المفهوم القانوني لتطور تطبيقات نظرية الضرورة في القانون الإداري

على إستقبال اللاجئين السوريين " دراسة مقارنة "

د/ ماجد أحمد صالح العــدوان أستاذ القانون الإداري المساعد
القسم العام / كلية الحقوق / جامعة طيبة
المملكة العربية السعودية ، المدينة المنورة

الملخص:

يرتكز القانون الإداري على مجموعة من اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية والتي تشكل في مجملها مبادئ قانونيــة واجبة التطبيق والإحترام من قبل المخاطبين بها سواء كانوا مواطني الدولة أو ضيوف عليها. وتهدف هذه اللوائح إلى الحد مــن آثار الظرف الطارئ غير المتوقع على الدولة (تدفق اللاجئين السوريين) وما يمكن لها من أن تنتهجه من مسلك قانوني لمواجهة هذا الظرف.

نستعرض في هذا البحث بشكل مبسط وموجز نظرية الضروة في القانون الإداري ومدى تطبيقها على إستقبال اللاجئــين السوريين وذلك من خلال التطرق لمفهومها وشروط وآثار تطبيقها، وايضاً بيان كيفية تطبيقها على استقبال اللاجئين السوريين.

الكلمات المفتاحية: نظرية الضرورة ، الظروف الإستثنائية، لوائح الضرورة.

Abstract:

Administrative law is based on a set of regulations, issued by the executive authority, which constitute together legal principles applicable to their target audience and must be respected by them, whether they are citizens or guests.These regulations aim to reduce the effects of unexpected emergency situation in the state (the flow of Syrian refugees) and the legal rulemaking that can be tacked to cope with this circumstance.

In this article, we give a simple and concise presentation about the theory of necessity in administrative law and its application to host Syrian refugees. We conduct this study through the research about the theory of necessity and its conditions and its effects, and therefore we can indicate how to apply this theory on host Syrian refugees.

Keywords: theory of necessity, Exceptional circumstances, temporary laws

تمهيـــــد:

قال تعالى ﴿ **وَمَا لَكُمْ أَلاَّ تَأْكُلُواْ مِمَّا ذُكِرَ اسْمُ اللّهِ عَلَيْهِ وَقَدْ فَصَّلَ لَكُم مَّا حَرَّمَ عَلَيْكُمْ إِلاَّ مَا اضْطُرِرْتُمْ إِلَيْهِ وَإِنَّ كَثِيراً لَّيُضِلُّونَ بِأَهْوَائِهِم بِغَيْرِ عِلْمٍ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِالْمُعْتَدِينَ**﴾.[1]

عن ابن عباس رضي الله عنهما أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال "{ إن الله تجــاوز عــن أمتــي الخطــأ والنسيان وما استكرهوا عليه }".[2]

حالة الضرورة التي تواجه مجتمع بعينه ليست وليدة اللحظة، بل هي قديمة قدم الإنسان والتاريخ ، يرجح ســبب وجودها نظراً لغريزة البشر في البقاء والإستمرار والحفاظ على النفس والمال والغير، وكانت هذه النظرية محط اهتمــام للشرائع السماوية والأنظمة القانونية القديمة والحديثة للدول بالنص عليها بشكل صريح او ضمني.

سلطات الضبط الإداري تختلف باختلاف الظروف، إذ تمارس هذه السلطات في أضيق حدودها الدنيا والتي تكفل المحافظة على النظام العام في ظل سلطان القانون العادي، أما في الظروف الإستثنائية ولأجل المحافظة علــى النظــام العام تستدعي زيادة سلطات الضبط الإداري ومنحها سلطات استثنائية مؤقتة تكفي للسيطرة على الظرف الطارئ ، لذلك

وتأسيساً على ما تقدم، دفع هذا الأمر القضاء الفرنسي بأن يبتدع نظرية الضرورة أو ما يطلق عليها نظرية الظروف الاستثنائية، فأصبحت هذه النظرية في معظم دول العالم مرجعاً يستند اليه لغاية استصدار القوانين المنظمة لسلطات الضبط الاداري في اوقات الاضطرابات والازمات.(3)

خطة البحث : تبعاً لما تقدم من طروحات، تم تقسيمه إلى مبحثين، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم نظرية الضرورة وشروطها وآثار تطبيقها .

