتضاه، فإنه يكون مجرداً من قوة القانون".

(٥٤) يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، مرجع سابق، ص ٤٦.

على هذا النحو اعتبر الحكم السابق القرار بالقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ قراراً منعداً وليس منتجاً لأي أثر قانوني لخروجه عن النطاق الذي حدده قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ (٥٥).

من المبادئ القضائية التي كرستها المحكمة العليا هو: "أن القرار بقانون إذا ما صدر في الأصل معيباً لمخالفته لقانون التفويض أو لمخالفته للدستور فإن تصديق البرلمان على هذا القرار بقانون لا يظهره من العيوب القانونية والدستورية، وهذا ما وضحته المحكمة في القضية المتعلقة ببحث دستورية القرارات بقانون رقم ٣٦٠ لسنة ١٩٨٢ و١٣٧ لسنة ١٩٨٦ والتي صدرت بناءً على القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨١ والخاص بالضريبة على الاستهلاك، وكان هذا القانون يرخص لرئيس الجمهورية بأن يعدل بقرارات الجدول الخاص بالمنتجات الخاضعة لهذه الضريبة، وهو ما حققه رئيس الجمهورية بالقرارات التي سبقت الإشارة إليها، وقد انتهت المحكمة العليا إلى أن: "التفويض التشريعي الثابت بالمادة ١٠٨ من الدستور إنما يتعلق بأوضاع استثنائية والتي يجب أن تكون محلّاً لتفسير ضيق، كما يجب أن تكون محددة من حيث الوقت، ومن ثم تثبت المخالفة للمادة ١٠٨ من الدستور حتى ولو أن البرلمان قد وافق فيما بعد على القرارات بقوانين، ذلك أن تصديقه لا يظهر هذه القرارات من العيوب، إذ إن إقرار السلطة التشريعية للضريبة العامة التي فرضها رئيس الجمهورية - على خلاف أحكام الدستور - لا يزيل عوارها، ولا يحيلها إلى عمل مشروع دستورياً، ولا يدخل تشريعاً في عداد القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، مقيدة في شأن اقتراحها وإقرارها وإصدارها، بالأحكام المنصوص عليها في الدستور".

يتضح لنا جلياً من خلال هذه الأحكام القضائية أن القضاء الإداري المصري قد بسط رقابته على اللوائح التفويضية، وذلك من خلال رقابة العلاقة بين اللائحة وقانون التفويض، إذ لا بد أن تحترم اللائحة قانون التفويض وما نص عليه من أسس وموضوعات ومدة محددة.

(٥٥) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٧١٧، ٧١٨.

الخاتمة

إن النصوص الدستورية قد منحت رئيس الدولة صلاحيات جد واسعة وغير محدودة بحيث إنه يغدو في ظل الظروف الاستثنائية هو المنفذ والمشرع، وهو ما قد يشكل خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم، ومساساً بأسس قيام دولة القانون كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الشرعية.

لذا كان لزاماً على المشرع الدستوري النص على مجموعة من القيود والضوابط التي تحد من الاختصاصات والسلطات التشريعية الاستثنائية الواسعة لرئيس الدولة، وكذا إيجاد الرقابة الكفيلة بضمان احترام حقوق الأفراد وحياتهم، وكذا مبدأ الشرعية الذي يتقلص في مثل تلك الظروف.

ومن أنواع الرقابة التي يمكن مباشرتها من قبل رئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية، الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية. وموضوع الدراسة الحالية هو الرقابة القضائية، التي تمثل الضمانة الحقيقية لحقوق الأفراد وحياتهم. فنجد أن الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية لن تفلت من رقابة القضاء، حيث أقر المؤسس الدستوري الإماراتي الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وذلك عن طريق المحكمة الاتحادية العليا التي تبسط رقابتها على القوانين واللوائح عموماً، كلوائح التفويض ولوائح الضرورة سواء قبل أن تعرض على البرلمان أو بعد عرضها عليه وإقراره لها، فلهذه المحكمة التحقق من مدى احترام هذه اللوائح للشروط المنصوص عليها في الدستور، كتحقق حالة الضرورة التي تستدعي إصدار هذه اللوائح، إذ تمارس هذه المحكمة دوراً رقابياً لا يستهان به في الرقابة على اللوائح.

