

ملخص البحث :

إن ظاهرة التفويض التشريعي هي حسيطة تطور مبدأ الفصل بين السلطات فالأصل إن هذا المبدأ يدعو إلى الفصل الشديد بين السلطات ،ولعدم إمكانية تحقيق هذا الفصل ،فقد تطور هذا المبدأ إلى مبدأ التعاون بين السلطات ،وكان من أبرز سمات هذا التعاون هو التفويض التشريعي ،الذي يكون بتنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواضيع محددة ولمدة معينة في قانون التفويض، وإن السلطة التشريعية فوضت جزء من اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية لكي تتمكن من مواجهة التغيرات السريعة فضلا عن إن السلطة التنفيذية هي الأقدر على اتخاذ القرار الحاسم ،والتنفيذ السريع ،حرصا على امن الدولة وسلامتها ،وتجنب بطئ الإجراءات التشريعية وانتشرت ظاهرة التفويض التشريعي في دول عديدة من العالم ،وبشكل خاص منذ بداية القرن العشرين، فالقرارات التفويضية ذات أهمية وضرورة خاصة ،فهي تصدر إثناء قيام البرلمان بمزاولة نشاطه التشريعي ،فضلا عن قدرة هذه القرارات على تعديل وإلغاء القوانين النافذة ، فهي قرارات إدارية لها قوة القانون ،وتتحول إلى قوانين بعد تصديق البرلمان عليها ،لذلك يتم فرض رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من التزامها بقانون التفويض والشروط الواردة فيه .

المقدمة

يعد موضوع التفويض التشريعي من الموضوعات المهمة في الوقت الحاضر ،وخاصة بعد ان تعقد وظائف الدولة واتساع نطاقها ،نتيجة تغيير دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة من جهة ،ونتيجة لتلاحق الأزمات الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى ،فكان لذلك أثره على السلطات العامة الثلاث من حيث وظائفها وعلاقاتها مع بعضها ،فمن حيث السلطة التشريعية ،كان الرأي المسلم به وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، أن تستقل هذه السلطة بوضع التشريعات التي تراها ولا تشرك غيرها في هذا الاختصاص ،ولكن الوضع تغير عما كان ،فأصبح أعضاء السلطة التشريعية لا يستطيعون ملاحقة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية وهذا ما

دفع المجالس النيابية إلى الاعتراف بعجزها عن مواجهة تلك التطورات ،والأخذ بأسلوب التفويض ،خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة ،ولاسيما التشريعات التي تستدعي إحاطتها بقدر من السرية حتى يتحقق المقصود منها ،وهو أمر يتنافى مع بطئ إجراءات وضع القوانين وعلية المناقشات البرلمانية ،وفضلا عن ذلك ،فإن الظروف الاستثنائية الخطيرة التي تتعرض لها البلاد تستوجب لمواجهتها والتغلب على صعوباتها ،الحزم في التصرف والسرعة باتخاذ الإجراءات ،وتقدير بعض التشريعات التي تتسم بطابع القسوة وعدم الشعبية ،حيث تفرض غالبا أعباء كثيرة على الأفراد ،لذلك تلقي المجالس النيابية على عاتق السلطة التنفيذية عبئ تحمل هذه المسؤوليات الخطيرة واتخاذ تلك الإجراءات التشريعية التي تتطلب عادة قدرا من التخصص الفني الذي لا يتوافر في أغلبية لأعضاء البرلمانات ،وذلك عن طريق التفويض للسلطة التنفيذية .

مشكلة البحث

إن التفويض التشريعي يمنح السلطة التنفيذية القدرة على ممارسة الوظيفة التشريعية علاوة على الوظيفة التنفيذية،ولذا فإن السلطة التنفيذية تستطيع إلغاء وتعديل القوانين النافذة عن طريق القرارات التفويضية وان هذه الصلاحية تشكل تهديد خطير لحقوق الأفراد وحياتهم إذا ما تعسفت السلطة التنفيذية في استخدام هذه السلطة ،مما ينبغي إيجاد ضمانات تلزم السلطة التنفيذية باحترام قواعد المشروعية عند استخدام السلطة اللائحية .

منهجية البحث

إن أسلوب البحث في هذه الدراسة هو تحليلي مقارنة يقوم على أساس بحث الموضوع على مستوى النصوص الدستورية أو التطبيقات في الأنظمة الدستورية محل الدراسة وهي: فرنسا وفق دستورها لعام ١٩٥٨ ، ومصر وفق دستورها لعام ١٩٧١ ، والعراق وفق دستوره لعام ٢٠٠٥ .

المبحث الأول

ماهية التفويض التشريعي

يقصد بالتفويض بصورة عامة هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية المقررة لذلك، والتفويض بهذا المعنى قد يكون تشريعا أو إداريا ويكون التفويض إداريا، إذا عهدت جهة إدارية تتولى اختصاصا معيناً أو من يمثلها ببعض اختصاصاتها إلى جهة إدارية أو من يمثلها سواء داخل الجهاز الإداري الواحد أو خارجه، وذلك في الحدود التي ينص عليها القانون أو الأنظمة أو التعليمات^(١).

ويكون التفويض تشريعيا إذا عهدت السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها الأعلى، في الحدود التي ينص عليها الدستور أو هو قيام السلطة التشريعية، والتي أناط بها الدستور سلطة وضع وسن التشريعات بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية استنادا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لإعماله، أو أن يجري العرف الدستوري في دولة ما على الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي أو إجازته^(٢).

المطلب الأول: معنى التفويض التشريعي لغة واصطلاحا

سنتناول في هذا المطلب معنى التفويض التشريعي لغة، ومن ثم نتناول تعريف التفويض التشريعي من الناحية الاصطلاحية، لقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: معنى التفويض التشريعي لغة

تفويض مصدر فوض وفوض، يفوض، تفويضاً، وفوض الأمر، أو فوض إليه الأمر تفويضاً، جعل له التصرف فيه، أو رده إليه، فنقول (فوض إدارة العمل خلال غيابه إلى نائبه) أي بمعنى صيرها إليه وجعله الحاكم فيه ^(٣)

الفرع الثاني: معنى التفويض اصطلاحاً

يقصد بالتفويض بصورة عامة -أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية المقررة لذلك، والتفويض بهذا المعنى قد يكون تشريعياً أو إدارياً .

ويكون التفويض إدارياً، إذا عهدت جهة إدارية تتولى اختصاصاً معيناً أو من يمثلها ببعض اختصاصاتها إلى جهة إدارية أخرى أو من يمثلها أو من يمثلها سواء في داخل الجهاز الإداري الواحد أو خارجه، وذلك في الحدود التي ينص عليها القانون أو الأنظمة أو التعليمات ^(٤)

ويكون التفويض تشريعياً، إذا عهدت السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية في الحدود التي ينص عليها الدستور .

أو هو قيام السلطة التشريعية، التي أناط بها الدستور سلطة وضع وسن التشريعات بتفويض جزء من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لإعماله، أو أن يجري العرف الدستوري في دولة ما على الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي أو إجازته .

وبعبارة أخرى فالتفويض التشريعي، هو الإذن الذي يصدر من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية لإصدار قرارات لها قوة القانون، يطلق عليها مراسيم بقوانين، في مسائل تشريعية معينة تكون بحسب الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، ولكن السلطة التنفيذية تمارسها نيابة عن البرلمان وخلال دورات انعقاده، وذلك في الظروف الاستثنائية وفي حالة الضرورة بموجب تفويض من البرلمان وبشرط أن يكون التفويض بقانون ولمدة محدودة، وأن تبين فيه

موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ،على أن تعرض هذه القرارات على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء التفويض .^(٥)

الفرع الثالث: موقف النصوص الدستورية المنظمة لتفويض التشريعي

أ- موقف الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من التفويض التشريعي

عالج المشرع الدستوري التفويض التشريعي في المواد (١١، ٣٨، ٤٧) من الدستور إلا إن المادة (٣٨) في المادة الأساسية في هذا المجال وتليها في المرتبة المادة (١١)^(٦) والتي تتعلق بموضوع رجوع رئيس الدولة إلى الشعب بواسطة الاستفتاء الشعبي^(٧) في حين قصر الدستور المادة (٤٧) على المسائل المالية فقط^(٨) نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على إن (للحكومة ،في سبيل تنفيذ برنامجها ،إن تطلب من البرلمان الإذن لها بان تخذ عن طريق الأوامر ،خلال مدة محددة ،تدابير تدخل عادة في مجال القانون. ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ،وهي تسري بمجرد نشرها ،ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الإذن بإصدارها ،بانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة ليتمكن تعديل الأوامر ،ي المواد الداخلة في مجال التشريع .إلا بقانون .) ويتضح من النص السابق إن الدستور الفرنسي قد اخذ بالتفويض التشريعي لأهميته ومع ذلك فقد أحاطه بعدة إجراءات لضمان تحقيق الغرض منه وعدم إطلاق سلطة الحكومة في ممارسته كيفما تشاء^(٩) وترتب على النصوص المنظمة للتفويض التشريعي إنهاء الخلافات الفقهية التي أثارت في الدساتير الفرنسية السابقة حول مشروعية القرارات التفويضية^(١٠)

ب- موقف الدستور المصري من التفويض التشريعي .

نصت المادة (١٠٨) من دستور عام ١٩٧١ على إن (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ،ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات

والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون (وفقا للتعديل الدستوري لعام ٢٠٠٧ لا يتعين على رئيس الجمهورية اخذ رأي مجلس الوزراء قبل إصدار القرارات بقوانين طبقا لقانون التفويض^(١١))

ج - موقف الدستور العراقي من التفويض التشريعي

لم يتضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أي نص يجيز التفويض التشريعي^(١٢) فقد تواجه الحكومة صعوبات وأزمات خطيرة تمر بها الدولة، وتعترض تنفيذ برنامجها، لذا نأمل من المشرع الدستور العراقي أن يأخذ بالتفويض التشريعي على أن لا يشترط حدوث ظروف استثنائية لأنه صورة من صور التعاون بين السلطتين، ومن أجل تجنب طول الإجراءات البرلمانية وتعقيها من جهة، وخاصة في ظل التجاذبات السياسية التي يشهدها مجلس النواب، ولتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية لبعض المسائل المهمة من جهة أخرى لذ نقترح إضافة النص التالي إلى الدستور (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، على أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون).

المطلب الثاني: شروط ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في إصدار اللوائح التفويضية

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بظروف ممارسة التفويض التشريعي

أولاً: شرط الضرورة

يشترط لإصدار الأوامر التفويضية أن تطلب الحكومة من البرلمان القائم الإذن لها بإصدار القرارات التفويضية لتنفيذ برنامجها، ويستوي في ذلك أن يكون تنفيذ البرنامج في الظروف العادية أو في الاستثنائية لأن نص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لم يشترط استعمال التفويض في الظروف الاستثنائية^(١٢) وحصلت الحكومة عدة مرات على التفويض من البرلمان لسن القوانين بموجب تشريعات ٤ شباط ١٩٦٠ (حفظ النظام) و ٣٠ تموز ١٩٦١ (مكافحة الصعوبات الاستماعية) و ٢٥ حزيران ١٩٦٧ (إصلاح الأمن الاجتماعي) و ٢٦ كانون الأول ١٩٧٥ (التهئية المالية) وانتقد الفقه الفرنسي عدم ذكر المشرع الفرنسي حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كشرط لتفويض وذلك لاتساع عبارة برنامج الحكومة مما يجعل التفويض التشريعي أسلوباً عادياً لمباشرة السلطة التشريعية^(١٣).

