

دورالأوامر المؤقتة في التشريع

إعداد:

د. محمد نصرعبدالله نصر، الأستاذ المشارك، كلية القانون، جامعة النيل الأبيض

mohamednaser@wnu.edu.sd

المستخلص

يهدف هذا البحث والذي بعنوان (الأوامر المؤقتة في التشريع) الى بيان الدور الذي تلعبه الاوامر المؤقتة كأداة تشريعية وكان سبب اختياري للموضوع لما تلعبه الاوامر المؤقتة في احداث تغييرات جزرية في كل أوجه النشاط العام للدولة وفي تنظيم المعاملات الفردية بين المواطنين، وتكمن مشكلة البحث في كيفية فهم أهمية دور الاوامر المؤقتة في التشريع، وسوف اتبع في كتابة هذا البحث المنهج التاريخي الاستردادي الوثائقي، وكذلك المنهج الاستقرائي التحليلي كل ما امكن ذلك ، واقتضت طبيعة البحث أن اقسمه الى ثلاثة فصول حيث جاء الفصل الاول بعنوان مفهوم الاوامر المؤقتة وأهميتها ومشروعيتها، اما الفصل الثاني بعنوان الاوامر المؤقتة في الانظمة الدستورية المختلفة، وجاء الفصل الثالث بعنوان الاوامر المؤقتة في الدساتير السودانية والطبيعة القانونية لها والتكييف القانوني ودورها في التشريع، وكانت اهم نتائج البحث أن الاوامر المؤقتة كأداة استثنائية لها دور كبير في التشريع والاستقرار القانوني وكانت اهم التوصيات نوصي الدولة المعنية بإنزال الاوامر المؤقتة علي ارض الواقع والاهتمام بها، وختاما ذيل البحث بفهرسة المصادر والمراجع.

Abstract

This research which entitles , The temporary command in legislation , aims to explaining the role that the temporary instruction play as a legislation tool. The reason for choosing this topic is the role that these temporary commands play in callusing fundamental changes in all aspects of general activities in the state and in organizing the individual dealings between the citizens. the problem of study lies in understanding the importance of the role of the temporary commands in legislation. The researcher will adopt the historical documental approach and also the inductive analytical approach if possible the nature of the research is to be divided to three chapter , the first chapter is entitled „ The concept of the temporary commands , its importance and legalization „ the second chapter is entitled „ The temporary commands in the different constitutional systems,„ the third chapter is entitled „ The temporary commands in the Sudanese constitution and their legal nature and its role in legislation The most important result is of the research is : verily the temporary commands as an exceptional tool has a big role in legislation and law stability. The most important recommendation is : the recommends a certain state to apply the temporary commands and ser it the ground and highly concern it. Finally the researcher conducted the research with the list of the resources and references.

مقدمة:

مما لا شك فيه أن الأوامر المؤقتة كأداة تشريعية لها أهمية كبرى في الاستقرار القانوني، لأنها كأوامر استثنائية تحل محل القانون في حالة غيابه، فتصبح بمثابة قوانين متكاملة، ومن أجل ذلك فإنها تلعب دوراً كبيراً في التشريع وهذا ما تريد أن نعالجه في سنايا هذا البحث، وعليه تشتمل المقدمة علي النحو التالي :

أولاً: مشكلة البحث:

تبدو مشكلة البحث في كيفية فهم أهمية دور الأوامر المؤقتة في التشريع، وأهميتها في حالة عدم سن قوانين، كما تكمن مشكلة أخرى في كيفية تطبيقها وإنزالها علي ارض الواقع حتي يقتنع المواطن بدورها الهام في حل المعضلات التي تواجه المجتمع.

ثانياً: أهداف البحث

١. بيان الدور الذي تلعبه الأوامر المؤقتة كأداة تشريعية.
٢. تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المؤقتة.
٣. بيان التبرير الفقهي والقانوني لمشروعية الأوامر المؤقتة كمشروع.

ثالثاً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في الدور الذي تلعبه الأوامر المؤقتة كأداة تشريعية لسد الثغرات القانونية في حالة عدم وجود القانون ولتحقيق العدالة، بوجود تشريعات تسهم في تحريك النشاط القضائي وأنشطة الدولة عامة من حالة السكون الي حالة الحركة لحل قضايا المجتمع.

رابعاً: أسباب اختيار الموضوع

١. أن الأوامر المؤقتة كأداة تشريعية تستند إلي ما يطلق عليه فقهاء القانون الدستوري المشروعية الاستثنائية، ونسبة لهذا الاستثناء هو الذي جعلني دافع للكتابة.
٢. الدور المؤثر الذي لعبته الأوامر المؤقتة كأداة لسن التشريعات الاستثنائية في السودان عبر الحقب الدستورية المتعاقبة.
٣. لعبت الأوامر المؤقتة إحداث تغييرات جزرية في كل أوجه النشاط العام للدولة وفي تنظيم المعاملات الفردية بين المواطنين.

خامساً: منهج البحث:

سوف اتبع في كتابة هذا البحث المنهج التاريخي الاستردادي الوثائقي بالرجوع إلي المراجع وأمهات الكتب في هذا الموضوع وكذلك المنهج الاستقرائي التحليلي كل ما أمكن ذلك.

سادساً: هيكل البحث:

الفصل الأول : مفهوم الأوامر المؤقتة وأهميتها ومشروعيتها وفيه مطلبان

المبحث الأول : تعريف الأوامر المؤقتة وفيه مطلبان

المطلب الأول: تعريف الأوامر لغة واصطلاحاً.

المطلب الثاني: تعريف الأوامر قانوناً.

المبحث الثاني: أهمية الأوامر المؤقتة ومشروعيتها وفيه مطلبان.

المطلب الأول : أهمية العمل بالأوامر المؤقتة
المطلب الثاني : مشروعية الأوامر المؤقتة.
الفصل الثاني : الأوامر المؤقتة في الأنظمة الدستورية المختلفة وفيه مبحثان :
المبحث الأول : نماذج للأقطار التي أخذت بنظام الأوامر المؤقتة وفيه مطلبان:
المطلب الأول : الأوامر المؤقتة في الهند ومصر والبرازيل.
المطلب الثاني : الأوامر المؤقتة في المجر وغينيا والأردن.
المبحث الثاني: نماذج من الأقطار التي لم تأخذ بنظام الأوامر المؤقتة وفيه مطلبان:
المطلب الأول: الأوامر المؤقتة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.
المطلب الثاني: الأوامر المؤقتة في فرنسا والاتحاد الروسي.
الفصل الثالث: الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية والطبيعة القانونية لها والتكيف القانوني ودورها في التشريع وفيه مبحثان:
المبحث الأول : الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية والطبيعة القانونية لها وفيه مطلبان
المطلب الأول : الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية
المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر المؤقتة
المبحث الثاني : التكيف القانوني للأوامر المؤقتة ودورها في التشريع وفيه مطلبان
المطلب الأول : التكيف القانوني للأوامر المؤقتة
المطلب الثاني : دور الأوامر المؤقتة في التشريع