المبحث الثاني: مدى قانونية تطبيق نظرية الضرورة على إستقبال اللاجئين السوريين.

مشكلة البحث: تنطلق الإشكالية الرئيسة في هذه الدراسة بالبحث في مدى امكانية تطبيق نظرية الضروة وبالتحديد لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية في الدولة على الظروف الطارئة بشكل عام وعلى ظرف استقبال اللاجئين السوريين بشكل خاص.

أهداف البحث:تتبع أهمية هذا البحث من منطلق تسليط الضوء على أهمية الاجراءات التي تتخذ في ظل حالات الضرورة ، وذلك وفقاً لمبدأ المشروعية الإستثنائية، بإعتبارها أعمالا تتخذها الدولة لمواجهة الظرف الطارئ الذي يهدد كيان الدولة لإضفاء الصبغة القانونية لمشروعية تلك الأعمال.

وعلى ما تقدم، يهدف البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل في :

- بيان مدى قانونية الاعمال والاجراءات التي يتم اتخاذها في ظل حالات الضرورة ، هل تتمثل بالمشروعية وبالتالي لا يمكن أن ينسب اليها الخطأ على الرغم من أنها تؤدي الى الإضرار ببعض الأفراد لكونها من اسمها ضرورة .

- تسليط الضوء بصورة رئيسة على أوجه الرقابة القضائية على لوائح واجراءات الضرورة ، منعا من تعسف الدولة عند ممارسة هذا الحق.

منهجية البحث: تحقيقاً لما ترمي إليه هذه الدراسة من أهداف، وانطلاقاً مما تطرحه من إشكاليات، تم إعداد هذه البحث باستخدام المنهج الوصفي من خلال تجميع المعلومات التي تناولت إشكالية تطور تطبيقات نظرية الضروة على استقبال اللاجئين السوريين، وتصنيف هذه المعلومات وترتيبها بهدف بيان الإطار العام لنظرية الضرورة.

كما تم استخدام المنهج التحليلي والنقدي لفهم الأحكام والضوابط التي تحدد جزئيات التقييد والإطلاق عند استخدام لوائح الضرورة ، وذلك من خلال قراءة وتحليل النصوص القانونية المنظمة لنظرية الضرورة في بعض دول العالم.

المبحث الأول: مفهوم نظرية الضرورة وشروطها وآثار تطبيقها

تلتزم سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية، وبهذا المبدأ تكون الإدارة العامة خاضعة في كل تصرفاتها القانونية والمادية للقانون، وإلا ترتب البطلان على مثل هذه التصرفات.

وتأسيساً على ما تقدم، نتحدث في هذا المبحث عن مفهوم نظرية الضرورة وشروطها، إضافة إلى آثار تطبيقها ، وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم نظرية الضرورة وشروطها : يتطلب قانونا وعقلا عند تدخل الإدارة العامة في الدولة لمواجهة ظرف خارجي طارئ، أن يكون هذا التدخل مبنياً على مسوغات واسباب واقعيه صحيحة وجدية من شأنها أن تؤدي الى الإخلال بمقومات الدولة الأساسية من نظام عام فيها بعناصرة المعروفة الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

أولا: مفهوم نظرية الضرورة: ملخص نظرية الضرورة أن بعض القرارات الادارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء الاداري مشروعة في الظروف الاستثنائية إذا ما ثبت أنها كانت ضرورية لحماية النظام العام أو لضمان حسن سير المرافق العامة أو للدفاع عن الأمن القومي.(4)

