

التفويض التشريعي Legislative Authorization دراسة مقارنة A Contrastive Study

م. سناء عبد طارش

كلية المنصور الجامعة / قسم القانون

مستخلص البحث:

ان قيام الدولة على سلطات ثلاث مستقلة، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية يعد اساس مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه المبادئ الديمقراطية الحديثة ذلك أن تركيز هذه السلطات فيما يبدو واحدة أو الجمع بينها باي طريقة يؤدي إلى الاستبداد، ولكن الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات في الظروف الاستثنائية قد يستوجب اعطاء السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة سلطات تشريعية على النحو الذي يؤدي إلى التضحية والمبادئ الدستورية والقانونية طالما كان ذلك من مقتضيات مصلحة الدولة. فالدولة قد تتعرض لظروف استثنائية غير عادية تهدد وجود الدولة واستمرارها كان يهددها خطر حرب داخلية أو خارجية أو قد تنتج هذه الظروف عن كوارث طبيعية الامر الذي يتوجب معه اتخاذ تدابير عاجلة وسريعة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية وذلك بواسطة تشريعات توضع خصيصاً لهذا الغرض، والتي قد تختلف في طبيعتها ومداهها عن التشريعات التي تطبق في الظروف العادية، لانها تجد اساسها في حالة الضرورة التي تقتضي بان سلامة الشعب فوق القانون، وباعتبار أن القانون هو وسيلة للمحافظة على امن الدولة وحسن سير مراقفها العامة، ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية ستجمع بين يديها الوظيفة التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾، لذا درجت دساتير العالم على التهيؤ لهذه الظروف، عن طريق ايجاد نصوص دستورية تكفل مواجهتها، عن طريق مجموعة من الإجراءات تقوم بها الدولة، للحفاظ على سلامتها.

المقدمة Introduction

نصت الدساتير الحديثة على أن تقوم السلطة التشريعية من دون سواها بوظيفة التشريع دون أن يكون لها التنازل عن هذه المهمة لغيرها من السلطات أو حتى إنابتها في ذلك، وذلك تقديساً لمبدأ الفصل بين السلطات. غير أن السلطة التنفيذية تلجأ إلى ممارسة الوظيفة التشريعية على الرغم من وجود البرلمان وانعقاده لمواجهة ظرف استثنائي معين لا ينتظر بطء إجراءات البرلمان وتعقيده، فضلاً عن التطورات الحديثة التي ترتب على التقدم العلمي والتكنولوجي الكبيرة، فلم تتمكن البرلمانات من مجاراتها خاصة وأن معظم التشريعات أصبحت معقدة وتحتاج خبرة فنية متخصصة تعجز البرلمانات عن فهمها، إلا أن البرلمانات لم تجد نفسها في تلك الشجاعة على تحمل المسؤولية التصدي لهذه الموضوعات التي تضيف إلى الشعوب أعباء وتضحيات ترفضها أو ترغب عنها، ذلك لأن معظم التشريعات التي توضع لمواجهة الازمات تتسم بطابع القوة وعدم الشعبية، فالبرلمان يجد نفسه في بعض الاحيان عاجزاً عن التشريع السريع في بعض الامور التي تتطلب مثل هذا التشريع، ولذا تلقي البرلمانات أو تفوض السلطة التنفيذية عبء تحمل هذه المسؤولية وإصدار هذه التشريعات واتخاذ تلك الإجراءات وعرض الأمر على البرلمان بعد ذلك لينظر فيها ويقرها⁽²⁾، وقد عرفت هذه التشريعات باسم اللوائح التفويضية وهنا نجد البرلمان يفوض السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة في ممارسة الوظيفة التشريعية فيحل بذلك رئيس الدولة محل البرلمان في مباشرة هذه الوظيفة في الحدود التي بينها قانون

التفويض ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات رئيس الدولة خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان ويكون لها أن تنشئ أو تعدل قواعد قانونية قائمة تعالج موضوعات معينة منصوص عليها في قانون التفويض^(٣). وعلى الرغم مما تشكله اللوائح التفويضية من خطورة خاصة لأنها تسمح للسلطة التنفيذية بأن تحل محل السلطة التشريعية في الولاية المقررة لها أصلاً، إلا أنه أسلوب اضطرت السلطة التشريعية في معظم دول العالم إلى الالتجاء إليه بسبب الظروف الاستثنائية التي تواجهها وخاصة الأزمات الاقتصادية الحادة^(٤). ويحق للقضاء أن يباشر رقابته على القرارات التي تصدر استناداً إلى ذلك التفويض وذلك لضمان عدم تعسف الحكومة في استخدام سلطاتها الاستثنائية، وبالتالي يقضي بالجزاء المقرر إذا ثبت للقضاء عدم مشروعية تلك القرارات^(٥).

إشكالية موضوع البحث:

إن عدم النص على التفويض التشريعي في دستور عام ٢٠٠٥ يعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه فالتفويض التشريعي يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين عن طريق مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال صنع التشريع، لأن البلد من الممكن أن تتعرض لكارثة طبيعية أو حروب مما يتطلب الأمر استصدار تشريع خاص لمعالجة الموقف وقد تحدث صعوبة في تحقيق النصاب القانوني لإصدار تشريع معين لمعالجة المواقف المتأزمة، فإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التفويضية هو الأسرع والأفضل والأنسب للظروف الراهنة مما لو قامت السلطة التشريعية بإصدار قانون يعالج هذه الظروف والحالات. مع ضرورة ملاحظة أن موقف المشرع الدستوري في عدم النص على التفويض التشريعي كان جزءاً من فلسفة النظام الدستوري في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ لترجيح كفة السلطة التشريعية على بقية السلطات العامة، إلا أن الاعتبارات العملية والتطورات الاستثنائية التي حدثت في العراق بعد صدور دستور ٢٠٠٥ أوجدت ضرورة الأخذ بالتفويض التشريعي.

منهج البحث:

اعتمدنا من خلال هذا البحث على المنهج التحليلي والمنهج المقارن، فمن خلال المنهج التحليلي تطرقنا إلى تحليل القوانين ذات العلاقة بالموضوع بغرض التوصل إلى معالجة سليمة للموضوع، كذلك اتبعنا المنهج المقارن بمقارنة بين أنظمة وقوانين أكثر من دولة كمصر وفرنسا.

هيكلية البحث:

سيتم تقسيم موضوع البحث على مبحثين سنتناول في المبحث الأول منه ماهية التفويض التشريعي، والذي نقسمه إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول منه مفهوم التفويض التشريعي، أما المطلب الثاني فنتناول فيه دراسة نطاق التفويض التشريعي، ثم نبين أخيراً موقف الدساتير محل الدراسة منه في مطلب ثالث أما المبحث الثاني فسنتناول فيه موضوع ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في إصدار اللوائح التفويضية والذي قسمتها إلى ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الأول ظروف ممارسة التفويض التشريعي وموضوع التفويض ومدته، وفي المطلب الثاني تناولنا الشرط المتعلق بمصادقة البرلمان على اللوائح التفويضية والجهة المختصة بإصدارها وفي المطلب الثالث تناولنا

الشرط المتعلق بطلب الحكومة الإذن بالتفويض من البرلمان والشروط المتعلقة بالمفوض والمفوض إليه.

المبحث الأول : ماهية التفويض التشريعي

What is Meant by Legislative Authorization

إن المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني الفصل المطلق بينها، وإنما يقوم على أساس الفصل المرن القائم على روح التعاون وإقامة العلاقة بين السلطات على أساس من التعاون والتوازن الذي من شأنه تحقيق الهدف المنشود من هذا المبدأ وبالتالي كان لا بد من منح السلطة التنفيذية حق ممارسة العمل التشريعي من خلال وسائل مختلفة وأبرز هذه الوسائل التفويضي التشريعي، وسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نبين في الأول منه مفهوم التفويض التشريعي، ثم نخرج إلى بيان نطاق التفويض التشريعي في مطلب ثان، ثم نبين أخيراً موقف الدساتير محل الدراسة منه في مطلب ثالث.

المطلب الأول : مفهوم التفويض التشريعي

Concept of Legislative Authorization

يقصد بظاهرة التفويض التشريعي تنازل البرلمان عن جانب من اختصاصه التشريعي في موضوعات محددة ولمدة محددة، واسناده إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة تباشره عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون فتحل السلطة التنفيذية محل البرلمان في مباشرة جزء من سلطاته التشريعية في الحدود التي بينها قانون التفويض^(٦)، واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان^(٧).

غير أن البعض الآخر عرفه بأنه حلول الرئيس محل البرلمان في مباشرة الاختصاصات التشريعية في الحدود التي بينها قانون التفويض، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات الرئيس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان^(٨).

وعرفه البعض الآخر بأنه قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون التفويض خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان^(٩).