لذلك اتفق الفقه في فرنسا ومصر على إن الروح العام لنص المادة (٣٨) من الدستور تستوجب لجوء الحكومة إلى استخدامها مبررات قوية تتمثل في وجود صعوبات أو أزمات خطيرة تمر بها الدولة وتعترض تنفيذ برنامجها، ويصعب التغلب عليها بواسطة البرلمان لا وحده نظراً لبطء الإجراءات، كالحاجة إلى الاستعجال في اتخاذ بعض الإجراءات أو عدم توصل الأغلبية البرلمانية لاتخاذها أسباب سياسية^(١٤)، أما المادة (١٠٨) من الدستور المصري فقد أشارت إلى توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية لجواز قيام مجلس الشعب بعملية التفويض التشريعي فالضرورة وحدها لا تكفي لتحويل هذه السلطة^(١٥) والحرص من جانب المشرع الدستوري على أن يستعمل اصطلاح الضرورة والأحوال الاستثنائية يؤكد لمجلس الشعب على التحرز والتشدد في تحويل هذه السلطة^(١٦) وبشان تقدير حالة الضرورة والظروف الاستثنائية حدث خلف في الفقه فقد ذهب جانب من الفقه المصري إلى أن تقرير مدى توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية أمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية وحده بياشده تحت رقابة البرلمان^(١٧) في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن تقدير الضرورة والظروف الاستثنائية وإن كان

لرئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان فان القضاء الدستوري له أن يمارس رقابة على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال^(١٨) وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر فقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في ٢٠٠١/١/٦ إلى إن (الدساتير المصرية المتعاقبة بدء بدستور ١٩٢٣ وانتهاء بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها ، ان توافر الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة ، واليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان أن لا تتحول هذه الرخصة التشريعية الى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة).

ثانيا: شرط انعقاد البرلمان

هناك شروط لا بد من تحقيقها في المفوض إليه وهو أي البرلمان فلا بد أن يكون هذا الأخير منعقدا ، وانعقاد البرلمان هو ما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح ، التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، غير إن هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدة التفويض^(١٩).

وقد أوضح الدستور الفرنسي هذا الشرط فهو قد أجاز للحكومة في المادة (٣٨) وفي سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب الترخيص من البرلمان باتخاذ هذه الأوامر التشريعية وهذا يستلزم أن يكون البرلمان منعقدا ولا بد من صدور قانون التفويض من البرلمان بناء على طلب الحكومة ، وهو يصدر على شكل قانون تتبع في إصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها^(٢٠).

والحكومة ملزمة بطلب رأي مجلس الدولة والذي ينصب حول مدى ملائمة ودقة الأوامر قبل إصدارها غير إن هذا الرأي لا يعد ملزما للحكومة بأي حال من الأحوال^(٢١).

وقد أثير خلاف حول عبارة (تنفيذ برنامجها) بأنه هل هو البرنامج ذاته الوارد في المادة (٤٩) والذي بموجبه تمنح الحكومة الثقة من قبل البرلمان ؟

أجاب المجلس الدستوري الفرنسي عن ذلك بقراره الصادر في ١٩٧٧/١/١١ بأنه (ليس بالضرورة آنذاك أن يكون نفس البرنامج الوارد في المادة (٤٩) وإنما يكون برنامجاً آخر غير الذي أعطيت الوزارة على ضوءه ثقة البرلمان) (٢٢).

أما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد أشارت المادة (١٠٨) بأنه (ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة ٠٠٠) ويتضح من هذا النص إن البرلمان لا بد من أن يكون منعقداً حتى يتسنى طلب التفويض منه (٢٣).

ثالثاً: شرط صدور إذن من البرلمان

نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن (أن تطلب من البرلمان الترخيص لها) ويتضح من هذا النص أن مبادرة اللجوء إليه هو أمر متروك لتقدير الحكومة وعلى وجه الخصوص الوزير الأول، وهذا أمر منطقي بالاستناد إلى نص المادة (٢٠) من الدستور التي تقضي بأن الحكومة هي التي تحدد السياسة الوطنية وتديرها (٢٤).

فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختصة بها وإنما لا بد إن يتم ذلك بطلب من الحكومة، وتصدر هذه اللوائح من مجلس الدولة ويجب أن يوقع عليها رئيس الجمهورية (٢٥) وأن هذا الحق المحتجز للحكومة وحدها يقتصر فقط على طلب الإذن بالسلطات الخاصة أما البت في هذا الطلب فهو أمر يختص به البرلمان وحده، الذي يكون له مطلق الحرية في تقدير مدى ملائمة الإذن للحكومة بالتشريع في نطاق القانون عن طريق الأوامر التفويضية (٢٦).

إما بالنسبة للدستور المصري فقد أشار إلى هذا الشرط وذلك في المادة (١٠٨) التي أشارت إلى أن ((وبناء على تفويض من مجلس الشعب)) .

ويلاحظ أن النص الدستوري لم يحدد ما إذا كان قانون التفويض يصدر من رئيس الجمهورية أم يكون متوقفاً على طلب من رئيس الجمهورية، وإزاء عدم التحديد اختلف الفقه الدستوري في ذلك، حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن عدم تحديد المشرع الدستوري

للجهة التي لها المبادرة في طلب التفويض ،إنما تؤدي إلى إعمال القاعدة الخاصة باقتراح القوانين ،وعليه يكون لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب حق المبادرة في طلب التفويض لأن قانون التفويض كأى قانون يمكن اقتراحه بواسطة إى منهم طبقا لنص المادة (١٠٩) من الدستور ^(٢٧)، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى إن المادة (١٠٩) من الدستور رغم عمومها فهي تخص فقط حق اقتراح القوانين التي تطبق في الظروف العادية التي لا بد وان تصدر من البرلمان ،ومن ثم فانه من الملائم أن لا يمتد حكم هذه المادة إلى قوانين التفويض التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية ،فضلا عن إن الحاجة والرغبة في طلب التفويض هو أمر خاضع لتقدير رئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف ،لذا فهو حق يثبت لرئيس الجمهورية وحده ^(٢٨)، فالتفويض يمنحه مجلس الشعب لرئيس الجمهورية وحده ،وهذا الأخير هو الذي يتلقى التفويض هو الذي يكون له اصدار قرارات بقانون بناءا على هذا التفويض ^(٢٩) اما الموافقة على هذا المشروع او عدم الموافقة عليه ،فان الأمر في الدستور المصري لعام ١٩٧١ أيضا يخضع لتقدير البرلمان اذ يكون له أن يتأكد من توافر مبررات اللجوء للمادة (١٠٨) والتي نص عليها الدستور صراحة ،ثم له بعد ذلك ان يقدر ملائمة منح رئيس الجمهورية السلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (١٠٨) من الدستور ^(٣٠).

أما بالنسبة لضرورة الاستشارة من قبل رئيس الجمهورية فان النص الدستوري لم يذكر ذلك غير إن هذا الشرط متحقق استنادا إلى قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وفقا للمادة (٦٣) منه الذي تلزم السلطة التنفيذية بعرض جميع اللوائح ذات الصيغ التشريعية على مجلس الدولة ^(٣١).

الفرع الثاني: شروط تطبيق التفويض التشريعي

نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على إن ((وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء ٠٠٠٠٠٠ إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان ٠٠٠٠٠٠)).

أما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد أشارت المادة (١٠٨) على إن (الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية..... ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب.....).

ويتبين من خلال هذه النصوص ماياتي:

١- أن تصدر اللوائح من رئيس الجمهورية في مصر ،ومن مجلس الوزراء في فرنسا بعد توقيع رئيس الجمهورية عليها.

٢- أن تعرض هذه اللوائح على مجلس الشعب في مصر ،وان يعرض مشروع قانون التصديق في فرنسا على البرلمان قبل انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض وسوف نتناول هذه الشروط بالتفصيل على النحو الآتي :

أولاً - الجهة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية

تختلف الجهة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية بحسب ما تقضي به النصوص الدستورية حيث تصدر اللوائح التفويضية في مصر ،وفقاً لنص المادة (١٠٨) من دستور عام ١٩٧١ مثلها في ذلك مثل كافة لوائح الضرورة الأخرى من رئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية فيها ،وذلك دون مشاركة من أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية ،بمعنى انه لا يجوز أن تصدر هذه اللوائح من أية سلطة سوى رئيس الجمهورية (٣٢).

كما انه لا يجوز لمجلس الشعب أن يرخص لأي جهة اقل من مرتبة رئيس الجمهورية في إصدار تلك اللوائح (٣٣).

أما بالنسبة لفرنسا فالأمر يختلف عنه في مصر نجد إن المادة (٣٨) خصت مجلس الوزراء بسلطة إصدار لوائح التفويض وذلك استناداً إلى طلب الحكومة وإذن البرلمان لها بذلك

ومن ثم يختص بإصدار هذه الأوامر في فرنسا الوزير الأول، الذي يدير أعمال الحكومة ويمارس سلطة إصدار اللوائح العادية، ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٩) من الدستور، والذي يوقع الأوامر التي تتم المداولة عليها في مجلس الوزراء طبقاً للمادة (١٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، يشارك الوزير الأول في السلطة اللائحية الاستثنائية، وعلى هذا الأساس فإن القاعدة في إصدار هذه الأوامر هي من اختصاص مجلس الوزراء^(٣٤)، على الرغم من أن نص هذه المادة تجعل المبادرة في طلب التفويض في يد الحكومة إلا أن البعض من الفقه يرى أن سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٣) ما هي إلا اختصاصات شكلية^(٣٥).

فإن واقع الأمر يشير إلى أن رئيس الجمهورية يمارس سلطات حقيقة بشأن طلب وإصدار هذه اللوائح مما يؤثر على حرية الحكومة في ذلك إلى درجة ذهب البعض من الفقه بالقول إن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الحقيقة بشأنها^(٣٦). ولا شك إن سلطة رئيس الجمهورية في التوقيع على الأوامر طبقاً للمادة (١٣) تعني كذلك سلطة رفض التوقيع أو بالأحرى الاعتراض عليها^(٣٧). بمعنى إن توقيع رئيس الجمهورية على الأوامر ليست التزاما عليه بل انه وسيلة لتقرير الرئيس مدى ملائمة هذه الأوامر، وللموافقة على سياسة الحكومة على أساس إن المادة (٣٨) وسيلة لتنفيذ هذه السياسة^(٣٨). لذلك يرى جانب آخر من الفقه إن سلطة إصدار الأوامر هي سلطة مشتركة بين رئيس الجمهورية والحكومة لأن رئيس الجمهورية لا يقرر وحده توقيع الأوامر^(٣٩). وإنما يتعين إن يوقع الوزير الأول أيضا على نفس الأوامر وكذلك الوزراء المسؤولون طبقاً للمادة (١٩) من الدستور^(٤٠).

والواقع العملي أكد هذا الاتجاه فنجد إن البرلمان نص في بعض قوانين التفويض صراحة على ضرورة توقيع رئيس الجمهورية على الأوامر الصادرة بناءً عليها كقانون ٤ فبراير عام ١٩٦٠، وهو ما يوضح إن التفويض التشريعي إنما ينعقد لرئيس الجمهورية وليس للوزير الأول^(٤١).

