

# الانعكاسات القانونية للتفويض التشريعي وأثره على الأمن القانوني (دراسة تحليلية مقارنة)

## The Legal Implications of Legislative Delegation And Its Impact on Legal Security (A Comparative Analytical Study)

أ.د. دانا عبدالكريم سعيد  
كلية القانون - جامعة السليمانية  
[ihsan.abdullaali@gmail.com](mailto:ihsan.abdullaali@gmail.com)

الباحث: إحسان عبدالله علي  
كلية القانون - جامعة السليمانية  
[dana.saeed@univsul.edu.iq](mailto:dana.saeed@univsul.edu.iq)

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٥/١٨

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/٢/٥

### الملخص:

إن ظاهرة التفويض التشريعي تعد من الموضوعات المهمة في الوقت الحاضر، ولا سيما بعد أن تعدد وظائف الدولة واتساع نطاقها نتيجة تغيير دورها من دولة حارس إلى دولة متدخلة من جهة، ونتيجة لتلاحق الأزمات الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. وقد انعكس هذا التحول تأثيراً بالغاً على السلطات العامة الثلاث، سواء من حيث وظائفها أو من حيث طبيعة العلاقات التي تربط بينها. ففيما يتعلق بالسلطة التشريعية، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات - أن تتولى هذه السلطة حصرياً وضع التشريعات دون مشاركة أي جهة أخرى. غير أن هذا التصور تغير إذ لم يعد أعضاء السلطة التشريعية قادرين على مواكبة التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية المتسارعة، مما دفع المجالس النيابية إلى اللجوء إلى أسلوب التفويض التشريعي لمواجهة تلك التحديات. وذلك على الرغم من المزايا التي يوفرها التفويض التشريعي من حيث تحقيق الكفاءة والمرونة اللازمة لمعالجة القضايا المستجدة، إلا أن إساءة استخدامه قد تتطوي على مخاطر كبيرة وأثار وخيمة، من أبرزها انتهاك حقوق الأفراد وزعزعة الأمن والاستقرار القانوني. وهذه الآثار تستوجب وضع معالجات مناسبة تضمن تحقيق أهداف التفويض التشريعي بكفاءة وعدالة، لذلك تعد الصياغة الدقيقة والواضحة للنصوص القانونية التي تُجيز هذا التفويض، من حيث موضوعه ومدته الزمنية عنصراً أساسياً لضمان فعالية هذا النظام القانوني.

الكلمات المفتاحية: التفويض التشريعي، الصياغة التشريعية، الأمن القانوني.

### Abstract:

The phenomenon of legislative delegation is a significant topic at present, particularly given the complexity and scope of the state's functions, resulting from its shift from a guardian state to an intervening state, on the one hand, and from the succession of economic and social crises, on the other. This transformation has had a profound impact on the three public authorities, both in terms of their functions and the nature of the relationships that bind them together. Regarding the legislative authority, in accordance with the principle of separation of powers, this authority is exclusively responsible for drafting legislation without the participation of any other body.



However, this perception has changed, as members of the legislative authority are no longer able to keep pace with rapid technological, economic, social, and administrative developments, prompting parliaments to resort to legislative delegation to address these challenges. Despite the advantages that legislative delegation offers in terms of achieving the efficiency and flexibility necessary to address emerging issues, its misuse can entail significant risks and dire consequences, most notably the violation of individual rights and the destabilization of security and legal stability. These effects require appropriate solutions to ensure the efficient and fair achievement of the objectives of legislative delegation. Therefore, precise and clear wording of the legal texts authorizing this delegation, in terms of its subject matter and duration, is an essential element in ensuring the effectiveness of this legal system.

**Keywords:** Legislative delegation, legislative drafting, legal security.

**پوخته:**

دیاردی یاسپاردنی یاسادانان له سهردهمی ئیستادا یهکئکه له بابته گرنهکان، بهتایبهتی دواي ئالۆزبونى ئهرکهکانی دهولت و فراوانبونى چوارچۆهکهی، بههۆی گۆرانی رۆلى له دهولتئکى پارێزهرههه بۆ دهولتئکى دهستئۆمردهر له لایهکهوه، و بههۆی قهیرانه ئابووری و کۆمهلايهتییه له دواي یهکهکان له لایهکی ترهوه. ئهم گۆرانکارییه کاریگهریهکی قوولی لهسهر ههر سئ دهسلاته گشتیهکه هههوه، چ له رووی ئهرکهکانیانوهه بئت یان له رووی سروشتی پهوهندهیهکانی نئوانیانوهه. سهبارت به دهسلاتی یاسادانان، بهگۆرهی بنهمای جیاکردنهوهی دهسلاتهکان، ئهم دهسلاته به شۆیهیهکی تایبته ههلهستت به دانانی یاساکان بهبئ بهشداری ههچ لایهنئکى تر. بهلام ئهم تیروانینه گۆراوه، چونکه ئهندامانی دهسلاتی یاسادانان چیتتر توانای ههنگاونان به پئی پئشکهوتنه تهکنۆلۆژی و ئابووری و کۆمهلايهتی و کارگێرییه خێراکانیان نهماوه، که وای له ئهنجومهنه نوێنهرايهتییهکان کردوه پهنا بۆ شۆیوازی یاسپاردنی یاسادانان بههه بۆ پروبه پروبهوونهوهی ئهو ئاستهنگانه. سههرهراي ئهو سوودانهی که یاسپاردنی یاسادانان دهیانبهخشت له رووی بهدیهئنانی کارامهیی و نهرمیی پئویست بۆ چارهسهرکردنی کئشه نوئییهکان، بهلام بهکارهئنانی خراپی دهکرت مهنترسی گهوره و کاریگهری خراپی لئبکهوئتهوه، که دیارترینیان پئشێلکردنی مافهکانی تاک و تئکدانی ئاسایش و سهقامگیری یاساییه. ئهم کاریگهریانه پئویستیان به دانانی چارهسهری گونجاوه که دلنیایی بدات له بهدیهئنانی ئامانجهکانی یاسپاردنی یاسادانان به شۆیهیهکی کارا و دادپهروهرانه، بۆیه دارشتتی وردبینانه وروونی دهقه یاساییهکان که رێگه بهم یاسپاردنه دههه، له رووی بابته و ماوهی زهمهنییهوه، توخمئکى بنهڕهتییه بۆ مسۆگهرکردنی کارایی ئهم سیستهمه یاساییه.

**وش کللییهکان:** یاسپاردنی یاسادانان - دارشتتی یاسایی - مافهکان - ئاسایشی یاسایی.

## المقدمة

**موضوع البحث:** تقوم الدولة القانونية الحديثة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي توزيع مهام الدولة بين هيئاتها الثلاث، وذلك مع تحقيق تعاون متبادل بينها لإنجاز وظائفها الدستورية. ووفقا لهذا؛ فإن ممارسة التفويض التشريعي تنطوي على انعكاسات تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، كونه يعد الاستثناء من القاعدة العامة التي تقضي بأن البرلمان هو الجهة المختصة حصريا بممارسة الوظيفة التشريعية وفقا لما يكفله الدستور، وبالتالي ورغم أن هذا الاستثناء يعد جزئيا من حيث الموضوع ومؤقتا من حيث الزمن إلا أنه يترك آثارا ملحوظة على وظيفة التشريع والأمن القانوني حيث تتمثل تلك الآثار في أن التفويض التشريعي قد يعد أداة مهمة لتحسين الكفاءة والمرونة وتسريع إصدار التشريعات، لكنه في الوقت ذاته يحمل مخاطر قد تهدد مبدأ الفصل بين السلطات وتؤثر سلبا على الأمن القانوني وحماية حقوق الأفراد، وكذلك تستوجب وضع معالجات ملائمة لضمان تحقيق التفويض التشريعي لأهدافه بكفاءة وعدالة.

**أهمية البحث:** تكمن أهمية البحث في جانبين أساسيين، حيث يتعلق جانبه الأول بالآثار المترتبة على التفويض التشريعي، كونه من أدق الموضوعات القانونية في مجال التفويض. أما الجانب الثاني فيتمثل في تركيزه الحصين على كيفية تحقيق التوازن بين التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وضمان الأمن القانوني أثناء ممارسة هذا التفويض، بما يهدف حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.

**مشكلة البحث:** إن التفويض التشريعي يمنح السلطة التنفيذية صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب وظيفتها التنفيذية، مما يتيح لها إلغاء أو تعديل القوانين النافذة من خلال قرارات تفوضية. وتشكل هذه الصلاحية تهديدا خطيرا لحقوق الأفراد وحرياتهم إذا ما تعسفت السلطة التنفيذية في استخدامها، ومن ثم تبرز الحاجة إلى وجود ضمانات قانونية تلزم السلطة التنفيذية باحترام مبدأ الأمن القانوني عند ممارستها للسلطة اللائحة.

**منهجية البحث:** اتبع الباحث فيه المنهج التحليلي المقارن، حيث قام بدراسة الموضوع على مستوى النصوص الدستورية والتطبيقات العملية في الأنظمة الدستورية، وأن محل الدراسة عبارة عن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ (المعدل)، والدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغى)، والدستور المصري لعام ٢٠١٤ (المعدل في عام ٢٠١٩)، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (النافذ).