وقد انتهت الدراسة لجملة من النتائج والتوصيات نعرضها كالآتي:

أولاً: النتائج:

١. أعطى الدستور الإماراتي لمجلس الوزراء الاتحادي اختصاص إصدار اللوائح التي تصدر في الظروف العادية كأصل، أما اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية فقد خص بإصدارها كلياً من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين عند غياب المجلس الأعلى للاتحاد.
٢. إن الدستور الإماراتي أضفى شكلاً خاصاً وطبيعةً قويةً على بعض أنواع التشريع اللائحي؛ مثل لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، بما يختلف عن أشكالها وطبيعتها المألوفة والمتعارف عليها في الدساتير المختلفة.

٣. إن حتمية تشريعات الضرورة أمر تطبقه الدول التي تحمي الشرعية الدستورية بضوابط لا تستخدم إلا في حالة الضرورة، وقد أورد المشرع الإماراتي عبارة ما يوجب الإسراع في إصدار قوانين اتحادية على شكل مراسيم بقوانين من قبل رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين.

٤. لم يحدد الدستور الاتحادي الظروف التي تبرر إصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة)، وإنما تركها لرئيس الدولة ومجلس الوزراء بدولة الإمارات العربية، كما جاء الدستور خالياً من أية إشارة إلى حالة وقف جلسات المجلس الأعلى أو تأجيل جلساته أو حل المجلس.

٥. تبين لنا أن المدة القانونية لعرض لوائح الضرورة على البرلمان في الإمارات ٧ أيام، وحسناً فعل المشرع الإماراتي بقصر المدة حتى لا تبقى هذه اللوائح وسيلة للانحراف في استعمالها، وأن المشرع الإماراتي لم يشر إلى حالة عرض هذه اللوائح على المجلس الأعلى ودون أن يصدر قراره بشأنها وسكت عنها، وأنه اشترط أغلبية خاصة لإصدارها، وضرورة توفر صوت أبو ظبي ودبي باعتبار أن هذا من الأمور الموضوعية والذي يتطلب أغلبية خاصة أشار لها الدستور

ثانياً: التوصيات:

١. أوصي بإشراك السلطة القضائية العليا إلى جنب رئيس الدولة ومجلس الوزراء في الرقابة على توفر حالة الضرورة وإخضاعها للرقابة القضائية إلى جانب الرقابة البرلمانية بالنص الدستوري عليها شكلاً وموضوعاً لحالة الضرورة، بعد أن يتم تحديدها بصورة واضحة، وأن تحدد أسباب إصدار لوائح الضرورة بصورة لا لبس فيها.

٢. أن يكون هناك تعديل دستوري يشمل تحديد حالة الضرورة واستخدام لوائح الضرورة لمنع التفسير والتأويل الواسع لها، وتحديد مدة زمنية مقبولة لإصدار 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.

٣. التوسع في مفهوم ورقابة المشروعية حتى في الظروف الاستثنائية، وعرض جميع القرارات التي تتخذ من قبل رئيس السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، والنص في الدستور على عدم تحصين أي قرار؛ لأنه يعتبر الضمان الحقيقي لمنع تجاوز أو إساءة استعمال السلطة وضمان لحقوق الأفراد.

٤. أقترح على المشرع الدستوري الإماراتي بأن يحدد مصير هذه اللوائح إذا لم تعرض على المجلس الأعلى، وذلك بالنص بصورة صريحة عليه، وأن يفعل دور القضاء المتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا بهذا الأمر.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، دون تاريخ النشر.
٢. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣م.
٣. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
٤. بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٧م.
٥. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٦. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨م.
٧. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م.
٨. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
٩. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٩م.
١٠. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ١٩٨٧م.
١١. عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.
١٢. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧م.

١٣. عبد الناصر أبوسمهدانة، مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤م.
١٤. عمرو حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
١٥. كاظم محمد الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م.
١٦. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.
١٧. محمد أحمد المسلماني، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧م.
١٨. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعاً ووضعاً، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م.
١٩. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعات وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م.
٢٠. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مطابع البيان التجارية، دبي، ١٩٨٨م.
٢١. موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مكتبة الجامعة، الشارقة، ٢٠١٢م.
٢٢. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي بالإمارات، ط ١، عمان، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨م.
٢٣. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
٢٤. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م.
٢٥. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦م.
٢٦. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط ٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥م.
٢٧. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.

ثانياً: الرسائل العلمية والدوريات:

١. ريم علي حسن سيف الكندي؛ مصطفى سالم مصطفى النجيفي، لوائح الضرورة في التنظيم الدستوري الإماراتي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٩، العدد ١، ٢٠٢٢م.
٢. عبير حسين السيد حسين، دور القاضي في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة بني يوسف، كلية الحقوق، ٢٠٠٩م.