ثانيا - الشرط المتعلق بعرض اللوائح على البرلمان

تطلب الدستور الفرنسي في المادة (٣٨) وجوب عرض مشروع قانون التصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض وبترتب على عدم عرضها زوال مكان لها من قوة القانون ومن ثم إنهاء أثارها واعتبارها لاغية^(٤٢) واثـر الإلغاء هذا يمتد إلى المستقبل فقط دون أن يكون له الأثر الرجعي^(٤٣). وإذا عرضت الأوامر التفويضية على البرلمان ولكنه رفض إقرارها فهي تفقد قوتها القانونية بدون اثر رجعي^(٤٤). فإذا تم عرض هذه الأوامر على البرلمان فان هذا العرض في ذاته لا يغير من طبيعتها القانونية كقرارات إدارية مما يجعل باب الطعن مفتوحا تجاهها بالإلغاء^(٤٥).

وهو ما أيده المجلس الدستوري في احد أحكامه الصادرة في ١٩٧٢/٢/٢٧ بان (٠٠٠ اثر ايداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الأوامر الاشتراعية، وهو لا يتناول على الإطلاق طبيعتها القانونية. وبذلك تظل قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع باللاقانونية)^(٤٦) فإذا ما عرض مشروع القانون على البرلمان فانه قد يتخذ تجاهه احد المواقف التالية فهو أما يصدق على هذا المشروع أو يرفض التصديق عليه، وقد يتخذ البرلمان جانب الصمت على بيان موقفه وفي هذه الحالة اختلف الفقهاء في تفسير موقف البرلمان إزاء هذا الصمت، حيث ذهب جانب من الفقه إلى انه لا يمكن تفسير سكوت البرلمان على التصديق بأنه تصديق أو رفض للتصديق فلا بد من أن يتخذ البرلمان تجاهه موقفا صريحا، لذا تظل هذه الأوامر متمتعة بطبيعتها الإدارية حتى صدور موقف من البرلمان تجاهها، وهذا يعني أنها تكون عرضة للطعن بالإلغاء^(٤٧).

وذهب جانب آخر من الفقه إلى إن صمت البرلمان تجاه هذه اللوائح يعد رفضا لها^(٤٨) في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى إن صمت البرلمان تجاه مشروع قانون التصديق على الأوامر التفويضية هو تصديق ضمني له^(٤٩).

أما نحن فنجد إن الأثر الذي يترتب على عدم عرض اللوائح التفويضية أي البرلمان تعتبر ملغية أما إذا تم عرضها على البرلمان فنجد إن الأمر هنا يختلف حيث نكون إمام أمرين: فإذا وافق عليها البرلمان تعتبر صحيحة ونافذة ومحتفظة بقيمتها التشريعية أما في حالة رفضها من قبله فنجد إن الأثر المترتب في هذه الحالة هو زوال ما كان لها من قوة القانون ومن ثم إنهاء اثارها واعتبرها ملغية واثّر الإلغاء يمتد إلى المستقبل دون أن يكون له اثر رجعي، وقد يكون السبب في رفضها هو عدم صحتها .

أما الدستور المصري نجد انه أوجب في المادة (١٠٨) عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب للموافقة عليها، وان السبب في وجوب هذا العرض هو إن رئيس الجمهورية يباشر هنا اختصاصا تشريعيا استثنائيا وفق المادة (١٠٨) ولذلك لابد من الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع عند نهاية مدة التفويض ليبيدي راية في تلك اللوائح^(٥٠). وهذا يتطلب بطبيعة الحال إن يكون البرلمان موجودا أما إذا انتهت مدة التفويض ولم يكن مجلس الشعب موجودا فيجب عرض هذه اللوائح على المجلس الجديد في أول اجتماع له^(٥١)، فإذا عرضت هذه اللوائح على مجلس الشعب فقد يوافق عليها وذلك بان يصادق عليها ويسبغ عليها قوة القانون، وقد يرفض الموافقة عليها وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون^(٥٢) أما بالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الشعب فقد نصت المادة (١٧٣) على إن (يحيل المجلس القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق لأحكام أي من المواد (١٠٨، ١٠٩، ١٤٧) من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها منها ويكون بحث هذه القرارات بقوانين الأولوية على أية أعمال أخرى لدى اللجنة).

المبحث الثاني

حدود سلطة البرلمان في التفويض التشريعي

يجب أن يحدد البرلمان للسلطة التنفيذية (سواء كان رئيس الجمهورية في حالة الدستور المصري أو الحكومة في الدستور الفرنسي) الفترة الزمنية التي تستطيع من خلالها ممارسة حقها في التفويض التشريعي فلا يكون التفويض التشريعي لأجل غير مسمى بل يتعين أن يكون خلال فترة زمنية معينة ومحددة (٥٣).

المطلب الأول: تحديد هدف التفويض التشريعي ومدته:

نصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على هذا الهدف صراحة بأنه (لتنفيذ برنامج الحكومة) ويتضح من هذا النص انه يكفي ان تتقدم الحكومة ببرنامج خاص تلحقه بمشروع قانون التفويض بحيث يكون للبرلمان وحده الحق في تقدير ملائمة وكفاية هذا البرنامج، وبذلك يمكن المحافظة على روح المادة (٣٨) ونصها شكليا وعلى حقوق البرلمان وحقوق الحكومة (٥٤).

وقد تبنى المجلس الدستوري الفرنسي هذا الرأي عندما طعن إمامه ضد احد قوانين التفويض، فقد طعن عدد من النواب ضد مشروع القانون الذي أودعته الحكومة عام ١٩٦٧ بالإذن لها بتعديل الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد الانتخابية في إقليم (عقار وعيسى) الذي كان مقررا ان يستقل بالموافقة دون صعوبة في ١٥ ديسمبر ١٩٦٧، إلا انه قبل إصدار القانون، اخطر المجلس الدستوري بطلب فحص هذا القانون، ليقرر مدى مطابقتها للدستور فيما يتعلق بالبرنامج المنصوص عليه في المادة (٣٨) وقد فحص المجلس هذا الشرط لمعرفة مدى توافره وهل يوجد برنامج أم لا؟ وقضى في ١٢ يناير بمطابقة القانون للدستور (٥٥). أما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ نجد انه اشترط ضرورة توافر الظروف الاستثنائية للجوء إلى نص المادة (١٠٨) لذا فان الهدف من اللجوء إلى هذه المادة هو مواجهة الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في النص، ومع ذلك فلمجلس الشعب ان يحدد على وجه الخصوص في قانون التفويض، الأهداف التي ينبغي استهدافها بواسطة اللوائح التفويضية (٥٦).

أما عن مدة التفويض .: وفقا للمادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لابد من تحديد المدة الزمنية للوائح التفويضية تحديدا دقيقا ، لان الدستور حرم على البرلمان التشريع في الموضوعات التي فوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض استنادا للمادة (٤١) منه وأيضا لعدم امتداد التفويض التشريعي إلى أجل مسمى ^(٥٧) . لذلك فلا يجوز للبرلمان إن يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو تنفيذ برنامجها ^(٥٨) وإنما يجب إن يحدد قانون التفويض تحديدا دقيقا المدة التي تؤهل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود لمجال القانون لذلك يقع على عاتق الحكومة عند تقديمها طلب التفويض إن تحدد الفترة الزمنية التي يحق لها خلالها إن تصدر الأوامر التفويضية) لذلك يلزم البرلمان بتحديد مدتين في قانون التفويض يحدد في المدة الأولى الفترة التي تستطيع الحكومة من خلالها إصدار الأوامر التفويضية ^(٥٩) كما يحدد في المدة الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة في خلالها تقديم مشروع قانون الأوامر التفويضية إليه للتصديق عليها ^(٦٠) ، ويترتب على انتهاء كل من هاتين المديتين اثر خاصا فإذا انتهت المدة الأولى انتهت معها سلطة الحكومة في إصدار اللوائح التفويضية ، كما تنتهي سلطة إلغاء وتبديل الأوامر التي سبق أن أصدرتها ، وإذا انتهت المدة الثانية ولم تقدم الحكومة للبرلمان مشروع قانون الأوامر التفويضية سقطت هذه الأوامر من تاريخ انتهاء هذه المدة فقط أي للمستقبل فقط دون الماضي ^(٦١) ، وان مدة التفويض التشريعي التي اعتاد البرلمان الفرنسي على تحديدها تتراوح بين أربعة أشهر إلى عام على الأكثر ، غير انه قد يخرج عن هذا التحديد عندما تتعرض الدولة لظروف يصعب حساب الفترة الزمنية التي يمكن خلالها إن تزول حالة الحرب ^(٦٢) ، أما بالنسبة الدستور المصري نجد انه قد أوضح ضرورة إن يكون التفويض لمدة محدودة وذلك في المادة (١٠٨) وهذه المدة المحددة لابد من تكون محددة تحديدا زمنيا لاليس فيها ولا غموض وكذلك لايجوز ربط هذه المدة بظروف معينة كانهاء حالة الحرب و زوال الظروف الاستثنائية لان ذلك يشكل تهديد لحقوق الأفراد وحررياتهم ، وعليه فلا يجوز ربط هذه المدة بإحداث معينة ، وإنما ترتبط بوحدات زمنية كأسبوع أو شهر او سنة ^(٦٣) في حين يذهب رأي آخر إلى إن تحديد مدة التفويض يمكن ربطها باحداث التي حدثت بمجلس الشعب إلى تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ^(٦٤) فإذا تم ربط انتهاء مدة التفويض بإحداث وظروف غير عادية فلا بد ان تكون هذه الإحداث والظروف ذات إبعاد

محددة، فيدرك الذهن العادي متى تبدأ ومتى تنتهي^(٦٥) ومما يلاحظ إن مدة التفويض يجب إن لا تستغرق المدة المتبقية لنيابة البرلمان لان ذلك يعد زوالا فعليا لسلطته التشريعية ومن باب أولى أن لا تمتد هذه المدة إلى ولاية المجلس الجديد^(٦٦) فإذا خلا قانون التفويض من تحديد هذه المدة أصبح باطلا لفقدان احد شروطه الأساسية ويجوز الطعن بعدم الدستورية^(٦٧).

المطلب الثاني: تحديد أسس التفويض التشريعي وموضوعاته

لم يبين الدستور الفرنسي هذا الشرط صراحة في نص المادة (٣٨) غير ان الفقه يرى انه لابد أن يحدد قانون التفويض وبدقة ماهية الموضوعات التي سيتناولها قانون التفويض وبالتالي الأوامر التفويضية والسبب في ذلك يرجع إلى إن السلطة التشريعية محددة أصلا في مجال التشريع وفق المادة (٣٤) فإذا لم يكن قانون التفويض محدد الموضوعات الداخلة فيه عد ذلك سلطة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع ولاسيما وان المادة (٣٨) الخاصة بالأوامر التفويضية تدخل ضمن النطاق المحتجز للقانون^(٦٨) وهو ما أيده المجلس الدستوري في بعض أحكامه فقد قضى في ١٩٧٧/١/١١ بان ((عندما تطلب الحكومة إلى المجلس النيابي الإذن بالتشريع عن طريق أوامر اشتراعية يجب عليها إن تبين بدقة ماهية التدابير التي تنوي اتخاذها ويجب أن تتخذ هذه التدابير من أجل تنفيذ برنامجها)) وكذلك قضى في عام ١٩٨٦ بان (على الحكومة أن تبين مجال تدخلها غير إنها ليست ملزمة ببيان فحوى الأوامر الاشتراعية)^(٦٩)، غير انه من الملاحظ إن هنالك عدد من القوانين التفويضية قد صدرت بعبارات واسعة يسهل إعطائها أكثر من تفسير، كالقانون الصادر في ٤ فبراير ١٩٦٠ الخاص بتفويض الحكومة ولمدة عام باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن في الجزائر وقانونا ٦ يناير، و ٤ فبراير لعام ١٩٨٢ اللذان فوضا الحكومة السلطة بتنظيم المسائل الاجتماعية عن طريق الأوامر التفويضية^(٧٠).