أصبحت نظرية الضرورة في الوقت الحالي جزء لا يتجزأ من اي نظام قانوني ديمقراطي فهي اليه قانونية استثنائية تعطي الحق للسلطة التنفيذية التصدي لكل ما يطرأ من ظروف وحوادث غير اعتيادية تعجز القوانين العادية القائمة على مواجهتها نظراً للخطر الجسيم الذي يهدد كيان الدولة وانظمتها، فتتدخل نظرية الضرورة والتي تقوم على التعارض بين اعتبارين احدهما المحافظة على كيان الدولة وسلامتها من ناحية، ووجوب احترام قواعد القانون من ناحية اخرى لاعطاء السلطة التنفيذية صلاحية ممارسة اعمال السلطة التشريعية.[5]

أخذ الفقة الإسلامي بهذه النظرية تحت عناوين مختلفة استناداً منه للقاعدة الفقهيه التي تقول { ولا ضرر ولا ضرار}[6] ، والشريعة الإسلامية بدرها تقضي بمبدأ أن {الضرورات تبيح المحظورات }[7]، وأن {المشقة تجلب التيسير}[8]، وأن حقوق الإنسان ليست مطلقة .[9]

يُعرف (ديلوبادير) الظروف الاستثنائية بأنها (نظرية قضائية صنعها وكونها مجلس الدولة)(10).وعليه فقد اقرها قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فرأى بأن اللجوء الى الضرورة وتجاوز حدود الشرعية العادية انما يكون خاضعاً لرقابة القضاء.[11]

ثانيا: شروط نظرية الضرورة : وضع الفقه القانوني عدة شروط لأجل اعمال نظرية الضرورة تتمثل في الآتي[12]:

1. أن يكون هناك ظرف استثنائي طارئ حقيقي تولد عنه خطر جسيم وحال يهدد سلامة وأمن الدولة أو النظام العام، بحيث تتدخل الإدارة العامة لتفادي هذا الخطر والعمل عى تلافيه.
2. أن يكون تصرف الإدارة العامة واتخاذها للإجراءات الضرورية لمواجهة الخطر هو الوسيلة القانونية الوحيدة لأجل درء هذا الخطر واثاره.
3. أن تكون الإجراءات التي تتخذها الإدارة العامة مناسبة مع حالة الضرورة فلا تتجاوزها، لأن الضرورة تقدر بقدرها، اذ تكون ممارسة السلطة الاستثنائية بقدر ما تتطلبه الضرورة وفي حدود ما تقتضه.
4. ان يكون هدف الادارة العامة من تصرفها تحقيق المصلحة العامة للدولة ككل، لحماية النظام العام .

قرر فقهاء الشريعة الاسلامية أنه يترتب في حالة توافر شروط الضرورة ما يلي[13]:

أ. إباحة الفعل المحرم عند الضرورة أو الحاجة .

ب. إباحة الواجب إذا كان في فعله مشقة تلحق بالمكلف .

ج. اباحة العقود والتصرفات التي يحتاج إليها الناس .

المطلب الثاني : آثار تطبيق نظرية الضرورة: تخضع إجراءات وأعمال الإدارة العامة الإستثنائية لرقابة القضاء، ولكل ذي مصلحة أن يطعن باجراءات السلطات الإستئنائية أمام القضاء، ونظراً لمرونة نظرية الظروف الاستثنائية التي تكيف كل حالة وفقاً لظروفها، لم يشأ مجلس الدولة الفرنسي وضع قواعد محددة لها، فاذا تحققت ظروف استثنائية في الدولة نتج عنها اصدار قرارات غير مشروعة فتعتبر في نظر مجلس الدولة الفرنسي مشروعة ولا يمكن الغائها اذا كانت لازمة لتأمين النظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فأجاز المجلس للادارة في ظل تلك الظروف أن تتجاوز الحدود المقررة للاختصاص في الظروف العادية وان تمارس اعملاً تشريعية هي في الاصل من ولاية البرلمان، كأن تلغي أو تعدل أو تعطل القوانين القائمة في الدولة، وكذلك تمارس اختصاص السلطة القضائية بأن تأمر بالحبس القضائي دون صدور حكم قضائي بذلك، واجاز مجلس الدولة الفرنسي للادارة في مثل تلك الظروف الاستثنائية بأن لا تتقيد بقواعد الشكل التي ينبغي مراعاتها في الاعمال الادارية.[14]

ويترتب على تطبيق نظرية الضرورة عدة آثار قانونية، ومن هذا المنطلق يتوجب على الإدارة العامة في الدولة أن تتوقف عن تطبيق هذه الإجراءات بمجرد إنتهاء الظروف الإستثنائية.