**هيكلية البحث:** انقسمت هيكلية البحث إلى مقدمة ومبحثين وخاتمة. سنتناول في المبحث الأول منه الآثار المترتبة على التفويض التشريعي من خلال مطلبين، حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى الآثار الإيجابية للتفويض التشريعي على عملية التشريع، ثم سلطنا الضوء في المطلب الثاني على المخاطر والآثار السلبية للتفويض التشريعي. أما ما يتعلق بالمبحث الثاني، فقد خصصناه لدراسة المعالجات القانونية لتحقيق التوازن بين التفويض التشريعي والأمن القانوني، وذلك أيضاً من خلال مطلبين؛ إذ سنعرض في المطلب الأول كيفية تحديد هدف والتقييد بالمدة المحددة للتفويض التشريعي، في حين نسلط الضوء في المطلب الثاني على وضوح حدود وضوابط واضحة للتفويض التشريعي. وفي الختام؛ تم القيام بعرض استنتاجات مهمة في مضان الموضوع مع الإشارة إلى التوصيات



### المبحث الأول: الآثار المترتبة على التفويض التشريعي

لا شك أن التفويض التشريعي أصبح من الظواهر الشائعة في القانون الدستوري، حيث يهدف إلى تمكين الحكومة من إصدار اللوائح التي تتضمن الإجراءات والتدابير اللازمة للتعامل مع الأزمات التي قد تواجهها الدولة سواء في الظروف الاعتيادية أو الاستثنائية. ولذلك، يمكن أن تحمل تلك الظاهرة آثارا إيجابية، مثل تعزيز الكفاءة والمرونة في مواجهة التغيرات السريعة والمستجدات التي قد تتطلب استجابة سريعة، ومن جهة أخرى فإنها قد تكون مصحوبة بمخاطر سلبية، مثل إصدار قرارات تنفيذية تتجاوز حدود التفويض الممنوح، أو قد تؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم، مما قد يؤدي إلى زعزعة الاستقرار القانوني وتهديد الأمن القانوني. ومن أجل بيان ذلك؛ قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث خصصنا المطلب الأول لبيان الآثار الإيجابية للتفويض التشريعي على عملية التشريع، وبيننا في المطلب الثاني المخاطر والآثار السلبية للتفويض التشريعي، كما يأتي:

#### المطلب الأول: الآثار الإيجابية للتفويض التشريعي على العملية التشريع

يعد التفويض التشريعي ميزة حتمية لا غنى عنها بالنسبة للحكومات المعاصرة حيث تعتمد الدول على هذه الأداة لضمان كفاءة الإدارة وتنظيم العديد من مجالات النشاط البشري بشكل مرن وفعال، يتم هذا من خلال الأنظمة واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على الصلاحيات التي يمنحها البرلمان بموجب قوانين التفويض، ويتيح هذا النظام تحقيق توازن بين سرعة التنفيذ وفعالية التشريع<sup>(١)</sup>. بحسب ذلك يتسم التفويض التشريعي بالعديد من الآثار الإيجابية التي تسهم في ازدياد نموه واعتماد الحكومات عليه بشكل متواصل، ومن أبرز هذه الإيجابيات ما يلي:

**أولاً: التخفيف من عبء العمل على السلطة التشريعية:** شهد العصر الحديث تطورا هائلا في نشاط الدولة وتوسعا كبيرا في تدخلها في العديد من المجالات وذلك نتيجة لمذهب التدخل واتساع نشاط الدولة وازدياد وظائفها وكثرة مرافقها العامة، فترتب على الأخذ بمذهب التدخل وتعدد الأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>(٢)</sup>، التي تهم الحياة العامة للأفراد عن طريق اللجوء إلى سن القوانين الكفيلة بمواجهة الأمور المستجدة التي لا تحتل الانتظار، وأن السلطة التشريعية ليس لديها الوقت الكافي ولا القدرة اللازمة التي تمكنها من سن التشريعات التي تنظم تلك النشاطات تنظيمًا تفصيليًا، لذلك منحت السلطة التنفيذية سن المراسيم والقرارات التي تمكنها من مواجهة الحالات الطارئة على أن يوافق عنها البرلمان لاحقاً، ولذا هذا التفويض ساهم في توفير الوقت والجهد وساعد على تجنب التعقيدات والخلافات الحزبية التي قد تنشأ عند مناقشة التفاصيل داخل البرلمان<sup>(٣)</sup>.

ومن خلال هذه الآلية، أصبحت السلطة التنفيذية قادرة على اتخاذ قرارات فورية وفعالة لمعالجة القضايا المستجدة دون إهدار الوقت في الإجراءات التشريعية المطولة، وهذا يؤدي لا محالة إلى تخفيف العبء الثقيل عن الجهة الأصلية صاحبة الاختصاص، مما يتيح لها التفرغ للتركيز على القضايا الأكثر أهمية بدلا من الغوص في التفاصيل الفنية والتنظيمية، كما توفر تلك الآلية فرصة لتدريب وتطوير كوادر

قادرة على القيادة والاعتماد على ثقتهم بالنفس، مما يعزز من كفاءة الأداء المؤسسي ويدعم القدرة على التعامل مع التحديات المستقبلية.

**ثالثاً: التخصص الفني:** نتيجة لتغير مفهوم الدولة وازدياد نشاطها وتنوعها -كما أشرنا سابقاً- وتحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغير في إطار ما أفرزه التقدم العلمي والتكنولوجي الكبير، الذي بدأ منذ القرن العشرين؛ فقد اتضح أن البرلمان لا يمتلك الخبرة المطلوبة ليشعر بفعالية في العديد من المسائل المعقدة والتقنية، التي تحتاج في تنظيمها إلى دراية وخبرة فنية عاليتين حيث لا يستطيع أعضاء البرلمان أياً كانت درجة ثقافتهم الإلمام بكافة الجزئيات والتفصيلات الدقيقة المتعلقة بها، مثل موضوع التسلح، وتخزين المواد الكيماوية الخطرة أو النفايات الكيماوية الخطرة أو النفايات النووية، وحماية البيئة من أخطار التلوث وغير ذلك من الموضوعات العديدة المعقدة<sup>(٤)</sup>. ولهذا فإن التشريع في مثل تلك الموضوعات التقنية يستوجب إجراء مشاورات مسبقة مع الخبراء والاختصاصيين والحصول على مساعدتهم ضمن مجال تخصصهم<sup>(٥)</sup>.

ولا شك أن السلطات التنفيذية غالباً ما تضم خبراء ومتخصصين في مجالات متنوعة، مثل الاقتصاد، الصحة، أو التكنولوجيا، وتتيح التفويض التشريعي لهذه الجهات إمكانية إصدار قواعد تنظيمية تستند إلى المعرفة الفنية والتخصصية مما يعزز من كفاءة القرارات الاستجابة للاحتياجات المختلفة.

وهذا ما يفسر ذلك، حيث إن التفويض التشريعي كما يقول البعض يضع "الرجل المناسب في المكان المناسب". ففي هذه الحالة يتم تعيين المتخصصين في المجالات التقنية الدقيقة المتعلقة بالأعمال أو الصناعات المحددة، وذلك لوضع النصوص القانونية التي تتناسب مع هذه التخصصات، ونتيجة لذلك تضمنت القوانين التي تمت صياغتها أن تكون مستندة إلى فهم عميق ودقيق للتحديات التقنية والعملية التي يواجهها كل مجال<sup>(٦)</sup>.

**رابعاً: زيادة الكفاءة والسرعة في مواجهة الظروف الاستثنائية:** ومن الإيجابيات الأخرى للوائح التفويضية أنها تصدر عن السلطة التنفيذية بسرعة أكبر مقارنة بإجراءات إصدارها من قبل السلطة التشريعية (المختصة أصلاً بوضع القوانين) خصوصاً فيما يتعلق بمواجهة ما تستلزمه الظروف الاستثنائية<sup>(٧)</sup> من تدابير تشريعية (عاجلة أو سرية). ولذلك يمنح التفويض التشريعي السلطة التنفيذية القدرة على التصرف بسرعة وكفاءة، مما يمكنها من الاستجابة الفعالة لمواجهة الأوضاع الطارئة بطريقة ملائمة<sup>(٨)</sup>.

يضاف إلى ذلك أن بعض الإجراءات التي يتم اتخاذها لمواجهة هذه النوازل تتسم بالسرعة وغالباً ما تحاط بالسرية التامة لضمان تحقيق الهدف منها دون أن يلتفت إليها غيره، أو تفقد عنصر المفاجأة الذي قد يكون ضرورياً لنجاحها، لاسيما إذا تعلق الأمر بمسائل الدفاع والاقتصاد الوطنيين، ومثل هذه الإجراءات قد تأخذ وقتاً طويلاً لو أسند أمر إصدارها إلى السلطة التشريعية بسبب طول المناقشات البرلمانية<sup>(٩)</sup>.



**خامساً: الحاجة للمرونة في مواجهة الأزمات:** تنشئ الإدارة في بعض الأحيان مرافق عامة لا تستطيع أن تتنبأ بكل الصعوبات التي قد تطرأ أثناء مرحلة الإنشاء أو بعد أن شرع هذا المرفق العمومي في مباشرة أعماله، ومن ثمة لا يستحسن الرجوع في كل مرة إلى السلطة التشريعية لاستصدار قوانين لأجل إجراء بعض التعديلات الثانوية والبسيطة على النصوص القانونية، التي أنشئ المرفق العمومي بموجبها لما في ذلك من ضياع للوقت والجهد التي يقع على عاتق السلطة التشريعية، والتأثير على المصلحة العامة التي أقيم المرفق من شأنها<sup>(١٠)</sup>.

ولمعالجة الأزمة بشكل فعال كان من الضروري اللجوء إلى التشريع المفوض لسد تلك الحاجات ولإجراء التغييرات المطلوبة على نحو ينسجم مع الأهداف العامة للقانون المراد إدخال بعض التعديلات عليه.

**سادساً: تعزيز التعاون بين السلطات لتحقيق المصلحة العامة:** التفويض يسهم في تعزيز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يؤدي كل منهما دوره بطريقة تكاملية لتحقيق المصلحة العامة ومن هذا المنطلق قد تقتضي اعتبارات المصلحة العامة عدم التشدد في حصر الوظيفة التشريعية داخل البرلمان فحسب، بل السماح للسلطة التنفيذية بممارسة جانب من الاختصاص التشريعي لتحقيق مبررات واقعية ومنطقية تقرها السلطة التشريعية<sup>(١١)</sup>، ومن بين هذه المبررات الحاجة إلى إصدار بعض التشريعات لتنظيم مسائل تقتضي السرية أثناء إعدادها كما هو الحال بالنسبة للقوانين الجمركية أو تلك التي تتعلق باعتمادات التسليح<sup>(١٢)</sup>، وبهذه الآلية تتحقق المصلحة العامة وتحفظ بشكل فعال من خلال تعزيز التعاون والتنسيق بين السلطات.