وان معيار تحديد الموضوعات في قانون التفويض هو اتفاقها مع المبادئ الدستورية وعليه نجد إن المجلس الدستوري قضى في عام ١٩٨٢ بان (نصوص قانون التفويض لا يمكن أن يكون موضوعها أو أثرها إعفاء الحكومة عند ممارسة السلطات المعطاة لها تطبيقا للمادة

۱۲۱

المحددة في قانون التفويض وعلى سبيل الحصر اتصالا وثيقا بالضرورة والأحوال الاستثنائية^(٧٦).

وقد أثير تساؤلا في الفقه المصري يتعلق بمدى إمكانية تفويض البرلمان في الموضوعات المحددة له دستوريا ؟

ذهب جانب من الفقه إلى انه لا يجوز للبرلمان أن يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا ولكن له أن يفوض في الموضوعات التي أباح الدستور التفويض بشأنها أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط أن لا يكون التفويض مخالفا للمبادئ القانونية العامة^(٧٧).

وللبرلمان أيضا ان يفوض في المجالات التي استلزم فيها الدستور للتشريع أغلبية خاصة على شرط إن يصدر قانون التفويض ذاته بأغلبية لا تقل عن الأغلبية الخاصة المطلوبة^(٧٨).

وعليه لا يجوز للبرلمان أن يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا وإلا عد تفويضه بمثابة الخروج على أحكام الدستور^(٧٩).

في حين ذهب جانب من الفقه الدستوري بان لمجلس الشعب إن يفوض رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تفوضية في الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون ،لان هذه اللوائح تتمتع بقوة القانون لذا فانه يجوز لها إن تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على إن يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لإحكام القانون^(٨٠).

وهذا ما يتفق مع روح نص المادة (١٠٨) من الدستور ومع طبيعة التفويض ذاته والحكمة من اللجوء إليها^(٨١).

ومما يشار إليه إن المحكمة الدستورية العليا فقد أخذت بالاتجاه الثاني في بعض أحكامها فقد قضت في ١٩٩٥/٩/٢ بان (القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقا للمادتين (١٠٨) و(١٤٧) تملك بما لها من قوة القانون تنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي ينص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لإحكام القانون)^(٨٢).

أما عن إمكانية البرلمان في أن يشرع في الموضوعات نفسها محل التفويض فقد حدث خلاف في الفقه، فذهب جانب من الفقه الدستوري إلى إن قيام البرلمان بإصدار قانون ينظم الموضوع محل التفويض يؤدي إلى وجود سلطتين تشريعتين يمارسان الاختصاص ذاته مما قد ينتج عن ذلك من التناقض والاضطراب، كما أن تدخل البرلمان لن يمنع الحكومة من إصدار لائحة تفوضيه تلغي أو تعدل ما قرره البرلمان، ولذلك فمن الأفضل هو أن يقوم البرلمان بإلغاء التفويض إذا تبين له أن الحكومة قد أساءت استخدام سلطتها بدلا من إصدار قانون في المجال نفسه الذي فوضه للحكومة وبذلك يسترد اختصاصه التشريعي كاملا^(٨٣).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى إن صدور قانون بالتفويض لا يحول دون البرلمان ومباشرة التشريع في الموضوعات نفسها التي تم التفويض فيها لان التفويض لا يعني أبدا النزول على السلطة التشريعية أو الانتقال منها وإلا كان الأمر بمثابة توزيع السلطة بين مجلس الشعب ورئيس الجمهورية وهو أمر محظور، وإن رغب في ذلك مجلس الشعب الذي لا يملك سلطة التشريع وإنما يمارسها فقط^(٨٤) أما التطبيق العملي للمادة (١٠٨) من الدستور والتي تتضمن تفويض البرلمان لرئيس الدولة صلاحية إصدار قرارات بقوانين ولكن بشروط وحدود معينة، فإنه منذ العمل بدستور ١٩٧١ فوض مجلس الشعب رئيس الجمهورية عدة مرات في إصدار قرارات لها قوة القانون ولكن في نطاق موضوعات التفويض، ومن أمثلة ذلك :

- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢، والذي تضمن تفويض رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفي إصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتماد التسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة، وذلك لمدة تنتهي في نهاية السنة المالية في ١٩٧٣، أو زوال آثار العدوان أيهما اقرب على أن تعرض هذه الاتفاقيات والقرارات بقوانين على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض^(٨٥).

- والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٣، والذي تضمن تفويض رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بنقل أية مبالغ من أي باب من أبواب الموازنة العامة للدولة وموازنة صندوق الاستثمار إلى موازنة صندوق الطوارئ ومع ما يترتب على ذلك من تعديلات في استخدامات وإيرادات تلك الموازنة^(٨٦).

- القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ الذي فوض رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون، تتعلق بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي اللازمة لإقامة صناعة حربية، لغرض تغطية احتياجات القوات المسلحة، وقد تكرر العمل بهذا القانون من خلال إصدار قوانين من مجلس الشعب يتضمن استمرار العمل به، ومن هذه القوانين القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ وكذلك القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٨ والقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠١ ثم مدد العمل به في عام ٢٠٠٤ لمدة ثلاث سنوات تنتهي في ٢٠٠٧^(٨٧).

- القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٤ المتضمن تفويض رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بزيادة اعتمادات موازنة صندوق الطوارئ للسنة المالية^(٨٨).

المبحث الثالث

نطاق التفويض التشريعي وقوته القانونية

رغم ما تمثله اللوائح التفويضية من سلطة استثنائية، تستطيع السلطة التنفيذية عن طريقها وبما لها من قوة القانون أن تعدل أو تلغي القوانين القائمة، والتشريع في موضوعات غير لائحية، غير ان هذه السلطة ليست مطلقة بل هي مقيدة زمنيا وموضوعيا^(٨٩).

المطلب الأول: نطاق التفويض التشريعي

أ-النطاق الزمني: ان الطابع الاستثنائي للجوء إلى المراسيم لم يكن موضع شك في نظر واضعي الدستور الفرنسي، بوصفه محفوظا كإجراء مؤقت ومبرر فقط بضرورات ظرفية وتتقيد اللوائح التفويضية في فرنسا بالمدة المحددة في قانون التفويض بحيث إذا ما انقضت هذه المدة، انتهت معها سلطة إصدار اللوائح التفويضية، ومع ذلك فان صلاحية إصدار هذه اللوائح تنتهي قبل انتهاء مدة التفويض، وذلك عند انتهاء مدة نيابة البرلمان الذي اقر قانون التفويض، وكذلك عند حل البرلمان، وأيضا تنتهي مدة التفويض عند تغير الحكومة، وذلك لان التفويض يمنح على أساس برنامج هذه الحكومة وذلك

لتنفيذ برنامجها، أما مجرد التعديل الوزاري فإنه لا يؤدي إلى ذلك الأثر، كما تنتهي مدة التفويض أيضا بعدول الحكومة عن الاستمرار في تنفيذ برنامجها الذي حصلت من أجله على التفويض^(٩٠)

أما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ نجد انه قد أشار في المادة (١٠٨) إلى

انه بنصها (يجب أن يكون التفويض لمدة محددة ٠٠٠٠) من خلال هذا النص نجد إن اللوائح التفويضية تتقيد بمدة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض، بحيث يؤدي انقضاء هذه المدة إلى زوال اختصاص رئيس الجمهورية في استخدام سلطته التشريعية الاستثنائية^(٩١).

وقد ذهب البعض من الفقه بان لمجلس الشعب أن يقرر بأغلبية ثلثي أعضائه إنهاء العمل بقانون التفويض الذي سبق وان قرره وذلك قبل انتهاء مدة التفويض^(٩٢).

وينتهي التفويض أيضا في حالة حل البرلمان وذلك لان رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بتفويض من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل فإذا فقد الأصيل وهو البرلمان سلطته ترتب على ذلك أن يفقد الوكيل وهو رئيس الجمهورية ماله من سلطات^(٩٣). وكذلك تنتهي مدة التفويض في حالة تغير شخص رئيس الجمهورية وذلك لان قانون التفويض ذاته يصدر لتمكين رئيس الجمهورية من إصدار اللوائح فهو يصدرها من اجل تمكين رئيس الجمهورية من تنفيذ سياسته، وبتغير شخص رئيس الجمهورية تنقضي معه مدة التفويض^(٩٤).

ب - النطاق الموضوعي

حدد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مجالا معيناً للقانون لا يمكن تجاوزه ووفقا لصراحة نص المادة (٣٨) من ذات الدستور التي تتيح إصدار الأوامر بإجراءات (ترد عادة في نطاق القانون) وهذا يفيد أن المشرع الدستوري أباح التفويض في النطاق المحدد للقانون، بحيث يمكن للأوامر التفويضية أن تتدخل بتنظيم الموضوعات المحددة للقانون^(٩٥).

وقد يقرر البعض من الفقه ان التفويض إنما يرد على نطاق القوانين البرلمانية العادية دون نطاق القوانين الأساسية، ولكن ينبغي ملاحظة انه فيما يتعلق بالقوانين الأساسية التي استلزم الدستور بشأنها بعض الإجراءات الخاصة لدى مناقشتها والتصويت عليها وفحص دستوريته، فإنه لايجوز أن يرد التفويض التشريعي على الموضوعات التي تدخل في نطاقها، على الرغم من أن نص المادة (٣٨) لم يقضي بذلك صراحة وهذا ماقرره بعض الفقهاء في فرنسا^(٩٦).

وكذلك لان المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نصت على إجراءات خاصة لإقرار القوانين الأساسية تحول دون اللجوء إلى نص المادة (٣٨) لإغفالها القواعد الخاصة التي نص عليها الدستور، والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى تعطيل حكم المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ولاسيما تلك الإجراءات الخاصة بالأغلبية البرلمانية المطلوبة لإقرار هذه القوانين وكذلك عرضها على المجلس الدستوري لتأكد من مطابقتها للدستور^(٩٧).

وما يؤيد ذلك أيضا انه من العسير إيجاد رابطة تتعلق بموضوع نطاق القوانين الأساسية، وبين برامج الحكومة المراد تنفيذها والحصول على التفويض بشأنها، لان نطاق القوانين الأساسية يتعلق بموضوعات مثل تحديد كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، وتحديد مدة كل من مجلسي البرلمان، وعدد أعضائه ومكافأته وشروط الترشيح، وتنظيم القضاء ٠٠٠ الى غير ذلك من الموضوعات، وكل هذه الموضوعات ليست قابلة للتفويض، ومن ثم يمكن القول أن وجود نطاق مخصص للقانون هو أمر مازال قائما في فرنسا في ظل دستور ١٩٥٨ وهو ما يتمثل بطائفة القوانين الأساسية^(٩٨) فيحين ذهب رأي آخر في الفقه إلى أن التفويض التشريعي يجوز له أن يتناول الموضوعات الواجب تنظيمها بقوانين أساسية واستند هذا الرأي إلى أن اصطلاح (أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون) ورد مطلقا ومن ثم لا يجوز تخصيصه فضلا عن إن الدستور قد نص على طريقتين لإقرار القوانين فهي قد تقر أما عن طريق البرلمان وفق المادتين (٣٤-٤٦) وتشمل القوانين العادية والأساسية، كما يتم إقرارها وفق المادة (٣٨)، وذلك عن طريق الحكومة وقد تكون قوانين عادية أو قوانين أساسية^(٩٩).