الفصل الأول: مفهوم الأوامر المؤقتة وأهميتها ومشروعيتها

المبحث الأول : تعريف الأوامر المؤقتة وفيه مطلبان

المطلب الأول : تعريف الأوامر المؤقتة لغة واصطلاحاً وفيه مطلبان

أولاً : تعريف الأوامر لغة :

الأمر في اللغة: ضد النهي وهو الطلب، يقال أمر أمرأ: طلب منه فعل شيء أو إنشاءه فهو أمر وذاك مأمور.^(١) ثانياً تعريف الأمر اصطلاحاً: عرف الأمدى الأمر بقوله : طلب الفعل على جهة الاستعلاء^(٢). فقوله (طلب الفعل) احترازاً عن النهي وغيره من أقسام الكلام حيث في النهي يكون طلب الكف عن الفعل، وقوله (على جهة الاستعلاء): الاستعلاء صفة في الكلام وهو اعتبار الأمر نفسه في مرتبة أعلى من مرتبة المأمور وإن لم يكن ذلك حاصلًا باعتبار الواقع ونفس الأمر وبهذا القيد احتراز عن الطلب بجهة الدعاء والالتماس^(٣)

المطلب الثاني : تعريف الأوامر المؤقتة قانوناً

في هذا المطلب سنحاول مناقشة الأوامر المؤقتة من جهة النظرية وسيكون منهجنا هو تناول فكرة المشروعية كمبدأ قانوني عام ثم نعرض على نظرية المشروعية الاستثنائية التي تمثل الأوامر المؤقتة صورة من صورها بعد ذلك نستعرض الصور الأخرى للمشروعية الاستثنائية كإجراءات الطوارئ وما يسمى باللوائح التفويضية، وعليه فإن الأوامر المؤقتة قانوناً هي عبارة عن مشروعية استثنائية^(٤)

المبحث الثاني: أهمية الأوامر المؤقتة ومشروعيتها وفيه مطلبان.

المطلب الأول : أهمية العمل بالأوامر المؤقتة

يعد فهم الأوامر المؤقتة أمراً بالغ الأهمية لأي شخص يتنقل في النظام القانوني المعقد. يمكن أن يكون لهذه الأوامر، التي غالباً ما تصدرها المحاكم، آثار كبيرة على الإجراءات القانونية المستمرة. يشير إلى حالة من التعليق المؤقت أو عدم النشاط، ويؤدي أمر الاهتمام بشكل أساسي إلى تعليق القضية لفترة زمنية محددة. يمكن أن يحدث هذا لأسباب مختلفة، مثل عندما تكون هناك حاجة إلى جمع أدلة إضافية أو حل الأمور ذات الصلة أو في انتظار قرار من محكمة عليا. في حين أن أوامر الابتعاد قد تبدو مجرد إجراءات إجرائية، إلا أنها تلعب دوراً حيوياً في ضمان الإنصاف والكفاءة داخل النظام القانوني وعليه تظهر أهمية الأوامر المؤقتة في الاتي :

١. الغرض: أوامر abeyance تخدم أغراض مختلفة اعتماداً على ظروف كل حالة. يمكن استخدامها لتسهيل مفاوضات التسوية بين الأطراف أو إتاحة الوقت للوساطة أو عمليات التحكيم. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون ضرورية عندما تكون هناك نداءات معلقة أو عندما تحتاج الحالات ذات الصلة إلى حل قبل المضي قدماً.

^١ - محمد بن مكرم بن منظور (ت ٧١١هـ) لسان العرب، دار صادر بيروت بدون طبعة وتاريخ، ج ٤ ص ٢٦ ومحمد بن يعقوب الفيروز آبادي،

القاموس المحيط مؤسسة الرسالة ط ١٩٨٦ م ص ٤٣٩

^٢ - علي بن أبي علي بن محمد الأمدى، الأحكام في أصول الأحكام دار الكتب العلمية بيروت، بدون طبعة وتاريخ ج ٢ ص ٣٦٥.

^٣ - الأمدى، الأحكام ج ٢ ص ٣٦٥

^٤ - د. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، ١٩٦٧ دار النهضة القاهرة، ص (١٠).

٢. المدة: أوامر عادة ما تكون مدة محددة من قبل المحكمة. يمكن أن يختلف هذا الإطار الزمني على نطاق واسع اعتماداً على تعقيد القضية والأسباب الكامنة وراء طلب التعليق. على سبيل المثال، في الدعاوى التجارية المعقدة التي تنطوي على أطراف متعددة وقضايا قانونية معقدة، قد تمتد فترات الابتعاد لعدة أشهر أو حتى سنوات.
٣. الشروط والقيود: قد تفرض المحاكم شروطاً أو قيوداً معينة عند منح أمر معادلة. يمكن أن تشمل هذه الشروط المواعيد النهائية لتقديم أدلة إضافية أو تحديثات دورية حول تقدم القضية أو متطلبات إخطار المحكمة بأي تطورات كبيرة خلال فترة التعليق. تهدف مثل هذه الشروط إلى ضمان عدم التمسك بأي طرف معني.
٤. التأثير على استراتيجية التقاضي: يمكن أن تؤثر أوامر الإبطاء بشكل كبير على استراتيجية التقاضي لكلا الطرفين. بالنسبة للطرف المطلوب، فإنه يوفر فرصة لإعادة التجميع، وجمع المزيد

المطلب الثاني : مشروعية الأوامر المؤقتة.

أشرنا عند تعريف الأمر المؤقت في مقدمة هذا البحث إلى أنه إجراء استثنائي يختلف عن الإجراء العادي المتبع في سن القوانين ذلك لأن الأصل أن تتولي السلطة التشريعية إصدار التشريعات بينما نجد أنه في حالة الأوامر المؤقتة فالسلطة التنفيذية هي التي تضطلع بهذه المهمة. تبرير هذا الخروج عن المألوف هو الضرورة المحضة والضرورة في هذه الحالة تتمثل في عنصرين هامين: أولهما غياب السلطة التشريعية لأي سبب من الأسباب وثانيهما بروز حاجة ملحة لإصدار تشريع لا يحتمل الإرجاء أو الإبطاء.

أما في الشريعة الإسلامية فقد جاءت مشروعية الأوامر المؤقتة بان المبادئ العامة في التشريع الإسلامي تبلورت قواعد تشكل أساساً لفكرة الضرورة أو الظروف الاستثنائية ومن هذه القواعد "الضرورات تبيح المحظورات" والضرورة تقدر بقدرها " و "لا ضرر ولا ضرار" والقاعدة الأخيرة تقررت بموجب حديث شريف للنبي صلى الله عليه وسلم وتعتبر هذه القاعدة الأساس لمنع الفعل الضار واتخاذ ما يمكن من التدابير التي تزيله وتمنع تكراره^(١). ونلاحظ هنا أن مفهوم الضرورة في الإسلام قد برز علي النطاق الفردي الخاص بحياة ونشاط الفرد المسلم أكثر منه كمبدأ سياسي يحكم نشاط أجهزة الدولة^(٢).

يستخلص من هذا أن الشريعة الإسلامية تبيح عند الضرورة تعديل القواعد العامة لدرجة إباحة ترك الواجب إذا كان فعله مشقة تلحق المكلف^(٣).