واستناداُ لإحقاق الحق وعودة الموازين الى طبيعتها قبل نشوب الظرف الطارئ ، يجوز لكل متضرر من أعمال الضرورة الحق في الحصول على تعويض عادل ، وأساس مسؤولية الدول في الظرف الإستثنائي عن أخطائها القانونية والمادية لا يتأتي من أركان الخطأ المتعارف عليها في عالم القانون، بل تتحقق مسؤوليتها من مخالفتها لنصوص الدستور والقانون.

يترتب على الظروف الاستثنائية مشروعية الاجراءات الادارية المتخذة في ظلها ويرجع سبب اعطائها صفة المشروعية لانها اتخذت نتيجة ظروف طارئة الهدف منها حماية النظام العام واستمرار سير المرافق العامة في الدولة ، ففي ظل هذه الظروف يتم استبدال المشروعية العادية بالمشروعية الاستثنائية التي تعطي السلطة الادارية في الدولة اختصاصات واسعة لم يوردها القانون.[15]

مما تقدم، يتضح لنا ان توافر ظرف استثنائي طارئ يترتب عليه تطبيق مبادئ المشروعية غير العادية، اذ تصبح القرارات الادارية الصادرة عن السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف مشروعة مثلها مثل القرارات التي تصدر في الظروف العادية، وبالتالي يحكم القضاء الاداري بعدم الغائها.

المبحث الثاني: مدى قانونية تطبيق نظرية الضرورة على إستقبال اللاجئين السوريين

الظروف الإستثنائية متعددة الصور كالحروب أو الكوارث الطبيعية قد تعترض طريق دولة من الدول، ومن الممكن أن تؤثر على دول الجوار ، وبالتالي تتخذ دولة الظرف الطارئ أو جارتها في ظل هذه الظروف إجراءات ضبطية لدرء الأخطار التي من الممكن أن تنشأ عن نشوء هذا الظرف الطارئ .

وبالمقابل عند إتخاذ الإدارة العامة لقرار ضبطي مترتب على الظرف الطارئ يتوجب أن لا تكون هذه الإدارة بمنأى عن القضاء الإداري بشكل مطلق ، إذ المبدأ المستقر عليه في معظم دول العالم أن الإدارة العامة للدولة متخذة القرار الإداري لمواجهة الظرف الطارئ تبقى مسؤولة على أساس الخطأ الذي وقع منها.

وقياسا على ما سبق، وإمتثالا للظرف الطارئ موضوع هذه الدراسة (استقبال اللاجئين السوريين) وتطبيق لوائح ضرورة في عملية استقبالهم وادارة شؤونهم القانونية والإنسانية والإجتماعية من قبل الدولة المضيفة عبر سلطتها التنفيذية بكوادرها الإدارية المتعددة من جيش وأمن عام وسائر الإدارات العامة الأخرى التي من شأنها التدخل لتغطية إستقبال اللاجين السوريين ، كان لا بد لنا من بيان مدى قانونية تطبيق نظرية الضرورة في مثل هذا الشأن.

