



سلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية
في النظام البرلماني



أ.م.د. أحمد علي عبود الخفاجي
جامعة الكفيل / كلية القانون



سلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية في النظام البرلماني

أ.م.د. أحمد علي عبود الخفاجي
جامعة الكفيل - كلية القانون

الملخص

لما كانت العلوم والنظريات القانونية تتطور من خلال الممارسات والابتداع والاجتهادات التي تستخلصها أفكار الفقه القانوني والقضاء؛ من أجل معالجة الأوضاع والاحتياجات المتغيرة والمتزايدة في أنشطة الدولة ومؤسساتها، فإن موضوع هذه الدراسة هو ثمرة نتاج المتغيرات التي تفرضها تجارب الدول في مسيرتها البرلمانية، إذ تأتي سلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية بما يتضمنه من معنى تنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية، لتتولى تنظيم موضوعات معينة خلال مدة معلومة، ووفقاً للمبادئ والأسس التي ينص عليها قانون التفويض، ويأتي ذلك كمظهر من مظاهر تطور مبدأ الفصل بين السلطات، وتحقيقاً لمفهوم التعاون فيما بينها. ولما كان ذلك فإن تفويض الاختصاص التشريعي بما يترتب عليه من إصدار رئيس الدولة للوائح التفويضية، استناداً إلى الإذن الممنوح لها من قبل البرلمان، وأثناء قيامه وانعقاد أواره، يكون من الموضوعات ذات الأهمية، نظراً لما يترتب على هذه الرخصة الاستثنائية من قدرة على تنظيم موضوعات تشريعية جديدة، أو إلغاء أو تعديل قوانين نافذة، الأمر الذي يتطلب إحاطة هذا النظام بالضوابط والضمانات اللازمة لحسن تطبيقه، وعدم الخروج على ما رسمه الدستور من حدود، وما حل جاء به من مبادئ ونصوص.

Summary

Whereas legal sciences and theories are developing through practices, innovations and judgments drawn by the ideas of legal jurisprudence and the judiciary; In order to address the changing and increasing conditions and needs in the activities of the state and its institutions, the subject of this study is the result of the variables imposed by the experiences of countries in their parliamentary process, as the authority of the head of state comes from the fact that the authority of the head of state in issuing regulations The executive authority, to take over the organization of certain topics within a known period, and in accordance with the principles and foundations stipulated in the delegation law, and this comes as a manifestation of the development of the principle of separation of powers, and in order to achieve the concept of cooperation between them.

And since that is, delegating legislative jurisdiction to the implications of the President's issuance of delegating regulations, based on the permission granted to them by Parliament, and during its establishment and holding of its roles, is exclusive of issues of importance. This requires that this system be informed of the necessary controls and guarantees for its proper implementation, and that it does not deviate from the limits drawn by the constitution, and the stipulated provisions and provisions.

مقدمة:

تقتضي متطلبات العصر ولغرض معالجة بعض الموضوعات بتشريعات سريعة إشراك الحكومة مع البرلمان في الوظيفة التشريعية بتفويض من هذا الأخير وأن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي وأن سلطة التشريع التي تتناولها السلطة التنفيذية تنحصر في المواضيع التي تشريع فيها السلطة التشريعية فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته، وهذه القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية وإن كان لها قوة القانون إلا أنها لا تخالف الدستور تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور. إن اللوائح التفويضية لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع

وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وتصدر هذه اللوائح والبرلمان منعقد وليس في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة، ومن هنا كانت خطورتها لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها ونزولها عن جانب من هذه الاختصاصات للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات يعدّ خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. تمثل اللوائح التفويضية تنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن حقها في وضع القانون في مجال معين وفي مدة محددة، إذ تصيح للسلطة التنفيذية سلطة التشريع ووضع القوانين في مجال معين وفي مدة محددة، وتبرز أهمية التفويض بوصفها وسيلة من الوسائل اللازمة لضمان تسيير الشؤون العامة للبلاد وحسن سير المرافق العامة في الوقت الذي تعجز فيه السلطة صاحبة الاختصاص (السلطة التشريعية) من اتخاذ الإجراءات السريعة والمستعجلة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يتعرض لها البلاد.

وبناءً على تتمتع اللوائح التفويضية بقوة القانون فإنّ رئيس الدولة يستطيع من خلالها أن ينشئ قواعد قانونية جديدة أو يعدل أو يلغي قوانين قائمة، غير أن هذه السلطة لا تمكّن رئيس الدولة من وقف العمل ببعض نصوص الدستور، ولتوضيح ذلك سيتم تقسيم هذه الدراسة على ثلاثة مطالب وكالاتي:

المطلب الأول: مفهوم التفويض التشريعي

المطلب الثاني: طبيعة ونطاق اللوائح التفويضية

المطلب الثالث: الرقابة على اللوائح التفويضية في النظام البرلماني

المطلب الأول

مفهوم التفويض التشريعي

إنّ تطور وظيفة الدولة وظهور ازمات اقتصادية واجتماعية فرض التشارك بين الحكومة والبرلمان في وضع القوانين، إذ يعدّ التفويض التشريعي من أهم مظاهر اشتراك السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مجال مباشرتها لوظيفتها التشريعية وحلولها محلها في ممارسة الوظيفة التشريعية على الرغم من وجودها وبناءً على تفويض منه في قرارات لها قوة القانون وفي المسائل المحددة في التفويض، وبما أن

التفويض غير مقبول من الناحية النظرية إذ لا تملك السلطة التشريعية التنازل عن اختصاصها التشريعي إلا أن هذا التشارك في الاختصاص التشريعي بين السلطتين أمر فرضته الضرورات العملية والعلمية أمام الرغبة في توفير الدقة والسرعة للعملية التشريعية في ظروف استثنائية تعجز البرلمانات عن مواجهتها وتجد نفسها مضطرة لمواجهة ذلك بتشريعات عاجلة الأمر الذي أوجد مشروعية التفويض التشريعي^(١)، كما أنه إجراء تفرضه الظروف الاستثنائية بموجبه تباشر الحكومة سلطة التشريع وتكون لأعمالها في تلك الفترة قوة القانون^(٢)، فالتفويض التشريعي لائحة تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية وبناءً على تفويض من هذه الأخيرة^(٣).

وهذه اللوائح تصدر من السلطة التنفيذية والبرلمان قائم يمارس نشاطه^(٤)، وهو ملزم بالتحقق من وجود حالة الضرورة في الظروف الاستثنائية والتأكد من ذلك؛ كونه يوكل رئيس الدولة في ممارسة جزء من سلطة التشريع نيابة عنه بشكل لوائح تفويضية ضمن مده معينة يحددها القانون الذي أعطى الحكومة هذه الصلاحية^(٥) ويتم بيان ذلك كالآتي:

الفرع الأول: تعريف اللوائح التفويضية.

الفرع الثاني: شروط اللوائح التفويضية.

الفرع الأول

تعريف اللوائح التفويضية

إن المقصود بأسلوب التشريع بلوائح تفويضية هو إصدار السلطة التنفيذية قواعد قانونية عامة ومجردة في المجال المحجوز للبرلمان، وقد بدأ العمل بهذه اللوائح بعد الحرب العالمية الأولى إذ تبعتها تطورات ومشاكل عدة تستدعي حلولاً فاعلة وسريعة. ويقصد بظاهرة التفويض التشريعي تنازل البرلمان عن جانب من اختصاصه التشريعي واسناده إلى السلطة التنفيذية تباشره عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون، فتحل السلطة التنفيذية محل البرلمان في مباشرة جزء من سلطاته التشريعية

في الحدود التي يرسمها قانون التفويض^(٦)، ويعدّ ذلك تنازلاً من السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات معينة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة بموجب قانون التفويض^(٧)، وذلك من أجل منح الحكومة ترخيص من البرلمان بالتشريع بغية تنفيذ برنامجها على أن يقدم مشروع القانون للمصادقة عليه أمام البرلمان قبل انتهاء مدة التفويض وتصبح نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية^(٨).

ويمكن للسلطة التنفيذية بواسطة هذه القرارات التي تصدرها أن تعدّل أو أن تلغي مراكز قانونية تعالج موضوعات منصوص عليها في قانون التفويض^(٩).

إنّ القواعد القانونية تستلزم السرعة لإصدارها وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية والإجراءات الدستورية المقررة لإصدار القواعد القانونية، وأحياناً أخرى يلجأ إلى ذلك البرلمان للتخلص من آثار أو أعباء معينة ينتجها تشريعه المباشر لها^(١٠)، وهذه اللوائح التي لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يمكن تناولها إلا بالتشريع، كما أنها تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبة البرلمان^(١١). وهذه القرارات تصدرها السلطة التنفيذية في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية وتكون لها قوة القانون حتى تعرض على البرلمان بعد نهاية مدة التفويض ليقرر أما الموافقة عليها وهنا تتحول إلى قوانين، وفي حالة عدم الموافقة عليها تفقد قوتها القانونية إضافة إلى تحديد موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها وينبغي عرضها على البرلمان في أول جلسة ينعقد فيها^(١٢) وتصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من الهيئة النيابية وهي من اختصاص هذه الأخيرة أصلاً، ولكن ثمة أسباب فرضت على هذه الهيئة أن تتنازل عن اختصاصها وحققها في التشريع، منها مشاكل ما بعد الحرب العالمية الأولى وسرية بعض الموضوعات الهامة وتراكم بعض الخبرات إضافة إلى الإجراءات التشريعية الاعتيادية للسلطة التشريعية والتي تتسم بالبطء^(١٣).

ويعني ذلك أن التفويض التشريعي لرئيس الدولة أو رئيس الحكومة لممارسة التشريع يتناول موضوعات تظهر في ظل ظروف استثنائية لا تحتمل تأخير أو بطأ في سير العملية التشريعية داخل البرلمان في ظل الظروف العادية^(١٤).

وينظر إلى ذلك من مفهوم التشارك الوظيفي للسلطات، إذ أصبح فصلاً نسبياً مرناً بين السلطات ظهرت الحاجة إلى تدخل الحكومة في المجال التشريعي ومن ذلك نظمت الدساتير الحديثة في الأنظمة البرلمانية حالة الضرورة والتفويض التشريعي كوسيلتين للتغلب على الظروف التي تتعرض لها البلاد^(١٥)، وأصبح بإمكان السلطة التنفيذية اتخاذ تدابير تشريعية على غرار البرلمان بناءً على قانون التفويض وعن طريق السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية الأمر الذي فرض تنامي دور السلطة التنفيذية في مجال اللوائح على حساب القانون^(١٦) لما تتمتع هذه اللوائح من قوة القانون وأن تخرج من دائرة رقابة الإلغاء الذي يمارسه القضاء الإداري^(١٧)، وتغزو ميادين التشريع بالتعديل والإلغاء لما لها من قوة النصوص التشريعية العادية^(١٨)، وقد فسر أنصار نظرية التفويض التشريعي انتقال الاختصاص من البرلمان إلى الرئيس بتفسيرين: الأول أستند إلى قواعد الوكالة في القانون المدني، والتفسير الثاني كما جاء في الفقه الفرنسي أن القرارات التفويضية تعد من قبيل الأعمال الإدارية قبل تصديق البرلمان عليها إلا إنها بعد ذلك تتحول إلى قوانين على إثر مصادق البرلمان^(١٩).