**سابعاً: القدرة على تعديل اللوائح بسهولة:** إن القوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على التفويض، تتميز بمرونة أكبر في تعديلها بسرعة مما يسمح لها بالتكيف مع التغيرات السريعة دونما حاجة للمرور بالإجراءات التشريعية المعقدة التي تتطلبها القوانين العادية، أما عملية التشريع فهي تمر بعدة مراحل تبدأ من نشوء فكرة القانون وتستمر حتى يصبح قاعدة قانونية نافذة وملزمة، هذه المراحل تشمل: اقتراح القوانين، ثم مناقشتها والتصويت عليها، وأخيراً التصديق وإصدار القوانين<sup>(١٣)</sup>، وتعد هذه الإجراءات أكثر تعقيداً وتتطلب وقتاً وجهداً أكبر لتعديل القوانين العادية مقارنة بتلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على التفويض.

على ضوء ما سبق ذكره -كانت الآثار المذكورة أعلاه وردت على سبيل المثال لا الحصر، ولهذا السبب يحرص العديد من الدساتير على منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار ما يسمى باللوائح التفويضية أو الأنظمة التفويضية من خلال منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار قرارات والأوامر التي تكون لها قوة القانون في موضوعات محددة ولمدة معينة، خاصة في ظل الظروف التي تستدعي سرعة اتخاذ الإجراءات اللازمة.

## المطلب الثاني: المخاطر والآثار السلبية للتفويض التشريعي

لا شك أن نظام التفويض التشريعي يحمل العديد من الفوائد والمزايا التي تؤثر بشكل إيجابي على كل من العملية التشريعية والإدارية، إلا أنه في المقابل يترتب عليه بعض المخاطر، التي قد تؤثر على الأمن القانوني وحريات الأفراد خاصة عندما تفتقر العملية إلى القيود الفعالة التي تمنع استغلاله بشكل غير مبرر، فيما يلي بعض الأمثلة على المخاطر أو الآثار السلبية التي قد تنشأ نتيجة لتطبيق نظام التفويض التشريعي:

**أولاً: الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات:** يقوم مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(١٤)</sup> على عدم تركيز السلطة في يد هيئة واحدة داخل الدولة بل توزيعها بين هيئات متعددة بحيث تمارس كل منها اختصاصاتها باستقلالية عن الأخرى<sup>(١٥)</sup>، ولكن يشكل التفويض التشريعي خطراً على هذا المبدأ كونها تسمح للسلطة التنفيذية بأن تحل محل السلطة التشريعية في الولاية المقررة لها أصلاً<sup>(١٦)</sup>، ولذلك تجاوزت السلطة التنفيذية حدود التفويض الممنوح لها فإن ذلك قد يؤدي إلى تداخل في اختصاصات السلطة التشريعية، مما يضعف من مكانة البرلمان ودوره الأساسي كجهة تشريعية رئيسة في الدولة.

**ثالثاً: ممارسة الحكم بواسطة المرسوم:** هناك مخاوف عديدة بأن تقوم الحكومة معتمدة على مساندة الأغلبية البرلمانية باستصدار قانون تفويض يخولها - من خلال عبارات فضفاضة غامضة بعيدة عن الدقة صلاحية وضع تشريعات تتناول بالتنظيم ما يسمى بـ"قضايا المبدأ" Matters of principle، أي تلك التي تتصل بمبادئ السياسة العامة، بمعنى آخر فإن هذه التشريعات لا تقتصر على تحديد التفاصيل التي يعتقد أنها من اختصاص السلطة التنفيذية في مجال التشريع، وفي الواقع لا توجد رقابة رسمية تمنع حدوث ذلك كما أن هناك غموضاً في وجود قواعد واضحة تميز بين المسائل التي تعد من مبادئ السياسة العامة، وتلك التي تتعلق بإكمال التشريع من خلال تحديد تفاصيله الجزئية<sup>(١٧)</sup>.

**رابعاً: احتمالية إساءة استخدام السلطة وانتهاك الحقوق والحريات العامة:** قد تستغل السلطة التنفيذية التفويض الممنوح لها لفرض قواعد وتشريعات تهدف إلى خدمة مصالحها السياسية أو الاقتصادية بدلاً من التركيز على تحقيق المصلحة العامة ونظراً لأن السلطة التنفيذية هي الأكثر احتكاكاً بالجمهور، فقد تسعى إلى إصدار تشريعات وقفت بالحد أمام الحقوق أو الحريات العامة<sup>(١٨)</sup>، هذا التصرف يمكن أن يعرض النظام الديمقراطي للخطر ويقوض الأسس التي يقوم عليها احترام الحريات الفردية وحمايتها.

لذلك تختلف آراء الخبراء حول تنظيم الحقوق والحريات بموجب تفويض السلطة التنفيذية، يرى البعض أن التفويض يجب أن يكون دقيقاً ومحدداً في نطاق ضيق، بحيث لا يسمح للسلطة التنفيذية تجاوز حدودها أو التعدي على الحقوق والحريات العامة، في حين يعتقد آخرون أن هناك حالاتٍ قد تتطلب منح السلطة التنفيذية مزيداً من المرونة لتنظيم بعض القضايا بشكل سريع وفعال، بشرط وجود ضوابط صارمة وآليات رقابة قوية لضمان عدم استغلال هذه الصلاحيات بما يتعارض مع المبادئ الديمقراطية<sup>(١٩)</sup>.



**خامساً: اضطراب التشريعات أو عدم استقرار التشريعات:** تعد سرعة التشريع من أبرز مميزات التفويض التشريعي إلا أن هذه السرعة قد تؤدي إلى نقص الدقة والوضوح في صياغة التشريعات، مما تنتج عنه نصوص قانونية معيبة تثير العديد من الصعوبات عند التطبيق وهو ما يتعارض مع متطلبات الواقع واحتياجات المجتمع، ويزداد الأمر تعقيداً مع تكرار محاولات التعديل أو الإلغاء<sup>(٢٠)</sup>، وعلى ذلك قد يؤدي الاعتماد المفرط على التفويض إلى إصدار تشريعات قرارات وتشريعات متسعة وغير مدروسة تقتصر على الدقة أو الاتساق بسبب عدم خضوعها لعملية المراجعة البرلمانية الكاملة، وهذا الأمر قد يسفر عن تغييرات متكررة في القوانين، مما يربك الأفراد والمؤسسات ويؤثر سلباً على استقرار النظام القانوني.

**سادساً: إضعاف الثقة بالمؤسسات التشريعية:** ليس غريباً بالنسبة لقانون التفويض أن يتضمن بنداً يخول المشرع الفرعي السلطة لوضع القواعد القانونية التي تعدل النصوص الواردة سواء في قانون التفويض ذاته أو في التشريعات البرلمانية الأخرى، ومثل هذا البند يطلق عليه أحياناً "بند هنري الثامن"، وسمي كذلك نظراً لأن الملك هنري الثامن بدوره يمثل شخصية النظام الأوتوقراطي بكل معانيه (أي نظام حكم الفرد أو الحكم المطلق)<sup>(٢١)</sup>.

على الرغم من أن التفويض التشريعي، الذي يتيح للسلطة التنفيذية صلاحية تعديل التشريعات الأساسية التي أقرها البرلمان، قد يكون مقبولاً إذا اقتصر على الأمور التفصيلية، إلا أن تزايد استخدام هذه السلطة لمعالجة قضايا جوهرية يثير قلقاً متزايداً، وهذا النهج قد يؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية<sup>(٢٢)</sup>، بالتالي قد يؤدي هذا إلى تراجع ثقة المواطنين في دور البرلمان وقدرته على أداء مهامه التشريعية الأساسية.

**سابعاً-تقليل الشفافية:** التشريعات التي تصدر دون نقاش عام أو إشراك المواطنين في صياغتها قد تؤدي إلى غياب الشفافية في العملية التشريعية، عندما تتم هذه الإجراءات بعيداً عن الفحص العلني أو مشاركة الجمهور، بدرجة أنه يصبح اتخاذ القرارات أقل وضوحاً، ويزيد من احتمال حدوث فساد إداري، وأن غياب هذه الشفافية يمكن أن يعزز الشعور بعدم الثقة بين المواطنين والحكومة.

وتزداد هذه المشكلة تفاقمًا عندما تتضمن الصياغة الواسعة في قانون التفويض في بعض الحالات قد يحتوي قانون التفويض على عبارات غير دقيقة أو عامة، مثل النص على أن "السلطة التنفيذية قد تصدر مثل تلك اللوائح حسبما تراه مناسباً"<sup>(٢٣)</sup>، هذا النوع من الصياغة يمنح السلطة التنفيذية حرية واسعة للتصرف وفقاً لتقديرها الشخصي، دون وجود معايير واضحة أو قيود محددة. مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات قد تبتعد عن الرقابة أو الفهم العام، وبالتالي يساهم في زيادة غموض العملية التشريعية ويقلل من الشفافية.

نتيجة لما ذكرناه، يتضح أنه على الرغم من المزايا التي يقدمها التفويض القانوني إلا أن هناك العديد من المخاطر والآثار السلبية، التي قد تترتب عليه، ولضمان أن يحقق التفويض أهدافه دون التأثير على استقرار النظام القانوني وأمنه، من الضروري أن يكون هناك إطار قانوني محكم في الدولة يجب وضع ضوابط وآليات قانونية صارمة تحدد نطاق التفويض مع وضع عوائق قانونية تضمن عدم تجاوز

السلطة التنفيذية حدودها بما يحافظ على التوازن بين التفويض التشريعي والأمن القانوني، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني.