أما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ فإمر يختلف عما ورد في الدستور الفرنسي ففي مصر مازال الدستور يتبنى العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة والتي يسود في ظلها (مبدأ انطلاق القانون مع تعيين نطاق مخصص له لا يمكن لغيره أن يطرقه) ^(١٠٠).

لذلك فالأصل أنه لا يجوز للوائح أن تتدخل بصفة عامة في موضوعات النطاق المحتجز للقانون، ومع ذلك يذهب البعض من الفقه في مصر إلى جواز التفويض بصدد هذه الموضوعات، وبذلك يمكن للوائح التفويضية أن تتدخل في هذا النطاق ^(١٠١). أما البعض الآخر من الفقه فقد ذهب إلى أنه لا يجوز للبرلمان أن يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا ولكن له أن يفوض في الموضوعات التي أباح الدستور التفويض بشأنها أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط أن لا يكون التفويض مخالفا للمبادئ القانونية العامة، وقد اخذ القضاء الإداري في مصر بهذا الاتجاه أي بقاعدة عدم جواز التفويض في الموضوعات المحتجزة للقانون فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه (لو صح أن المادة السابعة من القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ قد أحتوت على تفويض تشريعي للسيد رئيس الجمهورية ٠٠٠٠ فإن هذا التفويض يكون غير مستكمل لشروطه الدستورية ٠٠٠٠ وإذا غفلت تلك المادة تحديد نطاق التفويض ولم تبين الأوضاع التي يجري فيها هذا التفويض ٠٠٠٠ فإن هذا التفويض لا يصلح سندا لتحويل رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لاسيما حيث تتناول هذه القرارات أمرا من الأمور التي حتم الدستور أن يكون تنظيمها بقانون كمثال تحديد اختصاص جهات القضاء الذي أوجبت المادة (١٦٧) من الدستور أن يكون بقانون) ^(١٠٢).

أما البعض الآخر من الفقه فيرى بأنه يجوز لمجلس الشعب أن يفوض رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تفويضية في الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون، لأن هذه اللوائح تتمتع بقوة القانون لذا فإنه يجوز لها أن تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لإحكام القانون ^(١٠٣). وهذا ما يتفق مع روح نص المادة (١٠٨) من الدستور ومع طبيعة التفويض ذاته والحكمة من اللجوء إليها ^(١٠٤). وقد اخذ بهذا الاتجاه المحكمة الدستورية العليا في بعض من أحكامها فقد قضت في حكمها الصادر في

١٩٩٥/٩/٢ بان (القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقاً للمادتين (١٠٨) و(١٤٧) تملك بما لها من قوة القانون تنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي ينص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون) (١٠٥).

المطلب الثاني: القوة القانونية

في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نجد إن المادة (٣٨) منه نصت على أنه (ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وهي تسري بمجرد نشرها ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الإذن بإصدارها).

ويتضح من هذا النص أنه إذا ما عرض مشروع القانون للتصديق وناقشه البرلمان، فله أن يوافق عليه وفي هذه الحالة تستمر الأوامر التفويضية عملاً إدارياً لا يؤثر على طبيعتها هذا التصديق، أو يرفض التصديق فتعتبر هذه الأوامر لاغية على نحو ما يقرره البرلمان أي يزول مالها من قوة القانون أما بأثر رجعي أو بدونه (١٠٦). وما يؤيد ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي استقر على أن اللوائح التفويضية هي قرارات إدارية لها قوة القانون قبل تصديق البرلمان وعلى ذلك أخضعها لاختصاصه للتحقق من مدى مشروعيتها (١٠٧). وبدأ هذا الاتجاه منذ عام ١٩٠٧ وذلك في قضية جاء فيها (إذا كانت قرارات رئيس الدولة بلوائح إدارية عامة تتم بمقتضى تفويض تشريعي وتتضمن نتيجة لذلك ممارسة سلطات عهد بها المشرع إلى الحكومة في هذه الحالة الخاصة بكل مداها، فلا تخرج رغم ذلك من الطعن بالإلغاء المنصوص عليه في المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة الصادر في ٢٤ مايو ١٨٧٢ والتي جاز الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة في مختلف قرارات الجهات الإدارية وذلك لصدورها من جهة إدارية (١٠٠))

وقد تأكد هذا الاتجاه في بعض الأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة فقد قضى المجلس في ١١ يونيو عام ١٩٩٠ في قضية المؤتمر المنعقد لبحث موضوع إقليم كال دونيا الجديدة والذي أقر فيه بخروج القوانين الصادرة من البرلمان بسيادته، أو من الجهة التي عهد إليها في لحظة ما بالسلطة التشريعية وحدها، ثم صودق على أعمالها من الرقابة القضائية، ومن ثم فإن الأوامر

التي تصدرها الحكومة استنادا للمادة (٣٨) من الدستور والتي يصدق عليها البرلمان صراحة أو ضمنا تعد إعمالا تشريعية ولا تخضع للرقابة القضائية (١٠٨).

كذلك قضى مجلس الدولة في ٨ ديسمبر عام ٢٠٠٠ في الدعوى المقامة من السيد (هوفر وآخرين) بشأن طلب إلغاء الأمر رقم ٥٢٥ لسنة ١٩٩٨ الصادر في ٢٤ يونيو عام ١٩٩٨ والمتعلق بالرقابة على ترحيل الأموال إلى الخارج بالنسبة للأراضي فيما وراء البحار مع إيقاف تنفيذ هذا الأمر فجاء في الحكم بأن (الأمر المطعون فيه صدر إعمالا للمادة (٣٨) وأن اللوائح الصادرة إعمالا لهذه المادة تعتبر أعمالا إدارية تخضع لرقابة المشروعية من جانب مجلس الدول، وذلك قبل تصديق البرلمان عليها بينما تصبح هذه اللوائح ذات قيمة تشريعية من وقت توقيع البرلمان عليها ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء الإداري). (١٠٩).

ويمارس المجلس الدستوري الفرنسي تجاه هذه اللوائح الرقابة وذلك قبل إصدارها من قبل البرلمان على شكل قانون للتأكد من مدى اتفاقها مع أحكام الدستور وفقا للمادة (٤١) من الدستور، وتعد هذه الرقابة وقائية سابقة على صدور القانون (١١٠).

أما بالنسبة الدستور المصري لعام ١٩٧١ أشارت المادة (١٠٨) إلى ذلك على أنه (يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون).

ومن هذا النص يتضح لنا أن البرلمان له أكثر من موقف عند عرض اللوائح التفويضية عليه ومنها أنه قد يوافق على هذه اللوائح ويترتب على ذلك استمرار سريانها باعتبارها أعمالا إدارية دون أن يؤثر هذا التصديق على طبيعتها القانونية وعلى خضوعها للرقابة القضائية، وقد يرفض المجلس صراحة الموافقة على هذه اللوائح ففي هذه الحالة يزول ما كان لهذه اللوائح من قوة القانون في المستقبل، وهو ذات الأثر الذي يترتب على عدم عرض اللوائح على المجلس (١١١).

وقد يتخذ موقف الصمت وعدم إبداء رأيه لا بالموافقة ولا بالرفض وفي هذه الحالة يختلف بشأنها الفقه الدستوري وذهب إلى التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى : وهي حالة تحديد المشرع الدستوري مدة معينة يتوجب خلالها إن يصادق البرلمان على هذه اللوائح فإذا مضت هذه المدة دون تصديق فإن ذلك يعد بمثابة رفض ضمني لهذه اللوائح وتزول قوتها القانونية من تاريخ انقضاء المدة المحددة

الحالة الثانية : وهي حالة عدم تحديد المشرع الدستوري لمدة يتوجب على البرلمان المصادقة خلالها ففي هذه الحالة تبقى هذه اللوائح محتفظة بقوتها القانونية طالما إن قانون التفويض الذي صدرت بناء عليه لا يزال قائماً ولم يتم إلغاؤه من البرلمان^(١١٢).

وقد ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى إن اللوائح التفويضية تظل قائمة محتفظة بقوتها القانونية إلى مالا نهاية حتى يتعرض لها مجلس الشعب ويبدى رأيه فيها وذلك لان المادة (١٠٨) قد ذكرت حالتين فقط تستوجب إزالة قوة القانون عن هذه اللوائح وهما حالة عدم عرضها على مجلس الشعب في أول جلسة وحالة رفض المجلس الشعب لها^(١١٣).

المبحث الرابع

طبيعة القرارات الصادرة استناداً للتفويض التشريعي وقوتها القانونية

اختلف الفقهاء حول طبيعة القرارات التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً لقانون تفويض، وكان سبب هذا الخلاف هو قدرة اللوائح التفويضية على تعديل وإلغاء القوانين ف المجالات التي أجاز قانون التفويض التدخل فيها رغم أنها قرارات إدارية، أي إنها بمرتبة أقل من مرتبة القانون وسيؤدي هذا إلى هدم بدأت مهم هو مبدأ تدرج القواعد القانونية، وخضوع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى مرتبة، وأدى هذا الخلاف إلى ظهور العديد من لنظريات التي حاولت ان تفسر طبيعة القرارات التفويضية، وكان من ابرز هذه النظريات هي نظريتي التفويض التشريعي، ونظرية اتساع السلطة اللائحية .^(١١٤)

المطلب الأول: طبيعة القرارات الصادرة استنادا للتفويض التشريعي

اختلف البعض من الفقهاء حول مدى دستورية قوانين التفويض وما يترتب على ذلك من طبيعة القرارات بقوانين الصادرة بموجبها لذلك ظهر في الفقه الفرنسي اتجاهان في هذا الشأن وهي نظرية التفويض التشريعي ونظرية توسيع اختصاص القرارات التنظيمية للسلطة التنفيذية، فبموجب النظرية الأولى الأقدم تاريخياً إن قوانين التفويض الصادرة عن البرلمان هي تفويض للسلطة التنفيذية وعليه تكون القرارات الصادرة لهذه القوانين لها قوة وطبيعة القانون، الأمر الذي يؤدي إلى تحصين هذه القرارات من رقابة القضاء الإداري^(١١٥).

وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية في أول الأمر مما نتج عنه امتناع المجلس عن رقابة القرارات لها قوة القانون أما بالنسبة للنظرية الثانية فقد اتجه إليها معظم الفقه الفرنسي نتيجة العيوب والنقص الذي أظهرته نظرية التفويض التشريعي وبموجب هذه النظرية فإن قوانين التفويض ليس تفويضا تشريعيا وإنما هي توسيع لمجال القرارات التنظيمية، وحنة أنصار هذه النظرية هو إن الدستور لم يحدد نطاقا معينا للقوانين ونطاقا آخر للقرارات التنظيمية وذلك حسب العلاقة بين التقليدية بين القانون والقرار التنظيمي الذي كان معمولا به قبل دستور الجمهورية الخامسة، ماعدا بعض المسائل التي جاء بشأنها نص يحددها في مجال القانون أو القرار التنظيمي وفيما عدا ذلك فإن للقانون إن يحدد المواضيع التي تدخل في مجال القرارات التنظيمية^(١١٦).