ومن ذلك يتضح تباين العمل بنظرية التفويض التشريعي نتيجة الحرب العالمية الأولى وما رافقها من مصاعب مالية اقتصادية أصابت فرنسا ومعظم بلاد أوروبا خلال مدة ما بين الحربين اضطر فيها البرلمان السماح للحكومة بوصفه الجهاز التنفيذي الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم في أن تتخذ مراسيم لها قوة القانون، فدستور ١٩٤٦ حظر في المادة (١٣) منه تفويض البرلمان للحكومة في إصدار مراسيم بقوانين عندما نصَّ على أن الجمعية الوطنية هي وحدها صاحبة سن القوانين ولا يجوز تفويض هذا الحق^(٢٠). لكن تقليد اتخاذ المراسيم التشريعية من قبل السلطة التنفيذية عاد من جديد غداة العمل بدستور سنة ١٩٤٦ وذلك بإصدار البرلمان لجملة من القوانين بتفويض السلطة التنفيذية وظل إصدار اللوائح مستمرا في ظل هذا الدستور، وكذلك اضطرت الكثير من المجالس التشريعية في العالم إلى إصدار قوانين تفويضية تحول للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير تشريعية، ومن ثم انتشرت ظاهرة اللوائح التفويضية في معظم بلاد أوروبا وقد بلغ عدد القوانين التفويضية خلال الجمهورية

الرابعة (٣٢) قانوناً إذ أصدرت الجمعية الوطنية مجموعة قوانين لتفويض السلطة خلال أعوام ١٩٥٣-١٩٥٤ وكانت أغلب هذه القوانين قد فوضت الحكومة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح الحالة الاقتصادية وإزاء هذا التباين الذي أشرنا إليه آنفاً، بين تحريم التفويض من جهة والاعتبارات العملية التي تستوجب السماح بالتفويض التشريعي من جهة أخرى، حسم القضاء الفرنسي ذلك بحل وسط عن طريق مجلس الدولة الفرنسي وهذا الأخير حاول أن يوازن بين الاعتبارات الدستورية والاعتبارات العملية إذ حرم التفويض في المواضيع التشريعية بطبيعتها وسمح بالتفويض التي هي ليست تشريعية بطبيعتها^(٢١).

الفرع الثاني

شروط اللوائح التفويضية

لقد أنط الفقه الدستوري للسلطة التنفيذية مشاركة السلطة التشريعية في إعداد التشريعات ووضعها، وأن تحل محلها بناءً على تفويض من السلطة التشريعية في سنّ قرارات لها قوة القانون في المسائل المحددة في التفويض^(٢٢)، إلا أنه لم يجعلها تمارس ذلك بصورة مطلقة بل حدد ذلك بظروف استثنائية، وفي الشروط التي يرسمها الدستور^(٢٣)، وبعد ذلك تطبيقاً للتشارك في الاختصاص التشريعي لمواجهة الخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية، وسيتم تفصيل هذه الشروط كالاتي:

أولاً. أن يكون البرلمان قائماً:

يفترض وجود برلمان يختص دستورياً بمهمة التشريع، يفوض السلطة التنفيذية استعمال بعض مهامها والتفويض التشريعي لا يتصور وجوده أصلاً^(٢٤)، فشرط قيام البرلمان يعدّ من الشروط الجوهرية والمميزة لإصدار لوائح التفويض إذ يفترض أنّ السلطة التشريعية غير قادرة على التصرف في ظل ظروف معينة وعاجزة عن بعض التشريعات ذات الخبرة الفنية المتخصصة ومن ثم فهي تفوض جانباً من وظيفتها التشريعية للسلطة التنفيذية حتى تتمكن من مسايرة التطورات الحديثة والتقدم العلمي^(٢٥)، وفي النظام البريطاني تصدر السلطة التنفيذية اللوائح وتمسى الأدوات القانونية إذ يفوض البرلمان الانكليزي السلطة التنفيذية في بعض التشريعات

والتنظيمات لمواجهة ظروف مستجدة وصعوبات إدارية غير متوقعة أثناء التطبيق وفي حالة الظروف الطارئة ويستلزم قانون التفويض عرض هذه الأدوات القانونية على البرلمان بعد صدورهما لتتم الموافقة عليها خلال مدة معينة كشرط لاستمرار نفاذها^(٢٦).

وقد اعترف دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ صراحة بشرعية هذا النوع من التفويض استناداً إلى نظرية الظروف الاستثنائية والضرورات العملية^(٢٧)، وقد أباح التفويض التشريعي في نص المادة (٣٨) منه على أنه يجوز للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها في أن تتخذ بأوامر تصدرها خلال مدة محدودة^(٢٨). ولم يتضمن الدستور المصري لعام ٢٠١٤ أي نص يجيز التفويض التشريعي^(٢٩)، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يتضمن أي نص دستوري واضح وصريح ينظم فيه التفويض التشريعي يجيز للحكومة اتخاذ قرارات تفوضية لها قوة القانون.

ثانياً. تحديد هدف التفويض:

ينبغي في قانون التفويض توضيح الأهداف التي تنوي الحكومة استهدافها بواسطة اللوائح التفوضية ولهذا يجيز النظام الانكليزي للمحاكم أن تراقب الهدف الذي صدر قانون التفويض من أجله ويستلزم أخذ رأي البرلمان فيها قبل وضعها قيد التنفيذ^(٣٠)، ومن أمثلة هذه التشريعات في البرلمان الانكليزي والتي توضح الغاية من التفويض ما ورد في قانون الفقر سنة ١٩٣٠ الذي نصَّ على أنه (على وزير الصحة اتخاذ كافة القواعد والإجراءات والقرارات التي يراها ضرورية للقراء وكل ما يراه خاصاً بالطفولة)^(٣١).

ونصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على هدف التفويض بقولها (...لتنفيذ برنامج الحكومة....) ويتضح من ذلك أنه يجب على الحكومة أن تقدم برنامج خاص مع مشروع قانون التفويض ويكون للبرلمان وحده تقدير هذا البرنامج، وتبدو أهمية أن يرد هدف التفويض ضمن الشروط هو لإفصاح الحكومة عن

برنامجها في مثل هذه الظروف ولإطلاع البرلمان عليها كما أشار المشرع الفرنسي في النص آنفاً^(٣٢).

ثالثاً. شرط الضرورة:

تشترب بعض الدساتير أن تتوافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية لصحة التفويض التشريعي وأن فكرة الضرورة فكرة عامة تتسع لتشمل الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ ولوائح الأزمات وغيرها من التطبيقات التي تتضمن الخصائص ذاتها والتأثير ذاته على مبدأ المشروعية^(٣٣)، وعلى هذا الأساس يجب أن يكون هناك ظرف استثنائي طارئ حتى يمكن القول بصحة قانون التفويض بحيث أصبح أي اعتبار آخر خلاف الظروف الاستثنائية لا يكفي وحده لقيام حالة الضرورة إذ استبعد جانب من الفقه المصري حالة السرية وتوافر الخبرة الفنية والاستعجال من شروط الضرورة مستنداً في ذلك على نص المادة ١٠٨ من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى^(٣٤).

ومهما يكن من أمر فإن الجدل الفقهي حول وجود عبارة الظروف الاستثنائية في النص التشريعي كشرط لصحة التفويض كما في النص (١٠٨) آنفاً وبين عبارة (لتنفيذ برنامج الحكومة) كما في نص المادة (٣٨) من دستور الجمهورية الخامسة ليس هو محل الخلاف، على اعتبار أن وجود ظرف الاستثنائي أمر مسلم به لدستورية التفويض وأن محل الخلاف هو التكييف القانوني لبعض الحالات في مدى عدّها من حالات الضرورة وهي على سبيل المثال (السرية والتقنية والاستعجال) والمشرع الفرنسي فسر ذلك في نص المادة (٣٨) معتبراً أن (تنفيذ برنامج الحكومة) هو أحد الضرورات الهامة كنتيجة لتطور الفقه والفكر السياسي الذي تبنى اشتراك الحكومة والبرلمان في التفويض التشريعي لمواجهة بعض الظروف التي تتطلب إجراءات سريعة لمعالجتها، وفي حقيقة الأمر أن المشرع المصري يرى أن السرية وتوافر الخبرة الفنية والاستعجال وكل ما يؤدي إلى إعاقة السير العادي للمؤسسات يعدّ شرط ضروريه دليل أنه نظم حالة التشريع في الظروف الاستثنائية في غيبة البرلمان في المادة ١٤٧ ومع ذلك نظم حالة التفويض في نص آخر^(٣٥).

إضافة إلى أن التفويضات التي حصلت في ظل دستور ١٩٧١ الملغى عالجت مواضيع تتعلق بالسرية كطرف استثنائي وفي وجود البرلمان مثل قانون ٤٩ لسنة ١٩٧٤ وقد صدر لمواجهة ما تتطلب الحالة الاستثنائية القائمة من تدعيم الإنتاج الحربي وإقامة صناعة حربية متطورة وهي من الأمور التي تتصف بالسرية حماية للدولة بأسرها^(٣٦)، وأن تقدير الضرورة أمر متروك للسلطة التنفيذية والبرلمان وأن الأولى تباشره تحت رقابة البرلمان^(٣٧)، والحرص من جانب المشرع الدستوري على أن يستعمل اصطلاح الضرورة والأحوال الاستثنائية إنما يؤكد على تشدد البرلمان في تخويل هذه السلطة ممارسة الاختصاص التشريعي^(٣٨)، وعموماً فإن الفقه الإنكلوسكسوني يعترف باللجوء في أوقات الأزمات إلى المواجهة العملية للمشاكل عن طريق التفويض التشريعي متى كان ذلك ممكناً^(٣٩).

رابعاً. صدور الإذن من قبل البرلمان:

قد يشترط قانون التفويض أخذ رأي جهة معينة إلا أن معظم الدساتير تشترط أخذ موافقة البرلمان في منح رئيس الدولة التفويض المناسب للقيام بتلك الإجراءات^(٤٠)، ويتم التفويض بطلب من الحكومة وتصدر هذه اللوائح من مجلس الدولة ويجب أن يوقع عليها رئيس الجمهورية^(٤١)، إلا أن البت في هذا الطلب أمر يختص به البرلمان وحده الذي يكون له مطلق الحرية في تقدير مدى ملائمة الأذن للحكومة بالتشريع^(٤٢).