أما في نطاق القانون الإداري فإن التفويض يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي^(١٠)، ممارسته جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر ولا يمكن من حيث الأصل لسلطته أن تتعرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو اللوائح إلا إذا وجد نص يجيز هذه التفويضات^(١١).

المطلب الثاني : نطاق التفويض

Scope of Authorization

تعد اللوائح التفويضية سلطة استثنائية تستطيع السلطة التنفيذية بموجبها أن تعدل أو تلغي القوانين القائمة كما لها سلطة التشريع في موضوعات غير لائحية ولا يقصد بذلك أن السلطة التنفيذية تستطيع تنظيم أي موضوع عن طريق هذه اللوائح بحرية مطلقة وإنما سلطتها مقيدة زمنياً وموضوعياً^(١٢)، وهو ما سنبينه تباعاً:

الفرع الأول: القيد الزمني

إن اللجوء إلى المراسيم كطابع استثنائي لم يكن موضوع شك في نظر واضعي الدستور الفرنسي، وذلك لكون هذا الإجراء مؤقتاً وتبرره ضرورات ظرفية، فاللوائح التفويضية في فرنسا تنقيد بالمدة المحددة في قانون التفويض بحيث إذا ما انقضت هذه المدة، انتهت معها سلطة إصدار اللوائح التفويضية، ومع ذلك فإن صلاحية إصدار هذه اللوائح تنتهي قبل انتهاء مدة التفويض، وذلك عند انتهاء مدة نيابة البرلمان الذي أقر قانون التفويض، وكذلك عند حل البرلمان، كذلك تنتهي مدة التفويض عند تغير الحكومة، ذلك لأن التفويض يمنح على أساس لبرنامج الحكومة وذلك لتنفيذ برنامجها، إلا أن مجرد التعديل الوزاري لا يؤدي إلى ذلك الأثر، إذ لا يتغير برنامج الحكومة في هذه الحالة، كذلك فإن مدة التفويض تنتهي بعدول الحكومة عن الاستمرار في تنفيذ برنامجها الذي حصلت من أجله على التفويض^(١٣). أما فيما يتعلق بالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ فلم يشير إلى اجازة التفويض التشريعي^(١٤).

الفرع الثاني: القيد الموضوعي

نصت المادة (٣٧ و ٣٤) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ على بيان المجالات التي لا يجوز تنظيمها الا بقانون، وهي محددة عل سبيل الحصر، كذلك بيان الاختصاص اللائحي للحكومة، وعلى الرغم من اتساع السلطة اللائحية للحكومة، فإنه يمكن للبرلمان تفويضها في بعض اختصاصاته، حيث تعتبر اللوائح التفويضية سلطة استثنائية تستطيع الحكومة بموجبها ممارسة سلطة التشريع، إلا أن الدستور الفرنسي وفي المادة (٣٨) منه قد حدد مجالاً معيناً للقانون لا يمكن تجاوزه والتي تبيح إصدار الأوامر بإجراءات والتي ترد عادة في نطاق القانون، والذي يفيد أن المشرع الدستوري اباح التفويض في النطاق المحدد للقانون، بحيث يمكن للأوامر التفويضية أن تتدخل في الموضوعات المحددة للقانون^(١٥). إلا أن المادة سابقة الذكر لم تحدد نطاق هذا التفويض، واوردت عبارة (إصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون لتنفيذ الحكومة برنامجها).

وعلى هذا اختلف الفقه حول نطاق التفويض، فقرر بعض الفقه^(١٦)، أن التفويض إنما يرد على نطاق القوانين البرلمانية العادية دون نطاق القوانين الأساسية، ذلك أن هذه القوانين تخضع في إصدارها أو تعديلها لقواعد أو إجراءات نص عليها الدستور، تختلف عما هو عليه في القوانين العادية. وعليه فإنه لا يجوز أن يرد التفويض التشريعي على الموضوعات التي تدخل في نطاق القوانين الأساسية، على الرغم من أن نص المادة (٣٨) لم يقضي بذلك صراحة وهذا ما قرره بعض الفقه مستندين في ذلك إلى العديد من الحجج^(١٧). كذلك يلاحظ أن المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد نصت على إجراءات خاصة لإقرار القوانين الأساسية تحول دون اللجوء إلى نص المادة (٣٨) لإغفالها القواعد الخاصة التي نص عليها الدستور، وبخلاف اتباع تلك الإجراءات فإنها تؤدي إلى تعطيل حكم المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي، خاصة فيما يتعلق بالإجراء الخاص بالأغلبية البرلمانية المتطلبه لإقرار هذه القوانين وكذلك فيما يتعلق بعرضها على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقتها للدستور^(١٨). ويلاحظ أن نطاق القوانين الأساسية يتعلق بموضوعات مثل تحديد كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، وتنظيم القضاء، وتحديد عدد أعضاء كل من مجلسي البرلمان وشروط ترشيحهم ومكافئاتهم وتحديد مدة كل من مجلسي البرلمان، وبذلك فإنه لا يمكن إيجاد رابطة تتعلق

بموضوع نطاق القوانين الأساسية، وبين برنامج الحكومة المراد تنفيذها والحصول على التفويض بشأنها، فكل موضوعات القوانين الأساسية غير قابلة للتفويض، وبذلك فإن النطاق المخصص للقانون هو أمر موجود في فرنسا وقائماً في ظل دستور ١٩٥٨ وهو ما يتمثل بالقوانين الأساسية^(١٩). أما الجانب الآخر من الفقه^(٢٠)، فقد ذهب إلى إمكانية التفويض في جميع المسائل التي تختص بها القوانين بنوعها بحيث يتناول التفويض التشريعي الموضوعات الواجب تنظيمها بقوانين أساسية، واستند هذا الرأي إلى أن المادة (٣٨) ذكرت عبارة (لتنفذ الحكومة برنامجها) وهي عبارة عامة لا تحمل في طياتها أي تحديد للمسائل محل التفويض مما يؤدي إلى اتساع مجال التفويض، مع إمكانية التفويض في الموضوعات التي يختص القانون بتنظيمها، ليشمل الموضوعات التي يتم تنظيمها بقوانين أساسية، مما يؤدي إلى اختفاء النطاق المختص للقانون، كذلك يلاحظ أن اصطلاح (أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون) ورداً مطلقاً ومن ثم لا يجوز تخصيصه فضلاً عن أن الدستور قد نص على طريقتين لإقرار القوانين فهي تقرر أما عن طريق البرلمان على وفق المادتين (٣٤ - ٤٦) وتشمل العادية والأساسية، كما يمكن أن تعد وفقاً للمادة (٣٨) وذلك عن طريق الحكومة وقد تكون قوانين عادية أو أساسية إلا أن هذا الخلاف انتهى إلى قصر نطاق الأوامر التفويضية على الموضوعات التي تضمها القوانين العادية فقط^(٢١)، وبذلك يقتصر التفويض التشريعي على موضوعات القوانين العادية، وعدم شموله للقوانين الأساسية، نظراً لكون التفويض ذو طبيعة يكون فيها في حال تلازم مع الظروف الاستثنائية حيث أن موضوعاتها لا تتحمل إجراءات إصدار القوانين العادية. من خلال ما تقدم نستنتج أن المادة (٣٨) قد جاءت لتوسيع الاختصاص اللائحي للحكومة، وبذلك تكون هذه المادة تعديل للحدود الفاصلة بين اللائحة والقانون باستثناء الموضوعات التي ورد فيها نص في الدستور بتحديد السلطة المختصة بمباشرتها، وهي الموضوعات التي لا بد أن تنظم بقوانين أساسية.