ويرى جمهور الفقهاء في فرنسا ومصر إن المراسيم التشريعية واللوائح التفويضية هي أعمال صادرة نتيجة التفويض التشريعي تكتسب دائما صفة مصدرها وهي السلطة التنفيذية لا صفة المفوض صاحب الاختصاص الأصيل ولهذا تعتبر إعمالا إدارية كونها صادرة من هيئة تنفيذية وذلك حتى تاريخ تصديق البرلمان على مشروع قانون التفويض الخاص بها أخذا بالمعيار الشكلي ومن ثم فإنها تخضع للنظام القانوني التي تخضع لها القرارات الإدارية العادية تكون قابلة للطعن بدعوى الإلغاء إمام القضاء الإداري ومع ذلك فإن هذه القرارات تتمتع بقوة القانون منذ صدورها السلطة التنفيذية تستطيع أن تتناول كل ما يتناوله التشريع العادي وان تعدل أو تلغى القوانين القائمة، وذلك انه في حدود القانون الصادر بالتفويض ومواد الدستور^(١١٧).

ثم تأتي المرحلة لاحقة وهي عرضها على البرلمان وإقراره لها، فإنها تتحول إلى قوانين وتصبح أعمالاً تشريعية وتتمتع بنفس الخصائص التي تتمتع بها القوانين العادية، فلا تخضع لرقابة القضاء لا يجوز أن تتعرض لها بالإلغاء أو فحص المشروعية، وتقتصر الرقابة عليها في مصر على رقابة الدستورية التي تختص بها المحكمة الدستورية العليا وهذه ما استقر عليه قضاء كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري منذ إنشائه، وكانت بداية مجلس الدولة الفرنسي في تقرير موقفه هذا في حكمه الصادر في ٦ ديسمبر ١٩٠٧ في قضية سكك حديد الشرق والذي جاء فيها (٠٠٠) إذا كانت قرارات رئيس الدولة بلوائح إدارة عامة تتم بمقتضى تفويض تشريعي وتتضمن نتيجة لذلك ممارسة سلطات عهد بها المشرع إلى الحكومة في هذه الحالة الخاصة بكل مداها، فلا تخرج رغم ذلك من الطعن بالإلغاء المنصوص عليه في المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة الصادر في ٢٤ مايو عام ١٨٧٢ والتي أجاز الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة في مختلف قرارات الجهات الإدارية وذلك لصدورها من جهة إدارية (٠٠٠) ^(١١٨).

حيث ذهب إلى التقرير بأن قرارات رئيس الدولة بلوائح إدارة عامة التي تتم بمقتضى تفويض تشريعي هي أعمال إدارية خاضعة مثل جميع اللوائح الإدارية للرقابة القضائية وهذا ما يؤيد الطبيعة الإدارية للأوامر الحكومية قبل تدخل البرلمان، ولكنها تحوز طبيعة العمل التشريعي بعد إقرار البرلمان لها وهذا ما أكدته المحكمة الصادر في ١٩ من أكتوبر عام ١٩٦٢ ^(١١٩). حيث انتهى إلى أن تعد المراسيم أو الأوامر التفويضية أعمالاً إدارية تطبيقاً للمبادئ القانونية التي استخلصها القضاء الفرنسي ^(١٢٠).

وتبنى القضاء المصري نفس المفهوم ومن أشهر أحكامه التي تبنت ذلك النهج، حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٠ ديسمبر عام ١٩٥٤ الذي استعرض أنواع اللوائح، وقرر المبدأ المستقر عليه في الفقه والقضاء بشأن خضوع جميعها لرقابة القضاء وذلك بقوله (ومن حيث إن قاعدة الفصل بين السلطات -وفقاً لما اجمع عليه فقهاء القانون العام في العصر الحديث، وطبقاً للأسس النظام الديمقراطي والمبادئ الدستورية- تقوم على عدم فصل السلطات فصلاً تاماً وإنما هي تتمثل في فصل السلطات فصلاً محدوداً بتعاونها وتساندها بحيث تتداخل

الاختصاصات بينها أحيانا بما يحقق الصالح العام وعلى ذلك تقوم السلطة التشريعية بإعمال هي من اختصاص السلطة التنفيذية كما تقوم السلطة التنفيذية بأعمال هي من اختصاص السلطة التشريعية ومن حيث انه من تلك الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية (اللوائح التفويضية) ومن حيث إن فقهاء القانون العام وقضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر قد اتجهوا إلى إخضاع اللوائح المتقدمة إلى اختصاص القضاء أخذا بالمعيار الشكلي في التفرقة بين القرارات التشريعية والقرارات الإدارية ومادام إن هذا القرار صدر من السلطة التنفيذية فهو قرار إداري جائز الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري^(١٢١).

. وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم آخر لها على أن (يتعين على رئيس الجمهورية إثناء ممارسته لما فوض فيه من إصدار قرارات وقوانين أعمالا لنص المادة (١٠٨) من الدستور ألا يتجاوز الحدود المرسومة له دستوريا ويمس الحقوق والحريات العامة بادعاء بأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة إلا بالقدر القانوني الذي يتناسب مع الضرورة والظروف الاستثنائية وإلا كان تصرفه مشوبا بعيب عدم المشروعية مستوجبا الطعن فيه)^(١٢٢).

ومن ذلك نجد إن القضاء في مصر قد استقر على عدها مجرد قرارات إدارية قبل تصديق البرلمان أما بعده فتختص بنظرها المحكمة الدستورية العليا .

وبعد فشل نظرية توسيع اختصاص القرارات التنظيمية للسلطة التنفيذية في إضفاء الدستورية على قوانين التفويض وكذلك تحديد طبيعة القرارات الصادرة بموجبها فوقع أنصارها في خطأ بأنه كيف يفسر قدرة القرارات التفويضية على تعديل وإلغاء القوانين إذا كانت لهذه القرارات قوة القرارات الإدارية العادية فطرح عدة فرضيات منها .

١- وقف مبدأ خضوع القرار التنظيمي للقانون. بموجب هذه الفرضية فإن قانون التفويض يؤدي إلى إيقاف العمل بمبدأ خضوع القرارات التنظيمية للقوانين وقد انتقد هذا الرأي لعدم دستورية وقف العمل بهذا المبدأ^(١٢٣).

ب - التصديق أو الاعتماد السابق:

وبموجب هذه الفرضية فإن قانون التفويض هو بمثابة اعتماد سابق للقرارات التفويضية التي ستصدر عن السلطة التنفيذية والتي تمس القوانين القائمة بالتعديل والإلغاء، وقد انتقد هذا الرأي لأن أكثر قوانين التفويض تشترط عرض القرارات التفويضية على البرلمان بعد إصدارها للتصديق عليها، والأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى التعارض مع هذا الشرط^(١٢٤).

ج - فرضية تجريد القوانين من قوتها القانونية :

وبمقتضاها فإن قانون التفويض سوف يجرد القوانين التي ستنالها القرارات التفويضية من قوتها القانونية وتنزل إلى قوة القرارات الإدارية العادية حتى يمكن إلغاء القرارات التفويضية أو تعديلها وقد انتقد هذا الرأي، لأن السلطة التشريعية لأتملك تنزيل قوة القانون إلى قوة القرارات الإدارية من دون سند دستوري كما إن العمل بذلك يوجب تعيين القوانين التي ستفقد قوتها القانونية على وجه التحديد بواسطة قانون التفويض وهذا خلاف ما جرى عليه العمل، كما إن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى حدوث ازدواج بالنسبة للقوانين التي تتناولها القرارات التفويضية فستكون لها قوة القانون أمام الأفراد والقضاء ولها في الوقت نفسه قوة القرارات الإدارية الاعتيادية أمام الحكومة^(١٢٥).

د - فرضية تجريد القوانين من قوتها القانونية معلقا على شرط :

وبموجب هذه الفرضية ولتلافي عيوب الرأي السابق فإن تجريد القانون من قوته العادية بواسطة قانون التفويض يكون معلقا على شرط تدخل القرارات التفويضية وتعديلها أو إلغاؤها للقانون، وقد انتقد ذلك بنفس ما انتقد به الرأي السابق إذ إن تنزيل قوة القانون سوف يبقى فاقدا سنده الدستوري، كما إن الأمر يتطلب تحديد القانون الذي سوف يفقد قوته القانونية على وجه الدقة^(١٢٦).

أما الرأي الغالب في الفقه فيذهب إلى أنه نتيجة عيوب كل من نظريتي التفويض التشريعي التي تنتهي إلى إن طبيعة وقوة اللوائح التفويضية هي طبيعة وقوة العمل التشريعي، ونظرية توسيع السلطة اللاتحجية التي تنتهي إلى نقيض من ذلك باعتبار إن طبيعة وقوة اللوائح

التفويضية هي طبيعة وقوة العمل الإداري اتجه جانب كبير من الفقه في فرنسا ومصر ،إلى رأي آخر ومضمونه إن اللوائح التفويضية تمر بمرحلتين تختلف خلالهما طبيعتها وقوتها القانونية (١٢٧).

المرحلة الأولى : وهي السابقة على عرض اللوائح التفويضية على البرلمان لإقرارها ،وفي هذه المرحلة تعتبر اللوائح التفويضية أعمالاً تشريعية وذلك من الناحية الموضوعية وتتمتع بقوة القانون ،ومن ثم فإنها تكون قادرة على تعديل وإلغاء القوانين القائمة ،وتمنح تلك اللوائح قوة قانونية من قوانين التفويض ،ولكن نظراً لصدور هذه اللوائح من السلطة التنفيذية ،فإنها تعتبر من الناحية الشكلية قرارات إدارية تخضع بهذه المثابة لرقابة القضاء ،ويمكن للقضاء إذا ما ثبت لديه عدم مشروعيتها بمخالفتها لقانون التفويض إن يحكم بإلغائها شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى (١٢٨)

المرحلة الثانية : وهي المرحلة اللاحقة لعرضها على البرلمان وإقراره لها ،فإن اللوائح التفويضية تتحول إلى قوانين وتصبح أعمالاً تشريعية من الناحية العضوية بالإضافة إلى كونها كذلك من الناحية الموضوعية ،ومادامت قد أصبحت قوانين فإنها لا تخضع في فرنسا لرقابة القضاء ولا يجوز التعرض لها بالإلغاء أو فحص المشروعية ،لأنها خرجت من دائرة القرارات الإدارية التي تسري عليها هذه الرقابة ،ودخلت في نطاق القوانين حيث لا تجري عليها الرقابة ،بينما تقتصر الرقابة عليها في مصر مثل سائر القوانين ،على رقابة الدستورية التي تختص بها المحكمة الدستورية العليا ،وخلاصة هذا الرأي انه بالنسبة للرقابة القضائية ،تعتبر اللوائح التفويضية عملاً إدارياً قبل تدخل البرلمان ولكنها تحوز طبيعة العمل التشريعي بعد إقرار البرلمان لها ،إما في مواجهة القوانين فهي دوماً عملاً تشريعياً قبل وبعد تدخل البرلمان (١٢٩)

المطلب الثاني: القوة القانونية للقرارات الصادرة استناداً للتفويض التشريعي

تعتبر الأوامر التفويضية في فرنسا ، وفقاً للمعيار الشكلي أعمال إدارية من حيث طبيعتها القانونية ،كما يكون لها قوة القانون منذ صدورهما صحيحة ،لأنه بالرغم من عدم النص الصريح على ذلك فإن المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي أخذت بذلك ضمناً ،وهو ما يستفاد من نص

المادة (تدخل عادة في نطاق القانون) وبهذا يكون للعمل القانوني الذي يدخل في نطاق القانون إن يكون له قوة القانون لكي يمكنه تعديل وإلغاء القوانين القائمة، ولذلك يكون للأوامر التفويضية قوة القانون — وهو ما يتفق مع نص المادة (٣٤) وروح العلاقة الجديدة بين البرلمان والحكومة أو بالأحرى بين القانون واللائحة^(١٣٠) لذلك إن اللائحة الأصل أنها عمل إداري من حيث طبيعتها، ولا تتمتع سوى بقوة العمل الإداري وهي أدنى من قوة القانون، ولكن نظرا للظروف الاستثنائية التي تبرر ذلك النظام وطبقا لصريح نص المادة (١٠٨) من الدستور في مصر فإن هذه اللوائح يكون لها قوة القانون^(١٣١).