وقد قضى العرف الدستوري في النظام الإنجليزي على أن تفويض الحكومة في إصدار اللوائح التفويضية يتضمن عدة شروط وضعتها لجنة (committee de donoughmore) ومن أهم هذه الشروط هي: إن الجهة التي تمنح التفويض هي البرلمان باعتباره صاحب السيادة والاختصاص في التشريع^(٤٣)، إذ تمارس الحكومة الوظيفة التشريعية من خلال إصدارها اللوائح التفويضية بعد حصولها على إذن من البرلمان بهذا الصدد ولذا يقتضي أن يكون منعقداً^(٤٤) والدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ ألزم الحكومة ذلك وهو ما نصت عليه المادة (٣٨) من الدستور ذاته إذ علقت سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر على صدور تفويض من

البرلمان^(٤٥) كما ألزم الحكومة عرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض وإلا تعدّ لاغية^(٤٦).

في حين أوجب المشرع المصري في دستور ١٩٧١ الملغى أن تتم هذه العملية في أول جلسة للبرلمان بعد انتهاء مدة التفويض وإن لم يكن البرلمان قائماً يجب عرض هذه القرارات على المجلس الجديد في أول اجتماع له على أن تبين الأسس التي تقوم عليها^(٤٧)، الأمر الذي يوضح دقة النص الفرنسي مقارنة بالنص المصري من حيث الضمانات الإجرائية والشكلية.

ومن الدساتير العربية التي نصت على اللوائح التفويضية الدستور المغربي لعام (١٩٩٦) الملغى إذ مكن القانون أن يؤذن للحكومة أن تتخذ في ظرف محدود من الزمن ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير تشريعية ويتم العمل بها بمجرد نشرها وقد أضاف هذا الدستور قيماً جديداً للتفويض بمقتضاه ينتهي التفويض إذا حل البرلمان^(٤٨).

ولا يتصور وجود التفويض في ظل عدم وجود برلمان منتخب من قبل الشعب يختص بعملية التشريع ويضع قيود على ممارسته، إذ ينتهي التفويض في حالة حل البرلمان وذلك أن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بتفويض من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل وهو البرلمان ويفقد الوكيل وهو رئيس الدولة ما له من سلطات وكذلك في حالة تغيير شخص رئيس الدولة ينتهي التفويض^(٤٩)، ومن غير الممكن وجود التفويض إذا لم توجد جهة أو هيئة تتولى ممارسة التشريع أساساً وكما في الإعلان الدستوري المصري سنة ١٩٦٢ فقد منحت سلطة التشريع لمجلس الرئاسة يمارسها إلا أن ذلك لا يعد من قبيل اللوائح التفويضية^(٥٠).

المطلب الثاني

طبيعة اللوائح التفويضية ونطاقها

لقد منحت الدساتير السلطة التنفيذية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل لوائح تفويضية وهذه اللوائح أوجدت تباين في آراء الفقه الدستوري حول الطبيعة القانونية أو القوة القانونية التي تتخذها فيما إذا كانت أعمالاً تشريعية، باعتبار أن القانون أصبغ

عليها الصفة القانونية أم هي أعمالاً إدارية، باعتبار أن من قام باتخاذها هو رئيس السلطة التنفيذية، وهذا التفويض لا يمكن أن يكون بصفة مطلقة وفي مواضيع غير محددة، إذ من غير الممكن تنظيم أي موضوع عن طريق هذه اللوائح بصورة مطلقة وإنما سلطتها في ذلك مقيدة زمنياً وموضوعياً^(٥١).

وإذا استوجب التفويض أن يكون محدداً فإن ذلك يعني أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً، إذ يتعين على البرلمان أن يحدد نطاق التفويض والسلطات الخاصة الممنوحة للسلطة التنفيذية في قانون التفويض بكل دقة وإلا أصبح تفويض البرلمان بمثابة نزول على بياض عن سلطته التشريعية^(٥٢)، ولذا يقتضي البحث أن نتناول هذا المطلب بفرعين الأول يبحث في الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، ويبحث الفرع الثاني في نطاق اللوائح التفويضية.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للوائح التفويضية

إنَّ تحديد الطبيعة القانونية للوائح التفويضية تحتل أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لما تتمتع به هذه اللوائح من خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان وتحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين^(٥٣)، ولأنها تصدر من السلطة التنفيذية تعدّ قرارات إدارية حتى تصديق البرلمان عليها وفقاً للمعيار الشكلي، أو كما ترى النظرية الألمانية أنها أعمالاً تشريعية وفقاً للمعيار الموضوعي^(٥٤)، أو تخرج من نطاق العمل الإداري وتعدّ عملاً تشريعياً عندما يفرق الفقه بين مرحلتين عند التعرض لبيان الطبيعة القانونية المرحلة الأولى: وهي خاصة بالمدة الزمنية بين إصدار هذه القرارات وبين انتهاء مدة التفويض، والمرحلة الثانية: وهي خاصة فيما بعد انتهاء مدة التفويض^(٥٥)، وسيتم بحث ذلك بالشكل الآتي:

أولاً. المرحلة الأولى:

وهي المرحلة فيما بين إصدار هذه القرارات وبين المدة المحددة لنهاية التفويض، إذ يصف غالبية الفقهاء أن اللوائح التفويضية قبل تصديق البرلمان تعدّ قرارات إدارية آخذين بالمعيار الشكلي وذلك لصدورها من السلطة التنفيذية ومع ذلك يكون لها قوة

القانون وتستطيع بذلك تعديل أو إلغاء قانون قائم أو تأتي بقانون جديد، إلا أنها تخضع لرقابة القضاء الإداري ويمكن للقضاء إذا ما ثبت لديهم عدم مشروعيتها بمخالفتها لقانون التفويض أن يحكم بإلغائها شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى^(٥٦). وفي مجال التمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية نجد أن الفقه والقضاء الفرنسي أنقسم على ثلاثة اتجاهات في تحديد الطبيعة القانونية للتفويض:

يفرق **الاتجاه الأول** بين مرحلتين من المراحل التي تمر بها اللوائح التفويضية، إذ تتباين خلالهما الطبيعة القانونية وهي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان والثانية تبدأ من لحظة تصديق البرلمان^(٥٧)، عملاً بما جاء في المادة (٣٨) وكما في حكم مجلس الدولة في قضية (هوفر وآخرين) إذ جاء في حيثيات الحكم (إن الأمر المطعون فيه جاء إعمالاً للمادة ٣٨ وأن اللوائح الصادرة إعمالاً لهذه المادة تعدّ أعمالاً إدارية تخضع لرقابة المشروعية من جانب مجلس الدولة وذلك قبل تصديق البرلمان عليها، بينما تصبح هذه اللوائح ذات قيمة تشريعية من وقت توقيع البرلمان عليها ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء الإداري)^(٥٨).

بينما يرحب **الاتجاه الثاني** نظرية توسيع الاختصاص اللائحي، فالبرلمان يستطيع أن يوسع مجال السلطة اللائحية ويملك سلطة تقديرية بذلك وقد أطلق العميد (دوجي) على هذه النظرية التي حظيت بقبول لدى غالبية الفقه الفرنسي عبارة (اسناد الاختصاص) بمعنى أن قانون التفويض الصادر من البرلمان لصالح السلطة ليس تفويضياً من السلطة التشريعية بل مجرد توسيع للاختصاصات الحكومية في بعض المسائل التي حينما تعالج عن طريق اللوائح تجرد من طابعها التشريعي وتدخل في نطاق العمل التنفيذي العادي لأنها صادرة من السلطة التنفيذية وفي مجال اللائحة^(٥٩).

وتبنى **الاتجاه الثالث** نظرية التفويض التشريعي وطبقاً لهذا الاتجاه تعدّ اللوائح التفويضية من قبيل الأعمال التشريعية وتتمتع بقوة القانون، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الذي أشار فيه إلى أن اللوائح التفويضية أعمالاً تشريعية، إذ قضى في قانون التفويض الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٩٥ بشأن تعويض الخسارة الواردة في الميزانية لم تتعد الحكومة بموجبه على المجالات المخصصة للمشرع والواردة في المادة (٣٤)

مما تعدّ معه هذه اللوائح مشروعة^(٦١)، وأما في مصر فقد تباين موقف المشرع والقضاء في مجال التمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية إلا أن البعض أخذ بالمعيار الشكلي بصفة أساسية كما في فرنسا^(٦١).

واعترف البعض للوائح التفويضية بطبيعة العمل الإداري وبقوة القانون، فهي وإن كانت تدخل من حيث الشكل في إعداد القرارات الإدارية نظراً لصدورها من السلطة التنفيذية، فإنها تدخل من حيث الموضوع ضمن التشريعات العادية، ويرجع السبب في ذلك لتمتع هذه اللوائح بقوة القانون^(٦٢)، كما في القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ إذ فوّض هذا القانون رئيس الجمهورية في مصر إصدار قرارات لها بقوة القانون فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية والمالية^(٦٣).

والرأي الغالب في الفقه الانكليزي أن اللوائح التفويضية تأخذ الطبيعة الإدارية لصدورها من الحكومة إعمالاً للمعيار الشكلي في تصنيف الاعمال ومن ثم تخضع لرقابة القضاء وذلك في المدة السابقة على عرضها على البرلمان للتصديق عليها وهو الأثر نفسه إذا عُرضت على البرلمان ورفضها وعندما تُعرض على هذا الأخير ويصادق عليها فإنها تأخذ شكل القانون ويمتتع على القضاء رقابتها^(٦٤).

ولما تقدم يمكن القول أنه لا يقتصر الأمر على المعيار الشكلي للتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية، وكما اشرنا سلفاً إلى الأحكام الفقهية والقضائية المتباينة فهو امر يعتمد المعيار الموضوعي كونه أمراً تفرضه الضرورات العملية والحاجة إلى تدخل الحكومة في مواضيع متميزة واستثنائية لا تحتمل التأخير في سير العمل البرلماني والنتيجة حدوث هذا التداخل والتشارك بين الحكومة والسلطة التشريعية الذي يفرض اللجوء إلى التفويض التشريعي.

ثانياً. المرحلة الثانية (مرحلة ما بعد انتهاء مدة التفويض):

تستوجب معظم الدساتير عرض اللوائح التفويضية على البرلمان بمجرد انتهاء مدة التفويض إذا كان المجلس قائماً أو في أول اجتماع له إذ كان غير قائم، وأما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فيزول عن هذه اللوائح ما كان لها من قوة القانون^(٦٥)، فهي قبل إقرار البرلمان لها تكون من الأعمال الإدارية لصدورها من السلطة التنفيذية، وذلك

استناداً للمعيار الشكلي الذي يعتقه القضاء في مصر وفرنسا في التمييز بين مختلف الأعمال القانونية الصادرة عن السلطة العامة، ولذلك يمكن الطعن في هذه اللوائح أمام القضاء الإداري قبل إقرار البرلمان وأما بعد الإقرار تصبح من الأعمال التشريعية وتدخل بذلك في زمرة القوانين وينطبق عليها النظام الذي تخضع له التشريعات الصادرة من البرلمان^(٦٦).