### المبحث الثاني: المعالجات القانونية لتحقيق التوازن بين التفويض التشريعي والأمن القانوني

بمقتضى مبدأ الأمن القانوني يلتزم المشرع بعدم مفاجأة الأفراد أو الإخلال بتوقعاتهم المشروعة، وتعد فكرة التوقعات المشروعة إحدى صور تجسيد هذا المبدأ، حيث تعني أن القواعد العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية في شكل قوانين، أو عن السلطة التنفيذية في صورة لوائح، يجب ألا تصدر بطريقة مفاجئة تصدم توقعات الأفراد المبنية على أسس موضوعية مستمدة من الانظمة القانونية القائمة، وذلك على هدى السياسات الرسمية المعلنة من جانب السلطات العامة<sup>(٢٤)</sup>.

استنادا إلى ذلك، ومن أجل ضمان معالجة فعالة لهذه المسألة تقوم السلطة التشريعية في إطار التفويض التشريعي المؤقت بمنح جزء من صلاحياتها للسلطة التنفيذية، ويجب أن يهدف هذا التفويض القانوني إلى تحقيق أهدافه المشروعة، مع ضمان ممارسة هذه الصلاحيات بشكل سليم دون التأثير سلبا على حياة وحقوق المواطنين أو تعرض أمنهم والنظام القانوني للخطر.

ولتطبيق ذلك بشكل صحيح يجب تحديد مدة زمنية واضحة لهذا التفويض، مع ضمان تنفيذه ضمن إطار قانوني دقيق يلتزم بالضوابط الدستورية ويحمي الحقوق الأساسية. وعليه، سنعرض هذا الموضوع من خلال مطلبين رئيسيين، حيث المطلب الأول يتناول تحديد الهدف والتقيد بالمدة الزمنية المحددة للتفويض التشريعي. أما المطلب الثاني فسنوضح فيه وضع حدود وضوابط واضحة للتفويض التشريعي، على الشكل الآتي:

#### المطلب الأول: تحديد الهدف والتقيد بالمدة الزمنية المحددة للتفويض التشريعي

لم يقتصر المشرع الدستوري على تحديد نطاق القانون على سبيل الحصر بل عمل علاوة على ذلك النص صراحة بإمكان تفويض البرلمان السلطة التنفيذية بالتشريع بدلا منه، وذلك ضمن نطاق محدد ولتحقيق أهداف معينة، وفي حدود مدة زمنية محددة<sup>(٢٥)</sup>.

فإن مادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نصت على هذا الهدف صراحة بأنه (تنفيذ برنامج الحكومة)<sup>(٢٦)</sup>، لكن دون ذكر الحالة أو الظروف، التي تصاحب هذا الترخيص مما يتضح منه أن الدستور الفرنسي لا يشترط تعرض البلاد لظروف استثنائية لممارسة التفويض، وهو ما يتعارض مع ما وجد لأجله هذا الاستثناء وهو مواجهة ما يتعسر على البرلمان بالقوانين العادية من أزمات غير متوقعة وخطيرة، فيرى **ديفرجييه** (M.Duverger) أن عبارة " تنفيذ برنامجها الواردة في المادة ٣٨، شاملة للظروف الاستثنائية والعادية"<sup>(٢٧)</sup>.

ورغم هذا فإن جانبا من الفقه يرى أنه لا مبرر لوجود ظروف استثنائية طالما لم ينص الدستور على ذلك صراحة، يبقى اللجوء إلى التفويض التشريعي مسألة نسبية تحددها الحكومة لوحدها متى رأت حاجة إلى ذلك ولو لم تكن هناك ظروف استثنائية، وإن كان البرلمان هو من يقرر الموافقة أو الرفض في



النهاية<sup>(٢٨)</sup>. وقد تبني المجلس الدستوري الفرنسي هذا الرأي عندما طعن إمامه ضد أحد قوانين التفويض، فقد طعن عدد من النواب ضد مشروع القانون الذي أودعته الحكومة عام ١٩٦٧ بالإذن لها، وذلك بتعديل الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد الانتخابية في إقليم (عقاروعيسى) الذي كان مقرراً أن يستقل بالموافقة دون صعوبة في ١٥ ديسمبر ١٩٦٧، إلا أنه قبل إصدار القانون، أخطر المجلس الدستوري بطلب فحص هذا القانون ليقرر مدى مطابقته 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<sup>(٢٩)</sup>.

أما بالنسبة للدستور المصري (الملغي) لعام ١٩٧١، فالأمر يختلف إذ اشترط صراحة ضرورة توافر ظروف استثنائية للجوء إلى نص المادة (١٠٨)، فقد ربط الدستور مشروعية التفويض التشريعي بتعرض البلاد لظروف استثنائية اصطلاح الضرورة حتى يكون التفويض التشريعي مشروعاً، لأنه يزعم قواعد الاختصاص ويعطي السلطة التنفيذية مكانة التشريع والتنفيذ معاً، مما يستوجب منعه في الظروف العادية وإلا اعتبر ذلك التعدي على سلطة البرلمان، لذا فإن الهدف من اللجوء إلى هذه المادة هو مواجهة الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في النص<sup>٣٠</sup>.

أما فيما يتعلق بالدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فعلى الرغم من عدم إقرارهما بمبدأ التفويض التشريعي، إلا أنه في حال تبني هذا النهج، فمن الضروري وضع آلية واضحة لتحديد الأهداف المرتبطة بالظروف الاستثنائية التي قد تبرر اللجوء إليه، ويجب أن تتضمن هذه الآلية ضوابط صارمة لضمان عدم إساءة استخدام السلطة التنفيذية لأحكام القانون، بما يحفظ الحقوق والحريات الأساسية ويصون مبدأ الأمن القانوني ويعزز استقرار النظام الدستوري.

ولكي يتحقق الهدف المنشود من التفويض التشريعي ولا يتحول إلى أداة تسيء السلطة التنفيذية استخدامها بما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، ينبغي تقييده بفترة زمنية محددة، فما دام أن التفويض استثناء من الأصل العام فإنه يجب أن يكون موقوتاً بأجل محدد وإلا كان مجلس الشعب متخلياً كلياً عن اختصاصه<sup>(٣١)</sup>.

ومما يرفضه العقل والمنطق أن يتحول الاستثناء إلى قاعدة أو مبدأ عام، والذي يمنع من أن يتحول هذا الاستثناء في مجال التشريع إلى أصل هو توقيته بمدة محددة ومعلومة من الزمن وإلا سيتحول إلى تفويض مؤبد، وعندها لن يكون تفويضاً (تنازلاً جزئياً) بل تنازلاً كلياً من قبل السلطة التشريعية عن ممارسة وظيفتها الأصلية في التشريع إلى السلطة التنفيذية<sup>(٣٢)</sup>، لذلك لا يكون التفويض التشريعي صحيحاً إلا إذا كان مؤقتاً، إذ إن اشتراط تحديد مدة محدودة يقتضي أن ينص القانون المانح للتفويض على أقصر أجل يتفق والغاية المنشودة من تحديد المدة، ويجب أن يكون هذا الأجل واضحاً وصريحاً بعيداً عن أي غموض أو إبهام؛ لأن عدم وضوحه يفقد شرط المدة المحددة جدواه ويفرغه من مضمونه، مما يؤدي إلى الإخلال بالهدف الأساسي من اشتراطه<sup>(٣٣)</sup>.

لذلك عندما يفوض البرلمان السلطة التنفيذية يقيد قانون التفويض هذه السلطة بمدتين: تتمثل المدة الأولى في الفترة الزمنية التي يسمح خلالها للسلطة التنفيذية بإصدار الأوامر والقرارات التفويضية، ويترتب على انتهاء هذه المدة عدم قدرة السلطة التنفيذية على إصدار قرارات تفويضية وإذا صدرت فإنها تكون غير مشروعة، لمخالفتها قانون التفويض فضلا عن ذلك، فإنه بانتهاء هذه المدة تتحصن القرارات التفويضية التي صدرت بمقتضى قانون التفويض في مواجهة السلطة التنفيذية فلا تستطيع تعديلها والمساس بها، إلا بقانون أو بتفويض جديد<sup>(٣٤)</sup>.

أما المدة الثانية، فهي تلزم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع قانون إلى المجلس النيابي للمصادقة على الأوامر التشريعية، التي أصدرتها خلال فترة التفويض وإذا انقضت هذه المدة دون أن تقدم السلطة التنفيذية مشروع قانون الأوامر التفويضية، تسقط هذه الأوامر وتعد لاغية اعتبارا من تاريخ انتهاء المدة<sup>(٣٥)</sup>.

في فرنسا تم أخذ هذا الشرط في الاعتبار من خلال دستورها الصادر عام ١٩٥٨، فإذا رجعنا للمادة (٣٨) من الدستور الفرنسي نجدها أنها أشارت إلى تحديد المدة الزمنية للوائح التفويضية تحديدا دقيقا، كون الدستور منع البرلمان من التشريع في الموضوعات التي فوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض، وذلك بالاستناد الى المادة (٤١) من الدستور -سابق الذكر-<sup>(٣٦)</sup>، وهنا لا بد لقانون التفويض أن يحدد تحديدا دقيقا المدة التي تؤهل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود المجال القانون، لذلك يقع على عاتق الحكومة عند تقديمها طلب التفويض تحديد المدة الزمنية التي يحق خلال إصدار الأوامر التفويضية<sup>(٣٧)</sup>. وكذلك في مصر تستمد جميع الأحكام المشار إليها أعلاه بشكل مباشر من نص المادة (١٠٨) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ (الملغي)، والتي تشكل الأساس القانوني لتنظيم هذه المبادئ وتحديد نطاق تطبيقها<sup>(٣٨)</sup>. إلا أن دستور ٢٠١٤، المعدل في ٢٠١٩، لم يتضمن نصا مماثلا أو أي إشارة صريحة إلى ذلك.