المطلب الثالث: موقف الدساتير محل الدراسة من التفويض التشريعي

Position of the Constitutions under Study by Legislative

Authorization

إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة التشريعية دون سواها تقوم بوظيفة التشريع ودون أن يكون لها التنازل عن هذه المهمة لغيرها من السلطات أو حتى إنابتها في ذلك، إلا أن هناك تطورات حديثة ترتبت نتيجة التقدم العملي، والتكنولوجي والتي ازدادت بصورة كبيرة بموجبها لم تتمكن البرلمانات من مجاراتها خاصة إذا ما علمنا أن التشريعات أصبحت معقدة وتحتاج إلى خبرة فنية متخصصة تعجز البرلمانات عن فهمها، وبالتالي لم تتمكن السلطة التشريعية من التصدي لهذه الموضوعات لكونها تضيف أعباء وتضحيات على الشعوب تباي البرلمانات التصدي لها، لذا عملت البرلمانات على إلقاء ذلك على عاتق السلطة التنفيذية بتحملها هذه المسؤولية. لذا سوف نقوم ببيان موقف الدساتير محل الدراسة من موضوع التفويض التشريعي وكما يلي:

الفرع الأول : التفويض التشريعي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

Legislative Authorization in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005

أخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بمبدأ الفصل بين السلطات مع إمكانية التعاون بينهما، فقد أناط السلطة التشريعية مجلس النواب استناداً لنص المادة (٤٨) من الدستور وأوكل السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً للمادة (٦٦) من الدستور والتي نصت على أن (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) وأيضاً منح الدستور مجلس النواب حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وقد منح أيضاً السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب وبهذا لم يعد رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور يجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما فيما يتعلق بتفويض الاختصاص فإن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتضمن أي نص يجيز التفويض التشريعي^(٢٢)، عن طريق تفويض السلطة التشريعية جانب من اختصاصها الدستوري في تشريع القوانين إلى السلطة التنفيذية عندما توجد أسباب واقعية وقانونية تبرر قيام السلطة التنفيذية وضع قواعد قانونية عن طريق قرارات لها قوة القانون خلال فترات انعقاد البرلمان^(٢٣) سواء أكان هذا التفويض إلى رئيس الجمهورية أم مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء، ويعلل البعض عدم إمكانية تفويض مجلس النواب اختصاصه التشريعية لرئيس الجمهورية، فيعود ذلك إلى تحول العراق بموجب الدستور النافذ من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني حيث أن النظام البرلماني يكون فيه رئيس الجمهورية منصبه شرفياً فخرياً، وتؤول السلطات في ظل هذا النظام إلى مجلس الوزراء على العكس من النظام الرئاسي الذي يكون فيه السلطات إلى رئيس الجمهورية، لذا فلم نجد أي نص يجيز تفويض الاختصاص التشريعي من قبل مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية في ظل دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، وإذا ما حدث ذلك فإنه تثار مسألة الرقابة على دستورية القوانين أمام المحكمة الاتحادية العليا.

وفي حالة قيام رئيس الجمهورية إصدار أي قرار أو مرسوم جمهوري يحمل في طياته عناصر القانون فإنه يعتبر صورة من صور عدم الاختصاص الجسيم، وذلك يعتبر القرار منعدم ولا يرتب أي أثر قانوني ولا يخضع للتحسين بفوات ميعاد الطعن، كونه لا يحق له دستورياً مباشرة هذا الاختصاص لعدم النص عليه ضمن أحكام الدستور، وبالتالي فإن إقحام رئيس الجمهورية باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية استناداً إلى نص المادة (٦٦) من الدستور في الاختصاصات التشريعية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي تم التأكيد عليه بموجب نص المادة ٤٧ من الدستور، لذا يعد عمل الرئيس اعتداء على مبدأ المشروعية من خلال إصدار قرارات إدارية في مسائل لا يمكن التصدي لها إلا بقانون^(٢٤). أما فيما يتعلق بإمكانية تفويض الاختصاص من قبل مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء فلا نجد أي نص يدل على جواز هذا التفويض سواء أكان نصاً صريحاً أم ضمنياً، وبالتالي لا يجوز ممارسة هذا الاختصاص التشريعي لأن الدستور قد سكت عنه، وبما أن التفويض التشريعي يحتاج إلى نص صريح في الدستور والدستور لم ينص على هذا الأمر لذلك لا يجوز ممارسة هذا الاختصاص التشريعي في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ إلا أنه قد تواجه السلطة التنفيذية صعوبات أو أزمات خطيرة تمر بها الدولة، وتعرض تنفيذ برامجها، لذا ندعو المشرع العراقي أن يأخذ

بالتفويض التشريعي وعدم اشتراط حدوث ظروف استثنائية لأن التفويض يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين عن طريق مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال صنع التشريع، ومن أجل تجنب طول الإجراءات البرلمانية وتعقيدها من جهة، خاصة في ظل التجاذبات السياسية التي تكتنف عمل مجلس النواب، ومن أجل توفير الخبرة الفنية التي يعجز مجلس النواب عن توفيرها والسرعة اللازمة لمواجهة الظروف المختلفة مع ضرورة ملاحظة أن موقف المشرع الدستوري في عدم النص على التفويض التشريعي كان جزء من فلسفة النظام الدستوري في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ لترجيح كفة السلطة التشريعية على بقية السلطات العامة. وهنا يلاحظ الباحث أن عدم النص على التفويض التشريعي في دستور عام ٢٠٠٥ يعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه، لأن البلد من الممكن أن تتعرض لكارثة طبيعية أو حروب مما يتطلب الأمر استصدار تشريع خاص لمعالجة الموقف وقد تحدث صعوبة في تحقيق النصاب القانوني لاصدار تشريع معين لمعالجة المواقف المتأزمة، كذلك فإن السلطة التنفيذية وبحكم نشاطها مع الجمهور ومعرفتها بدقائق الامور فهي الأقرب من السلطة التشريعية للجمهور ومعالجة هذه الحالات الطارئة، فاعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التفويضية هو الأسرع والأفضل والأنسب للظروف والاحالات، لذا يجب إضافة النص الآتي لتعرض دستور العراق (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب 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 له بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم يعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون).

الفرع الثاني : التفويض التشريعي في دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤

Legislative Authorization in the Constitution of the Republic of Egypt of 2014

إن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ لم يتضمن أي إشارة أو نص قانوني صريح على حق رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح التفويضية على العكس من دستور ١٩٧١^(٢٥)، مفضلاً بذلك أن يبقى مجال الحقوق والحريات محجوزاً للمشرع، إلا أنه يلاحظ وفي ظل المتغيرات والاحداث التي من الممكن أن تتعرض لها البلاد في ظل الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية كان لا بد من منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح التفويضية التي تكون لها قوة القانون لمواجهة مختلف الظروف، سواء أكان عن طريق منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضرورة، ومنح رئيس مجلس الوزراء سلطة اصدار لوائح التفويض. وبما أن مجال الحقوق والحريات يجب أن يظل مجالاً محجوزاً للمشرع وبمناى عن التنظيمات الإدارية، لذا يجب أن لا يتم التوسع في المجال اللائحي في ظل الظروف الاستثنائية، ذلك أن الخروج على هذا المبدأ في ظل الظروف غير عادية يجب أن يكون في أضيق الحدود، وفي ظل وجود ضمانات قوية للحقوق والحريات العامة، على العكس من إمكانية توسيع مجال اللائحة ونطاق تطبيقها في ظل الظروف العادية.

الفرع الثالث : التفويض التشريعي في دستور فرنسا لعام ١٩٥٨

Legislative Authorization in the Constitution of France of 1958

إن السلطة التشريعية في فرنسا لم تعد قاصرة على البرلمان وحده دون اشتراك السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على المجالات المحددة للقانون حيث أصبح المجال التشريعي للبرلمان محدداً لمجالات خاصة يتولى تنظيمها بموجب قانون، أما ما يخرج عن النطاق المحدد للقانون فتختص به الحكومة متمثلة بمجلس الوزراء بما له من سلطة لائحية^(٢٦)، وبذلك أصبحت الحكومة مشاركة للبرلمان في صنع التشريع بشكل واضح ولموس، ومن خلال ذلك أصبح المجال التنظيمي المخصص للبرلمان محدداً على سبيل الحصر وما يخرج عنها سيكون السلطة التنفيذية تنظمه من خلال السلطة اللائحية وقد عالج المشرع الدستوري الفرنسي التفويض التشريعي^(٢٧) المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وتعتبر هي الأساس في هذا المجال^(٢٨)، حيث نصت على أنه (يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها وتصدر المراسيم من مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة، وسوف تدخل حيز التنفيذ فور نشرها ولكنها تسقط في حال الفشل عرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التمكين، ويتم التصديق عليها فقط بعبارات واضحة بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً الا بمقتضى قانون من البرلمان وذلك في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون). ومن خلال النص السابق نلاحظ قيام الحكومة بمهمة التشريع في المجال المخصص للسلطة اللائحية وهذا ما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على صنع التشريع، وقد أصبح التفويض التشريعي دستورياً إذا انه وبعد أن حدد دستور ١٩٥٨ نطاق القانون على نحو معين لا يستطيع تعديله، إلا أنه قرر امكانية تفويض البرلمان للحكومة في النطاق المحدد على الوجه الذي تتطلبه المادة (٣٨) من الدستور، وهنا نلاحظ أن الحكومة تستطيع إصدار اللوائح التفويضية في المجال المحدد للمشرع العادي في وقت لا يستطيع فيه المجلس النيابي أن يتعدى المجال المخصص له دستورياً^(٢٩). ويتضح من نص المادة (٣٨) سابقة الذكر أن مجلس الوزراء هو الجهة الذي يتولى تقديم طلب التفويض إلى البرلمان وفقاً لما تقرر من حاجة، ويخضع تقدير هذا الطلب والبت فيه لموافقة البرلمان وحده باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ولم يتطلب النص الدستوري الفرنسي الحصول على أغلبية خاصة للموافقة على طلب التفويض الأمر الذي يعني الاكتفاء بالحصول على الأغلبية العادية للإذن للحكومة بإصدار مراسيم تفويضية خلال مدة معينة يتم النص عليها في قانون التفويض الصادر عن البرلمان من أجل مساعدة الحكومة على تنفيذ برامجها^(٣٠). ونظراً لأهمية التفويض التشريعي فقد أخذ الدستور الفرنسي به، إلا أنه أحاطه بعدة إجراءات لضمان تحقيق الغرض منه وعدم اطلاق سلطة الحكومة في ممارسته كيفما تشاء^(٣١)، حيث وضع المشرع العديد من الضوابط فإلى جانب اختصاص الحكومة بتقديم طلب التفويض، من أجل تنفيذ برامجها، فإن مجلس الوزراء ذاته هو من يصدر المراسيم بقوانين التفويضية، ولا يكون ذلك إلا بعد اخذ رأي مجلس الدولة.