نتحدث في هذا المبحث عن التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الضروف الإستثنائية، إضافة إلى تحديد مدى قانونية اتخاذ الدول المضيفة للوائح الضرورة في استقبال اللاجئين السوريين، وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول : التنظيم القانوني لسلطة الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية :

يمس الظرف الإستثنائي الطارئ حقوق وحريات الأفراد التي كفلتها مواثيق وحقوق الإنسان ودساتير الدول ، لذلك لا بد من تدخل المشرع لتحديد ما اذا كان الظرف استثنائياً أم لا، ويتم ذلك من خلال إصدار قوانين تنظم سلطات الإدارة العامة في الظروف الإستثنائية بعد وقوعها ، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء الى سلطات الظروف الإستثنائية الا بعد موافقة السلطة التشريعية ، وبالمقابل هنالك من الظروف الطارئة الإستثنائية ما يقع منها بشكل مفاجئ لا يحتمل معه استصدار تلك التشريعات بالاجراءات المطولة فتتخذ الدولة ممثلة بسلطتها التنفيذية وبترخيص من الدستور بإعلان الظرف الطارئ وإتخاذ ما يناسبه من قوانين وأنظمة، وهذا ما سلكه المشرع الإداري الفرنسي، إذ منحت المادة السادسة عشرة من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام 1958م رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من أجل مواجهة الظروف الإستثنائية .

يمكن اجمال التنظيم القانوني لسلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية من خلال تبيان حدود هذه النظرية، اذ وضع المشرع الفرنسي لتطبيقها عدة قيود نوجزها بالاتي :

أ. ان سلطات الظروف الاستثناية مقصورة على هذه الظروف وحدها ، وبالقدر الضروري لمواجهتها .

ب. خضوع الادارة في ممارستها لسلطات الظروف الاستثناية للقضاء ، وبالتالي يملك الافراد طلب الغاء القرارات الادارية الصادرة بناء على السلطات الاستثنائية .

ج. قد يؤدي التجاء الإدارة الى استخدام سلطات الظروف الاستثنائية الى التزامها بتعويض المضرور .[16]

كذلك يمكن ايضاح التنظيم القانوني لسلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية من خلال استعراض القيود الواردة على سلطة الحكومة في اصدار القوانين المؤقتة والتي تتمثل بلآتي:

أ. القيد الزمني: يقصد به الفترة الزمنية التي يسمح بالسلطة التنفيذية أن تمارس خلالها الاختصاص التشريعي الاستثنائي الوارد على خلاف الاصل . وهذا ما اوضحته المادة (105) من الدستور الجزائري والتي قضت بأن "رئيس الجمهورية الجزائرية هو من يقرر اذا دعت الضرورة الملحّة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة زمنية معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمةورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول وريس المجلس الدستوري، ويتخد كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع".[17]

يتعين على سلطة الضبط الاداري (السلطة التنفيذية) عند اتخاذ اجراء ضبطي خلال الظروف الطارئة أن يكون هذا الاجراء قد أتخذ خلال قيام تلك الظروف، وعليها كذلك أن تثبت أن هناك ظروف استثنائية لم تتضمنها القوانين العادية أو القوانين الاستثنائية، وأن تلك الاجراءات قد اتخذت خلال تلك الظروف الاستثنائية.[18]

ب. القيد الموضوعي : يتمثل بوجود ضرورة تستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة للمحافظة على النظام والامن العام بغية درء خطر عام، وهذا ما يفهم من منطوق المادة (107) من الدستور الجزائري والتي قضت بأن "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها او سلامة ترابها".

المطلب الثاني : مدى قانونية اتخاذ الدول المضيفة للوائح الضرورة في استقبال اللاجئين السوريين:

لوائح الضرورة هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها ، فتمتلك السلطة التنفيذية من خلالها ان تنظم امور لم ينظمها القانون اصلا ويجب ان تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في اقرب فرصة لاقرارها.

عرف جانب من الفقه القانوني لوائح الضرورة بأنها هي تلك اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية، ويكون لها قوة النظام (القانون).[19]

تتولى السلطة التنفيذية في الدولة حق اصدار اللوائح ، وهذه اللوائح على اختلاف انواعها سواء كانت لوائح تنفيذية او مستقلة تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها دون ان تخاطب فرداً او افراد معينين بذواتهم.[20]

وتنقسم اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية الى :

أ. اللوائح التنظيمية . ب. لوائح الضبط .

ج. لوائح الضرورة . د. اللوائح التفويضية .