^١ - د. سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق ص ١٥٢.

^٢ - أحمد هبه المرجع السابق ص ٣٦

^٣ - نفس المرجع اعلاه

الفصل الثاني

الأوامر المؤقتة في الأنظمة الدستورية المختلفة وفيه مطلبان

المبحث الأول : نماذج للأقطار التي أخذت بنظام الأوامر المؤقتة وفيه مطلبان

المطلب الأول : الأوامر المؤقتة في الهند ومصر والبرازيل

أولاً: الأوامر المؤقتة في الهند:

في عام ١٩٣٥ صدر قانون حكومة الهند لسنة ١٩٥٣ وكان شبيهاً بقانون الحكم الذاتي الذي طبق في السودان عام ١٩٣٥ وكان شبيهاً بقانون الحكم الذاتي الذي طبق في السودان عام ١٩٣٥ هذا القانون كرس مرة أخرى سلطة التشريع بمراسم عند غياب المجلس التشريعي^١.

عند إجازة الدستور الهندي عام ١٩٥٠ عقب ثلاث سنوات من إعلان الاستقلال وضح جلياً أنه تأثر بقانون حكومة الهند لسنة ١٩٣٥ بالنسبة لإصدار المراسيم^٢ فبمقتضى المادة ١٢٣ من الدستور منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون عند غياب البرلمان الاتحادي.

بوجه عام يمكن إيراد الملاحظات الآتية بشأن هذه المادة:

أولاً: إن الدستور منح رئيس الجمهورية وحكام الولايات سلطة إصدار مراسيم لها قوة القانون عند نشو ظروف تستدعي اتخاذ إجراءات مستعجلة وذلك وفقاً لتقدير الرئيس أو الحاكم.

ثانياً: إن يشترط إصدار المراسيم فقط في غيبة البرلمان علي أن تعرض عليه لاحقاً لإقرارها.

ثالثاً: إن سريان هذه المراسيم ينتهي بانقضاء سته أسابيع أو برفض البرلمان لها أيهما أسبق.

ثانياً: الأوامر المؤقتة في مصر:

أباح الدستور المصري لعام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية أن يصدر في غيبة مجلس الشعب "قرارات بقوانين" وهي المصطلح المقابل للأوامر المؤقتة في السودان^٣

هذه القرارات بقوانين والتي لها قوة القانون يشترط لإصدارها أن يحدث في غيبة المجلس "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير كما يجب أن تعرض علي المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً أو في أول اجتماع له في حالة حل المجلس أو وقف جلساته إذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون وإذا عرضت ولم يقرها المجلس أيضاً يزول أثرها رجعيّاً إلا إذا رأي المجلس نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب علي أثارها.

ثالثاً: الأوامر المؤقتة في البرازيل

في الظروف المستعجلة للرئيس اتخاذ إجراءات مؤقتة لها قوة القانون علي أن تعرض علي البرلمان في جلسة استثنائية خلال خمسة أيام إذا لم يكن منعقد^٤

^١ - انظر في تفصيل ذلك P.٨١١ Ed ٣ Vinunt Arthur smith the oxford history of india

^٢ - انظر المادة ٨٨ من قانون حكومة الهند لسنة ١٩٣٥ وانظر أيضاً

^٣ - انظر المادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ١٩٧١

^٤ - المادة ٦٢ من دستور البرازيل لسنة ١٩٩٣.

في ختام هذا المبحث نلاحظ بوجه عام أن معظم الدول التي تبنت فكرة التشريع بمراسيم هي من دول العالم الثالث سواء في أفريقيا أو العالم العربي أو أمريكا اللاتينية أو آسيا.

المطلب الثاني: الاوامر المؤقتة في المجر وغينيا والاردن

اولا : الاوامر المؤقتة في المجر:

أجاز الدستور المجري للمجلس الرئاسي (Presidential Council) إصدار تشريعات عند غياب البرلمان علي أن تعرض عليه لاحقاً لتأييدها^١.

ثانيا : الاوامر المؤقتة في غينيا

استنبط الدستور الغيني حلاً وسطاً لمشكلة غياب البرلمان يوفق بين دواعي الضرورة والمفاهيم الحديثة وخاصة نظرية الفصل بين السلطات يتخلص ذلك في تكوين البرلمان للجنة مفوضة من أعضائه أوكل إليها في عطلة البرلمان نظر القوانين المستعجلة التي تضطر الحكومة لإصدارها فإن وافقت اللجنة علي هذه القوانين صدرت بصفة مؤقتة الي حين انعقاد البرلمان لإقرارها أو رفضها^٢.

ثالثا : الاوامر المؤقتة في الاردن

وفقاً لدساتير كل من المملكة الأردنية^٣ الهاشمية يجوز للملك أو الرئيس أو الأمير حسبما يكون الحال عند عطلة البرلمان إصدار مراسيم مؤقتة لها قوة القانون علي أن تعرض علي البرلمان في أول انعقاد له. وفي إندونيسيا يجوز للرئيس الإندونيسي في الحالات الطارئة إصدار مراسيم Ordinances لها قوة القانون علي أن يقرها البرلمان في أول دورة له فإن لم يؤيدها تعتبر لاغية^٤.

المبحث الثاني : نماذج من الاقطار التي لم تأخذ بنظام الاوامر المؤقتة وفيه مطلبان :

المطلب الاول : الأوامر المؤقتة في الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا

اولا: الاوامر المؤقتة في الولايات المتحدة الامريكية

نظراً لتبني الدستور الأمريكي لمبدأ الفصل بين السلطات فقدت حصرت الوظيفة التشريعية في الكونجرس والتنفيذية في الرئيس والقضائية في المحكمة العليا^٥. والهدف من ذلك هو الحيلولة من دون قيام حكومة جائرة أو مستبدة تقع في قبضة عصبة واحدة أو حزب واحد^٦.

وحتى في ظروف الحرب أكدت المحكمة العليا ومنذ ١٨٦٦ أن الدستور يعمل به في السلم والحرب وأن الرئيس لا يستطيع في زمن الحرب كما لا يستطيع في زمن السلم أن يعتدي على الاختصاص الدستوري للكونجرس^٧

^١ - انظر المادة ٣٠ من الدستور المجري لعام ١٩٤٩

^٢ - انظر المادة ٧ من دستور جمهورية غينيا لسنة ١٩٥٨

^٣ - المادة ٩٤ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢

^٤ - انظر المادة ٢٢ من الدستور الاندونيسي لعام ١٩٤٥

^٥ - المواد ١، ٢، ٣ من الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧

^٦ - انظر في تفصيل ذلك د. يسن عمر يوسف المرجع السابق ص ٩٤

^٧ - انظر ٤٢٤ ١٩٨٣ N. Y.P ٦th Ed Norton Co Alfred H. Kelly the American constitution

لقد حدث في فترة الحرب العالمية الثانية أن أصدر الرئيس روزفلت دون تفويض من الكونجرس لوائح قضت بإنشاء وكالات إدارية أسندت إليها بعض المهام المتصلة بمواجهة الظروف الناجمة عن الحرب هذه اللوائح اعتبرت تعدياً علي صلاحيات الكونجرس إلا اذا تم التصديق عليها لاحقاً بواسطة الكونجرس^١.