وفي الواقع فإن هذا الرأي الذي يقوم على التفرقة بين اللائحة التفويضية وقوتها القانونية، فيعترف لها منذ صدورهما إلى سقوطها بطبيعة العمل الإداري وبقوة القانون، ويتفق تماما مع ما ذهب إليه المشرع الدستوري في مصر الذي يعترف لرئيس الجمهورية بسلطات استثنائية وفقا لنص المادة (١٠٨) بإصدار قرارات لها قوة القانون أي إنها من حيث الطبيعة (قرارات) ومن حيث القوة القانونية (لها قوة القانون) وهو ذات الحكم المقرر للوائح التشريعية وفقا للمادة (١٤٧) (١٣٢).

يؤكد ذلك إن لرئيس الجمهورية وفقا لنص المادة (١٠٨) إن يصدر قرارات فردية لها قوة القانون، وهي قرارات يتعين عرضها على البرلمان لإقرارها مثلها في ذلك مثل القرارات اللائحية، ومع ذلك فإنه لا يسوغ القول بأن تدخل البرلمان وإقراره لتلك القرارات الفردية يؤدي إلى تحولها إلى قوانين^(١٣٣).

وعلى ذلك وتطبيقا للمعيار العضوي، فإن اللوائح التفويضية في مصر هي أعمال إدارية بطبيعتها وهي بتلك الصفة تخضع لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها مادامت قائمة، أما قوتها القانونية، فإنها استنادا لنص الدستور وتطبيقا لنظرية الضرورة تتمتع بقوة القانون منذ صدورهما صحيحة، فيكون لها تعديل وإلغاء القوانين القائمة في حدود ما ورد بقانون التفويض ذاته^(١٣٤).

الخاتمة

بحثنا في موضوع التفويض التشريعي وتوصلنا من خلال البحث إلى النتائج الآتية

١- إن المقصود بالتفويض التشريعي قيام البرلمان المختص دستوريا بسلطة التشريع، تفويض بعض اختصاصاته التشريعية، بموضوعات محددة، ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية، استنادا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استنادا إلى قانون التفويض، خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان).

٢- تفرض الدساتير شروط وقيود للتفويض التشريعي وبرز هذه الشروط هي أن يكون البرلمان قائما، وهذا الشرط هو الذي يميز القرارات التفويضية عن غيرها من القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية وتتضمن صلاحيات تشريعية مثل قرارات الضرورة. واخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرارات التفويضية، وتحديد موضوعات التفويض التشريعي تحديدا دقيقا، وذلك باستعمال عبارات واضحة ومحددة، ورغم أهمية هذا الشرط نجد العديد من التفويضات قد صدرت بعبارات غير واضحة، وذات معان واسعة، مما يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة وغير محددة، وتحديد مدة التفويض التشريعي، لأن التفويض التشريعي هو استثناء من الأصل، وبالتالي مؤقت بمدة زمنية معينة ومحددة، ويشترط في العديد من الدساتير أن تتم ممارسة التفويض التشريعي في ظل الظروف الاستثنائية والضرورة، وقد توصلنا بأن مثل هذا الشرط غير ضروري ذلك لأن التفويض التشريعي يمارس لتجنب طول الإجراءات البرلمانية وتعقيدها وللمسائل التي تحتاج إلى السرية والسرعة والخبرة الفنية.

٣- إن القرارات التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية استنادا إلى قانون التفويض هي قرارات إدارية لها قوة القانون، ولكنها تتحول إلى قوانين بعد تصديق البرلمان عليها، لذا فإن هذه القرارات تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري قبل موافقة البرلمان عليها، أما بعد موافقة البرلمان عليها فإنها تتحول إلى قوانين، وبالتالي لا يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري أما

إذا لم يوافق البرلمان على القرارات التفويضية فيزول ما لهذه القرارات من قوة القانون بالنسبة للمستقبل دون ان يكون لها اثر رجعي.

٤- إن الرقابة التي تفرض على السلطة التنفيذية في إنشاء ممارستها للصلاحيات الواردة في قانون التفويض تكون أما رقابة برلمانية أو رقابة قضائية ، والرقابة البرلمانية تتمثل بضرورة إيداع القرارات التفويضية لدى البرلمان للتأكد من التزام السلطة التنفيذية بقانون التفويض، فإذا وافق البرلمان على هذه القرارات تتحول إلى قوانين ، أما إذا لم يوافق فإنه يزول ما لهذه القرارات من قوة القانون بالنسبة للمستقبل ، أما الرقابة القضائية فهي تلكم الرقابة التي يمارسها القضاء على القرارات التفويضية قبل موافقة البرلمان عليها لكونها قرارات إدارية ، ويقوم القضاء بالتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية عند إصدارها القرارات التفويضية بالقيود والشروط الواردة في قانون التفويض، ويقوم القضاء بممارسة الرقابة على دستورية قانون التفويض ، ومدى التزام البرلمان عند قيامه بتفويض السلطة التنفيذية بالقيود الواردة في الدستور.

التوصيات .

١- حظر ما يسمى بإعمال السيادة ، إذ إن وصف احد الأعمال أو القرارات الإدارية بأنه من أعمال السيادة ، يعد من الناحية العملية تحصيلنا لهذا العمل أو القرار من رقابة القضاء وعليه لا يجوز للسلطة التشريعية إن تقر وجود أعمال السيادة .

٢- تدعيم الرقابة القضائية على سلطة إصدار اللوائح التفويضية ، لا يكفي لحماية الحقوق والحريات الفردية ان تتحقق سيادة القانون (إي ضمانات مبدأ المشروعية) لان قيام دولة تخضع للقانون ، وان كان شرطاً أساسياً لضمان الحريات العامة ، إلا انه لا يكفي لهذا الغرض ولا جدال في ان الجزاء لمخالفة مبدأ المشروعية ، والضمان الحقيقي لأعمال هذا المبدأ يتمثل في رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية ومنها سلطة إصدار اللوائح التفويضية وفرض رقابة فعالة على سلطة إصدار اللوائح التفويضية في الظروف الاستثنائية .

٣- نأمل من المشرع الدستوري العراقي إن يأخذ بالتفويض التشريعي لكونه صورة من صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ونرى إن ينص الدستور العراقي على نص شبيه

بنص المادة ((١٠٨) الواردة في دستور مصر لسنة ١٩٧١ ،على أن لا يشترط حدوث ظروف استثنائية لممارسة التفويض التشريعي ،ذلك إن التفويض التشريعي ما هو إلا وسيلة لتجنب الإجراءات البرلمانية وتعقيدها من جهة ،ولتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية لبعض المسائل من جهة أخرى ،واستنادا إلى ذلك نقترح النص الآتي (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ،على أن يكون التفويض لمدة محددة ،وان يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ،ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ،فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون).

الهوامش

١. المعجم العربي الأساسي تأليف وإعداد جماعة من كبار اللغويين العرب بتكليف من المنظمة العربية والثقافة والعلوم، ١٩٩٨، ص ٩٥٥
٢. د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٥
٣. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان، الأردن، ١٩٨٢، ص ٨٦
٤. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٤٩
٥. مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، مصدر سابق، ص ٣٢٨
٦. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٤٩.
٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ٦١ و د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢١٧
٨. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر، ص ١٧٤ وما بعد
٩. د. إبراهيم عبد العزيز شيا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٧٨٥
١٠. د. إبراهيم عبد العزيز شيا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٧٨٦
١١. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧٧
١٢. د. جورج فيدل، بيبير دلفولفيه، المصدر السابق، ص ٢٩٠
١٣. Claude Leclercq: Institutions politiques et droit constitutionnel, deuxieme edition cit op. p 215
١٤. Maurice Duverger. Institutions Politiques. pressers Uniucrsitiores. deference. cit op p246
١٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٠٥-٢٠٦
١٦. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر السابق، ص ٦٦٧
١٧. د. محسن العبودي، النظم السياسية والقانون الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٤٠٦
١٨. د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢١٥
١٩. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٢٣٨-٢٣٩،
٢٠. د. محمود حافظ، القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢٩٠
٢١. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦١٩

٢٢. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، مصدر سابق، ص٤٢٠، مصدر سابق، ص٢٩٠. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢٥٠. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات، مصدر سابق، ص١٧٧-١٧٨.
٢٣. د. إبراهيم عبد شيحا العزيز ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مطبعة الفتح، الإسكندرية ٢٠٠١، ص٧٨٥.
٢٤. د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٣٢٧.
٢٥. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص٢٣.
٢٦. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، ط١، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الرحمن حسن، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص٤١٩.
٢٨. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة الفتح، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٨٧٥.
٢٩. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٧٨٦.
٣٠. د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٣٣٣.
٣١. د. أحمد عبد اللطيف السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص٢٥٣.
٣٢. د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٢٨٦.
٣٣. فاضل جبر لفقة البديري، تفويض الاختصاص التشريع، مصدر سابق، ص٢٣٥.
٣٤. د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٢٧٧.
٣٥. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، مصدر سابق، ص٢٦٥.
٣٦. د. ثروت عبد الهادي ألجواهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٣٧. د. جورج فيدال، ببير دلفوافية، ج١، ط١، ترجمة منصور القاضي للمؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٢٩٠، ٢٠٠٣، ص٢١٦.
٣٨. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين الرئاسي والبرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٧٥٥.
٣٩. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٩٠.
٤٠. د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص١٣٨.
٤١. د. حازم صادق، مصدر سابق، ص٧٥٨-٧٥٩.
٤٢. د. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مصدر سابق، ص٧٨.
٤٣. د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص٤٨٩.
٤٤. د. سامي جمال الدين، مصدر السابق، ص٢٤٩-٢٥٠.