معظم دول العالم أجازت نصوصها الدستورية تشريعات موسعة لسلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، فيحق للدول المضيفة للاجئين السوريين ان تتخذ نصوصا تشريعية لتنظيم عملية استقبالهم وايوائهم ، وبالرجوع لبعض دساتير تلك الدول نجد بأن دساتيرها خولت لها هذا الحق كالدستور التركي الصادر عام 1982م وتعديلاته لعام 2011 في مادته رقم (122).[21] وكذلك الدستور الأردني[22]

وتأسيساً على ما تقدم ، واستناداً لمبدأ الضرورات تبيح المحظورات ، ولأن الدولة المضيفة للاجئين السوريين هي شخص قانوني تقوم على حماية نظام اجتماعي معين تمثل بتدفق اللاجئين اليها ، وفي اطار الدستور والقوانين واللوائح يتوجب على الدولة بداية أن تلتزم بالتشريعات في حالة الظروف العادية وفي المقابل لها أن تتحلل من التزاماتها القانونية في حالة تحقق هذا الظرف الطارئ وأن تعفي نفسها من المسؤولية عما تسببه للغير من اضرار جسيمة نتيجة هذا التحلل .

عادة والمتبع عرفاً في حالة تحقق تدفق اللاجئين السوريين لدول الجوار تستطيع الدولة المضيفة مواجهة هذا الظرف عن طريق لوائح الضرورة ، وتؤدي هذه اللوائح الى تعديل قواعد الاختصاص التي نص عليها الدستور وذلك لأجل توسيع سلطات الهيات التنفيذية بإعتبار ان السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية في معرفة الاجراءات اللازمة لمواجهة ظرف تدفق واستقبال اللاجئين السوريين الى اراضيها .

الخاتمة : وفي ختام حديثنا في هذه المسألة، فقد خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، والتي نورد أهمها في النقاط التالية:

أولاً- النتائج

1- المبادئ الدستورية وجدت للظروف العادية، فإذا تعرضت الدولة لظروف استثنائية هددت كيان الدولة والمجتمع ففي هذه الأحوال لا تُعد القواعد الدستورية والقانونية كافية لمواجهة الخطر المحدق نظراً لما تتضمنه من قيود على ارادة السلطات العامة في الدولة، فتضطر الدولة وفق شروط وقيود قانونية اتخاذ تدابير استثنائية للخروج على القواعد الدستورية لغاية مواجهة الخطر ودفع ضرره العام.

2- تستند نظرية الضرورة وجودا وعدما من افتراض قيام خطر محدق جسيم وحال، يهدد كيان الدولة ومؤسساتها الدستوية، لا مجال معه لتطبيق سلطات الدولة للدستور والقانون العادي في ظل هذا الخطر، مما يترتب على ذلك انسلاخ الإدارات العامة في الدولة من تطبيق حرفية النصوص القانونية والتضحية بها لأجل بقاء الدولة.

3- استناداً لكون نظرية الضرورة نظرية قانونية، هنا يكون للسلطات العامة في الدولة مطلق الحرية في اتخاذ ما تراه مناسباً لمواجهة الخطر وبالتالي يترتب على ذلك خروجها عن الضوابط والقواعد الدستورية والقانونية وحتى قواعد القانون الدولي.

4- تخضع نظرية الضرورة لعدد من الشروط ، بأن يكون الظرف استثنائي حقيقي ويتولد عنه خطر جسيم ويهدد سلامة وأمن الدولة والنظام العام فيها ، وبالمقابل الاجراءات التي تتخذها الإدارة ضرورية لمواجهة هذا الخطر ومناسبة مع حالة الضرورة.

5ــ لا يوجد معيار او آلية قانونية محددة يمكن الاستناد من خلالها على جوازية اصدار قوانين ولوائح مؤقتة في حالات الضرورة من عدمه.