تصديق الكونجرس جاء ضمناً بإصداره قوانين قررت عقوبات علي مخالفة اللوائح المذكورة واعتبرت المحكمة العليا ذلك تفويضاً مسبقاً، في قضية لاحقة قررت المحكمة ان هذه الادارات قبل تصديق الكونجرس عليها لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة وإنما مجرد وكالات لتزويد الرئيس بالمعلومات اما بعد تصديق الكونجرس فتعتبر وكأنها منشأة من قبل الكونجرس^٢.

في كل الأحوال فهذه السلطات الممنوحة كانت تنفيذية بحتة وكانت بغرض تنفيذ تشريعات أصدرها الكونجرس لهذا يري بعض الفقهاء انها جاءت متناسقة مع نص المادة الاولى من القسم الثاني الفقرة ١٨ ثامناً من الدستور الأمريكي^٣.

خلاصة القوة إن النظام الدستور الأمريكي لا يعرف ولا يسمح للجهاز التنفيذي ممثلاً في الرئيس أن يمارس أي سلطات تشريعية أصلية أو استثنائية بالشكل والمواصفات التي تتصف بها الاوامر المؤقتة.

ثانياً: الاوامر المؤقتة في بريطانيا

في بريطانيا يسود مبدأ سيادة البرلمان هذا يعني أن البرلمان هو المصدر الرسمي الوحيد لكل التشريعات وأن له الحق في أن يصدر أي قانون يراه لتنظيم أي موضوع وأن جميع الأجهزة الأخرى التي تمارس نوعاً أو اخر من التشريعات تستمد صلاحياتها مباشرة منه وأن ليس للمحاكم حق الرقابة عليه^٤.

كلمة البرلمان تعني الملكة ومجلس العموم واللوردات مجتمعين وجمع هؤلاء يفترض موافقتهم علي التشريع المعني قبل إصداره.

في بريطانيا توجد أداة تشريعية تحت اسم provisional orders لكن بمفهوم مختلف جداً عن الأوامر المؤقتة التي نعرفها في السودان فهي ليست تشريعاً رئيسياً بل تشريع فرعي محكوم بإجراءات خاصة ويرجع تاريخ ذلك للعهد الفيكتوري وتكون صورته في شكل أمر أو لائحة يصدرها الوزير المختص لتنظيم مسألة معينة غالباً ما تكون متعلقة بالخدمات المحلية الأمر المؤقت يكون مستنداً علي قانون مفوض Enabling Act ولا يسري الا بعد التصديق عليه بقانون تصديق يسمي (Confirmation Bill Provisional order) لهذا يعد هذا النوع من التشريع تشريعاً فرعياً^٥.

في ختام الحديث عن الوضع في بريطانيا نلخص الي الاوامر المؤقتة أو لوائح الضرورة بالمعني الذي شرحناه في مقدمة هذا البحث غير معروفة في بريطانيا ذلك لان أوامر المجلس Order in Council لا يشترط إصدارها في

^١ - د. أحمد شوقي الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ص ٤٨

^٢ - د. أحمد شوقي، المرجع السابق ص ٤٨

^٣ - انظر Aifeed kebly المرجع السابق ص ٢٦٣

^٤ - د. عبد الحميد متولي القانون الدستوري الطبعة الرابعة ص ٢٦٣

^٥ - Garner المرجع السابق ص ١٥

^٦ - راجع Wade Philips Constitutional Law ٨Ed. P.٣١٤

وانظر ايضا ٢١ Ed P.٩٥٠ Erskine MAY PARLIAMENTARY Practice Butter worth

غيبة البرلمان ولا تحتاج لتأييدها بواسطته وهي تركز علي مبررات تاريخية خاصة ببريطانيا لا علي مبرر دستوري أو فقهي أو لضرورة عملية طارئة.

المطلب الثاني : الاوامر المؤقتة في فرنسا والاتحاد الروسي

اولا: الاوامر المؤقتة في فرنسا

لقد قام خلاف بين الفقهاء الألمان والفرنسيين حول مبرر خروج الدولة عن المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية، الألمان يرون أن حق الدولة في الدفاع عن نفسها من شأنه إباحة ما تأتيه من تصرفات أما الفرنسيون فيعتقدون أن دفاع الدولة عن كيانها يسقط المسؤولية لكنه لا يمحو الفعل غير المشروع. نلاحظ أن هذه الصلاحيات أقرب لحالة الطوارئ منها لحالات التشريع الاستثنائي، ذلك لأن الدستور اشترط أن يكون الخطر داهماً بحيث يؤدي لتوقف السير العام المنتظم للمؤسسات والسلطات العامة في الدولة كما أن النص لم يشترط عرض الإجراءات علي البرلمان لإقرارها كما هو الحال في الأوامر المؤقتة ويؤيد الفهم أن الرئيس الفرنسي ليس مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان^١ خلاصة القول إن النظام القانوني الفرنسي لا يتضمن أحكام تعطي الحكومة صلاحيات التشريع في غياب البرلمان بإدارة تماثل الأوامر المؤقتة.

ثانيا : الاوامر المؤقتة في الاتحاد الروسي:

تمثل روسيا حالة فريدة لتحويل من تبني التشريع بمراسيم إلي التخلي عن ذلك فتحت دستور الاتحاد السوفيتي السابق كان مجلس الرئاسة (presidium) يملك في غياب البرلمان صلاحيات ممارسة التشريع عن طريق إصدار مراسيم (Edicts) لها قوة القانون – تعرض علي البرلمان لاحقاً لإقرارها^(٢).

^١ - أحمد مدحت المرجع السابق ص ٧٨

^٢ - المادة ٩ من دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٤٦ انظر في تفصيل ذلك عبد الحميد متولي القانون الدستوري ص ٤٢٨ انظر

ايضاً ٧٦. W. wkulshki The Soviet Regime ٤ th Ed p.

الفصل الثالث

الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية والطبيعة القانونية لها والتكييف القانوني ودورها في التشريع

المبحث الأول : الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية والطبيعة القانونية وفيه مطلبان

المطلب الأول : الأوامر المؤقتة في الدساتير السودانية

بعد أن تناولنا في الفصل الثاني موقف الأقطار الأخرى من نظام لوائح الضرورة أو التشريع بمراسيم فقد حان الأوان لتتبع هذا النظام في الدساتير السودانية المتعاقبة حتى نلم بالظروف التي أحاطت بتبني هذه الإدارة التشريعية إبان فترة الحكم البريطاني ومن ثم إقرارها بعد ذلك بواسطة دساتير الحكم الوطني اللاحقة. قانون المجلس التنفيذي والجمعية التشريعية لسنة ١٩٤٨م عقب انتهاء العمليات العسكرية المتعلقة بإعادة فتح السودان في العام ١٨٩٨ أخضعت البلاد لحكم عسكري مباشر قوامه الحاكم العام وضباط الجيش الفاتح وقد نصت المادة (٤) من اتفاقية الحكم الثنائي لسنة ١٨٩٩ علي تركيز جميع السلطات التنفيذية والتشريعية في يدي الحاكم العام^١.