أما في العراق فلم يتناول الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مسألة التفويض التشريعي بشكل صريح أو واضح، كما أنه لم يحدد مدة زمنية له، بل اقتصر على الإشارة إليه في حالات الطوارئ فقط حيث نص على أن تكون مدة حالة الطوارئ محددة بثلاثين يوما، مع إمكانية تمديدتها لفترات إضافية بشرط الحصول على موافقة مجلس النواب على التمديد في كل مرة<sup>(٣٩)</sup>.

أما بصدد آليات تحديد مدة التفويض التشريعي فغالبا ما نجد تنظيمه بإحدى الطرق الآتية:

**الطريقة الأولى:** يتم تحديدها بمدة زمنية معينة كسنة أو ستة أشهر أو شهرين<sup>(٤٠)</sup>، وعلى هذا الأساس، يحرص البرلمان الفرنسي في أغلب الأحيان على تحديد مدة التفويض بفترة زمنية محددة تتضمنها طلبات الحكومة ويوافق عليها البرلمان، في الظروف العادية اعتاد البرلمان على تحديد هذه المدة، وغالبا ما لا تتجاوز السنة، كما حدث بالنسبة للقانون الصادر في ٤ فبراير ١٩٦٠ الذي منح الحكومة سلطة اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وحماية الدولة والدستور وإقرار السكينة والنظام في الجزائر<sup>(٤١)</sup>، وكذلك كانت أقصر مدة للتفويض في فرنسا هي شهرين و ١٧ يوما، والتي منحت

للحكومة بقيادة السيد شيراك في عام ١٩٧٦ بشأن بعض الإصلاحات وتسويات الضرائب المباشرة، أما أطول مدة فكانت التفويض الممنوح بموجب قانون ٦ يوليو ١٩٦٦، بشأن تطبيق معاهدة روما، حيث كانت المدة ٣ سنوات و ٥ أشهر و ٢٥ يوماً<sup>(٤٢)</sup>.

**الطريقة الثانية:** يتم تحديد المدة بناء على ظروف معينة، كانتهاء حالة حرب أو زوال ظروف استثنائية، وطبقاً لهذه الطريقة فإن التفويض يبقى نافذاً وموجوداً طالما أن الظروف التي دعت إليه ما زالت قائمة<sup>(٤٣)</sup>. ولعل أبرز الأمثلة على ذلك هو ما جاء في مصر، حيث نص قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ في مادته الأولى على أن: "يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعباً كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية"<sup>(٤٤)</sup>.

تجدر الإشارة إلى أن الفقه الفرنسي والمصري يذهب إلى أن تحديد مدة التفويض هي المدة التي يمكن للسلطة التنفيذية خلالها أن تصدر الإجراءات التشريعية وذلك استناداً لقانون التفويض وهي دائماً تكون محددة وواضحة سواء كانت ثلاثة أشهر أو ستة أشهر أو سنة أو أكثر أي لا بد من فترة لها بداية ونهاية، ويفترض ألا تمتد مدة التفويض إلى حد استغراق كامل المدة المتبقية لولاية البرلمان، لأن ذلك يعد تنازلاً فعلياً عن السلطة التشريعية ومن باب أولى ألا تمتد هذه المدة إلى ولاية المجلس الجديد بعد إنتهاء مدة المجلس، الذي يسن قانون التفويض، فهذا اعتداء صارخ على ولاية السلطة التشريعية الجديدة ممن لم يعد يملكها بالتصرف فيها مقدماً ولعل أخطر ما يمكن تصوره في هذا الصدد أن يتم تحديد مدة التفويض عن طريق ربطها بأحداث معينة، غالباً ما تكون مجهلة أو بعيدة المنال أو تستغرق زمناً طويلاً جداً، فلا يجوز للبرلمان أن يمنح الحكومة سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدة التفويض بناء على تحقيق الهدف منه لأن مثل هذا التحديد يعد مخالفاً للدستور<sup>(٤٥)</sup>. ونحن نؤيد ضرورة تحديد مدة التفويض بفترة زمنية محددة، لأن تركه مفتوحاً دون سقف زمني قد يؤدي إلى مشكلات تشريعية جوهريّة، مما يفتح المجال لحدوث تجاوزات وانتهاكات في نطاق الصلاحيات والاختصاصات بين السلطات.

وبناء على ما تقدم، نستنتج أنه لكي يكون التفويض التشريعي متوازناً مع متطلبات الأمن القانوني، يقتضي ضرورة تحديد غرض هذا التفويض بشكل واضح إلى جانب تحديد مدته بدقة، ذلك أن وضوح الهدف والإطار الزمني المحدد يساهمان بشكل فعال في صون الحقوق والحريات من أي تأثير سلبي قد ينجم عن سوء استخدام هذا التفويض، إذ إن الغموض في تحديد معالم التفويض قد يجعله أداة بيد السلطة التنفيذية توظف بطريقة تضر بالمصلحة العامة وهو ما يستوجب الحذر لتفادي هذه المخاطر وضمان تحقيق الأهداف المنشودة في إطار احترام مبدأ سيادة القانون.

## المطلب الثاني: وضع حدود وضوابط واضحة للتفويض التشريعي

يعد تحديد الموضوعات التي تفوض بها السلطة التنفيذية أمراً ضرورياً إذ ينبغي على البرلمان تجنب استخدام العبارات الفضفاضة التي قد تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، وذلك حتى لا تترك أمام السلطة التنفيذية مجال التشريع في أمور متعددة منتهزة وسيلة التفويض التي منحها إياها البرلمان، كما أن التفويض العام غير مشروع لأنه يمثل تخلياً من البرلمان عن اختصاصه التشريعي ونقله كاملاً للسلطة إلى جهة أخرى، ولا يجوز للبرلمان ذلك باعتبار أن سلطة التشريع ليست ملكاً له ليتصرف فيها بالتنازل عنها وإنما هي وظيفة اسندت له ممارستها نيابة عن الشعب صاحب السلطة الأصلي<sup>(٤٦)</sup>. لذلك يجب على البرلمان عند صياغة قانون التفويض أن يحدد بشكل دقيق الموضوعات التي تمنح للسلطة التنفيذية صلاحية معالجتها وتنظيمها من خلال اللوائح أو القرارات التنظيمية وذلك باستخدام عبارات واضحة ومحددة لا تحتمل التأويل الواسع أو التفسير غير المقيد<sup>(٤٧)</sup>، من ناحية أخرى يتوجب على السلطة التنفيذية عند ممارستها لاختصاصها الاستثنائي في إصدار اللوائح التفويضية الالتزام بأحكام الدستور ومبادئه؛ إذ ينبغي أن يقتصر تنظيم الموضوعات التي يشملها قانون التفويض على الحدود التي حددها المشرع الدستوري، وفقاً للضوابط والقيود التي أقرها كونه المصدر الأعلى للقواعد القانونية في الدولة وذلك للحد من تحول التفويض إلى سلطة مطلقة بيد السلطة التنفيذية تمارسها كما تشاء<sup>(٤٨)</sup>.

فلا يجوز التحديد الذي يعتمد على تحديد الغرض أو الهدف من إصدار قانون التفويض دون تحديد موضوعات التفويض بشكل دقيق وواضح، فإذا تم استخدام الهدف أو الغرض كوسيلة لتحديد موضوعات التفويض، فإن ذلك سيؤدي إلى منح السلطة التنفيذية صلاحيات وسلطة تقديرية واسعة، مما يتنافى مع الطابع الاستثنائي والمؤقت للتفويض التشريعي<sup>(٤٩)</sup>.

ويكتسب تحديد موضوعات التفويض بدقة ووضوح أهمية كبيرة، حيث يتطلب الأمر التزام السلطة التنفيذية بالموضوعات المحددة لها بموجب قانون التفويض حتى تكون اللوائح الصادرة تبنت عليها مشروعيتها، فإذا تجاوزت عن نطاق ما هو ممنوح لها في قانون التفويض فإن هذه اللوائح تغدو غير مشروعة مما يتيح إمكانية الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، كما يحق للبرلمان رفض المصادقة عليها<sup>(٥٠)</sup>. ويتجلى الأثر الإيجابي لتحديد موضوعات التفويض التشريعي بدقة ووضوح عند ممارسة الرقابة القضائية عليه، يشير هذا إلى وجود علاقة طردية بين دقة تحديد موضوعات التفويض وكفاءة الرقابة القضائية عليه، فكلما كان التحديد أكثر دقة زادت فاعلية الرقابة القضائية حيث يؤثر كل منهما في الآخر بشكل متبادل<sup>(٥١)</sup>.

من الضروري الإشارة إلى أن عدم تحديد الموضوعات التي تنظمها القرارات التفويضية بشكل مناسب يتيح للسلطة التنفيذية إصدار قرارات تفويضية في أي مجال، مما يعني عملياً أن البرلمان قد تنازل تماماً عن اختصاصاته التشريعية، وكما ذكرنا سابقاً فإن هذا الأمر مرفوض جملة وتفصيلاً وغير جائز من الناحية الدستورية؛ كونه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ويقوض الدور التشريعي للبرلمان<sup>(٥٢)</sup>.



ورغم هذه الأهمية؛ وإذا رجعنا إلى الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لا نجد في مادة (٣٨) ما يفيد صراحة ضرورة تحديد موضوعات التفويض، حيث اكتفى المشرع الدستوري الفرنسي باشتراط أن يتم التفويض لتنفيذ برنامج الحكومة، وهي عبارة عامة وغير محددة، وبما أن الدستور الفرنسي حدد نطاق القانون على سبيل الحصر بنص المادة (٣٤)<sup>(٥٣)</sup>، وجب على البرلمان تحديد الموضوعات التي يمكن إصدار اللوائح التفويضية بشأنها، وأن يكون ذلك على ضوء ما يقتضيه برنامج الحكومة الذي وافق عليه حتى لا يتناول البرلمان هذه الموضوعات بالتشريع، وذلك راجع لما تضمنه نص المادة (٤١) من الدستور، الذي يمنح البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع أي تفويض تشريعي، فإذا لم تحدد مواضيع التفويض بدقة، فإن هذا قد يعطي الحق للحكومة بإصدار ما تشاء من مراسيم في أي موضوع مما لا ينظم إلا بقانون، وكان ذلك يعد تنازل كلي من البرلمان عن اختصاصاته بالإضافة إلى إمكانية قيام البرلمان بتنظيم بعض المسائل التي تكون قد صارت من اختصاص الحكومة بمقتضى التفويض أثناء فترة التفويض<sup>(٥٤)</sup>.