6ــ القضاء الاداري ممثلا بالمحاكم الادارية في اغلب دول العالم اعتبر القوانين المؤقتة الصادرة في الظروف الاستثنائية هي اعمال تشريعية ولم يُعطي صلاحية الغائها ، لانها اعمال تشريعية تخرج من صلاحيته.

ثانيا - التوصيات

نلحظ من خلال هذه الدراسة، إلى أن هنالك مجموعة من الضوابط التي يجب الأخذ بها بعين الإعتبار عند التطرق لمسألة تطبيق نظرية الضرورة على استقبال اللاجئين السوريين ، والتي يمكن تحديدها بالنقاط التالية:

1- يترتب على نظرية الضرورة نتيجة في غاية الخطورة لا تتفق مع المنطق القانوني القاضي بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، إذ نظراً لقيام هذه النظرية انطلاقاً من ظرف طارئ تقوم السلطة التنفيذية مقام السلطة التشريعية (المشرع الحقيقي) لتتولى مهمة التشريع وحق الغاء القوانين العادية وتعديلها.

2ـ نتفق مع المنطق القانوني أن منح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الامة امر ضروري في حالة الضرورة بغية اتخاذ الاجراءات التي تتصف بالاستعجال والضرورة، وفي المقابل ممارسة هذه الصلاحية من قبل السلطة التنفيذية يجب ان تكون مقيدة وبأضيق الحدود وفقاً للظرف الطارئ ودرجة خطورته و وفقاً للضوابط التي نص عليها الدستور.

3- القانون المؤقت الصادر من السلطة التنفيذية كاستثناء على الاصل و لغاية اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير تعتبر هذه القوانين المؤقته لها قوة القانون، اي ذات القيمة القانونية المقررة للتشريعات العادية، وبالمقابل يجب عرضها على مجلس الامة لمباشرة رقابته عليها.

4ـ دساتير دول العالم التي تأثرت بالأزمة السورية واستقبال اللاجئين السوريين، نجد بأنها قد أخذت بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال سن القوانين وكل ذلك في اطار الحالات والحدود التي رسمها القانون.

5ـ نظرية الضرورة في وقتنا الحالي هي جزء لا يتجزأ من النظام القانوني لأي دولة ديمقراطية، لصعوبة مواجهة اعباء الحياة ومشاكلها، فهي بمثابة آلية قانونية استثنائية تبيح للسلطة التنفيذية في الدولة التصدي للظروف الغير عادية والتي تعجز عنها القوانين القائمة في الدولة، وبالمقابل نرى بضرورة المحافضة على مكانة وقدسية هذة النظرية، بإستعمالها فقط ان دعت الحاجة لذلك.

6ـ نوصي بضرورة عرض القوانين المؤقتة واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً للظروف الطارئة الى المحاكم الادارية فوراً وعلى صفة الاستعجال، استناداً للقاعدة التي تقضي بأن من يملك الاصل يملك الفرع ، وبما ان المحاكم الادارية هي في الاساس مكان الطعن بالاضرار التي تمس الافراد من جراء هذه القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية فالأولى اعطائها مهمة النظر فيها لتقرير مدى جديتها وبالتالي اقرارها من عدمه على ارض الواقع.

7. لدواعي انسانية تتفق مع حقوق الانسان وكرامته وآدميته ، نتطلع لإيجاد آلية دولية متفق عليها من قبل الاسرة الدولية دون استثناء، يتم من خلالها تحديد الاجراءات الأنسب لمواجهة الظروف الاستثنائية لدولة الظرف الطارئ ودول الجوار والدول التي من الممكن أن تتأثر به، واعطاء هذه الآلية صبغة قانونية آمرة دولية تتفق مع القوانين الداخلية للدول.

8. النظر إلى مسألة إستقبال للاجئين السوريين بمنظور سياسي وقانوني وديني واخلاقي وانساني، وتكييف الاجراءات المتبعة في استقبالهم وايوائهم استناداً لذلك المنظور.