استمر الحال كذلك حتي عام ١٩١٠ عندما صدر قانون مجلس الحاكم العام الذي قضي بتشكيل مجلس للحاكم العام لمساعدته في تأدية مهامه في الواقع فذلك المجلس والذي كان يتألف من كبار الموظفين البريطانيين كان مجرد واجهة دون أي سلطات فعلية وحتى آراؤه الاستشارية البحتة لم تكن ملزمة للحاكم العام، ولعل الفرق الوحيد كان صدور القرارات باسم المجلس بدلاً من الحاكم العام^٢ في ١٩٤٣ صدر قانون المجلس الاستشاري لشمال السودان منشئاً لمجلس استشاري في جزء من القطر مهمته تقديم النصح للحكومة في المسائل العامة^٣.

المجلس الاستشاري لم يكن بأفضل كثيراً من سلفه خاصة وأن استشارته اقتصرت علي المسائل التي تري الحكومة عرضها عليه ولم يكن هناك إلزام علي الحكومة بالعمل بهذه الاستشارة أو حتي الاهتداء بها^٤ لهذا تعرض المجلس لنقد عنيف صوب نحو ضعف سلطاته ونوعية عضويته واقتصار عمله علي شمال السودان دون جنوبه^٥.

ثم جاءت فكرة المجلس التنفيذي ويجوز للمجلس وفق نص المادة ٥٢ من قانون ١٩٤٨ الاتي:

- ١- يجوز للمجلس في أي وقت لا تكون الجمعية منعقدة فيه إذا رأي أن إصدار قانون مسألة مستعجلة أن يصدره بأمر مؤقت علي أن يرفع للحاكم العام للموافقة عليه.
- ٢- عند وصول موافقة الحاكم العام تكون للأمر المؤقت قوة القانون.

^١ - هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان دار الجيل الطبعة الاولى ١٩٩١ ص ٢٦

^٢ - د. ابراهيم محمد حاج موسي - التجربة الديمقراطية وتطور نظام الحكم في السودان ١٩٧٠ - رسالة دكتوراه جامعة القاهرة.

^٣ - انظر المادة ١٤ قانون المجلس الاستشاري لشمال السودان لسنة ١٩٤٣ قانون ٧ لسنة ١٩٤٣

^٤ - انظر محمد عمر بشير، تاريخ الحركة الوطنية في السودان المطبوعات العربية، الطبعة الثانية ١٩٨٧، ص ١٨٥

^٥ - انظر تفاصيل ذلك في محمد محمد كرار، انتخابات وبرلمانات السودان توثيق وتحليل فبراير ١٩٨٩، معهد البحوث والدراسات

الاجتماعية ص ٤٧ والصفحات التالية، انظر ايضا محمد عمر بشير المرجع السابق ص ١٨٦

- ٣- يجب عرض كل أمر مؤقت علي الجمعية العمومية بأسرع ما يمكن في دورة الانعقاد التالية.
- ٤- إذا تم تأييد الأمر بقرار من الجمعية يصبح قانوناً^١
- ٥- إذا رفضت الجمعية تأييده فللمجلس إما أن يلغي بقرار الأمر المؤقت أو أن يعيد عرضه علي الجمعية في شكل مشروع قانون حكومي.
- ٦- إذا ألغي المجلس الأمر أو رفض للحاكم العام الموافقة عليه يكون الأمر ملغياً من تاريخ الإلغاء أو رفض الحاكم الموافقة عليه.
- ٧- كل تشريع ألغي أو عدل بأمر مؤقت تم إلغاؤه يبعث من جديد وكان الأمر المؤقت لم يصدر ابتداءً.
- ٨- لا يكون للإلغاء أثر رجعي.

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر المؤقتة

في هذا المطلب سنحاول معالجة التكييف القانوني للأوامر المؤقتة بكلمات أخرى الطبيعة القانونية لهذه التدابير، هل هي عمل تشريعي لأن لها قوة القانون؟ أم هي عمل إداري لأنها صادرة من الجهاز التنفيذي؟ ولما كان هذا التساؤل يرتبط بنظرية الفصل بين السلطات فقد رأينا أن نتناول هذه النظرية أولاً؛ ثم نتعرض للمعايير المستخدمة في التفرقة بين الأعمال التشريعية والإدارية لتحديد طبيعة الأوامر المؤقتة بعد إعمال هذه المعايير عليها ثم أخيراً نتطرق لموقف الفكر القانوني السوداني إزاء إلية الأوامر عما إذا كان ما عليه العمل في السودان يتوافق أو يختلف عن المدارس الفقهية الأخرى وخاصة المدرسة اللاتينية.

نظرية الفصل بين السلطات:

ارتبطت هذه النظرية بالفقه الفرنسي (مونتسكيو) الذي شرحها بصورة مسهبة في كتابه "روح الشرائع" L Esprit des lois نقطة انطلاق نظرية الفصل بين السلطات هي أن التجارب الإنسانية أثبتت ميل كل جهة تتمتع بسلطة ما إلي إساءة استخدام هذه السلطة هذا جعل من الضروري تقسيم سلطات الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلي هيئات مختلفة أو أشخاص مختلفين فتختص الهيئة النيابية بالتشريع والتنفيذية بالإدارة والقضائية بالفصل في المنازعات^٢.

إن جمع سلطي التشريع والتنفيذ - وهو ما يهمننا هنا- في جهة واحدة من شأنه كما يري "مونتسكو" أن يؤدي إلي " أن تزول عن القانون صفته الأساسية وهي كونه قواعد عامة محايدة توضع للمستقبل دون نظر إلي الحالات الخاصة التي تؤثر علي حياده وعموميته وتفقد إلي الجور والمحاباة وأن هذه الصفة في القانون لا تتحقق اذا كان المنفذ هو نفس الوقت المشرع الذي يستطيع أن يعدل القانون في أي لحظة عند تنفيذه علي الحالات الفردية^٣.

^١ - النص السوداني استخدم كلمة ordinance للأمر المؤقت بعد إجازته أما قبل ذلك فهو provisional order بينما لم تعرف النصوص الهندية هذه التفرقة ولم تستخدم إلا كلمة ordinance في كل الأحوال (انظر المادة ١٢٣ من الدستور الهندي لسنة ١٩٥٠).

^٢ - د. السيد خليل القانون الدستوري والانظمة السياسية ص ٣٣٤

^٣ - د. عثمان خليل القانون الدستوري ص ٢٩٥

إن الهدف النهائي من نظرية الفصل بين السلطات هو الحيلولة دون تمركز السلطات في هيئة واحدة الأمر الذي يقود إلي طغيان هذه الهيئة واستبدادها مع ما يمثله ذلك من مخاطر جمة علي الحريات الفردية^١.