ومما تجدر الإشارة إليه أن الحكومة تصدر في بعض الظروف لوائح تحتوي على قواعد قانونية^(٦٧)، فتمارس اختصاصاً شبه تشريعي وهذا الاختصاص في نظر أنصار المعيار الموضوعي يعدّ شكلاً من أشكال السلطة التشريعية وهذا ما أخذت به محكمة القضاء الإداري حين عدّت أن سلطة إصدار اللوائح تعدّ ممارسة لسلطة تشريعية وذلك بقولها (والسلطة التنفيذية هي التي تقوم بأعمال التنفيذ ولها أيضاً أن تتولى أعمالاً تشريعية نص عليها في المادتين ٣٧ و ٤٤ من الدستور...)^(٦٨) وذلك ما تبنته النظرية الألمانية من الأخذ بالمعيار الموضوعي في التفرقة بين القانون واللائحة، على اعتبار أن اللوائح قواعد عامة مجردة مثل القانون ولهذا تنفق معه من الناحية الموضوعية^(٦٩)، فاللائحة ويقصد بها القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية تتناول مسائل تدخل في اختصاص السلطة التشريعية وحسب ما يرى العميد ديجي ضرورة التسليم للحكومة بإصدار لوائح تنظم بها المسائل التي يختص بتنظيمها المشرع حتى تستطيع أن تصدر لوائح تعدل أو تلغي القوانين القائمة^(٧٠).

ورغم اختلاف الفقه الفرنسي مع النظرية الألمانية إلا أنّ القضاء الفرنسي أخذ بالمعيار الموضوعي في بعض أحكامه، فقد ذهبت محكمة التنازع الفرنسية في حكم شهير لها في قضية (septfonds) سنة ١٩٣٣ إلى الاعتراف للمحاكم العادية بالحق في تفسير اللوائح من دون القرارات الإدارية الفردية وذلك تأسيساً على أن اللوائح تشبه القوانين من حيث أنها تتضمن قواعد عامة مجردة، فهي قوانين من الناحية الموضوعية ومن المسلم به أن للمحاكم العادية سلطة إصدار القوانين^(٧١).

ولهذا يقول الفقيه (WALINE) في تحليله لمدلول القانون لا يمكن تعريف القانون بأنه تلك القاعدة القانونية التي يقرها البرلمان ذلك ان إقرار البرلمان لم يصبح الشرط الأساس ولا الشرط الكافي لوجود القانون، ويتعين علينا أن نلجأ إلى المعيار

الموضوعي لقصور المعيار العضوي في ذلك، ويمكن تعريف القانون بأنه تلك القاعدة القانونية التي تعمل على تنظيم الموضوعات التي حددها الدستور^(٧٢). كما أن المشرع له الحرية الكاملة في التدخل في المجال اللاتحي وتنظيم المسائل الإدارية في مقابل أن السلطة التنفيذية لا يسمح لها أن تتدخل في المجال التشريعي إلاّ بناءً على أهلية تشريعية صادرة من الدستور أو من القانون ويفسر أصحاب النظرية الألمانية هذه الأهلية التشريعية بأنها (تفويض تشريعي) صادر من المشرع يسمح للحكومة بالتشريع في المسائل التشريعية المحجوزة للقانون، فالمشرع هنا يقوم بنقل ممارسة سلطته التشريعية إلى الحكومة لتمارسها بدلاً منه باللوائح التفويضية^(٧٣). وعلى اعتبار أنّ بعض اللوائح تقوم بإصدار قواعد قانونية كاللوائح التفويضية، فإنّ طبيعة الأشياء والضرورات المتعلقة بالحكومة جعلت دورها يسمو على مجرد تنفيذ القوانين نظراً لأنّ رئيس الدولة هو حاكم وليس مجرد موظف وله وصف لذاته يناقش بمقتضاه مع السلطة التشريعية^(٧٤).

الفرع الثاني

نطاق اللوائح التفويضية

نظراً لاتساع دور اللوائح التفويضية تلجأ العديد من الدول إلى تقييد دور السلطة التنفيذية بجملة من القيود الدستورية لممارسة هذا الاختصاص على اعتبار أن اللوائح التفويضية سلطة تشريعية استثنائية مؤقتة ومقيدة وبما يحقق التشارك بين الحكومة والبرلمان في التفويض التشريعي، ذلك أن الدستور هو الذي يوزع الاختصاصات بين السلطات العامة ويحدد كيفية ممارسة كل سلطة لاختصاصها، فقد أصبح من الجائز للبرلمان وفقاً للدستور أن يفوض السلطة التنفيذية في ممارسة بعض الاختصاصات التشريعية في الحدود التي ينص عليها دستور كل دولة^(٧٥)، وقد تناولت المادة (٣٤) من دستور الجمهورية الخامسة المجالات التي لا يجوز تنظيمها إلاّ بقانون وهي محددة على سبيل الحصر كما أوضحت المادة (٣٧) من الدستور ذاته الاختصاص اللاتحي للحكومة ورغم اتساع السلطات اللاتحية للحكومة فإنه يمكن للبرلمان

تفويضها مباشرة ببعض اختصاصاته إعمالاً للمادة (٣٨) من الدستور على أن يكون ذلك في موضوعات يشترط الدستور فيها صدور القانون على أن تعرض على البرلمان لاعتمادها^(٧٦)، وعليه سيتم توضيح ذلك من خلال بيان النطاق الزمني للتفويض والنطاق الموضوعي له، وكالاتي:

أولاً. النطاق الزمني للتفويض:

يعدّ التفويض وسيلة لمواجهة ظروف غير مادية تعجز البرلمانات عن مواجهتها ويجب على البرلمان أن يوضح حدود السلطات التي يجب أن تستعملها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف غير العادية، إذ يتنازل البرلمان مؤقتاً عن حقه للحكومة عند تنظيم بعض المسائل^(٧٧)، فالتفويض تخويل مؤقت للحكومة بحيث تعود السلطة بتمامها مرة أخرى للمجلس وهذه السلطة ليست مطلقه بل هي مقيدة زمنياً، ويظهر التقييد كقاعدة عامة بمدة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض وغالباً ما يتم تحديد مدة التفويض بالوحدات الزمنية العادية كالسنة أو الشهر وينتهي بانتهاء هذه المدة الزمنية المحددة بالقانون أو تحدد مدة التفويض من خلال ربطها بأحداث معينة كانهاء حالة الحرب أو إزالة حالة الضرورة محل التفويض، وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب الأخير يعدّ منتقداً، إلا أنه لا ضير في ربط التفويض بأحداث معينة إلا إنه يستلزم أن يتابع البرلمان مثل هذه الحالات التي تستدعي التفويض ليتسنى له تقدي حالة الضرورة^(٧٨).

ويعدّ التفويض التشريعي استثناءً من الأصل العام، ذلك أن البرلمان يتنازل عن بعض اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية ويقضي تحديد التفويض بمدة معينة حتى لا يتحول الاستثناء إلى أصل ويحرم البرلمان من ممارسه اختصاصه التشريعي^(٧٩)، ومن ذلك يحدد البرلمان للسلطة التنفيذية المدة الزمنية التي تستطيع من خلالها ممارسة حقها في التفويض التشريعي فلا يكون التفويض التشريعي كأنما لأجل غير مسمى بل يتعين أن يكون خلال مدة زمنية^(٨٠). ويعدّ ذلك تطبيقاً لمفهوم التشارك بين الحكومة والبرلمان وحفاظاً على التوازن بينهما، فقد أشار إلى ذلك البرلمان الإنكليزي في أن تمنح الحكومة سلطات تشريعية محددة من قبل البرلمان في وضع المبادئ العامة وفرض الضرائب ومن أمثلة ذلك القانون الصادر سنة ١٩١٩

الذي يتعلق بمركز الأجانب والمتضمن النص الآتي (يوقف العمل بهذا القانون من التأريخ الذي يحدده)^(٨١)، ونصت المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على هذا الشرط بنصها خلال مدة محددة لأن الدستور حرّم على البرلمان التشريع في الموضوعات التي يفوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض استناداً للمادة (٤١) من الدستور ذاته^(٨٢).

ويرى جانب من الفقه أن التفويض ينتهي بتغيير الحكومة، ذلك أن التفويض لا يتم تقريره لصالح التنظيم الحكومي بصفة عامة ولكن لحكومة معينة وهي الموجودة يوم تقرير التفويض والتي تبنت برنامجاً معيناً، ويرى جانب آخر في حال إن عدلت الحكومة عن استمرارها في العمل بالتفويض الممنوح لها من قبل البرلمان فإن ذلك يؤدي إلى انتهاء مدة التفويض^(٨٣)، ومن ثم يمكن القول بانتهاء التفويض بعدول الحكومة ذلك أن تغيير الحكومة لا ينهي حالة الضرورة أو ينجز برنامج الحكومة، وأما في حال عدولها فإن ذلك يعود تقديره لها ولرقابة البرلمان.

ثانياً. النطاق الموضوعي للتفويض:

يفتضي تحديد موضوعات التفويض التشريعي بمسائل بعينها، وهو أن يحدد قانون التفويض تلك المسائل والموضوعات تحديداً دقيقاً، إذ يجوز للحكومة إصدار لوائح تفوضية بشأن الموضوعات التي سكت عنها الدستور، على ألا تكون هذه اللوائح مخالفة لمبادئ القانون العامة^(٨٤)، وألا يتم التفويض في الموضوعات المحجوزة بمقتضى الدستور للمشرع والتي لا يتم تنظيمها إلا بقانون كالضرائب وحرريات الافراد^(٨٥). وفي النظام الانكليزي يوجد نوعان من التفويض الاول: التفويض العادي وغالبا ما يكون مقيداً في النوع والموضوع والهدف، والنوع الثاني: التفويض الاستثنائي ويقصد به منح التاج والحكومة سلطات قويه مثل إصدار القوانين أو وقف العمل بالقوانين القائمة من قبل البرلمان، ومن أمثلة هذا النوع من التفويض القانون الذي صدر سنة ١٩٣٩ ونصّ على حق الحكومة في تعديل أو إلغاء القيود الواردة في أي قانون يتعلق بالمواصلات وقانون سنة ١٩٤٠ الذي منح الحكومة بعض السلطات

المحددة على إجبار الموظفين أن يضعوا أنفسهم وأموالهم تحت تصرف التاج وكذلك منح الحكومة حق إنشاء محاكم في مناطق العمليات الحربية أثناء الحرب^(٨٦).

وأما في دستور ١٩٥٨ فإنَّ المادة (٣٨) لم تشر إلى تحديد موضوعات التفويض صراحةً إلاَّ أن ما ورد في النص من (تنفيذ برنامج الحكومة) يستوحى منه تحديد موضوعات التفويض على ضوء مقتضيات البرنامج الذي تقدمه الحكومة ويوافق عليها البرلمان، كما في قانون ١٩٨٦ الذي فوض الحكومة في المادة الأولى منه حق تعديل بعض نصوص التشريعات الاقتصادية المنظمة للأسعار وإلغاءها^(٨٧).