أما فيما يتعلق بنطاق التفويض فإن المجلس الدستوري قد استبعد من نطاق التفويض التشريعي فكرة القوانين الأساسية، وذلك على اعتبار أن المادة (٣٨) تتيح للحكومة التفويض في الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون، إلا أن هذه اللوائح لا يمكن أن تتعرض للموضوعات التي تنظمها بقوانين اساسية، ذلك أن هذه القوانين تخضع في إصدارها أو تعديلها لقواعد وإجراءات نص عليها دستور، تختلف عما هو عليه في القوانين العادية و عليه لا يمكن التفويض في الموضوعات التي يجب تنظيمها بقوانين أساسية^(٣٦). وذلك على اعتبار أن القوانين الأساسية تتعلق بموضوعات دستورية وتكمل نصوص الدستور، وتصدر بناء على احالة المشرع الدستوري ووفقاً لإجراءات وأوضاع خاصة لدى مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها وفحص دستوريها، تختلف عن إجراءات وأوضاع القوانين العادية وتعتبر الأوامر التفويضية نافذة من تاريخ نشرها، حيث يكون لها قوة تعديل وإلغاء القوانين النافذة، وقد اشترط المشرع الدستوري أن الإجراءات المتخذة بناء على تفويض التشريع لا تكسب الصفة القانونية، إلا بعد تصديق البرلمان عليها، حيث اشترط المشرع على الحكومة عرض الأوامر أمام البرلمان خلال أجل محدد، وعند عدم العرض خلال المدة المحددة تزول آثارها القانونية، كذلك يلاحظ أن بعد انتهاء المدة المحددة فإنه لا يجوز للحكومة تعديل ما أصدرته من مراسيم بموجب قانون التفويض بل يكون ذلك من اختصاص المشرع العادي^(٣٧). إلا أن الفقه الفرنسي قد اختلف بشأن تحديد الصيغة القانونية للقرارات التفويضية، فيرى الجانب الأول^(٣٨) إلى أن القرارات التفويضية قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري طيلة فترة التفويض، كونها قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها وقوتها القانونية كونها صادرة من السلطة التنفيذية. أما الجانب الآخر^(٣٩) فيرى أن القرارات التفويضية تعد من الأعمال التشريعية وتتمتع بقوة القانون، ولها بالتالي صفة التشريع من تاريخ نشرها حتى في حالة مخالفتها لقانون التفويض، وقد سبب هذا الجانب، لأن هذه الاعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية حيث لم يكن لهذه الأوامر الطابع التشريعي، نتيجة قدرتها على تعديل القوانين النافذة أو ورودها ضمن النطاق المحتجز للقانون، بل يثبت لها هذه الصفة أيضاً نتيجة عدم قابليتها للتعديل أو الإلغاء بعد انتهاء مدة التفويض إلا بقانون من قبل البرلمان. أما الجانب الاخير^(٤٠) فإنه يرى ضرورة التمييز بي القرارات التفويضية بحسب المراحل التي تمر بها هذه اللوائح، حيث تمتع اللوائح التفويضية في كل مرحلة من مراحلها بقوة قانونية تختلف عن الأخرى، ففي المرحلة الاولى وهي السابقة على التصديق البرلمان على اللوائح التفويضية الصادرة من الحكومة، وتبدأ المرحلة من لحظة اصدار السلطة التنفيذية لهذه اللوائح، وتنتهي لحظة عرضها على البرلمان، فإنها تعد أعمال إدارية يمارس عليها مجلس الدولة رقابته، إلا أنها تعد أعمالاً تشريعية من الناحية الموضوعية ذلك أنها تتمتع بقوة القانون كما تستطيع الغاء أو تعديل القوانين النافذة لاكتسابها الصفة التشريعية. أما المرحلة الثانية تبدأ من لحظة تصديق البرلمان على اللوائح حيث تتحول نتيجة هذا التصديق إلى أعمال تشريعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية، ثم تخرج بذلك عن مجال الرقابة القضائية التي تخضع لها القرارات الإدارية، ولأنها تكسب الطابع التشريعي^(٤١). وقد اخذ قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الرأي^(٤٢). وهذا ما يؤيده الباحث من الآراء.

المبحث الثاني: ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في إصدار اللوائح التفويضية

Regulations of Practicing Executive Authority of its Competence to Issue Authoritative Procedures

إن التفويض أما أن يكون إدارياً^(٣٩)، أو تفويضاً تشريعياً إذا تعهد بموجبه السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها الأعلى، في الحدود التي ينص عليها الدستور. ويمثل التفويض التشريعي استثناء على الأصل العام بممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، وعلى ذلك فإن هذا الاستثناء يجب أن يلتزم بالشروط والضوابط التي رسمها الدستور دون الخروج عليه، لذلك لا بد من بيان الشروط والضوابط التي يجب على السلطة التشريعية (المفوضة) والسلطة التنفيذية (المفوضة اليه) مراعاتها، لذا سوف نبين هذه الضوابط تباعاً:

المطلب الأول: ظروف ممارسة التفويض التشريعي وموضوع التفويض ومدته

Conditions of Legislative Authorization Practicing and the Subject and Duration of Authorization

سوف نبين في هذا المطلب شرطين من شروط التفويض وهي كالاتي:
الفرع الأول: ظروف ممارسة التفويض التشريعي

Conditions of Legislative Authorization Practicing

يشترط لإصدار الأوامر التفويضية أن تطلب الحكومة من البرلمان القائم الاذن لها بإصدار القرارات التفويضية لتنفيذ برنامجها ويستوي في ذلك أن يكون تنفيذ هذا البرنامج في الظروف العادية أو الاستثنائية. حيث أشارت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي (يمكن للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها...) وبذلك يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص باصدار الأوامر التفويضية في مجال من المجالات المخصصة للقانون بهدف تنفيذ برنامجها، ويلاحظ على النص الدستوري اعلاه انه لم ينص على اشتراط توفر الظروف الاستثنائية كمبرر لطلب التفويض، وقد انتقد الفقه الفرنسي عدم ذكر المشرع الدستوري الفرنسي حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كشرط لإعطاء الحكومة الإذن بالتفويض التشريعي، وذلك لإتساع عبارة برنامج الحكومة مما يجعل التفويض التشريعي اسلوباً عادياً لمباشرة السلطة التشريعية^(٤٠)، وقد اختلف الفقه في ذلك فيرى البعض^(٤١) انه على الرغم من عدم النص على وجوب توفر ظروف استثنائية لطلب الحكومة ممارستها التفويض، إلا أن الروح العام لنص المادة (٣٨) من الدستور تستوجب لجوء الحكومة إلى استخدام مبررات قوية تتمثل في وجود صعوبات أو ازمات خطيرة تمر بها الدولة وتعرض تنفيذ برامجها ويصعب التغلب عليها بواسطة البرلمان وحدة نظراً لبطء الإجراءات، كالحاجة إلى الاستعجال في اتخاذ بعض الإجراءات أو عدم توصل الاغلبية البرلمانية لاتخاذها لأسباب اساسية^(٤٢). اما الجانب الاخر من الفقه^(٤٣)، فيرى أن اللجوء إلى التفويض التشريعي في نص المادة (٣٨) لا يتطلب توافر ظروف استثنائية على درجة معينة من الخطر، ذلك أن عبارة (لتنفيذ برنامجها) عبارة شاملة لاستخدام هذه المادة في الظروف العادية ام الاستثنائية، ويؤخذ على هذا الاتجاه توسيعه للسلطة اللائحية للحكومة.

ونرى أن عدم النص على توافر الظروف الاستثنائية كشرط لطلب التفويض التشريعي، لا يعني التخلي عن هذا الشرط طالما أن المادة (٣٨) جاءت بسلطات استثنائية منحت للرئيس لمواجهة الظروف الاستثنائية تمر بها البلاد.