٤٥. د. سامي جمال الدين ،الدعوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩١، ص ٢١٥ .
٤٦. د. سامي جمال الدين ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ،ط١، منشأة المعارف ،الإسكندرية ١٩٨٠، ص ٢١٦
٤٧. د. سامي جمال الدين ،القانون الدستوري ،مصدر سابق، ص ٢٩٠
٤٨. د. سليمان الطماوي ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٨، ص ٤٨٠
٤٩. د. سامي جمال الدين ،القانون الدستوري ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ٤ ، ٢٠٠ ، ص ٣١١
٥٠. د. سامي جمال الدين ،القانون الدستوري ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ٤ ، ٢٠٠ ، ص ٣١١
٥١. د. سامي جمال الدين ،لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٢، ص ٢٣٣ ،
٥٢. د. سامي جمال الدين ،مصدر سابق، ص ٣٠٥
٥٣. د. عبد الحميد متولي ،القانون الدستوري والأنظمة السياسية ،ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٦، ص ٤٢٣
٥٤. د. سليمان الطماوي ،مصدر سابق، ص ٣٢٧
٥٥. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣١٤
٥٦. د. عبد العظيم عبد السلام ، ، مصدر سابق، ص ٢٣٦
٥٧. د. سامي جمال الدين ،القانون الدستوري ،مصدر سابق، ص ٢٩٠
٥٨. د. عبد العظيم عبد السلام ،مصدر سابق، ص ١١٥
٥٩. د. محسن خليل ،مبادئ القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، ص ١٩٧٦، ص ٢١٣
٦٠. د. سعد عصفور ،المبادئ الأساسية لنظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص ١٣٧
٦١. د. سعد عصفور ،النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٠ ، ص ١٣٧
٦٢. د. سامي جمال الدين ، مصدر سابق، ص ٢٤٢
٦٣. د. يحيى الجمل ،مصدر سابق، ص ٣٢٧
٦٤. د. سليمان محمد الطماوي ،مصدر سابق، ص ٤٨٢
٦٥. د. عبد الحميد متولي ،القانون الدستوري والأنظمة السياسية ،ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٦، ص ٤٢٣
٦٦. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ١٩٣

٦٧. سامي جمال الدين، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣١٤
٦٨. د. فتحي فكري، مصدر سابق ، ٣٢٨
٦٩. د. ماجد راغب الحلو ،النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ،الإسكندرية ٢٠٠٥، ص٦٦٥-٦٦٦
٧٠. د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١١٩ -
٧١. د. احمد سلامة بدر ،مصدر سابق، ص ٢٣٧
٧٢. سعد عصفور ،مصدر سابق، ص ٣٢٧
٧٣. د. حازم صادق ،مصدر سابق، ص ٢٤٤
٧٤. د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١٢٣
٧٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ،الإسكندرية ٢٠٠٤، ص ١٩٧
٧٦. د. سامي جمال الدين ،القانون الدستوري ،مصدر سابق، ص ٣١٣
٧٧. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ٢٧٤
٧٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،سلطة مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٠٦
٧٩. د. عصام سليمان ،الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت، ٢٠٠٥ ص ٢١٦ و د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٤.
٨٠. د. علي عبد العال، مصدر سابق ، ص ٣٢١.
٨١. د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ٣٨٦.
٨٢. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢١٠، ص ٤٢٩
٨٣. د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ٢٨٥
٨٤. د. ماجد راغب الحلو ،النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ،الإسكندرية ٢٠٠٥، ص٦٦٥-٦٦٦
٨٥. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر السابق، ص ٦٦٧
٨٦. د. محسن خليل ،النظام الدستوري المصري، الإسكندرية ١٩٨٢، ص ٢١٥
٨٧. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤٣٤
٨٨. د. محمد السناري القانون الدستوري، نظرية الدولة والحكومة مصدر السابق، ص ٥٤٣
٨٩. فارس عبد الرحيم حاتم ،حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون، مصدر سابق، ص ٣٧٥
٩٠. د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مطبعة النوني، الإسكندرية ١٩٨٢، ص ١٤١

٩١. د. دايف غودمية، القانون الإداري، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الأول، مجلة المؤسسة العامة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٦٩، ٣٢
٩٢. د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢١٦
٩٣. د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ٢١١
٩٤. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٢٧٤
٩٥. د. محمد السناري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٥٤٦
٩٦. د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٢١
٩٧. د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص ٤٨٢
٩٨. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات، مصدر سابق، ص ١٧٧-١٧٨
٩٩. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، مصدر سابق، ص ١٧٧
١٠٠. د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٩٢
١٠١. د. فؤاد عبد النبي فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٢٦٤
١٠٢. د. محمد السناري، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٤٩
١٠٣. د. محمود حلمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٣٤
١٠٤. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٥٨٩-٥٩٩
١٠٥. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٣١٠
١٠٦. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر، ص ١٧٤ وما بعدها.
١٠٧. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، مصدر سابق، ص ١٧٤
١٠٨. د. سامي جمال الدين، مصدر السابق، ص ٣١٤
١٠٩. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ١٤٤
١١٠. د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١٩٦
١١١. د. علي عبد العال، مصدر سابق، ص ٣٢١

١١٢. د. عمر حلمي فهمي، ص ٢٦ د. محسن العبودي، النظم السياسية والقانون الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٤٠٦
١١٣. د. عمر حلمي فهمي، ، مصدر سابق، ص ٤٩ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٣٦
١١٤. د. مورييس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص ١٨٧
١١٥. د. هنري رويسون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصدر سابق، ص ٢٤٨
١١٦. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦٥
١١٧. د. رفعت عيد السيد، مصدر سابق، ص ٧٥٤
١١٨. د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٥٢
١١٩. د. ثروت عبد الهادي الجواري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية، مصدر سابق، ص ٢٤٨
١٢٠. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مصدر سابق، ص ٣١٢
١٢١. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢١٧
١٢٢. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ٢١١
١٢٣. د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري- الدستور اللبناني- دار النهضة العربية، بيروت بدون ذكر سنة، ص ٢١٤
١٢٤. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١١٥
١٢٥. د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ١٢٣
١٢٦. شروق أسامة عواد، نظرية التفويض التشريعي، مصدر سابق، ص ٢٥٣
١٢٧. د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢٤٤ د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ١٣٨
١٢٨. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٣٦
١٢٩. د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٢٦
١٣٠. د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٥٧
١٣١. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤٣٤
١٣٢. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مصدر سابق، ص ٢٨٩
١٣٣. زهير شكر، مصدر سابق، ص ٢٩٧
١٣٤. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٢٣

المصادر

١ - المعاجم

١. المعجم العربي الأساسي، تأليف وإعداد جماعة من كبار اللغويين العرب بتكليف من المنظمة العربية والثقافة والعلوم، ١٩٩٨، ص ٩٥٥

٢ - الكتب القانونية

٢. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣
٣. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المقارنة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥
٤. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان، الأردن، ١٩٨٢،
٥. ثروت عبد الهادي ألجواهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥
٦. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩
٧. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، نشأته وتفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٧٨
٨. د. عبد العظيم عبد السلام، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
٩. د. عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠،

١٠. رمزي طه الشاعر ،النظام الدستوري المصري -تطور الأنظمة الدستورية ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٩
١١. زهير شكر ،الوسيط في القانون الدستوري،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت ،١٩٩٤
١٢. سامي جمال الدين ،الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري ،منشأة المعارف،الإسكندرية ،١٩٩١،
١٣. سامي جمال الدين ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ،ط١،منشأة المعارف ،الإسكندرية ،١٩٨٠،
١٤. سامي جمال الدين،لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ،دراسة تحليلية للقرارات والقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا ،منشأة المعارف،الإسكندرية ،١٩٨٢
١٥. سعد عصفور ،المبادئ الأساسية لنظم السياسية والقانون الدستوري ،منشأة المعارف،الإسكندرية ،بدون ذكر سنة الطبع ، ص١٣٧
١٦. سليمان الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية دار الفكر العربي،القاهرة ،١٩٨٢،
١٧. عبد الغني بسيوني،سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لا،بيروت،١٩٩٤
١٨. فؤاد العطار،مبادئ علم الإدارة العامة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٧٤
١٩. فتحي فكري،وجيز القانون البرلماني في مصر ، دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠١٠
٢٠. ماجد راغب الحلو ،النظم السياسية والقانون الدستوري،منشأة المعارف،الإسكندرية ،٢٠٠٥
٢١. محسن خليل ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،منشأة المعارف،الإسكندرية،١٩٨٧

٢٢. محسن خليل ،القانون الدستوري والنظم السياسية ،منشأة المعارف،الإسكندرية،١٩٨٧
٢٣. محسن خليل ،النظم السياسية والقانون الدستوري-الدستور اللبناني-دار النهضة العربية ،بيروت بدون ذكر سنة .
٢٤. محسن خليل ،مبادئ القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ص١٩٧٦،ص٢١٣
٢٥. محسن خليل،النظام الدستوري في مصر،مطبعة النوني،الإسكندرية ،١٩٨٢
٢٦. محمد السناري، القانون الدستوري، دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٨٢
٢٧. محمد عبد الحميد أبو زيد،مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،بدون سنة نشر
٢٨. محمد فؤاد مهنا ،القانون الإداري،دار الفكر العربي،القاهرة ،١٩٨٣،ص٣٢١
٢٩. محمود حلمي ،النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ،القاهرة ،١٩٦٥،
٣٠. محمود محمد حافظ ،الوجيز في القانون الدستوري،ط٣،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٩
٣١. مصطفى أبو زيد فهمي ،الدستور المصري فقها وقضاء،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،١٩٦٦،ص٣٢
٣٢. د.٣١ محمد عبد الحميد أبو زيد ،توازن السلطات ورقابتها ،مطبعة النسر الذهبي،القاهرة ،١٩٨٢
٣٣. مصطفى أبو زيد فهمي،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ،٢٠٠٦
٣٤. مصطفى أبو زيد فهمي،الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٩
٣٥. مورييس دوفرجية ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ،ترجمة د.جورج سعد ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،بيروت،١٩٩٢

٣٦. هنري رويسون ،المجلس الدستوري،ترجمة محمد وطفة ،ط١،المؤسسة الجامعية

للدراستات والنشر

٣٧. يحيى الجمل،القانون الدستوري،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٨٥

٣٨. يحيى الجمل،النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ،دار النهضة العربية

،القاهرة ،بدون ذكر سنة النشر

٣- الاطاريح

١- فؤاد عبد النبي فرج،رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ،أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ،١٩٩٥

٢- شروق أسامة عواد،نظرية التفويض التشريعي ، أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ،

٣- احمد عبد اللطيف السيد،رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق ،جامعة القاهرة ،١٩٩٦

٤- الرسائل

١- مروان محمد محروس ،تفويض الاختصاص التشريعي ،رسالة ماجستير ،كلية القانون ،جامعة بغداد،٢٠٠٠

٢- فاضل جبر لفقة البد يري ،تفويض الاختصاص التشريعي ،رسالة ماجستير،كلية القانون،جامعة بابل،١٩٩٦

٣- فارس عبد الرحيم حاتم ،حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون (دراسة مقارنة)رسالة ماجستير ،كلية القانون ،جامعة بابل،٢٠٠٣،ص١٣٦

٥- البحوث

- ١- د. دايف غودمية ، القانون الإداري ، مجلة القانون العام وعلم السياسية ، العدد الأول ، مجلة المؤسسة العامة للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ ،

٦ - المصادر الفرنسية

- 1-Maurice Duverger. Institutions Politiques .pressers Uniucrsitiores
.deference. 1973.P246
- 2--Claude Leclercq: Institutions politiques et droit constitutionnel,
deuxieme edition, paris, 1977.P215

Summary

The activity of the state increased in the modern times due to the change of its function from (Guarded state) to (Interference state) this increase in activity affected the three general powers (legislative, executive, and judicial powers) from the state and their relationship with each other. the legislative power became incapable to follow the speed changes in political, social, and economical situations and problems. at the same time, the executive power was extended rapidly. With an increasing number of ministries and general establishments. Several methods were suggested to organize and harmonize the order between the three powers. one of them (Empowered legislative) which means (the parliament resigned some of its legislative power to the executive power in order to speed its function)

Empowered legislative is the subject of this thesis due to its importance. since it will give the executive power the right to form laws according to its wishes. with the presence of the parliament

The legislative work of executive Authority in the existence of parliament

BY

P.Dr. Rafee Khider Saleh Shubar

Hind Kamel Abd Zaid