لقد تأثر بنظرية الفصل هذه اباء الدستور الأمريكي عند صياغتهم لدستور الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م تحت هذا الدستور خص الكونجرس بالسلطة التشريعية وتمركزت الصلاحيات التنفيذية لدي رئيس الجمهورية بينما انحصرت مهمة تفسير القوانين والفصل في المنازعات لدي السلطة القضائية^٢

رغم هذا فلا يوجد فصل للسلطات في الولايات المتحدة وهناك تداخل واضح من أمثلة ذلك أن للرئيس سلطة الاعتراض علي التشريعات المجازة من الكونجرس كما إن لمجلس الشيوخ الحق في اعتماد التعينات الهامة في المواقع التنفيذية فضلاً عن هذا فنائب الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ لهذا يمكن القول بأن السلطتين التشريعية والتنفيذية مرتبطتان معاً ويشكل كل منها رقيباً علي الآخر^٣

وفي غير الولايات المتحدة الأمريكية لجأت معظم الأنظمة الدستورية إلي اعتماد فكرة التعاون والتنسيق بين السلطات الثلاث بدلاً من التطبيق الحرفي للنظرية مثلاً في بريطانيا توجد ثلاث هيئات مختلفة لكل منها خصائصها المميزة لكن دون أن تحتكر أي منها مجالاً بعينه فنجد مثلاً Lord Chancellor رأساً للهيئة القضائية لكنه في نفس الوقت رئيس لأحد السلطة التشريعية والتنفيذية في ان واحد^٤. والملاحظة الجديرة بالاعتبار في النظام البرلماني البريطاني الدور المتعاظم للجهاز التنفيذي في العملية التشريعية فالجهاز التنفيذي و الذي يبادر باقتراح القوانين وهو الذي يعد التفاصيل الدقيقة لمشروعية القوانين قبل أن تجد طريقها لأحد مجلس البرلمان^٥.

لقد لخص البروفسيور غارنر Garner الموقف من نظرية فصل السلطات في بريطانيا بقوله إن أي محاولة لفصل السلطات في العصر الحديث تبدو عميقة وغير مرغوب فيها ويضيف بأن المطلوب هو : (than separation of powers specialization rather أي توزيع السلطات وليس فصلها^٦.

بالنسبة للسودان فهو لم يعرف الفصل الجامد للسلطات زكانت العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي عبر كل الحقب الدستورية علاقة تداخل وترابط فالوزراء ظلوا أعضاء في البرلمان السودانية المتعاقبة والجهاز التنفيذي كان يضطلع دائماً بدور متميز في العملية التشريعية ابتداء من مرحلة اقتراح القوانين وانتهاء بالمصادقة عليها بواسطة رأس الدولة وسواء نظرنا إلي مبدأ الفصل بين السلطات بشكله الجامد أو المرن فلا خلاف حول أن التشريع في نهاية الأمر هو من الوظائف المختصة للجهاز التشريعي في الدولة القانونية.

^١ - انظر د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث ١٩٧٦ ص ٤٦٧ وانظر كذلك يسن عمريوسف المرجع السابق ص ٩١ والصفحات

التالية

^٢ - ١٣. Hood Phillips – constitutional & Administrative law- ٧ th ed p.

^٣ - انظر في تفصيل ذلك ١٣. J.F Garner –Administrative Law -٤ Ed. P.

^٤ - انظر في تفصيل ذلك ١٣. J.f Garner- Administrative Law- ٤ Ed .P.

^٥ - المرجع السابق ص ١٤

^٦ - المرجع السابق ص ١٤

المبحث الثاني: التكيف القانوني للأوامر المؤقتة ودورها في التشريع وفيه مطلبان

المطلب الأول: التكيف القانوني للأوامر المؤقتة

إذا كان ما أوردناه في ختام المبحث السابق يمثل ما سار عليه الفقه والقضاء في فرنسا ومصر فما هو المعيار الذي أخذ به الفكر القانوني السوداني؟

بوجه عام يمكن القول بأن الفكر القانوني السوداني فقهاً أو قضاءً لم يتعرض مباشرة لهذه المسألة ولا توجد حسب علمي إشارة صريحة لذلك سواء في المؤلفات القانونية أو السوافق القضائية في الواقع هذا الموضوع لم يثر اهتمام الفقهاء أو القضاء ربما لأن السودان قد تأثر في ذلك بالمدرسة الأنجلوسكسونية التي لم تذكر كثيراً علي هذا الموضوع ولم تنشغل به انشغال المدرسة اللاتينية. رغم ذلك فإن هناك من الدلائل ما يرجح الاعتقاد بأن ما عليه العمل في السودان هو اعتماد المعيار الموضوعي.

السند الأول لهذا الفهم يمكن استخلاصه من التعريف الذي أورده قانون تفسير القوانين والنصوص العامة لسنة ١٩٧٤ لكلمة "قانون" في المادة ٤ من ذلك القانون.

جاء في المادة المذكورة أن " قانون " يقصد به " أي تشريع خلاف الدستور ويشمل القوانين والأوامر المؤقتة وأي لوائح أو قواعد أو تشريعات فرعية أو أوامر صادرة بموجب القوانين^١ .

هذا التعريف نص صراحة علي أن الأوامر المؤقتة تعتبر قانوناً وأن لا فرق بينهما وبين القوانين الصادرة من السلطة التشريعية^٢ ليس هذا فحسب بل أن التفسير مضي قدماً ليساوي بين التشريع الأب والتشريع الفرعي رغم أن الأول تختص به السلطة التشريعية والثاني تصدره السلطة التنفيذية في شكل لوائح.

تعزز هذا الفهم أيضاً إشارات ضمنية وردت في بعض القضايا الدستورية مثل قضية "المستأجرون دكاكين مجلس شعبي المنطقة الشرقية ضد حكومة السودان)^٣ .

تتلخص وقائع هذه القضية في أن المدعين الذين كانوا يستأجرون دكاكين تملكها الحكومة قد طعنوا في قرار إداري بإخلائهم أصدره المجلس الشعبي بمقتضي قانون إخلاء المباني العامة لسنة ١٩٦٩ محكمة الاستئناف شطبت الطعن استناداً إلي تعديل لقانون إخلاء المباني لسنة ١٩٦٩ ، يحظر علي المحاكم نظر أي طعن تحت ذلك القانون التعديل المشار إليه كان قد أدخل علي المادة (٤) وقد أصدره رئيس الجمهورية بأمر مؤقت إعمالاً لصلاحياته تحت المادة ١٠٦ من دستور ١٩٧٣.

الطعن في التعديل جاء بدعوي أنه غير دستوري لأنه يصادر حقاً دستورياً هو حق اللجوء إلي القضاء. من سياق مذكرات الأطراف وحكم المحكمة يتبين أن الجميع تعاملوا مع الامر المؤقت كعمل تشريعي وليس تصرفاً أو قراراً إدارياً يدعم هذا الاستنباط أن الطعن نفسه قد أسس علي المادة ٥٨ من دستور ١٩٧٣ التي تجيز لأي شخص تضرر من جراء أي تشريع أصدرته أية سلطة ذات اختصاص تشريعي أن يرفع دعوي أمام المحكمة العليا لإعلان بطلانه.