ولما تقدم أعلاه يتضح أن التنظيم الدستوري لشروط التفويض التشريعي أوجد في معظم الدساتير حالة من التوازن في المجال التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الظروف غير الاعتيادية، والتي تستوجب التعاطي مع الأزمات والحاجة الماسة إلى التصرف الفوري الجاد بما يلزم سلطات الدولة وبيعدها عن المغالاة والتحكم وهو ما يتفق ومبادئ الديمقراطية الحقيقية^(٨٨)، فإنَّ اللوائح التفويضية وإنَّ كانت تصدرها السلطة التنفيذية والبرلمان منعقد إلاَّ أنه يشترط عرضها على البرلمان للمصادقة عليها^(٨٩)، كما رسمت هذه الشروط (مدى سلطة البرلمان في التفويض التشريعي) وما تفرضه النصوص الدستورية من قيود على السلطة التنفيذية إزاء إصدار اللوائح التفويضية^(٩٠).

المطلب الثالث

الرقابة على اللوائح التفويضية في النظام البرلماني

تشكل الرقابة على مشروعية القوانين ميزة أساسية في النظم الديمقراطية المعاصرة، فالدولة القانونية تخضع فيه السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) إلى القانون بمعناه الواسع طبقاً لمبدأ المشروعية^(٩١)، ولما أسند الدستور للسلطة التنفيذية دوراً تشريعياً في إصدار اللوائح التفويضية في الظروف الاستثنائية، فقد وضع المشرع وسائل لرقابة شرعية هذه القرارات بما يضمن سيادة القانون وألا تخرج هذه التشريعات عن أحكام الدستور، كما يفترض أن تكون وسائل الرقابة وأجهزة الرقابة في مكانة

متميزة يمكنها أن تفرض قراراتها على سلطات الضرورة قبل ممارسة عملها أو بعده^(٩٢)، ويمكن تقسيم أجهزة هذه الرقابة حسب نوعها وطبيعة عملها على فرعين:

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية.

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية

عما ينص المشرع الدستوري على حق السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة باتخاذ تدابير تشريعية على شكل لوائح تفويضية لا يكون هذا الإذن مطلقاً إنما يضع عليه قيود لتحديد مدى السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وابتداءً فإن رقابة البرلمان تنشأ من طلب السلطة التنفيذية الشروع مؤقتاً في ممارسة الوظيفة التشريعية استناداً إلى صلاحية خاصة من البرلمان في اطار قانون التفويض، ولا يلجأ البرلمان إلى التفويض إلا عند الظروف الاستثنائية ولضرورة معينة ومحددة وهو أمر يشترك في تحديده البرلمان^(٩٣)، وأن عدم تحديد مدة معينة للتفويض يبطل قانون التفويض^(٩٤).

وفي النظام البريطاني تخضع اللوائح التفويضية للرقابة البرلمانية، إذ صدر قانون خاص بشأن ضوابط التشريعات المفوضية عام ١٩٤٦ وهو قانون الوسائل التشريعية، إذ سمح بأن يبدأ العمل بالإدارة التشريعية عند وجود أسباب جوهرية وأوجب ضرورة عرض هذه التشريعات على البرلمان خلال مدة أربعين يوماً يجوز خلالها لأعضائه رفضها أو إيقافها وفي حالة الطوارئ استوجب عرض الأوامر والقرارات المتخذة فوراً على البرلمان وإذا لم يتم عرضها على البرلمان خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها عدت باطلة ولا يترتب عليها أي آثار قانونية^(٩٥). وقد ورد ذلك في نص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي أجازت للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم خلال مدة محددة، كما نصت هذه المادة على انعدام اللوائح المتخذة من قبل الحكومة إذا لم تقم هذه الأخيرة بإيداع قانون لاعتمادها

قبل انتهاء المدة المحددة لذلك في قانون التفويض، أي بمعنى آخر تصبح معدومة الأثر في حال عدم التصديق عليها من قبل البرلمان ولا يجوز تعديل هذه اللوائح إلا بقانون وذلك إذا كانت متعلقة بالمواضيع الداخلة في النطاق التشريعي^(٩٦).

كما يراقب البرلمان موضوعات وأسس اللوائح التفويضية^(٩٧)، وتعدّ هذه بمثابة الرقابة السابقة التي يمارسها البرلمان عند إقراره قانون التفويض^(٩٨)، وأما الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وإن لم يشير إلى اللوائح التفويضية إلاّ أنهما تطرقا إلى الرقابة البرلمانية على التشريعات الاستثنائية، فالدستور المصري تناول ذلك في المادة (١٥٤) الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واشترط عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه وإذا حدث الإعلان في دور الانعقاد العادي ألزم دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وألا تتجاوز مدة الإعلان ثلاثة أشهر.

ولا تمد هذه المدة لأخرى مماثلة إلاّ بموافقة ثلثي أعضاء المجلس كما اشترط بعدم جواز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ^(٩٩) ويتضح من النص أنفأ أن المشرع المصري فعّل دور الرقابة البرلمانية من خلال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في إلزامه عرض ذلك الإعلان خلال سبعة أيام على البرلمان وعدم جواز حل المجلس أثناء تلك الفترة.

وأما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أشار إلى الرقابة البرلمانية على التشريع في الظروف الاستثنائية خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وعلى الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة تلك الظروف، إذ ألزم رئيس الحكومة أن يعرض الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها على أن تكون مدة الإعلان ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة المجلس في كل مرة^(١٠٠).

إلا أن المشرع العراقي وفي نص المادة (٦١/تاسعاً/أ) اشترط لإعلان الحرب وحالة الطوارئ موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين^(١٠١).

وهذا ما تكتنفه صعوبات عملية تتمثل في استحالة اجتماع مجلس النواب بسبب الظروف الاستثنائية نفسه أو بسبب التجاذبات السياسية بما لا يتناسب مع الضرورة

التي شرع من أجلها النص وقد يتعذر تدارك الآثار المترتبة على وقوع الأخطار التي تتطلب السرعة والحزم في مواجهتها^(١٠٢)، إلا أن المشرع في النص ذاته أغفل عن شرط هام وهو عدم جواز حل البرلمان أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية

تخضع رقابة اللوائح التفويضية إلى الطبيعة القانونية لهذه اللوائح فيما إذا كانت تتمتع بقوة القوانين وتخضع لرقابة القضاء الدستوري ورقابة مجلس الدولة في حال عدّها قرارات إدارية والقضاء الإنكليزي لا يملك رقابة دستورية القوانين، ولذا فإن وسائل الرقابة تقتصر على مطابقة اللائحة الحكومية لقانون التفويض وتقوم مهمة المحاكم على التحقق من اللائحة المعروضة عليها في كونها مشتملة على كل الشروط المنصوص عليها في قانون التفويض للتأكد من مشروعيتها وإن كان هذا لا يهدف إلى إعطاء المحاكم حق إلغاء اللائحة غير المشروعة، وإنما يقف دورها عند الامتناع عن تطبيقها فقط^(١٠٣)، وفي القانون الفرنسي تتمثل الرقابة على هذه اللوائح برقابة المجلس الدستوري ورقابة القضاء الإداري.

وإذ قام الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بتنظيم وإنشاء هذا المجلس وتحديد آلية عمله في نصوصه الدستورية من (٥٦ إلى ٦٣)^(١٠٤)، واختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري على ضوء نص المادة (٥٦) من الدستور والمتعلقة بتكوين وتشكيل المجلس فيما إذا كان يعدّ هذا الأخير محكمة قضائية أم هيئة سياسية، فالقاعدة العامة التي تحكم اختصاص المجلس الدستوري تتمثل في عدم جواز تصدي هذا المجلس لفحص الدستورية إلا بطلب أو دعوى ترفع أمامه بالإجراءات المقررة قانوناً عن السلطة المختصة سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية^(١٠٥) واللوائح التفويضية التي تصدر بموجب المادة (٣٨) من الدستور ذاته يفترض المجلس أنها نصوص تشريعية استناداً إلى المادتين (٣٧ و ٣٤) فيما إذا كانت تدخل في مجال القانون أو مجال اللائحة كذلك تحديد مدلول القانون الخاضع للرقابة بمعناه الشكلي

الخاضع للبرلمان أم بمعناه الموضوعي لتشمل اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية^(١٠٦).

فالطريق الذي رسمته المادة (٤١) من الدستور ذاته يقضي بأنه إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية أن اقتراحاً بقانون يخرج عن نطاق القانون، فالحكومة أن تدفع بعدم قبوله وفي حالة الخلاف بين الحكومة والبرلمان يحال إلى المجلس الدستوري خلال ثمانية أيام كي يفصل فيه، كما يمكن الطعن بعدم دستورية القوانين التي يقرها البرلمان قبل إصدارها إذا كانت في غير المجال المحدد للقانون^(١٠٧).

ويجدر التنويه في هذا المقام ان المجلس الدستوري لدى عرض مشروع القانون المطعون بدستوريته بموجب أحكام المادة (٤١) من الدستور قرر أن التزامه يقتصر فقط في تحديد النطاق اللائحي والنطاق التشريعي للاقتراحات المعروض أمرها عليه من دون البحث في مدى دستوريتها، وهكذا فإن المجلس الدستوري يبت في النص ذي السمة اللائحية المنصوص عليها في التشريع أو اللائحة التفويضية التي لها قوة التشريع أي أنه يعلن أن النص ذا قيمة تشريعية وليست لائحية^(١٠٨)، إلا أن (le. Philip Favorn) من بين أربعة من كبار أساتذة القانون الدستوري في فرنسا علقا على قرار لرئيس الجمهورية صادر عن المجلس الدستوري الفرنسي يتعلق بالرقابة الدستورية على القوانين إذ أكد أن القرار يجب تفسيره على أنه قبول بمراجعة القوانين الدستورية^(١٠٩).

ومن الدساتير التي أشارت إلى الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية الدستور السوري لعام ١٩٧٣ إذ ورد فيه أن المحكمة الدستورية العليا ترأب مخالفة اللائحة أو (المرسوم التشريعي) لنصوص الدستور وقد نصت المادة (٣/١٤٥) على أنه (تتظر المحكمة الدستورية العليا... إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون أو المرسوم التشريعي للدستور يعدّ لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يترتب أي آثار)^(١١٠).