وهو ما أيده المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من أحكامه، فقد قضى في ١١/١/١٩٧٧ بأنه "عندما تطلب الحكومة إلى المجلس النيابي الإذن بالتشريع عن طريق أوامر تشريعية، يجب عليها أن تبين بدقة ماهية التدابير التي تنوي اتخاذها، ويجب أيضا أن تتخذ هذه التدابير من أجل تنفيذ برنامجها" وكذلك قضى في عام ١٩٨٦ بأنه "على الحكومة أن تبين مجال تدخلها؛ غير أنها ليست ملزمة ببيان فحوى الأوامر الاشتراعية"<sup>(٥٥)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان الفرنسي أصدر العديد من قوانين التفويض، حيث جاءت بعض هذه التفويضات بتحديد دقيق لموضوعاتها كقانون التفويض في ١٤ أبريل عام ١٩٧٦، الذي فوضت الحكومة سلطة تنظيم موضوع ضرائب الشركات عن طريق الأوامر، ومن دون الإضرار بحقوق الشركات الأساسية، في حين صدرت تفويضات أخرى بعبارات اتسمت بالعموم والشمول، مثل: قانون ٤ فبراير ١٩٦٠، الذي منح الحكومة لمدة عام صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحفظ النظام والأمن في الجزائر، بالإضافة إلى قانوني ٦ يناير و ٤ فبراير ١٩٨٢، اللذين فوضا الحكومة سلطة تنظيم المسائل الاجتماعية عن طريق الأوامر<sup>(٥٦)</sup>.

ولا يجوز كذلك تفويض الحكومة في الاختصاصات، التي حجز الدستور التشريع فيها للبرلمان وتتمثل في القوانين الأساسية (les lois organiques)<sup>(٥٧)</sup>، التي فرض الدستور قيودا خاصة على مناقشتها والتصويت عليها، بالإضافة إلى اشتراط فحص دستوريته من قبل المجلس الدستوري، وقد أيد بعض الفقهاء في فرنسا هذا الرأي رغم عدم ورود صراحة في نص الدستور، وذلك تجنباً لأي انتهاك دستوري قد ينجم عن منح التفويض في هذا المجال ويرجع ذلك إلى أن هذه الموضوعات -كما أشرنا سابقاً- تتطلب إجراءات خاصة مثل الرقابة على دستوريته بخلاف القوانين العادية المنصوص عليها في المادة ٣٤ من الدستور والتي يمكن التفويض بشأنها<sup>(٥٨)</sup>.

ففي مصر، لم يتناول الدستور الحالي إلى مسألة التفويض إلا في المادة ١٥٦، التي تنص على أنه في حال وقوع ظرف طارئ، يتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة خلال فترة عدم انعقاد مجلس النواب حيث يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات، لها قوة القانون، وذلك يتم تصنيفها على أنها لوائح ضرورة وليس لوائح تفوضيه<sup>(٥٩)</sup>. أما بالرجوع إلى الدستور المصري (الملغي) لعام ١٩٧١، فنجد أن المادة ١٠٨ قد بينت أن التفويض يجب أن تبين فيه موضوعات تلزم القرارات والأسس التي يقوم عليها. ومن خلال هذا النص يتضح أنه لا بد من تحديد الموضوعات التي تصدر فيها اللوائح التفوضية والأسس التي تقوم عليها وتبين هذه الأسس العلة من صدور التفويض التشريعي والهدف الذي يتجه البرلمان إلى تحقيقه والإطار العام فيه<sup>(٦٠)</sup>.

ولما كان نطاق القانون في مصر هو نطاق محتجز بشأن بعض الموضوعات<sup>(٦١)</sup>، في حين يظل غير محدد بالنسبة لباقي الموضوعات، فإنه يتعين على قانون التفويض أن يحدد بدقة ما هي تلك الموضوعات التي يجوز لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح التفوضية بشأنها<sup>(٦٢)</sup>، وفي هذا السياق أثير تساؤل في الفقه المصري يتعلق بمدى إمكانية تفويض البرلمان في الموضوعات التي حددها له الدستور؟ ذهب بعض الفقهاء إلى أنه لا يجوز للبرلمان تفويض صلاحياته في الموضوعات المحتجزة له دستوريا، ولكن يمكنه التفويض في الموضوعات التي يتيح الدستور التفويض بشأنها أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط أن لا يكون التفويض مخالفا للمبادئ القانونية العامة<sup>(٦٣)</sup>، وللبرلمان أيضا أن يفوض في المجالات التي استلزم فيها الدستور للتشريع أغلبية خاصة على شرط أن يصدر قانون التفويض ذاته بأغلبية لا تقل عن الأغلبية الخاصة المطلوبة، وعليه؛ لا يجوز للبرلمان التفويض في الموضوعات التي حجزها الدستور له، وإلا عد تفويضه بمثابة الخروج على أحكام الدستور<sup>(٦٤)</sup>.

في حين يرى بعض الفقهاء الدستوريين أن مجلس الشعب يمكنه تفويض رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تفوضية 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 لأحكام القانون، وهذا يتماشى مع روح المادة (١٠٨) من الدستور ومع طبيعة التفويض والغرض من اللجوء إليه. ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا قد تبنت الاتجاه الثاني في بعض أحكامها، حيث قضت في ٢ سبتمبر ١٩٩٥ بأن القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقا للمادتين (١٠٨) و(١٤٧) تتمتع بقوة القانون، مما يمكنها من تنظيم كافة الأمور التي يتناولها القانون بما في ذلك المسائل، التي ينص الدستور على ضرورة تنظيمها بقانون أو وفقا لأحكامه<sup>(٦٥)</sup>. ونحن نؤيد هذا الرأي الأخير المتسق مع مفهوم التفويض التشريعي، الذي يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات في مجالات تدرج أصلاً ضمن اختصاص البرلمان، وهي في العادة خارج نطاق اختصاصاتها، وبالتالي تصبح اللوائح وسيلة لمعالجة موضوعات تدخل في مجال القانون، ولو كانت اللوائح تتناول الموضوعات التي تدخل في نطاقها لما كنا بصدد التفويض ولا حاجة إلى إذن من البرلمان؛ إذ تبقى اللوائح في حدود صلاحياتها الدستورية.



ولكن في العراق لم يتناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إلى موضوع التفويض بشكل واضح، ولم يحدد نطاقه أو الغرض منه إطلاقاً عند تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية في المادة (٧٣) وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في المادة (٨٠)<sup>(٦٦)</sup>، ولكن يشير فحسب إلى أن رئيس الوزراء يمتلك صلاحية إدارة شؤون البلاد خلال فترة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، على أن يتم تنظيم هذه الصلاحيات بقانون، بما يتوافق مع أحكام الدستور<sup>(٦٧)</sup>.

وفي ضوء ذلك في نهاية هذا المطلب، نستنتج أن وضع نص دستوري يمنح بالتفويض التشريعي لمدة زمنية محددة، مع تحديد أهدافه التي دفعت السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى اللجوء إليه، تلجأ له إلى جانب تحديد موضوع التفويض بشكل دقيق، ومن شأنه أن يجعل التفويض التشريعي أداة جيدة ومناسبة لتحقيق التوازن بين التفويض التشريعي وضمان الأمن القانوني.

### الخاتمة

في ختام هذا البحث، توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وهي كما يأتي:

١. يعد التفويض التشريعي؛ إحدى صور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجاء نتيجة تطور مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن الأصل يقتضي تخصص السلطة التشريعية كقاعدة عامة - بالوظيفة التشريعية، والسلطة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية، وبناء على ذلك، فإن تنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية في موضوعات محددة، ولمدة معينة، يكون استثناء من الأصل العام.
٢. وتوصلنا إلى أن للتفويض التشريعي آثاراً إيجابية عديدة على العملية التشريعية، تسهم في نموها المتزايد واعتماد الحكومات عليه بشكل متواصل، ومن أهمها: التخفيف من عبء العمل على السلطة التشريعية، وتحقيق السرعة والكفاءة في مواجهة الظروف الاستثنائية، وتعزيز التعاون بين السلطتين من أجل تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه في قبال ذلك، قد تترتب عليه بعض المخاطر والآثار السلبية التي تؤثر على الأمن القانوني وحريات الأفراد خاصة عندما تقتصر العملية إلى القيود الفعالة التي تمنع استغلاله بشكل غير مبرر، ومن أبرز هذه المخاطر: الإخلال بالمبادئ الدستورية العليا، واحتمال إساءة استخدام السلطة، وانتهاك الحقوق والحريات العامة، وعدم استقرار التشريعات.
٣. إن تباين مواقف دساتير الدول يصبح محل اهتمام الباحثين بشأن تنظيم التفويض التشريعي، إذ نص كل من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي بشكل صريح على صلاحية إصدار اللوائح التفويضية من قبل السلطة التنفيذية. في حين لم يتضمن الدستور المصري لعام ٢٠١٢ وتعديلاته لعام ٢٠١٩، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على نص مشابه سواء كان بشكل صريح أو ضمني.
٤. حرصت بعض الدساتير على تنظيم التفويض التشريعي وتقليل مخاطرة من خلال فرض شروط وقيود على صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا المجال. ومن أبرز هذه الشروط: تحديد الموضوعات التي تكون محلاً للتفويض، مع تحديد المدة الزمنية اللازمة له، وذلك لأن التفويض التشريعي يعد استثناءً من الأصل إذ إن غياب هذه الضوابط يؤدي إلى اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية.