^١ - قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤

^٢ - يري القاضي العالم محمد محمود أبو قصيصة أن التشريعات الفرعية مثل اللوائح لا يمكن الطعن فيها كقرارات إدارية لكن يجوز أن يطعن في دستورها أما الدائرة الدستورية انظر ، محمود أبو قصيصة مبادئ القانون الإداري دار جامعة أم درمان الإسلامية للنشر الطبعة الاولى ١١٩٠، ص ٩

^٣ - انظر تفاصيل هذا الدعوي في هنري رياض أشهر القضايا الدستورية دار الجيل ١٩٨٤ ص ٩٨.

المطلب الثاني : دورالأوامر المؤقتة في التشريع

وفي المجال التشريعي منح الدستور رئيس الجمهورية سلطات تشريعية واسعة يهمنها منها بصفة خاصة سلطاته المتعلقة بإصدار الأوامر المؤقتة بموجب المادة ١٠٦ من الدستور والتي تقرأ: " في حالة غياب مجلس الشعب أو في حالة نشؤ ظرف هام ومستعجل يجوز لرئيس الجمهورية إصدار أوامر جمهورية مؤقتة تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذا الأمر المؤقت علي مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان مجلس الشعب قائماً أو في أول جلة له في حالة الحل أو وقف الجلسات أو انتهاء الدورة فإذا لم تعرض وفقاً لما هو مبين أعلاه أو عرضت ولم يجزها المجلس زال بغير أثر رجعي ما كان عليه من قوة القانون" فحوي الملاحظة أن المادة (١٠٦) تختلف عن النصوص الدستورية التي عرفها السودان عبر عهوده السابقة في أنها لا تقتصر صلاحية إصدار الأوامر المؤقت علي حال غياب البرلمان فقط بل تجيز إصدارها حتي في حضوره إذا طرأ (ظرف هام ومستعجل).

وعلي يمكن حصر دور الاوامر المؤقتة باختصار في الاتي :

- ١- إن الأوامر المؤقتة تشريع أصلي يستند علي قاعدة مقرر في القانون الدستوري سواء كان هناك نص صريح في الدستور بشأنها أو لم يكن كما هو الحال في بريطانيا وذلك لأن الدولة لا يجوز أن تكون عاجزة عن إصدار قانون لمواجهة ما يستجد في شؤون الحكم.
 - ٢- أن الدستور هو النصوص المكتوبة زائداً الأعراف المقررة وقد جرت الأعراف الدستورية في السودان علي إصدار أوامر مؤقتة حتي في حالة عدم وجود نص مكتوب.
 - ٣- إن تفسير الوضع الدستوري تفسيراً يغل يد الدولة سوف يؤدي إلى الفوضى والضرر وأن قواعد التفسير تقضي بأن يعتد بالتفسير الذي يؤدي للمصلحة العامة.
 - ٤- إن الدستور الانتقالي أغفل النص علي إصدار الأوامر المؤقتة نتيجة خطأ أو سهو ولا يمكن أن تضار البلاد نتيجة للسهو أو الخطأ.
- مما تقدم يتضح بأن رئيس الجمعية وهو من رجال القانون قد برز حق الحكومة في إصدار الأوامر المؤقتة رغم عدم وجود نص مكتوب استناداً علي "حق الضرورة" والتزاماً بالأعراف والتقاليد الدستورية عند غياب النص^١.

يجوز لمجلس الوزراء وفق المادة (١٠٠) (ب) التشريع المستعجل بأمر مؤقت:

المادة ١٠٠

- ١- إذا قرر مجلس الوزراء في أي وقت لا تكون الجمعية منعقدة فيه أن ضرورة الاستمرار في تصريف شؤون الحكم أو معالجة أي موقف طارئ أو عاجل يقتضي إصدار تشريع بصفة مستعجلة يجوز له أن يسن ذلك التشريع بأمر مؤقت وتقديمه لرأس الدولة لإصداره ويستثنى من ذلك جميع المسائل التي تمس الحقوق والحريات الأساسية أو تنظيم المحاكم أو القوانين الجنائية أو قوانين الانتخابات العامة.

^١ - رئيس الجمعية التأسيسية المعني هو بروفيسور محمد ابراهيم خليل وهو اول عميد سوداني لكلية الحقوق بجامعة الخرطوم ووزير سابق للعدل والخرجية ويعد من كبار القانونيين السودانيين المعاصرين وجاء رده في مذكرة وزعت علي الاعضاء.

- ٢- يكون لأي أمر مؤقت صادر بموجب أحكام البند (١) قوة القانون الذي تجيزه الجمعية التأسيسية ويصدره رأس الدولة وفقاً لأحكام الدستور.
- ٣- يجب أن يعرض أي أمر مؤقت يصدر بموجب البند (١) علي الجمعية التأسيسية في أول انعقاد لها بعد إصداره وذلك لتأييده أو رفضه وفقاً للوائحها ويوقف العمل به ويصبح ملغياً إذا:
- (أ) لم يعرض علي الجمعية التأسيسية خلال أسبوعين من انعقادها أو عرض عليها ولم تبت فيه خلال ثلاثة أشهر.
- (ب) عرض علي الجمعية ورفضت تأييده.
- (ت) قرار رأس الدولة بعد التشاور مع رئيس الوزراء سحبه قبل انعقاد الجمعية التأسيسية او قبل عرضه عليها بعد انعقادها.
- ٤- لا يكون لإلغاء الأمر المؤقت بموجب أحكام البند (٣) أي اثر رجعي.
- ٥- بالرغم من أحكام البند (٤) يبعث من جديد كل قانون تم إلغاؤه أو تعديله بمقتضي أحكام أي أمر مؤقت ألغي علي الوجه المبين في البند (٣) ويسري مفعول هذا القانون المذكور كما لو كان ذلك الأمر لم يصدر وملاحظتنا علي هذه المادة تتلخص في الاتي:
١. أنها حظرت التشريع بأمر مؤقت في مجالات معينة ولم تأت مطلقة كما في الدساتير السابقة.
 ٢. أنها وربما لأول مرة في تاريخ السودان حددت فترة زمنية ل فراغ المجلس النيابي من نظر الأمر المؤقت ورتبت جزاءات علي إغفال ذلك القيد.
 ٣. أنها مثل التشريع الهندي في المادة (١٢٣) أباحت سحب الأمر المؤقت.
 ٤. أنها سككت عن جواز إعادة عرض الأمر المؤقت في شكل مشروع قانون
- المراسيم المؤقتة في ظل ثورة الإنقاذ الوطني (١٩٨٩-١٩٩٦):
- في ٣٠ يونيو ١٩٨٩ اندلعت ثورة الإنقاذ الوطني وتولت القوات المسلحة مقاليد السلطة في البلاد. أصدرت الثورة عدداً من المراسيم الدستورية حلت محل الدستور الانتقالي لسنة ١٩٨٥ في تنظيم شؤون الحكم وذلك إلي حين إجازة الدستور الشامل.
- أول المراسيم كان المرسوم الدستوري الأول الذي حل المؤسسات الدستورية والسياسية^١ واستمر الحال كذلك حتي ١٩٩١/١٢/٣١ عندما صدر المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١ منشئاً مجلس تشريعياً سمي المجلس الوطني الانتقالي انيطت به مهمة التشريع شراكة مع رأس الدولة^٢ وفي حال غياب المجلس خول رأس الدولة صلاحيات إصدار مراسيم مؤقتة تكون لها قوة القانون لحين عرضها علي المجلس فور انعقاده لإجازتها مع أو بدون تعديل أو رفضها^٣. الجديد هنا هو استخدام مصطلح "مراسيم" بدلاً من "أوامر" فضلاً عن إعطاء المجلس صلاحية تعديل المرسوم المؤقت بينما في الماضي كانت المجالس التشريعية السودانية لا تملك صلاحية التعديل.