الفرع الثاني : الشرط المتعلق بموضوع التفويض ومدته

The Condition related to the Subject of Authorization and its Duration

فيما يتعلق بموضوع التفويض، لم ينص الدستور الفرنسي في المادة (٣٨) منه صراحة على هذا الشرط، حيث اشترط أن يتم التفويض لتنفيذ برنامج الحكومة، فيكفي أن تتقدم الحكومة ببرنامج خاص تلحقه بمشروع قانون التفويض بحيث يكون للبرلمان وحده الحق في تعديل ملامحه وكفاية هذا البرنامج، وبذلك يمكن المحافظة على روح المادة (٣٨) ونصها شكلياً وعلى حقوق البرلمان وحقوق الحكومة^(٤٤). وبما أن البرلمان في ظل دستور ١٩٥٨ لا يتمتع بالولاية العامة في ميدان التشريع ولتحديد نطاق القانون، كان يجب على البرلمان أن يحدد الموضوعات التي يمكن إصدار التفويض بشأنها بالإضافة إلى عدم قدرة البرلمان على التشريع في الموضوعات التي فوض الحكومة تنظيمها خلال مدة التفويض وفقاً للمادة (٤١) من الدستور^(٤٥)، لذلك فإن تحديد موضوع التفويض يرجع إلى السلطة التقديرية للبرلمان فعندما يوافق على طلب التفويض، فإنه يقوم بتحديد نطاق التفويض من خلال تحديد الموضوعات المطلوب التفويض بشأنها، وتحديد الغرض من التفويض^(٤٦).

وبذلك فإن مجلس الدولة يمارس رقابته على الأوامر التفويضية للتأكد من دخولها ضمن الموضوعات المحددة في قانون التفويض، ودخولها ضمن الهدف المحدد للحكومة^(٤٧)، وفي حالة مخالفة الحكومة للنطاق المحدد للتفويض وعدم التزامها بموضوع التفويض، فإن الأوامر التي تصدرها تعد غير مشروعة ويطعن بها أمام القضاء الإداري، أما إذا تدخل البرلمان في الموضوعات التي فوض الحكومة بها جاز للحكومة الاعتراض أمام المجلس الدستوري. أما فيما يتعلق بمدة التفويض فإنه يجب على البرلمان أن يحدد للسلطة التنفيذية الفترة الزمنية التي تستطيع خلالها ممارسة حقها في التفويض التشريعي فلا يكون التفويض التشريعي لأجل غير مسمى بل يتعين أن يكون خلال فترة زمنية محددة^(٤٨)، ذلك لأن التفويض يعد امراً استثنائياً وخروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات، فلا بد من تحديده من أجل تحقيق الهدف المبتغى منه، كذلك لا يمكن ربط قانون التفويض بأحداث معينة بل لا بد من تحديد مدة التفويض في طلب التفويض الذي تتقدم به الحكومة.

ووفقاً لنص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي فإن المدة الزمنية للوائح التفويضية تحدد تحديداً دقيقاً في نص قانون التفويض من أجل صحة التفويض، لأن الدستور حرم على البرلمان التشريع في الموضوعات التي فوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض استناداً للمادة (٤١) منه وأيضاً لعدم امتداد التفويض التشريعي إلى أجل غير مسمى^(٤٩)، لذلك لا يجوز للبرلمان أن يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات الحكومة وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو تنفيذ برنامجها الحكومي^(٥٠)، وإنما يجب أن يحدد بفترة زمنية يتضمنها طلب الحكومة، وبذلك يلزم البرلمان بتحديد مدتين في قانون التفويض الأولى: يحدد في الأولى الفترة التي تستطيع خلالها الحكومة إصدار الأوامر التفويضية^(٥١)، أما الثانية فيحدد البرلمان الفترة التي ينبغي على الحكومة خلالها تقديم الأوامر، التفويضية إلى البرلمان للمصادقة عليها^(٥٢)، ويترتب على انتهاء كل

من هاتين المدتين أثر خاص فإذا انتهت المدة الأولى انتهت معها سلطة الحكومة في إصدار اللوائح التفويضية، كما تنتهي سلطة الغاء وتبديل الأوامر التي سبق أن أصدرتها، وإذا انتهت المدة الثانية ولم تقدم الحكومة للبرلمان مشروع قانون الأوامر التفويضية سقطت هذه الأوامر من تاريخ انتهاء المدة فقط أي للمستقبل دون الماضي^(٥٣). وبالتالي لا يكون للحكومة الحق بإصدار أوامر تفويضية بعد انتهاء فترة التفويض، لذلك ينبغي على البرلمان تحديد مدة التفويض لإصدار الحكومة للأوامر التفويضية خلالها وان لا يكون هذا التحديد غامضاً أو مجهولاً. وبما أن مدة التفويض التشريعي لا بد أن تكون محددة المدة إلا أن هذه المدة تختلف من حالة إلى أخرى، على الرغم من أن هذه المدة ترتبط بطلب الحكومة لتنفيذ برنامجها، ففي حالات معينة اعتاد البرلمان على تحديدها بفترة تتراوح من شهر إلى سنة^(٥٤)، أما في حالات أخرى وفي ظل ظروف معينة قد يخرج عن هذا التحديد ولا يحدد هذه المدة، بل يربطها بانتهاء الظروف التي تطلب منحها للحكومة مثل حالة الحرب والتي يصعب معها حساب الفترة الزمنية التي يمكن خلالها أن تزول حالة الحرب كما هو الحال في ظل قانون ٨ ديسمبر ١٩٣٩^(٥٥).

المطلب الثاني: الشرط المتعلق بمصادقة البرلمان على اللوائح التفويضية والجهة المختصة بإصدارها

Condition of the Ratification by Parliament on the Authoritative Regulations and the Competent Authority to Issue them

سوف نبين في هذا المطلب شرطين من شروط التفويض وهي كالاتي:

الفرع الأول: الشرط المتعلق بمصادقة البرلمان على اللوائح التفويضية

Condition of the Ratification by Parliament on the Authoritative Regulations

نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ صراحة على هذا الشرط بموجب المادة (٣٨) منه والتي نصت على (الأوامر التفويضية تصبح لاغية إذا لم يودع مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض) وهنا نلاحظ أن النص الزم البرلمان بتحديد مدة معينة ينبغي على الحكومة من خلالها تقديم مشروع قانون الأوامر التفويضية إليه لمواجهتها والتحقق من مطابقتها لقانون التفويض، ورتب على عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون ومن ثم إنهاء آثارها واعتبارها لاغية^(٥٦)، إلا أن النص السابق الذكر لم يحدد مدى هذا الإلغاء هل يكون بأثر رجعي أم يكون من تاريخ انتهاء المدة التي ينبغي إيداع مشروع القانون لدى البرلمان للتصديق عليه، فبعض الفقه^(٥٧)، يرى أن الإلغاء الوارد في المادة (٣٨) يعني الإلغاء بأثر رجعي سواء نص عليه صراحة أم تم ذلك ضمناً مالم يتعلق الأمر بحق مكسب أو مركز شخصي، إلا أن البعض الآخر^(٥٨)، يرى أن الإلغاء لا يسري بأثر رجعي وأنه يمتد إلى المستقبل فقط، ذلك أن الاثر الرجعي هذا استثناء لا يترتب إلا بنص صريح. وفي حال عرض الأوامر التفويضية على البرلمان فإن البرلمان أما أن يوافق على تلك الأوامر، وبذلك تكتسب الطابع التشريعي وتصبح لها قوة القانون، أو أن يرفض البرلمان إقرارها وبذلك تفقد قوتها القانونية بدون أثر رجعي، وإذا ما تم عرض هذه الأوامر على البرلمان فإن هذا العرض لا يغير من طبيعتها القانونية كقرارات إدارية الأمر الذي يجعل باب الطعن مفتوحاً تجاهها بالإلغاء^(٥٩).