## ثانياً: التوصيات:

١. نوصي المشرع الدستوري العراقي الاعتماد على نظام التفويض التشريعي، بوصفه آلية ضرورية لتعزيز التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك في إطار النظام البرلماني العراقي. ويتحقق ذلك من خلال إدراج نص دستوري يمنح السلطة التنفيذية الحق في التدخل التشريعي ضمن حدود وضوابط معينة، في الظروف الاستثنائية التي تتطلب معالجة عاجلة لمشكلات لا تحتمل التأجيل.
٢. نظراً للاهتمام المتزايد الذي يحظى به مبدأ الأمن القانوني على المستوى العالمي، فإننا نوصي المشرع الدستوري العراقي إلى اتباع هذا المبدأ المتعلق بالأمن القانوني كمبدأ من مبادئ الدستور أو كحق أساسي من حقوق الإنسان، ومنحه قيمة دستورية صريحة، وذلك لما لهذا المبدأ من أهمية في حماية حقوق الأفراد وضمان حد أدنى من استقرار المراكز والعلاقات القانونية. كما أن الإقرار الصريح بدستورية هذا المبدأ يلزم السلطات العامة الثلاث بعدم مخالفة.

## الهوامش:

- (١) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦ م، ص ٣٥٨.
- (٢) د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القانون، القانون الدستوري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٤٨.
- (٣) رضا عبدالله مكي، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الأنظمة العربية- (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠-٢٠١٩ م، ص ١٨٦.
- (٤) حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ٣٥٨.
- (٥) د. ريش عبد الجليل، التفويض التشريعي، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد ٠٩، العدد ٠٢، ديسمبر ٢٠٢٤، ص ٥٤.
- (٦) ينظر ذلك: د. آمال عيشاوي وسكينة فروج، تفويض التجريم والعقاب في مجال الأعمال، مجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ١٦، العدد ٠٢، ٢٠٢١، ص ٣٣٢.
- (٧) بحسب نظرية الظروف الاستثنائية يتيح للإدارة اتخاذ تدابير استثنائية تتجاوز القواعد القانونية المعتادة في حالات الطوارئ أو الأزمات، التي تهدد النظام العام أو الأمن الوطني. وتهدف هذه النظرية إلى تمكين السلطات العامة من اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة لمواجهة الظروف غير العادية، مثل الحروب، والكوارث الطبيعية، والأوبئة، أو الأزمات السياسية. وقد ارتبط ظهور هذه النظرية بأحداث الحرب العالمية الأولى وما أحدثته من إخلال بالنظام العام في الدول التي شاركت فيها آنذاك، مما دعا إلى قيام مجلس الدولة الفرنسي بمحاولة أولية لاستخراج هذه النظرية، ثم تطورت الفكرة بعد الحرب العالمية الثانية عن طريق القضاء الإداري. ينظر ذلك: د. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٥١.
- (٨) ينظر: د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون السنة، ص ٤٥٠.



- (<sup>٩</sup>) د. ريش عبد الجليل، مصدر سابق، ص ٥٥.
- (<sup>١٠</sup>) حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ٣٥٨.
- (<sup>١١</sup>) د. حاتم حردان حيداد، سلطة رئيس الجمهورية والوزراء في اقتراح القوانين، -دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٢٢، ص ١٩٤.
- (<sup>١٢</sup>) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، بدون مطبعة ومكان النشر، ٢٠٠٤، ص ٣٩١.
- (<sup>١٣</sup>) د. عبد المنعم فرج الصده أصول القانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة النشر، ص ٨٥ وما بعدها.
- (<sup>١٤</sup>) ترتبط نظرية فصل السلطات باسم الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو Montesquieu ١٧٥٥-١٩٨٩ في كتابه روح الشرائع L'Esprit des Lois. مونتسكيو لم يكتشف النظرية بل أول مفكر تكلم عنها بمنهجية ترتكز النظرية على فكرتين متلازمتين:
١. التمييز بين الوظائف يؤدي إلى التمييز بين المؤسسات، فالوظيفة التشريعية يمارسها البرلمان (المشرع) الذي يمارس السلطة التشريعية، والوظيفة التنفيذية تمارسها الحكومة السلطة التنفيذية التي تمارس السلطة التنظيمية، والمحاكم هي التي تمارس الوظيفة القضائية.
٢. كل سلطة تمارس صلاحياتها بمفردها وضمن حدود اختصاصاتها، عمليا هذا الفصل يؤدي إلى نوع من التخصص في العمل وإلى فعالية أكثر سياسيا هذا الفصل أو التوازن بين السلطات يضمن الحفاظ على الحرية، إلا أن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً. مشار إليه عند: د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٤م، ص ٧٨.
- (<sup>١٥</sup>) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية -دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٠م، ص ٦.
- (<sup>١٦</sup>) راجع د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأ المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠ ص ١٣٥. د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٩٧.
- (<sup>١٧</sup>) حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ٣٦٣.
- (<sup>١٨</sup>) إن الحقوق والحريات العامة أصبحت اليوم هي المقياس الذي على أساسه تقاس مدى ديمقراطية النظام السياسي في دولة معينة، ومدى قيام الدولة القانونية وتوافر عناصرها، وبشكل أوضح؛ أصبحت هذه الحقوق والحريات الدستور العالمي الحي الذي ينبغي على سائر الدساتير في الدول المختلفة احترامه والنزول على أحكامه. د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٧. وراجع د. الداه محمد إبراهيم، اللوائح التفويضية أو التنظيمية (دراسة مقارنة)، مجلة الحق للعلوم الشرعية والقانونية، جامعة بني وليد، ليبيا، ديسمبر ٢٠١٧، ص ٢٢٧.
- (<sup>١٩</sup>) ينظر ذلك: د. عاصم رمضان مرس يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠م، ص ٢٢٩ وما بعدها.
- (<sup>٢٠</sup>) د. محمد حسين منصور، مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٣.
- (<sup>٢١</sup>) حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ص ٣٦٤.

- (٢٢) رضا عبدالله مكي، مصدر سابق، ص ١٩٠.
- (٢٣) حسن مصطفى البحري، مصدر سابق، ص ٣٦٤.
- (٢٤) بلحمزة فهيمة، الامن القانوني للحقوق الحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس - مستغانم -، ٢٠١٧ - ٢٠١٨، ص ٦٩.
- (٢٥) د. عبد الحميد متولي و د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القانون الدستور والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة، ص ٢٢٢.
- (٢٦) نصت المادة (٣٨) " 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...."
- (٢٧) نادية بوطليبة، التنظيم لدستوري للتفويض التشريعي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، الأردن ٢٠٠٩م، ص ٢٧.
- (٢٨) ينظر ذلك: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٣١ وما بعدها.
- (٢٩) د. رافع خضر صالح شبر، وهند كامل عبد زيد، الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ٥، العدد ١، ٢٠١٣، ص ١١٩.
- (٣٠) نادية بوطليبة، مصدر سابق، ص ٢٨.
- (٣١) د. سعد عصفو، مصدر سابق، ص ١٣٨.
- (٣٢) د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- (٣٣) د. سعد عصفور، مصدر نفسه اعلاه، ص ١٣٨.
- (٣٤) رائف رحيم راضي، التفويض في الاختصاص التشريعي -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٦م، ص ٥٧.
- (٣٥) عبد الرحمن أحمد محمد الزناني، سلطات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في ليبيا-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٥م، ص ٤٣.
- (٣٦) نصت المادة (٤١) من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أنه: " إذا ما تبين، أثناء العملية التشريعية، أن مشروع قانون ما أو أن تعديلاً ما لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة ٣٨، يجوز للحكومة أو لرئيس مجلس البرلمان المختص أن يقول بعدم القبول به. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس مجلس البرلمان المعني يفصل المجلس الدستوري، بناء على طلب أي منهما، في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام".
- (٣٧) لقاء مهدي سليمان، تفويض الاختصاص التشريعي ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، العدد ٥١، ٢٠٢١، ص ٧٥٥ و د. رافع خضر صالح شبر، وهند كامل عبد زيد، مصدر سابق، ص ١١٩.
- (٣٨) ينظر: نصت المادة (١٠٨) من دستور المصري الملغي لعام ١٩٧١.
- (٣٩) نصت المادة (٩/٦١-ب) على أنه: " تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة".
- (٤٠) د. مصطفى أبوزيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦١٥.