الهوامش :

1. سورة الأنعام ، الآية : 119 .
2. (حديث حسن، رواه ابن ماجه) رقم: 2045 (والبيهقي) السنن 7/356 وغيرهما . الحديث الأربعون عن بن عمر رضي الله عنهما.
3. انظر في ذلك: **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعةالإسلامية** ،د. بسيوني، عبدالرؤوف هاشم ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، ط1 ، 2008م ، ص7.
4. انظر في ذلك: **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعةالإسلامية** ،د. بسيوني، عبدالرؤوف هاشم ، مرجع سابق ، ص216.

5. انظر في ذلك: **الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الاردن**. شطناوي، فيصل، بحث منشور في تاريخ 2007/2/28م، عدد 8 ، مجلد رقم 13، جامعة آل البيت ، مجلة المنارة، ص 330.
6. انظر في ذلك: **الجامع الصغير ، من حديث البشير والنذير** ، جلال الدين لسيوطي، طبعة المكتبة التجارية ، ط1، 1353هـ ، ج3 ، ص 646.
7. انظر في ذلك: **المغني**، أبو عبداللهبن قدامة ، طبعة المنار ، 1348هـ ، ج11 ، ص405 .
8. انظر في ذلك: **الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعي** ، جلال الدين السيوطي ، طبعة الحلبي، 1959 ، ص 76.
9. أنظر في ذلك: **القضاء الإداري ديوان المظالم في** المملكة **العربية السعودية قضاء الإلغاء – قضاء التعويض دراسة مقارنة**، للدكتور **خالد خليل** الظاهر، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، الطبعة الأولى 1430 هـ 2009 م ، ص 61 .
10. انظر في ذلك : **رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم (دراسة مقارنة)** ، الدغيثر ، فهد بن محمد عبدالعزيز. مكتبة اللواء ، 2014م ، ص 286.
11. انظر في ذلك: **نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة** . د.الجمل، يحيى، ط2005،4م ، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ص54.
12. انظر في ذلك: **الوسيط في القضاء الإداري**، د. رسلان ، أنور أحمد، ط1 ، 2003م ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص185. كذلك: **الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الاسلامية والنظم الوضعية**، د. الحكيم ، سعيد ، ط2 ، دار الفكر العربي، 1987م ، ص57.
13. انظر في ذلك: **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)** ، د. العلوي ، سالم بن راشد، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009م، ص31.
14. انظر في ذلك: **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية .** د. بسيوني ، عبدالرؤوف هاشم ، ط1 ، 2008 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ص 265ـــــ266 .
15. انظر في ذلك: **رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم (دراسة مقارنة)** ، الدغيثر، فهد بن محمد عبدالعزيز، مرجع سابق، 286 .
16. انظر في ذلك: **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعةالإسلامية** ،د. بسيوني، عبدالرؤوف هاشم، مرجع سابق، ص267 وما بعدها .
17. المادة (105) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام 1996م والمعدل بموجب القانون رقم 16ـــــ01 مؤرخ في 26 جمادي الأول عام 1437هـ الموافق 6 مارس سنة 2016م والمنشور في الجريدة الرسمية ، السنة الثالثة والخمسون، العدد 14، الموافق 7 مارس سنة 2016م.
18. انظر في ذلك: **البولس الإداري.** د. ابو الخير، عادل السعيد محمد ، دار الفكر الجامعي للنشر، 2008م ، الإسكندرية ، ص400 .
19. انظر في ذلك: **قضاء الإلغاء، ضمانة للمساواة وحماية للمشروعية، دراسة تأصيلية في نظم القضاء الاداري المقارن**، د. بطيخ، رمضان محمد، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2006م ، 26.
20. انظر في ذلك: **القانون الاداري في المملكة العربية السعودية (التنظيم الاداري ـــ النشاط الاداري) دراسة مقارنة**، د. العجمي ، حمدي محمد ، معهد الادارة العامة ، الرياض، 2010م ،62.
21. انظر في ذلك: نص المادة مئة واثنتي وعشرون من الدستور التركي.
22. انظر في ذلك: نص المادة 2/1/125 من الدستور الاردني لعام 1952م وتعديلاته .