والرقابة القضائية في مصر تتمثل في المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة، وقد أشار دستور ٢٠١٤ في المادة (١٩٢) منه " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص

التشريعية.... " وكذلك قانون المحكمة العليا المرقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨ الذي نص في مادته (السابعة والعشرين) على أنه "يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص أو لائحة يعرض لها... كما أنها بينت ذلك في حكمها الصادر في ١٥/كانون الثاني/٢٠٠٦ الذي تطرقت فيه إلى أن (الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح التي عهد الدستور إلى هذه المحكمة بممارستها تنحصر في النصوص التشريعية أياً كان موقعها أو نطاق تطبيقها متى تولدت عنها مراكز قانونية عامة مجردة سواء وردت هذه النصوص بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي أصدرتها السلطة التنفيذية) ومن ذلك فإن المحكمة مارست رقابتها على دستورية كافة اللوائح^(١١١).

كما بينت المحكمة الدستورية العليا سلطتها في تقرير الأثر الرجعي في حكم لها صادر في ٧/تموز/٢٠٠٢ (قد روي المبادرة بالتدخل التشريعي المذكور لمواجهة أي آثار تمس الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للبلاد وتواكب هذا مع زيادة الحاجة إلى تخويل المحكمة الدستورية سلطة تقرير الأثر الرجعي لبعض أحكامها تقريراً لظروف خاصة تحيط بطائفة من الدعاوى الدستورية)^(١١٢)، كما قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادة (٦٠) من لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٣٠٩) لعام ١٩٦٦ فيما تضمنته من تعديل في قواعد اختصاص جهات القضاء^(١١٣).

أما بالنسبة لموقف القضاء العراقي فإنَّ الرقابة القضائية تناط بالمحكمة الاتحادية العليا إذ نصَّ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩٣) منه " تختص المحكمة الاتحادية بما يأتي: أولاً . الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة،.... ثالثاً- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية.... "

ويتضح من النص أنفاً أن المحكمة الاتحادية العليا لا تمارس الرقابة على الدستورية فقط إذ تطرقت الفقرة (أولاً) من هذه المادة على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا (الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة) ويفهم من هذه الفقرة بأن الرقابة على

الدستورية هي رقابة لاحقة على صدور القوانين ونفاذها فضلاً عن ذلك فإن رقابة المحكمة تمتد إلى القوانين كافة سواء كانت عادية أم نظامية وكذلك إلى الأنظمة واللوائح التي تعد قرارات إدارية تنظيمية سواء كانت عادية كاللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة أم غير عادية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية^(١١٤).

ومثال ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١٩/اتحادية/٢٠١٥) والصادر في ١٠/١٠/٢٠١٦ والمتعلق بإلغاء مناصب رئيس الجمهورية من قبل رئيس الحكومة (حيدر العبادي) بتفويض من البرلمان لإجراء إصلاحات سياسية واقتصادية وقد قضت المحكمة الاتحادية بعدم دستورية هذا القرار ذلك أن القرار قد صدر خلافاً لما رسمته المادة (١٤٢) والخاصة بتعديل الدستور^(١١٥).

وفيما يتعلق برقابة القضاء الإداري العراقي فإن محكمة القضاء الإداري لم تأخذ دورها في رقابة أعمال السلطة التنفيذية ذلك أن القضاء العادي يختص بكل أنواع المنازعات سواء كانت إدارية أم عادية، مما دفع البعض إلى اعتبار العراق من دول القضاء الموحد على غرار الدول الانكلوسكسونية حتى بعد تشكيل المحاكم الإدارية بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٧٧ لتحديد اختصاص القضاء الإداري وارتباط مجلس شورى الدولة بوزارة العدل بالتعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣^(١١٦).

خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة نذكر أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تمّ التوصل إليها،

وهي كالآتي:

أولاً. الاستنتاجات:

١- أجازت الكثير من الدساتير الأجنبية والعربية صراحة التفويض التشريعي وإصدار اللوائح التفويضية ووضعت بعض الضوابط والقيود اللازمة لإجازته، وهو أن يكون البرلمان قائماً، وأن تحدد الموضوعات التي تكون محلاً إلى التفويض، مع تحديد المدة اللازمة للتفويض، وكذلك ضرورة وجود ظروف استثنائية طارئة تجيز التفويض مع مصادقة البرلمان على اللوائح التفويضية، وهناك بعض الدساتير لم تشر صراحةً للتفويض التشريعي كالدساتير العراقية، وهناك من حرمتها بشكل صريح ومباشر

كالدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦، والدستور السوري لعام ١٩٥٠ وهناك من أجازته بشكل ضمني كالدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢- على الرغم من اشتراط معظم الدساتير التي أجازت اللجوء إلى اللوائح التفويضية ضرورة وجود ظروف استثنائية طارئة لإجازة التفويض ولتقييد دور السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم ضرورة وجود هذا الشرط، فالكثير من اللوائح التفويضية التي أصدرتها السلطة التنفيذية جاءت نتيجة لظروف طبيعية غير استثنائية.

٣- إن اللوائح التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية بناءً على قرار تفويضي صادر من البرلمان تعدّ من حيث طبيعتها القانونية قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري تتحول تلك القرارات إلى قوانين عادية بعد مصادقة البرلمان عليها فتصبح غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

٤- اشترط المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ لإجازة التفويض التشريعي أن تطلب الحكومة الإذن من البرلمان لتفويضه بإصدار مراسيم تفويضية، في حين لم يشترط المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ مثل هذا الشرط وإنما جعل الباب مفتوحاً أمام البرلمان أو الحكومة؛ وكذا الحال بالنسبة للمشرع الدستوري المصري في دستور ٢٠١٤ لأن النص الدستوري جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه.

٥- اشترط المشرع الدستوري المصري لصحة التفويض التشريعي أن يحدد المواضيع التي يجوز التفويض فيها من دون أن يقيد البرلمان في عدم التشريع طول مدة التفويض في الموضوعات التي تدخل في نطاق التفويض، وذلك لعدم إعطاء المجال الواسع للسلطة التنفيذية لكي تتجاوز على الصلاحيات التشريعية الممنوحة بموجب قانون التفويض، في حين نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي لم يحدد الموضوعات التي تدخل في نطاق التفويض وإنما قيد البرلمان من تشريع قوانين تدخل في المواضيع التفويضية خلال مدة التفويض المأذون به بموجب الدستور، وأما المشرع الدستوري العراقي فلم يعالج هذه المسألة.

٦- بسط كل من القضاء الدستوري والإداري رقابته على اللوائح التفويضية الصادرة من الحكومة، ولقد وسع البرلمان من الدور الرقابي البارز فإلى جانب بسط رقابته على قانون التصديق على اللوائح التفويضية المقدمة من قبل الحكومة إلى البرلمان، بسط رقابته على اللوائح التفويضية الصادرة من الحكومة، كما أكد على ضرورة عدم امتداد التفويض التشريعي إلى الحقوق والحريات الأساسية.

ثانياً. التوصيات:

١- يجب أن تكون هناك أسباب حقيقية ومقنعة وجادة تجيز للبرلمان التفويض التشريعي تسمح للحكومة بإصدار لوائح تفويضية استناداً لقانون التفويض على أن تكون تلك القوانين موافقة لأحكام الدستور، فلا يؤدي التفويض إلى تنازل السلطة التشريعية عن كل أو جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية لأن ذلك يؤدي إلى خرق للمبادئ الدستورية ومنها مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات.

٢- ضرورة تفعيل الضوابط والقيود المنصوص عليها في الدستور الذي ينظم عملية التفويض التشريعي لكي لا تتحرف الحكومة في قراراتها عن أغراضها أو أهدافها الحقيقية بحجة أنها مفوضة من قبل البرلمان مما يشكل تجاوزاً على اختصاص السلطة التشريعية فتضيع الحكمة والفائدة من التفويض.

٣- على الرغم من أن العراق بحاجة اليوم إلى سرعة أكبر في إصدار التشريعات والقوانين والعمل التنفيذي، إلا أن اللجوء إلى التفويض التشريعي أمر محفوف بالمخاطر لأنه قد يصيب النظام الدستوري بالعطل أو يوقف عمل البرلمان ويؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية، لذلك فإن البديل عن التفويض هو تحول البرلمان من هيئة أحزاب تتنافس على المصالح السياسية على حساب المصالح الوطنية إلى برلمان لعموم البلاد يحث الحكومة على تقديم مشاريع قوانين لإنجاز مهماتها والإسراع بها.

٤- تفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان من أجل الحفاظ على التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني الذي يقوم عليه الدستور العراقي، ومن ثم يتحقق مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وضمن حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

٥- في ظل ظروف العراق الملموسة وتجربته السياسية وفي ظل تصارع الكتل السياسية فيما بينها، نرى ضرورة سيادة البرلمان المطلقة في مجال التشريع فلا يجوز إخضاعه لأية قيود غير أحكام الدستور، فيجب أن يرفض المشرع الدستوري أي نوع من التفويض التشريعي الذي يمنح للسلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية واسعة ومن ثم سيفلص تدريجياً من دور السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب وسيؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، كما سيؤدي إلى تقليص دائرة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من خلال إصدار لوائح تفويضية تشكل تجاوزاً على تلك الحقوق والحريات وتعدياً عليها.

٦- على الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي لم يشر صراحةً إلى التفويض التشريعي في دستور ٢٠٠٥، إلا أننا نقترح على المشرع الدستوري وضع نص صريح في الدستور على أن (مجلس النواب هو السلطة التشريعية العليا في البلاد ولا يجوز له تفويض هذا الاختصاص بأي شكل من الأشكال) وذلك رغبةً من المشرع بعدم فسح المجال لتحكم السلطة التنفيذية وهيمنتها بالمزيد من الصلاحيات الدستورية الممنوحة لها بموجب الدستور وبذلك نستبعد التفويض التشريعي بنص دستوري صريح الذي قد يكون العمل به خطوة نحو إعادة الاستبداد السياسي وخرق لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور على الرغم من أن النظام الدستوري العراقي هو نظام برلماني يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- (١) د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٢٢١.
- (٢) د. إيهاب طارق عبد العظيم، علاقة الفرد بالسلطة في ظل الظروف الاستثنائية، تقديم، د. أحمد فتحي سرور، مؤسسة الطوبجي، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٨٨.
- (٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ٢٤٧.
- (٤) د. إسماعيل بدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٤٤.
- (٥) تعدّ العلاقة التي تنشأ بموجب التفويض التشريعي بين البرلمان والحكومة علاقة وكالة قانونية على أساسها يمارس رئيس الدولة اختصاصاته التشريعية لمواجهة هذه الظروف، وإذا رأى البرلمان عدم توافر شرط الضرورة فله أن يرفض التفويض التشريعي، والتدابير التي تتخذ لغرض مواجهة هذه الظروف تعدّ بمثابة أعمال تشريعية وليست إدارية وتملك قوة القوانين في التعديل والإلغاء وهي محصنة ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة لأنها بمنزلة التشريع بمعناها المادي فهي تتضمن قواعد وأحكاماً قانونية، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٦٩ وما بعدها؛ د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام الدول في الماضي والحاضر، ج ١، ط ٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣، ص ٥٩٩، ٥٩٨.
- (٦) يقضي مبدأ المشروعية أن تقوم كل سلطة من سلطات الدولة بممارسة الوظيفة المحددة لها دستورياً إلا أنه لظروف استثنائية كالحروب التي تهدد كيان الدولة وأمنها والتطورات المذهلة التي شهدتها العصر الحديث من ظهور مشكلات معقدة تحتاج لمواجهة إلى خبرة فنية عالية الأمر الذي أستوجب تفويض السلطة التنفيذية من قبل البرلمان لممارسة الوظيفة التشريعية، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٣٥.
- (٧) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨٥.