وقد يتخذ البرلمان جانب الصمت على بيان موقفه اتجاه الأوامر التفويضية، وقد اختلف الفقه في تفسير موقف البرلمان ازاء هذا الصمت، فقد ذهب جانب من الفقه^(٦٠) بأنه لا يمكن تفسير صمت البرلمان تجاه الأوامر التفويضية على انه تصديق عليها أو رفضاً لها، فلا بد أن يتخذ البرلمان تجاهه موقفاً صريحاً، اذا تطل هذه الأوامر سارية باعتبارها أعمال إدارية خاضعة لرقابة القضاء حتى يصدر موقف من البرلمان اتجاهها، وهذا يعني أنها تكون عرضة للطعن بالإلغاء للتأكد من مشروعيتها والتزامها بالشروط الواردة في قانون التفويض قبل التصديق عليها. وذهب الجانب الآخر من الفقه^(٦١)، إلى أن صمت البرلمان تجاه هذه اللوائح يعد رفضاً لها، ويؤدي إلى الغاءها بالنسبة للمستقبل اي من تاريخ ايداعها لدى البرلمان، ذلك أن التصديق على الأوامر التفويضية بعد ايداعها من قبل الحكومة بانتهاء المدة المحددة لايداعها يعد شرطاً لصلاحيه هذه الأوامر، ومن دون هذا التصديق لا يكون لها اي وجود قانوني. وهنا يلاحظ الباحث أن الأثر المترتب على عدم عرض الأوامر التفويضية على البرلمان تعتبر ملغية، أما إذا تم عرضها فنكون أمام أمرين، الأول مصادقة البرلمان عليها وبذلك تعد صحيحة ونافذة، الثاني رفض البرلمان لها وهنا يترتب عليه إلغاءها باثر رجعي. إلا أن نص المادة (٣٨) لا يتطلب بموافقة البرلمان الصريحة للتصديق على الأوامر التفويضية خلال مدة معينة من تاريخ عرضها عليه مما أتاح الفرصة أمام البرلمان للتصديق على مشروع قانون الأوامر التفويضية في أي وقت يشاء لذلك ظلت الأوامر التفويضية نافذة لمدة طويلة من الزمن وصلت أحياناً إلى عشر سنوات دون تصديق البرلمان الفرنسي^(٦٢)، وهنا نلاحظ أنه من غير الجيد أن تظل هذه القوانين دون رقابة، مما قد يؤدي إلى تطبيق قانون غير دستوري لمدة طويلة، وإنما يجب تدارك هذا النقص التشريعي، والزام البرلمان بالتصديق أو عدم التصديق على تلك الأوامر التفويضية خلال فترة محددة.

الفرع الثاني : الشرط المتعلق بالجهة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية

Condition of the Competent Authority to Issue Authoritative Regulations

تختلف الجهة المختصة بإصدار الأوامر التفويضية بحسب ما تقضي به النصوص الدستورية، اذا خصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ مجلس الوزراء بسلطة اصدار الأوامر التفويضية وذلك استناداً إلى طلب الحكومة واذن البرلمان لها، اذ لا بد من توقيع الوزير الاول والذي يدير اعمال الحكومة (يمارس سلطة اصدار اللوائح العادية، فضلاً توقيع رئيس الجمهورية، والذي يرأس مجلس الوزراء استناداً لنص المادة (٩) من الدستور، والذي يوقع الأوامر التي تتم المداولة عليها في مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة (١٣ / اولاً) من الدستور والتي نصت على (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم مداولتها في مجلس الوزراء) بحيث يشارك رئيس الجمهورية الوزير الاول في السلطة اللائحية، ويعتبر توقيع الرئيس إجراء جوهرية لإصدار الأوامر التفويضية، حيث يعد وسيلة لمطابقة هذه الأوامر لبرنامج الحكومة^(٦٣). وعلى هذا الأساس فإن القاعدة في اصدار هذه الأوامر من اختصاص مجلس الوزراء^(٦٤). وعلى الرغم من أن نص المادة (٣٨) بجعل المبادرة في طلب التفويض في يد الحكومة إلا أن بعض الفقه يرى أن سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٣) ما هي إلا اختصاصات شكلية^(٦٥)، إلا أن الواقع يشير إلى أن رئيس الجمهورية يمارس سلطات حقيقة بشأن طلب واصدار

هذه الأوامر الامر الذي يؤثر على حرية الحكومة في ذلك إلى درجة ذهب بعض الفقه إلى القول أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الحقيقية بشأنها^(٦٦).

المطلب الثالث: الشرط المتعلق بطلب الحكومة الإذن بالتفويض من البرلمان والشروط المتعلقة بالمفوض والمفوض إليه

The Condition relating to the Government's Request for Authorization from Parliament and the Conditions relating to the Authorizer and the Authorized

سوف نبين في هذا المطلب شرطين من شروط التفويض وهي كالآتي:
الفرع الأول: الشرط المتعلق بطلب الحكومة الإذن بالتفويض من البرلمان

The Condition relating to the Government's Request for Authorization from Parliament

نصت المادة (٣٨) من الدستور على أنه (يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها) وبهذا فإن مبادرة اللجوء إلى التفويض أمر متروك لتقدير الحكومة وعلى وجه الخصوص الوزير الأول، لذا يجب على الحكومة أن تطلب ابتداء للإذن به، وان يكون لها المبادرة الأولى في طلب اصدار الأوامر التفويضية تماشياً مع نص المادة (٢٠) من الدستور الفرنسي والتي تقضي بأن الحكومة هي التي تحدد السياسة الوطنية وتديرها، فيجب على الحكومة أن تطلب من البرلمان أن يضع لها قانوناً يخولها في ظل فترات محددة اتخاذ الإجراءات اللازمة بصدد موضوعات معينة تدخل اصلا في اختصاص المشرع. فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختصة بها وإنما لابد أن يتم ذلك بطلب من الحكومة، وتصدر هذه اللوائح من مجلس الدولة ويجب أن يوقع عليها رئيس الجمهورية^(٦٧). وأن هذا الحق المحتجز للحكومة وحدها يقتصر فقط على طلب الإذن بالسلطات الخاصة أما البت في الطلب الذي تتقدم به الحكومة، فهو امر يختص به البرلمان وحده، والذي تكون له مطلق الحرية وسلطة تقديرية في تقدير مدى ملائمة الإذن للحكومة بالتشريع في نطاق القانون عن طريق الأوامر التفويضية^(٦٨).

والمقصود بالحكومة في المادة (٣٨) سالفه الذكر هو رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية، ذلك أن رئيس الجمهورية يعتبر الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، كما انه يشارك مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة^(٦٩)، وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء الحق في طلب التفويض التشريعي على أن تصدر الأوامر التفويضية استناداً لهذا التفويض حاملة توقيع لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء معاً استناداً لما نصت عليه المادة (١٩ ، ١٣) من الدستور حيث اشترطت الأولى توقيع الوزير الأول، واشترطت الثانية توقيع رئيس الدولة.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالمفوض والمفوض اليه

The Condition relating to the Authorizer and the Authorized

هنالك شروط لابد من تحققها في المفوض أي البرلمان فلا بد أن يكون البرلمان منعقداً، وانعقاد البرلمان هو ما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح، التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، غير أن هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدة التفويض^(٧٠).

وقد بينت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي على هذا الشرط عندما ذكرت أن للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب الترخيص من البرلمان باتخاذ هذه الأوامر التفويضية وهذا يستلزم أن يكون البرلمان منعقدًا. أما فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها بالمفوض اليه وهي الحكومة فلا بد من حصولها على إذن من البرلمان لممارسة سلطاتها في اصدار الأوامر التفويضية وهي تصدر على شكل قانون تتبع في إصداره الإجراءات التشريعية العادية^(٧١). وقد ألزمت المادة (٣٨) الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء بعرض مشروعات الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها، وذلك للتأكد من ضرورة مطابقة الأوامر التفويضية مع احكام الدستور، من حيث مراجعة صياغة النص وسلامته من الناحية القانونية، الا أن رأي المجلس الدولة غير ملزم لمجلس الوزراء^(٧٢)، ويعتبر رأي المجلس سرياً حيث أنه يضي على الأوامر التفويضية قوة الالزام على الرغم من دورة غير الملزم للحكومة^(٧٣).

الخاتمة Conclusion

أولاً: النتائج Results

١- إن دستور العراق للعام ٢٠٠٥ لم يتضمن اي نص يجيز التفويض التشريعي، عن طريق تفويض السلطة التشريعية جانب من اختصاصها الدستوري في تشريع القوانين إلى السلطة التنفيذية عندما توجد اسباب واقعية وقانونية تبرر قيام السلطة التنفيذية وضع قواعد قانونية عن طريق قرارات لها قوة القانون خلال فترات انعقاد البرلمان سواء اكان هذا التفويض إلى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً المقترحات Suggestions

١- ندعو المشرع العراقي أن يأخذ بالتفويض التشريعي وعدم اشتراط حدوث ظروف استثنائية لأن التفويض يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين عن طريق مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال صنع التشريع، ومن أجل تجنب طول الإجراءات البرلمانية وتعقيدها من جهة، خاصة في ظل التجاذبات السياسية التي تكتنف عمل مجلس النواب، ومن أجل توفير الخبرة الفنية التي يعجز مجلس النواب عن توفيرها والسرعة اللازمة لمواجهة الظروف المختلفة مع ضرورة ملاحظة أن موقف المشرع الدستوري في عدم النص على التفويض التشريعي كان جزء من فلسفة النظام الدستوري في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ لترجيح كفة السلطة التشريعية على بقية السلطات العامة.