^١ - المادة ٤ من المرسوم الدستوري الأول لسنة ١٩٨٩.

^٢ - المادة ٣ من المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١

^٣ - المادة ٢٧ من المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١.

في ١٩٩٥/١٢/٢٣ صدر المرسوم الدستوري الثالث عشر لسنة ١٩٩٥ الذي ألغى جملة من المراسيم الدستورية السابقة بما فيها المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١^١ فيما يتعلق بالمراسيم المؤقتة فقد نص المرسوم علي أنه " يجوز لرئيس الجمهورية في حالة غياب المجلس الوطني وبناء علي قرار مجلس الوزراء أو حسبما يقرر، أن يصدر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ في حالة أمر عاجل وهام علي أن يعرض المرسوم المؤقت علي المجلس فور انعقاده، فإذا أجازته المجلس بذات نصوصه يصبح قانوناً مبرماً، أما اذا رفضه المجلس أو انقضت عليه الدورة دون إجازة فيصبح لاغياً فإذا أجازته المجلس بأي تعديلات تشري علي التعديلات أحكام نفاذ مشروع القانون المنصوص عليها في المادة (٥٢) وذلك دون أن يكون الإلغاء أو التعديل بأثر رجعي^٢.

ملاحظتنا علي النص الوارد في المرسوم الدستوري الثالث لسنة ١٩٩٥ تتلخص في الاتي:

اولاً: أنه أباح ولأول مرة في تاريخ التجربة البرلمانية السودانية صلاحية تعديل المرسوم المؤقت بواسطة المجلس النيابي. ثانياً: أن المشروع التفت إلي إمكانية اعتراض رئيس الجمهورية علي التعديل الذي أجراه المجلس، إن التتبع في شأن تعديل المرسوم المؤقت بواسطة المجلس ذات الإجراءات التي تتبع في إجازة مشروعات القوانين عند إحالتها لرئيس الدولة لإصدارها بما في ذلك حقه في الاعتراض عليه وإعادتها للمجلس.

ثالثاً: أن المرسوم الثالث عشر اشترط لإصدار المراسيم المؤقتة أن يكون هناك أمر عاجل وهام بينما اكتفي المرسوم الدستوري الخامس بتحقيق غياب المجلس دون اشتراط عنصر العجلة والأهمية. عند إصدار دستور ١٩٩٨ نقل نص المرسوم الدستوري الثالث عشر المتعلق بالمراسيم المؤقتة إلي المادة (٩٠) من دستور ١٩٩٨ ثم انتقل النص إلي دستور ٢٠٠٥ المادة (١٠٩) علي النحو الذي سوف نفضله^٣.

الخاتمة: النتائج والتوصيات

بعد أن يسر الله لي اتمام هذا البحث فإن أصبت فمن الله وإن أخطأت فمن نفسي والشيطان وعليه فقد توصلت إلى الهم النتائج والتوصيات وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج

١. ان الاوامر المؤقتة تلعب دوراً في الاستقرار القانوني.
٢. انا الاوامر المؤقتة كأداة استثنائية لها دور في التشريع
٣. ان الاوامر المؤقتة تعالج الثغرات القانونية في حالة غياب القانون.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي الدولة المعنية الاهتمام بالأوامر المؤقتة في حالة غياب القانون.
٢. نوصي بإقامة الندوات والمحاضرات والسمنارات لفهم معاني الاوامر المؤقتة.
٣. نوصي السلطات القائمة علي أمر الأوامر المؤقتة بإنزالها الي ارض الواقع.

^١ - المادة ٢ من المرسوم الدستوري الثالث عشر ١٩٩٥

^٢ - المادة ٥٣ من المرسوم الثالث عشر لسنة ١٩٩٥.

^٣ - دستور ١٩٩٨

قائمة المصادر والمراجع

- القرآن الكريم

١. محمد بن مكرم بن منظور (ت ٧١١هـ) لسان العرب، دار صادر بيروت بدون طبعة وتاريخ، ج ٤ ص ٢٦ ومحمد بن يعقوب الفيروزبادي، القاموس المحيط مؤسسة الرسالة ط ١٩٨٦ م.
٢. علي بن ابي علي بن محمد الامدي، الأحكام في أصول الأحكام دار الكتب العلمية بيروت، بدون طبعة وتاريخ ج ٢.
٣. الامدي، الاحكام ج ٢.
٤. د. محمود محمد حافظ، القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، ١٩٦٧ دار النهضة القاهرة..
٥. Alfred H. Kelly the American constitution ٦th Ed Norton Co N. Y. P ١٩٨٣ ٤٢٤
٦. د. أحمد شوقي الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية. عبد الحميد متولي القانون الدستوري الطبعة الرابعة.
٧. wade Philips Constitutional Law ٨Ed.
٨. Erskine MAY PARLIAMENTARY Practice Butter worth ٢١ Ed.
٩. هنري رياض، موجز تاريخ السلطة التشريعية في السودان دار الجيل الطبعة الاولى ١٩٩١.
١٠. د. ابراهيم محمد حاج موسي - التجربة الديمقراطية وتطور نظام الحكم في السودان ١٩٧٠- رسالة دكتوراه جامعة القاهرة.
١١. قانون المجلس الاستشاري لشمال السودان لسنة ١٩٤٣ قانون ٧ لسنة ١٩٤٣
١٢. محمد عمر بشير، تاريخ الحركة الوطنية في السودان المطبوعات العربية، الطبعة الثانية ١٩٨٧.
١٣. محمد محمد كرار، انتخابات وبرلمانات السودان توثيق وتحليل فبراير ١٩٨٩، معهد البحوث والدراسات الاجتماعية، وايضا محمد عمر بشير المرجع السابق ص ١٨٦
١٤. د. السيد خليل القانون الدستوري والانظمة السياسية.
١٥. د. عثمان خليل القانون الدستوري.
١٦. د. سليمان الطماوي - السلطات الثلاث
١٧. دستور البرازيل لسنة ١٩٩٣.
١٨. الدستور المجري لعام ١٩٤٩
١٩. دستور جمهورية غينيا لسنة ١٩٥٨
٢٠. من دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٤٦ انظر في تفصيل ذلك عبد الحميد متولي القانون الدستوري. انظر ايضاً W. wkulshki The Soviet Regime ٤ th Ed p. ٧٦
٢١. دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢
٢٢. الدستور الاندونيسي لعام ١٩٤٥
٢٣. الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧
٢٤. Hood Phillips – constitutional & Administrative law- ٧ th ed p. ١٣
٢٥. - انظر في تفصيل ذلك ١٣ Ed. P. J.F Garner –Administration Law -٤
٢٦. انظر في تفصيل ذلك ١٣ Ed. P. J.f Garner- Administrative Law- ٤