(٨) حتى تصبح قانوناً من الناحية الشكلية والموضوعية ولا تعدل إلا بقانون وإلا أصبحت لاغية ومن ذلك يتضح أن هناك شروط مقيدة للحكومة ويبقى الاختصاص لصاحبه الأصلي وهو البرلمان وهذه الشروط (المدة المحددة، ضرورة المصادقة عليها)، للمزيد من التفاصيل، ينظر: د. سعيد أبو الشعير، النظم السياسية، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، من دون تاريخ النشر، ص ٢٨٣.

(٩) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط٥، دار الفكر العربي، ١٩٩٤، ص ٢٨٣.

(١٠) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤١٧ . ٤١٨.

(١١) وبهذا فهي تختلف عن لوائح الضرورة التي تصدر في غيبة البرلمان، ومن هنا كانت خطورة لوائح الضرورة لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها ونزولها عن جانب من هذه الاختصاصات للسلطة التنفيذية تمارسها بقرارات لها قوة القانون قد لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٧٠ وما بعدها.

(١٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٦٦٣؛ د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٢؛ د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٨.

(١٣) إنَّ الحرب العالمية الأولى خلفت كثيراً من المشاكل الاجتماعية التي تحتاج إلى علاج سريع وحل ناجح مبني على خبرة فنية وهذه الخبرة تتوفر في السلطة التنفيذية وقد لا تتوفر في السلطة التشريعية ومن المعروف أن الهيئة النيابية تناقش المواضيع علانية، وقد يكون الحل المطلوب يحتاج إلى السرية والسلطة التنفيذية أقدر على هذه السرية من البرلمان، والحلول المفروضة قد تحتاج إلى الكثير من الجهد والخبرات والحكومة أقدر على توفير ذلك، كما أن بعض التشريعات تتطلب الحصول على أغلبية معينة لإقرارها ومن ذلك يتم اللجوء إلى التشريع الحكومي العاجل تفادياً للمنازعات وخاصة في وقت الأزمات أو فيما يتعلق بالقوانين الهامة التي لا تحتمل التأخير، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. إسماعيل

بدوي، مصدر سابق، ص ٤٤٣؛ د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٣٠٨ وما بعدها.

(١٤) د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ٨٢.

(١٥) د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٠، ص ١٦.

(١٦) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط ٥، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٣٨؛ د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، ج ٢، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ٣٧٢.

(١٧) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية دراسة تحليلية للقرارات والقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢، ص ٢٨١.

(18) Jean GICQUEL, droit constitutionnel et institutions Politiques Paris, 1987, p. 782.

(١٩) د. عبد العظيم عبد السلام، مصدر سابق، ص ١٣٢؛ د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٢٠) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٥٦٠ - ٥٦١؛ د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٨٢.١٨١؛ د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢١) لاحظ مجلس الدولة الفرنسي أنّ بعض الموضوعات من اختصاص السلطة التشريعية بنص الدستور أو العرف الدستوري فهي موضوعات تشريعية وأوضح أمثلة لها الموضوعات الخاصة بالحريات العامة والضرائب، ولا يجوز للبرلمان ان يفوض الحكومة في إصدار مراسيم تنظمها أو تلغي أو تعدل قوانين سابقة تضمنت احكاما بتنظيمها وموضوعات أخرى ليست تشريعية بطبيعتها ولكنها أصبحت من اختصاص المشرع لأنه صدرت بشأنها قوانين، أي أن المشرع تدخل بصدها فاصبح لا يجوز تعديلها عن طريق مراسيم بقوانين ولكن المشرع يملك نقل هذه الموضوعات إلى اختصاص السلطة اللائحية لأنها من اصل داخل

في اختصاصها وكانت الحكومة تملك تنظيمها، د. أندريه هوريو، مصدر سابق، ص ٤٦٦؛
د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧١؛
مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون،
جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٨٥.

(٢٢) د. حسن كبيرة، مصدر سابق، ص ٢٢١.

(٢٣) اذا كان الدستور هو الذي يوزع الاختصاصات بين السلطات العامة ويحدد كيفية
ممارسة كل سلطة لاختصاصها، فقد أصبح من الجائز للبرلمان وفقاً للدستور أن يفوض
السلطة التنفيذية في ممارسة بعض الاختصاصات التشريعية في الحدود التي يرسمها دستور
الدولة، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات
الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٦.

(٢٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الدستوري ومجلس الدولة، المكتبة القانونية،
جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٦١١.

(٢٥) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٣٧؛ د. رأفت دسوقي، مصدر سابق
ص ١٧٧.

(٢٦) وتصدر السلطة التنفيذية في بريطانيا هذه اللوائح التي تسمى بـ (الأدوات القانونية)
وهي مفوضة للإدارة بموجب القوانين التي تنص صراحة على تفويض صلاحيات محددة
للإدارة لإصدار التنظيمات اللازمة، إذ تعدّ سلطة البرلمان الانكليزي في التفويض سلطة
سياسية ولا يحق لأي سلطة أن تتدخل في عمل التشريع ما لم يقم البرلمان بتفويضها في
ذلك صراحة، ينظر: مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٩ وما بعدها.

(٢٧) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق، ص ٤٦

(٢٨) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية
دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٢٧؛ د. أندريه هوريو، مصر
سابق، ص ٤٦٢.

(٢٩) في حين أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى أشار بنص واضح وصريح إلى
التفويض التشريعي وذلك في المادة (١٠٨) منه والدستور المصري لعام ٢٠١٤ أيضاً نصّ
على إعلان حالة الطوارئ في المادة (١٥٤) إلا أنه وضع نصاً صريحاً وواضحاً لإعلان

حالة الطوارئ على خلاف المشرع العراقي الذي وضع نصاً أقرب إلى التفويض منه إلى حالة الطوارئ (المادة ٦١ /تاسعا) إذ أن مفهوم الحالة الطارئة لا يستلزم أخذ موافقة البرلمان أولاً وإنما تستدعي العرض بعد مدة يحددها الدستور.

(٣٠) مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٣١) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

(٣٢) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٥٥؛ د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٤٩، ٢٤٨.

(٣٣) تعرّف حالة الضرورة بأنها تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات، للمزيد من التفاصيل، يراجع: مروان محمد محروس، مصدر سابق، ص ١٣٢، ١٣١.

(٣٤) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٣٥) نصت المادة (١٤٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى على أنه (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً...).

(٣٦) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٣٧) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٥٦.

(٣٨) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته دراسة مقارنة، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٩٢؛ د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٣٩) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٢.

(٤٠) د. إيهاب طارق عبد العظيم، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٤١) رغم أهمية التفويض التشريعي فإنه هوجم عندما أصدر أحد رؤساء القضاء الإنكليزي (ورد هورت) كتاباً تحت عنوان الاستبداد الجديد والذي أثار فيه أن التفويض يؤدي إلى عودة استبداد السلطة التنفيذية ولهذا تشكلت هذه اللجنة وضمت عدداً من المحامين

والبرلمانيين واساتذة الجامعة وانتهت اللجنة إلى أن التفويض التشريعي حقيقة لا بد من الاعتراف بها وأنها إحدى الضمانات الواجب التزامها، د. حسن مصطفى البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، ٢٠٠٨، ص ٤٢٩.

(٤٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٤٣) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

(٤٤) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٦١ وما بعدها.

(45) Pierre Pacat, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 16eme edition, 1996, p. 55.

(٤٦) المادة (١٣٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤٧) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٤٨) وينتهي التفويض إذا حلّ البرلمان باعتبار أن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بالنيابة عن البرلمان وإذا فقد البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي ترتب على ذلك منطقياً أن يفقد الوكيل اختصاصه، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٧٩، ٧٦.

(٤٩) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٠؛

د. يسري محمد العصار، مصدر سابق، ص ٥٢؛ د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٥٠) وكل ما صدرته السلطة التنفيذية في هذا الإعلان لا يعدّ من قبيل اللوائح التفويضية التي ينبغي عرضها على البرلمان بعد انتخابه لإقرارها أو رفضها ذلك لأنها قوانين صادرة من السلطة التي خصها الدستور بمهمة التشريع، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

(٥١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٦٢١.

- (٥٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ص ٦٦٥؛
 د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٥١.
- (٥٣) د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ١٥٣.
- (٥٤) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق، ص ٥٦.
- (٥٥) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٤٧.
- (٥٦) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٧٥٤؛ د. سامي جمال الدين، مصدر سابق،
 ص ٢٨٨.٢٧٩.
- (٥٧) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٤٧.٣٤٦.
- (٥٨) قضية (هوفر وآخرين) في ٨ ديسمبر ٢٠٠٠ بشأن طلب إلغاء الأمر رقم ٥٢٥ لسنة
 ١٩٩٨ والمتعلق بالرقابة على ترحيل الأموال للخارج بالنسبة للأراضي فيما وراء البحار،
 للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٦٣ . ٣٦٤.
- (٥٩) د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٣٩٧.
- (٦٠) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٦٣.
- (٦١) د. سعد عصفور، النظام الدستور المصري (دستور ١٩٧١)، منشأة المعارف،
 الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٤٠.
- (٦٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص ٥٦، و د. أحمد سلامة بدر، مصدر
 سابق، ص ٢٦٥.
- (٦٣) فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره سلطاته،
 أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٥٠٠.
- (٦٤) ويذهب البعض إلى وجوب التفرقة بين ما تصدره الحكومة من لوائح بوصفها سلطة
 تنفيذية وما تصدره استناداً إلى تفويض من البرلمان، ففي الحالة الأولى تأخذ اللوائح الطبيعة
 الإدارية لصدورها من السلطة التنفيذية وذلك استناداً للمعيار الشكلي في التفرقة بين القانون
 واللائحة، وأما في الحالة الثانية فبرغم صدور اللائحة من السلطة التنفيذية فإنها تأخذ
 الطبيعة القانونية نظراً لتفويض البرلمان لها في إصدارها وتعدّ في هذه الحالة تشريعاً عادياً،
 للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٨٠.
- (٦٥) نص (١٠٨) من دستور مصر لعام ١٩٧١ الملغى ونص المادة (٣٨) من الدستور
 الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٦٦) وتنص معظم الدساتير على ضرورة عرض اللوائح التفويضية على البرلمان وتشتترط الدساتير عند عدم عرض اللوائح التفويضية وفقاً للنص الدستوري الخاص بذلك تزول ما كان لها من قوة القانون ويطبق الجزاء ذاته عند عدم عرضها كلياً أو جزئياً، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٦ وما بعدها.