- (<sup>٤١</sup>) عبدالرحمن أحمد محمد الزناني، مصدر سابق، ٤٣.
- (<sup>٤٢</sup>) د. سيفان باكراد ميسروب، التفويض التشريعي، مصدر سابق، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحداثة، جامعة الموصل، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠١٢، ص ١٧٨-١٧٩.
- (<sup>٤٣</sup>) د. مصطفى أبوزيد فهمي، مصدر سابق، ص ٦١٥.
- (<sup>٤٤</sup>) وطعن بعدم دستورية هذا القانون على أساس أن التفويض التشريعي الذي أصدره لم يكن محددا بمدة معينة، وردت المحكمة الدستورية العليا على هذا الطعن قائلة: " فيما يتعلق بالشرط الخاص بتحديد مدة التفويض - وهو القيد الزمني الذي يحول دون إطلاقه - فإن الشارع في القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ قدر أن تحديد هذه المدة بوحدات قياس الزمن العادية كالسنة والشهر أمر بالغ الصعوبة، بل يكاد يكون مستحيلا لأن المعركة بين مصر وإسرائيل متأرجحة من يوم لآخر، وليس واضحا ما إذا كانت الظروف الاستثنائية تنتهي في أمد محدود، ولهذا اتخذ معيارا آخر لتحديد مدة التفويض فربطه بالظروف التي اقتضت إصداره، وهي ظروف مؤقتة بطبيعتها بحيث يبقى ما بقيت هذه الظروف وينتهي لانتهائها، وبهذا؛ يتوافر شرط تحديد المدة". أما غالبية الفقه، فقد وجهت نقدا حادا لهذا الموقف إذ لا ترى أن هذا الاتجاه يساير مع أحكام الدستور، فالنص قاطع في ضرورة تحديد المدة والمدة تقاس عادة بوحدات زمنية معروفة سلفا. ولذلك، لا يجوز ربط سريان التفويض بوقائع أو أحداث لا يمكن تحديد موعد انتهائها في لحظة إصدار التفويض، فهذا الوضع لا يتفق مع طبيعة النص الدستوري ولا مع طبيعة التفويض الاستثنائي، ولا يصح الاعتراض على ذلك بمقولة إن بعض الظروف الاستثنائية يصعب القطع بموعد نهايتها، فمن الممكن تحديد التفويض بالمدة المتوقعة على وجه التقريب، وإذا تبين قرب نفاذها عدم كفايتها، فلا يوجد ما يحول دون اللجوء إلى البرلمان مره أخرى وطلب تفويض جديد، وعلى فرض عدم موافقة البرلمان ففي لوائح الضرورة الحل المناسب. ينظر ذلك: د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٤٠١ وما بعدها.
- (<sup>٤٥</sup>) ينظر ذلك: د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشاء المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٣١٢.
- (<sup>٤٦</sup>) د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٢، ص ٥٥.
- (<sup>٤٧</sup>) راجع د. جابر جاد ناصر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٠٢.
- (<sup>٤٨</sup>) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبع السعدني، مصر، ٢٠٠٤م، ص ٧١٤.
- (<sup>٤٩</sup>) أحمد صالح مجول الجملي، مبدأ التفويض التشريعي ومدى اعتماده في الدساتير العراقية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١١م، ص ٦٠.
- (<sup>٥٠</sup>) عبدالرحمن أحمد محمد الزناني، سلطات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في ليبيا - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ٤٣.
- (<sup>٥١</sup>) أحمد صالح مجول الجملي، مصدر سابق، ص ٦٢.
- (<sup>٥٢</sup>) راجع د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دارالجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤١٣.
- (<sup>٥٣</sup>) للتفصيل ينظر ذلك: نصت المادة (٣٤) من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.
- (<sup>٥٤</sup>) ينظر: د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مصدر سابق، ص ٢٥٠.

- (<sup>٥٥</sup>) د. ماجد راغب الحلو النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥ ص ٦٦٥-٦٦٦
- (<sup>٥٦</sup>) رائف رحيم راضي، مصدر سابق، ص ٥٥.
- (<sup>٥٧</sup>) حدد الدستور نطاق القوانين الأساسية في موضوعات معينة مثل: تحديد كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، المادة (٦)، تحديد الشروط التي يستخلف بموجبها أصحاب الوظائف المهمة في الدولة كالولاية البرلمانية، أي منصب في القطاع العام، أي وظيفة تتعلق بتمثيل مهني ذات طابع وطني المادة (٢٣)، تحديد مدة كل من مجلس البرلمان وعدد أعضائه ومكافاتهم وشروط الترشيح ... المادة (٢٥)، إعلان الحرب، المادة (٣٥)، إعلان حالة الحصار وتمديداتها، المادة (٣٦)، تحديد شروط عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ المادة (٣٩) سارية المفعول وفق الشروط ..)، التصديق على بعض المعاهدات (٥٣)، وتحديد كيفية سير المجلس الدستوري المادة (٥٧)، وتنظيم القضاء (المواد ٦٤، ٦٥، ٦٦)، تحديد شروط تطبيق المادة (٦٨) المتعلقة بتتحيه رئيس الجمهورية، إنشاء الجماعات الإقليمية وكيفية إدارتها المادة (٧٢) ... إلخ، من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل.
- (<sup>٥٨</sup>) راجع د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مصدر سابق، ص ٢٩٥.
- (<sup>٥٩</sup>) نصت المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ والمعدل ٢٠١٩ على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."
- (<sup>٦٠</sup>) د. رافع خضر صالح شبر، وهند كامل عبد زيد، مصدر سابق، ص ١١٩.
- (<sup>٦١</sup>) ينص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل ٢٠١٩ في مواد معينة على المجال المحتجز للقانون وهي: التدخل الإلزامي لمجلس الشعب لكفالة خدمات التأمين الاجتماعي للمواطنين المادة (١٧)، إنشاء الرتب المدنية المادة (١٨)، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة المادة (٣٥)، المصادرة العامة للأموال المادة (٤٠)، إبعاد المواطنين عن البلاد أو منعهم من العودة إليها المادة (٦٢)، تسليم اللاجئين السياسيين المادة (٩١)، تحصين الأعمال والقرارات الإدارية من رقابة القضاء (المادة (٩٧)، عزل القضاة المادة (١٨٦) ... إلخ. وأن هذه القضايا كانت واردة أيضا في الدستور المصري الملغى لعام ١٩٧١، ولكن نصت في مواد مختلفة.
- (<sup>٦٢</sup>) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مصدر سابق، ص ٢٤٩-٢٥٠ و ٢٩٥.
- (<sup>٦٣</sup>) المبادئ القانونية العامة: هي قواعد قانونية تتمتع بالقوة الإلزامية، وذلك استناداً إلى سلطة القضاء في استخلاص الإرادة الضمنية أو المفترضة للمشرع، ومن ثم وضع المبادئ العامة بعدها من القواعد القانونية الملزمة. ولقد استقر الفقه الدستوري على أنها مجموعة من الأسس التي يتخذها المشرع دليلاً ومرشداً عند وضع النصوص القانونية، ولذلك يكون منطقياً أن تعلو هذه المبادئ من حيث المرتبة الإلزامية التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة. نقلاً عن: د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، مصدر سابق، ص ٧٠.
- (<sup>٦٤</sup>) د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٠٥.
- (<sup>٦٥</sup>) ينظر: د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٤٠٥-٤٠٦.



(٦٦) ينظر المادتين (٧٣-٨٠) من دستور الجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦٧) نصت المادة (٦١ /تاسعاً/ ج) على أنه: "يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور".

### قائمة المصادر

#### أولاً: الكتب:

- (١) د. بشار جميل يوسف عبدالهادي، التفويض الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٢.
- (٢) د. بكر القباني، دراسة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة.
- (٣) د. جابر جاد ناصر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- (٤) د. حاتم حردان حيداد، سلطة رئيس الجمهورية والوزراء في اقتراح القوانين، -دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٢٢.
- (٥) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- (٦) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجامعة اللبنانية، ١٩٩٤.
- (٧) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- (٨) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- (٩) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية -دراسة مقارنة، مجلس النشر العلمي لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٠.
- (١٠) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.
- (١١) د. عاصم رمضان مرس يونس، الحريات العامة في الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- (١٢) د. عبد الحميد متولي و د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القانون الدستور والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة.
- (١٣) د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٩٥.
- (١٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبع السعدني، مصر، ٢٠٠٤.
- (١٥) د. عبد المنعم فرج الصده أصول القانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة النشر.

- (١٦) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة المقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- (١٧) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، بدون مطبعة ومكان النشر، ٢٠٠٤.
- (١٨) د. ماجد راغب الحلو القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٥.
- (١٩) د. ماجد راغب الحلو النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- (٢٠) د. محمد حسين منصور، مبادئ القانون، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- (٢١) د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القانون، القانون الدستوري-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- (٢٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دارالجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٦.
- (٢٣) د. مصطفى أبوزيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

## ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

### أ. اطاريح الدكتوراه

- (١) بلحمدة فهيمة، الامن القانوني للحقوق الحريات الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس -مستغانم -، ٢٠١٧ - ٢٠١٨.
- (٢) رضا عبدالله مكي، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الأنظمة العربية- (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠٢٠-٢٠١٩.
- (٣) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

### ب. رسائل الماجستير

- (١) أحمد صالح مجول الجملي، مبدأ التفويض التشريعي ومدى اعتماده في الديساتير العراقية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١١.
- (٢) رائف رحيم راضي، التفويض في الاختصاص التشريعي- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسلامية ي لبنان، ٢٠١٦.
- (٣) عبدالرحمن أحمد محمد الزناني، سلطات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في ليبيا-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٥.
- (٤) نادية بوطليبة، التنظيم لدستوري للتفويض التشريعي، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، الأردن ٢٠٠٩.

### ثالثاً: البحوث العلمية:

- (١) د.الداه محمد إبراهيم، اللوائح التفويضية أو التنظيمية (دراسة مقارنة)، مجلة الحق للعلوم الشرعية والقانونية، جامعة بني وليد، ليبيا، ديسمبر ٢٠١٧.



- ٢) د. آمال عشاوي وسكينة فروج، تفويض التجريم والعقاب في مجال الأعمال، مجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد ١٦، العدد ٢، ٢٠٢١.
- ٣) د. رافع خضر صالح شبر، وهند كامل عبد زيد، الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد ٥، العدد ١، ٢٠١٣.
- ٤) د. ريش عبد الجليل، التفويض التشريعي، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٢، ديسمبر ٢٠٢٤.
- ٥) د. سيفان باكراد ميسروب، التفويض التشريعي، مصدر سابق، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحدباء، جامعة الموصل، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠١٢.
- ٦) لقاء مهدي سليمان، تفويض الاختصاص التشريعي ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية، العدد ٥١، ٢٠٢١.

#### رابعاً: الدساتير والتشريعات:

##### أ. الدساتير والتشريعات العراقية:

- ١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢) قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

##### ب. الدساتير والتشريعات الاجنبية:

- ١) دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.
- ٢) دستور جمهورية مصر لسنة ١٩٧١ الملغى.
- ٣) دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل.
- ٤) قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.