٢- أن عدم النص على التفويض التشريعي في دستور عام ٢٠٠٥ يعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه، لأنَّ البلد من الممكن أن تتعرض لكارثة طبيعية أو حروب مما يتطلب الأمر استصدار تشريع خاص لمعالجة الموقف وقد تحدث صعوبة في تحقيق النصاب القانوني لإصدار تشريع معين لمعالجة المواقف المتأزمة، كذلك فإن السلطة التنفيذية وبحكم نشاطها مع الجمهور ومعرفتها بدقائق الامور فهي الأقرب من السلطة التشريعية للجمهور ومعالجة هذه الحالات الطارئة، فأعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التفويضية هو الأسرع والافضل والانسب للظروف الراهنة مما لو قامت السلطة التشريعية بإصدار قانون يعالج هذه الظروف والحالات.

٣- إضافة النص الآتي لنصوص دستور العراق (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه أن يصدر قرارات لها قوة القانون،

ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وان يبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في اول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض، فاذا لم يعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون).

قائمة المراجع References

أولاً: الكتب العامة: General Books

- ١- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٢- د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٣- د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٤- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٥- د. حسان شقيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، نشأته - تفاصيله - مستقلة للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٦- د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٧- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٨- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
- ٩- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية للقرارات والقوانين الأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢.
- ١٠- د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- ١١- د. بسعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- ١٢- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- ١٣- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، مؤسسة نبراس، النجف، ٢٠١٠.
- ١٤- د. عزة مصطفى حسين، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

- ١٥- د. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مطبعة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- ١٦- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- ١٧- د. عمر محمد الشبكي، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.
- ١٨- د. عيد أحمد الغفولي، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.
- ١٩- د. مازن ليلو، القضاء الإداري، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٥.
- ٢٠- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٣، مكتب الغفران للطباعة، ٢٠١٦.
- ٢١- د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- ٢٢- د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- ٢٣- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٢٤- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٦.
- ٢٥- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٢٦- د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، بلا سنة نشر.
- ٢٧- د. محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٢٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاءاً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
- ٢٩- د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.

ثانياً: الكتب المترجمة: Translated Books

- ١- د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، ترجمة علي مقلد وشفيق جواد وعبد المحسن سعد، المطبعة الاهلية، بيروت للنشر والتوزيع، ١٩٧٤.
- ٢- د. جورج فيدل، وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج١، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح: Theses and Dissertations

- ١- د. فاضل جبير لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٦.

٢- د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة دراسة مقارنة، وتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية والعالم العربي، رسالة دكتوراه، ١٩٨٥.

٣- مدلول محمد محروس المدرس، تفويض الاختصاص التشريعي دراسة دستورية مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

٤- مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ٢٠٠٦ / ٢٠٠٧.

رابعاً: البحوث والمقالات: Papers and Articles

١- د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، بحث مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصاد، العدد ١٤ لسنة ١٩٩٤.

خامساً: الدساتير والقوانين: Constitutions and Laws

١- دستور فرنسا عام ١٩٥٨ النافذ.

٢- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ.

٣- دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ النافذ.

٤- قانون اكتوبر ١٩٦٠ الفرنسي.

٥- قانون ٨ ديسمبر ١٩٣٩ الفرنسي.

٦- قانون ٤ فبراير ١٩٦٠ الفرنسي.

الهوامش

١. د. عمر محمد الشبكي، القضاء الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٧٤.

و.د. محمد عبد الحميد ابو زيد، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٦٨.

٢. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاءاً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤٥٤.

٣. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨٥.

٤. د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٣٥.

٥. د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٦٩.

٦. د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٣٥.

٧. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ٨٥.

٨. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٤٦.
٩. مدلول محمد محروس المدرس، تفويض الاختصاص التشريعي دراسة دستورية مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ٣٧.
١٠. بما أن التفويض يكون للاختصاص فان الاختصاص يقصد به القدرة على مباشرة عمل اداري معين أو تحديد مجموعة الاعمال والتصرفات التي يكون للادارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجهة يعتد به. د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري، ط٣، مكتب الغفران للطباعة، ٢٠١٦، ص ٢٢١-٢٢٢.
١١. مروان محمد محروس المدرس، المصدر السابق، ص ٢٠.
١٢. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧٧.
١٣. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية للقرارات والقوانين الأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٨٩ و د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٩٧. ود. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ٢٠٠٦/٢٠٠٧، ص ١٢٢.
١٤. إلا أن دستور ١٩٧١ المصري قد أشار في المادة ١٠٨ إلى أنه (يجب أن يكون التفويض لمدة محددة...) وهنا نجد أن اللوائح التفويضية تتقيد بمدة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض، بحيث يؤدي انقضاء هذه المدة إلى زوال اختصاص رئيس الجمهورية في استعمال سلطته التشريعية الاستثنائية، د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق ٢٦٨، ود. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٨٩.
١٥. د. جورج فيدل، وبيار دلفولفيه، القانون الاداري، ج ١، ط ١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٩٠ - ٢٩١.
١٦. د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٦٦٤.
- ود. محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٠٥.
١٧. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٤٢.
١٨. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٤١.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٢٩-٣٣٠.
١٩. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المصدر السابق، ص ٢٩٩.

٢٠. د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، بحث مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصاد، العدد ١٤ لسنة ١٩٩٤، ص ٣٧٤، و د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٣٠.

٢١. د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة دراسة مقارنة، وتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحدة الامريكية والعالم العربي، رسالة دكتوراه، ١٩٨٥، ص ٥٥٦.

٢٢. أن دستور العراق لعام ١٩٢٥ لم تتضمن اي نص يبيح التفويض التشريعي إلا له توجد نصوص لذلك يملك بموجبها الملك سلطة اصدار مراسيم بقوانين موافقة الوزارة في أثناء عطلة البرلمان وهذا ما نصت عليه الفقرة ٣ المادة ٢٦، أما في ظل دستور ١٩٧٠ فإنها تتميز بسيطرة مجلس قيادة الثورة على السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ يملك هذا المجلس صلاحيات إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون استناداً إلى أحكام المادة (٤٢) من الدستور وبحالة رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة حكماً استناداً إلى نص المادة (٥٧/أ) وعلى الرغم من وجود مجلس وطني منتخب بحيث لا يستطيع ممارسة اختصاصه التشريعية الا بمشاركة مجلس قيادة الثورة حيث أن سلطة رئيس الجمهورية بإصدار هذه المراسيم تمارس بشكل مباشر دون موافقة أو تصديق جهة معينة، ما مشروع دستور ١٩٩٠ فقد منح أيضاً رئيس الجمهورية صلاحية اصدار أوامر وقرارات لها قوة القانون استناداً إلى نص المواد (٩٩-١٠٠-١٠١-١٠٢) د. فاضل جبير لفته البديري، التفويض في الاختصاص التشريعي دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ١٩٩٦، ص ٣.

٢٣. د. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مطبعة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٩.

٢٤. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٢٩، و د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، بلا سنة نشر، ص ٧٥، و د. مازن ليلو، القضاء الإداري، دار قنديل، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٨٥، و د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، مؤسسة نبراس، النجف، ٢٠١٠، ص ٣٠.

٢٥. نصت المادة (١٠٨) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على انه (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثي اعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في اول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له قوة القانون) وفقاً للتعديل الدستوري لعام ٢٠٠٧ يتعين على رئيس الجمهورية اخذ رأي مجلس الوزراء قبل اصدار القرارات بقوانين طبقاً لقانون التفويض استناداً لنص الفقرة (٢) من المادة ١٣٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ حيث نصت على (يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨، ١٤٨، ١٥١ فقرة ثانية بعد اخذ رايه).

٢٦. حيث نصت المادة (٣٧) على انه (تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل اللوائح ويجوز تعديل الاحكام ذات المنشأ القانوني والتي

صدرت في مثل هذه الصور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور على مجلس الدولة فيجوز تعديل اي احكام من هذا القبيل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم الا اذا وجد المجلس الدستوري انها مسائل التنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة. ٢٧. د. عزة مصطفى حسين، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٩٦.

٢٨. عالج المشرع الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨ التفويض التشريعي في مواد اخرى حيث تلي المادة (٣٨) للمادة (١١) والتي نصت على (الرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة اثناء ادوار انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين بنشر في الجريدة الرسمية أن يعبر من استيفاء عام على مشروع قانون يتعلق بنظر السلطات العامة، وما اصلاحات خاصة بالنيابة الاقتصادية أو الاجتماعية للامة أو المرافق العامة التي تسهم فيما هذه السياسة أو بهدف إلى الاذن بالتصديق على المعاهدة قد يكون لها دون أن تكون مخالفة للدستور تأثير على عمل المؤسسات).

اما المادة (٤٧) فقد نصت على انه (لصوت البرلمان على مشروعات القوانين الحالية طبقاً لإجراءات يحددها القانون الاساسي، واذ لم ينفذ البرلمان قراراً فيه من يرى سياسيين يوماً، فان احكام المشروع يمكن أن يوضح موضع التنفيذ عن طريق أوامر وتوقف المدة المحددة في هذه المادة اذا لم يكن البرلمان منعقداً في دورته). واخيراً المادة ٩٢ والتي نصت على ((يتقضى في مجلس الوزراء أوامر لها قوة القانون والإجراءات التشريعية اللازمة لانشاء المنظمات في خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٩٢) ويؤذن للحكومة أن تحدد النظام الانتخابي للمجالس المنصوص عليها في الدستور بأوامر لها قوة القانون وتتخذ بنفس الشكل).

٢٩. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الاداري، بلا دار نشر، ٢٠٠٦، ص ١٦٥.

٣٠. يقصد بالبرنامج الحكومي حسب ما ذهب اليه المجلس الدستوري الفرنسي البرنامج العام الذي حازت بموجبه على ثقة الجمعية الوطنية عملاً بنص الفقرة الأولى من المادة (٤٩) من الدستور إلى جانب ما يتصل بهذا البرنامج من مسائل تكون الحكومة فيها حاجة لكي تنظمها إلى اتخاذ تدابير كلما يدخل في نطاق المجال التشريعي، وذلك دونما قيم تنظيمه بأسلوب القوانين الأساسية والتي يجوز التفويض بشأنها، حيث تتطلب إجراءات خاصة لإقرارها، د. علي عبد الله جاسم العوادي، تفويض الاختصاص التشريعي، ط ١، معهد البحرين للتنمية السياسية، البحرين، ٢٠١٩، ص ٧٣-٧٤.

٣١. د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، المصدر السابق، ص ٢٣٧.

٣٢. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٤٢.

٣٣. د. علي عبد الله جاسم العوادي، المصدر السابق، ص ٧٥.

٣٤. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المصدر السابق، ص ٢٨.

٣٥. د. عمرو بركات، التفويض في القانون العام، دراسة مقارنة، ١٩٨٩، ص ٤٠.

٣٦. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٢٩ و د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، المصدر السابق، ص ٧٣.
٣٧. اندريه هوربو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، ترجمة علي مقلد وشفيق جواد وعبد المحسن سعد، المطبعة الاهلية، بيروت للنشر والتوزيع، ١٩٧٤، ص ٤١٩. وجابر حسين علي، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ص ٢٠٤.
٣٨. اقر مجلس الدولة الفرنسي بالصفة الادارية للأوامر التفويضية حتى لحظة تصديق البرلمان عليهما في حكمه الصادر في ١٩٧٢/١٢/٢٩ ذكره د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٣٢.
٣٩. يقصد بالتفويض بصورة عامة هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته على وفق الشروط الدستورية أو القانونية المقررة لذلك.
- أما التفويض الإداري فيكون إذا عهدت جهة إدارية تتولى اختصاصاً 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. د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ١٩٩٣، ص ٤٢٢.
٤٠. جورج فيدل وبيار دفولفية، القانون الإداري، ج ١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٩٢.
٤١. د. محمود ابو السعود، المصدر السابق، ص ٨٥، د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٠٨.
٤٢. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٣٣.
٤٣. د. عيد أحمد الغفولي، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٩١.
٤٤. د. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٢١٣، ود. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٥٥.
٤٥. نصت المادة ٤١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أنه (للحكومة أن تدفع بعدم قبول الاقتراح أو التعديل إذا ما تبين خلال الإجراء التشريعي انه لا يدخل في مجال القانون أو اذا ما تبين مخالفته لتفويض ماذون به بمقتضى المادة ٣٨).
٤٦. من القوانين التفويضية التي حددت موضوعات التفويض قانون ٤ شباط ١٩٦٠ والخاص بتفويض الحكومة لمدة عام سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لحفظ الامن والنظام في الجزائر، وقانون ٦ كانون الثاني ١٩٨٢ واللذان فوضا الحكومة سلطة تنظيم المسائل الاجتماعية عن طريق الأوامر د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٥٤ - ٣٥٥. ود. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، المصدر السابق، ص ٥٥٨.

٤٧. لقد طعن امام المجلس الدستوري الفرنسي ضد احد قوانين التفويض وهو مشروع قانون تعديل الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد الانتخابية عام ١٩٦٧ والذي كان مقررًا أن يشمل بالموافقة دون صعوبة، الا انه قبل اصداره اخطر المجلس الدستوري بطلب فحص هذا القانون ليقرر مطابقتها للدستور فيما يتعلق بالبرنامج المنصوص عليه في المادة (٣٨) وقد فحص المجلس هذا الشرط لمعرفة مدى توافره وقضى بمطابقة القانون للدستور. د. سامي جمال الدين، الدعاوى الادارية والإجراءات امام القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٢١٥.
٤٨. د. ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، المصدر السابق، ص ٢٤٨.
٤٩. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٥٣.
٥٠. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٥٢، ود. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٣٣.
٥١. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ٢١٤ و د. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص ١٢٢.
٥٢. د. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، نشأته - تفاصيله - مستقله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٧٦.
٥٣. د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني، المصدر السابق، ص ٣٦٠، ود. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١١٦ - ١١٧.
٥٤. كما هو الحال في ظل قانون ٤ فبراير ١٩٦٠ والذي منح الحكومة سلطة اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحفظ الامن وحماية الدولة والدستور والنظام في الجزائر خلال فترة لا تتجاوز الشهر.
٥٥. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١١٧. ود. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، المصدر السابق، ص ٧٦.
٥٦. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٤١٩، ود. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٤٠.
٥٧. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٧٦.
٥٨. جورج فيدل وبيار دلفولفية، المصدر السابق، ص ٢٩١.
٥٩. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري، والمؤسسات السياسية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٤١٩، د. ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، المصدر السابق، ص ٣٥٣.
٦٠. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١٢٣، ود. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٤٤.

٦١. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٦٨. ود. محمود ابو سعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، المصدر السابق، ص ١٠٦.
٦٢. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، المصدر السابق، ص ١١٨.
٦٣. اشترط البرلمان الفرنسي في عهد الرئيس (ديجول) ضرورة توقيع الرئيس على الأوامر التفويضية التي تصدر بناء على هذا التفويض في ظل قانون ا سبتمبر ١٩٦٠ والخاص بتفويض الحكومة سلطة تنظم مشكلة تقطير الخمر. د رأت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٤٦ .
٦٤. أن اصطلاح الحكومة الوارد في (المادة / ٣٨) من الدستور الفرنسي يقصد به رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فالمشرع الدستوري لو اراد أن يجعل الامر قاصراً على رئيس الجمهورية لنص على ذلك كما أن رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٤١٨ و د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ،المصدر السابق، ص ٣٢٧.
٦٥. د. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، نشأته وتفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨.
٦٦. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، المصدر السابق، ص ١٥١. ود. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٦٧.
٦٧. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مدى سلطة الحاكم ازاء التشريعات، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٧٧.
٦٨. د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، المصدر السابق، ص ٢٦٥.
٦٩. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٢٧.
٧٠. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، المصدر السابق، ص ٢٣٧.
٧١. جورج فيدل، بيار دلفولفيه، ج ٢، المصدر السابق، ص ٢٨٩.
٧٢. جورج فيدل، بيار دلفولفيه، ج ٢، المصدر السابق، ص ٢٨٩.
٧٣. د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٣٣٩.

Legislative Authorization-A Contrastive Study

Sanaa Abdel Tarish

Mansour University College / Department of Law

Abstract

The establishment of the state on three independent authorities, namely, the legislative authority, the executive authority and the judicial authority is the basis of the principle of the separation of powers upon which modern democratic principles are based, since the focus of these powers, whether it was one or more, leads to tyranny, but maintaining the principle of separation between authorities in exceptional circumstances may require giving the executive authority, represented by the head of state, legislative powers in a way that leads to sacrifice and constitutional and legal principles as long as this is in the interest of the state.

The state may be exposed to exceptional or extraordinary circumstances that threaten the existence and continuity of the state, such as the danger of an internal or external war, or these circumstances may result from natural disasters, which requires urgent measures to confront them through legislation developed specifically for this purpose, which may differ in terms of its nature and extent from the legislation that is applied in normal circumstances, because it finds its basis in the case of necessity which requires that the safety of the people is above the law, and considering that the law is a means to maintain the security of the state and the proper functioning of its public facilities. It follows that the executive authority will combine between the legislative and executive functions, so the constitutions of the world have been preparing for these conditions by finding constitutional texts to ensure that they are confronted through a group of procedures taken by the state to maintain its integrity.