(٦٧) ويقرر الفقيه هوريو الذي يقترب رأيه من النظرية الألمانية على الأخذ بالمعيار الموضوعي لتحديد التفرقة بين مجال القانون ومجال اللائحة ويترتب على ذلك من الناحية المنطقية أن يحدد للقانون مجالات نشاط معينة لا يمكن أن تتعرض لها اللائحة باعتبار أن القانون يشكل الضمانة الكبرى للحريات، ويضيف هوريو بضرورة التفرقة بين المجالين بوجود تفرقة مادية وتفرقة شكلية بين القانون واللائحة، وفي ذلك إشارة واضحة إلى أهمية المعيار الموضوعي في تحديد طبيعة الأعمال، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق، ص ٣٢.

(٦٨) لم يكن من الممكن لعمل غير القانون أن ينشئ قاعدة عامة وفي ذات كل قاعدة عامة تعدّ قانوناً وبهذا تكون الهيئة التشريعية احتكرت لنفسها وبصورة مطلقة سلطة التشريع الموضوعي، إلا أن هذا يعدّ فصلاً مطلقاً (وليس شديداً) وسرعان ما اصطدم مع المقتضيات الضرورية للحياة السياسية والقانونية وأظهرت الضرورات العملية في دول العالم إلى ضرورة ترك قدر من المساحة في مجال التشريع الموضوعي تمارسه الحكومة في صورة لوائح تفويضية، ولذا فإن غالبية الدساتير عالجت موضوع تدخل الحكومة في المجال المحجوز للبرلمان ليظهر التشريع اللاتحي الصادر من الحكومة إلى جانب التشريع الشكلي الصادر من البرلمان وبذلك يكون العمل قد أظهر نوعاً جديداً من مصادر القاعدة العامة (مصادر الشرعية)، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت حالاته قيوده خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد (٢)، السنة (١٩)، ١٩٩٥، ص ١٦.١٥.

(٦٩) ولا تختلف اللائحة عن القانون سوى أن هذا الأخير يصدر من السلطة التشريعية، وأما اللائحة فإنها تصدر من السلطة التنفيذية إذ يقوم البرلمان بإصدار القانون بما له من سلطة تشريعية في حين تتولى السلطة التنفيذية إصدار اللوائح، إذ يتسع نطاق القانون لمعالجة مختلف الموضوعات في حين تعالج اللائحة موضوعات استثنائية، للمزيد من

التفاصيل، يراجع: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط ٣، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٩٠.١٨.

(٧٠) ذلك أنها في الظروف الاستثنائية لا تنقيد بالمعيار الشكلي فتقوم بأعمال لو قامت بها في الظروف الاعتيادية عدت غير مشروعة فتتجاوز الحدود المقررة لها في الظروف العادية فتمارس أعمالاً تشريعية تدخل بحسب الأصل في ولاية البرلمان، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٢٤ . ٢٦٥.

(٧١) كذلك رفضت المحاكم الفرنسية الحكم بالتعويض عن الاضرار التي تسببتها اللوائح مستندة على أنها تشبه القوانين وذلك في الفترة التي تأخذ بعدم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين للأفراد، كما أخذت بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال الصادرة من الإدارة فيما لو كانت أعمال مادية أو قانونية وهذه الأخيرة قد تكون تشريعية أو إدارية، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. محمود حافظ، مصدر سابق، ص ٣١٦.

(٧٢) نقلاً عن: د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٦٧.٦٦٨.

(٧٣) د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٧٤) إن محل الخلاف حول النص المتعلق بالسلطة اللائحية يعود لسببين: الأول أن كل مفهوم يتسم بالعمومية والتجرد فهو قانوناً، والسبب الثاني يتعلق بالفصل بين السلطات في صورته الجامدة الذي أصبح محظوراً على الحكومة أن تمارس السلطة اللائحية، إلا أن ذلك فقد تأثيره بمقتضى تشارك الحكومة والبرلمان بالاختصاص الوظيفي وبما فرضته الضرورات العملية نتيجة تنوع مسؤوليات الدولة وتطورها، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٨٣ . ١٨٤.

(٧٥) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٦.

(٧٦) ولا يجوز للحكومة أن تحصل بالتفويض على السلطة أكثر من السلطة المخصصة من المشرع العادي، إذ يعد ذلك تنازلاً من البرلمان عن اختصاصه الكلي في التشريع، فاللوائح التفويضية سلطة استثنائية تستطيع الحكومة فيها أن تعدل أو تلغي القوانين القائمة،

إلا أن الحكومة لا تستطيع تنظيم أي موضوع عن طريق هذه اللوائح بحرية إذ لا بد أن تعين أسس هذه اللوائح وموضوعاتها، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٥١؛ د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

(٧٧) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٨٠ . ١٨٧.

(٧٨) فالتعويض ليس نزولاً أو تصرفاً في السلطة بل هو تخويل مؤقت لممارسة اختصاص بعينه، فلا أن يتصور أن يكون التفويض للأبد، لأن ذلك يعد تنازلاً من البرلمان عن سلطاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية وهذا معناه أن رئيس الجمهورية يملك تعديل أو إلغاء القوانين العادية القائمة بموجبها، ولكن هذه السلطة ليست مطلقه بل هي مقيدة زمنياً ويظهر التقييد كقاعدة عامة بمدّة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض بحيث يؤدي انقضاء هذه المدّة إلى زوال اختصاص رئيس الجمهورية في استعمال سلطته التشريعية، فالتفويض قد ينتهي بانتهاء المدّة المحددة زمنياً في القانون أو بانتهاء الطرف المعين موضوع التنفيذ وفي هذه الحالة الأخيرة يجب أن تحدد مدّة التفويض تحديداً دقيقاً وملموساً وعدم ربط التفويض بأمر واسع مثل تحقيق الرخاء الاقتصادي أو رفع مستوى المعيشة، فإن مثل هذه التفويضات قد تنطوي على معنى التفويض الدائم وليس المؤقت وأن يتم تحديد الغرض الذي من أجله يصدر التفويض، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٦؛ فؤاد عبد النبي حسن، مصدر سابق، ص ٤٩٧؛ مروان محمد محروس، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٧٩) مروان محمد محروس، مصدر سابق، ص ١٢

(٨٠) د. ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٤٨.

(٨١) لا يوجد في انكلترا كما هو معروف نص دستوري مكتوب يمكن الرجوع إليه لمعرفة نوع الظروف التي تعد سبباً في تفويض البرلمان للحكومة في إصدار اللوائح التفويضية كالواردة في المادة ١٠٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ والمادة ٣٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ إلا أن ذلك لا يعني أن الحكومة تستطيع إصدار اللوائح في الظروف العادية والاستثنائية على السواء فلا يمكنها ذلك إلا في حالة ضرورة تدعو إلى التفويض في حالة عجز الوسائل القانونية المتاحة عن دفع هذه الظروف الطارئة، ويرجع السبب في لجوء

البرلمان الإنكليزي إلى التفويض التشريعي إلى أن البرلمان لا يملك الوقت الكافي لكافة التفاصيل الفنية والإدارية للموضوعات المعروضة عليه، للمزيد من التفاصيل، يراجع: مريد أحمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ١٣٠، و د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٧٤.

(٨٢) نصت المادة (٤١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أنه (إذا تبين أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن اختصاص نطاق القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة (٣٨) يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه...).

(٨٣) وتعود الأهمية في ذلك إلى أن عدم تحديد موضوعات التفويض يعني التفويض المطلق لرئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التفويضية في أي موضوع، وهذا يعني تخلي البرلمان عن اختصاصه في التشريع وهو أمر غير جاهز دستورياً لذلك يجب أن يحدد البرلمان موضوع اللوائح التفويضية والغرض منها كما يقتضي أن تبين في قانون التفويض موضوعات هذه اللوائح والأسس التي تقوم عليها، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٤٧-٢٤٨

(٨٤) د. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٤٣١؛ د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٧٥٤؛ د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦٥-٦٦٦.

(٨٥) د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٨٦) إن القوانين العادية يقصد بها اللوائح التي يصدرها التاج والوزراء على حسب الأحوال بتفويض من البرلمان وغالباً ما تصدر عن ممارسة التاج أو الوزراء لمهامهم وتعطيهم الحق في إصدار قرارات تنظيمية، والتفويض الاستثنائي يعترف للتاج بسلطة تعديل قانون التفويض ذاته، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٧٣١-٧٣٢.

(٨٧) يستوحي من ذلك تحديد التفويض إضافةً إلى تحديد مجال القانون ومجال اللائحة الوارد في نص المادة ٣٤ والمادة ٣٧ أنها تبيح للحكومة إصدار اللوائح التفويضية في الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون إلا أنه لا يجوز امتداد التفويض التشريعي إلى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقوانين أساسية مثل المسائل المتعلقة بتكوين البرلمان

- وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم المجلس الدستوري، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٥٥
- (٨٨) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٥١.
- (٨٩) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط ٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٢٤٦.
- (٩٠) د. مريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ١٢٥.
- (٩١) د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣.
- (٩٢) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٤٤٤٣.
- (٩٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ٤٧٦.
- (٩٤) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٢٥٣.
- (٩٥) وفي عام ١٩٥٢ تشكلت لجنة من أعضاء مجلس العموم لتنظيم وسيلة الرقابة على السلطة اللاتحوية للحكومة إلا أن هذه اللجنة قدمت تقريرها في عام ١٩٥٣ وأوصت بالحد من هذه الرقابة، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢٢٨ . ٢٢٩.
- (٩٦) وتصدر هذه اللوائح من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ويعمل بها من تاريخ نشرها، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص ٣٢٧.
- (٩٧) د. ماجد راغب الحلوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٥٥.
- (٩٨) ذلك أن يحدد بدقة ووضوح الموضوعات والأسس التي يقوم عليها قانون التفويض إضافة إلى الهدف التي تسعى إلى تحقيقه ومدته، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٨٢.
- (٩٩) المادة (١٥٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.
- (١٠٠) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٠١) نصت المادة (٦١/تاسعاً/أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أنه (الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء).

(١٠٢) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٣، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٢، ص٧٥.

(١٠٣) وترجع الأسباب التي تستند إليها المحاكم في إنكلترا للحكم بعد مشروعية اللائحة إلى عدم الاختصاص، عدم المعقولية، الخطأ في الغاية أو إساءة استعمال السلطة، سوء النية، وانتهاك العدل الطبيعي ومن ذلك يتبين أن الرقابة التي تقوم بها المحاكم في إنكلترا تتمثل في رقابة مشروعية اللائحة والتي تنتهي فقط إلى عدم تطبيقها إذا تبين لها أنها غير مشروعية لمخالفتها قانون التفويض الأصلي، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٣٨٧، ٣٨٨.

(١٠٤) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢٧.

(١٠٥) ذهب كل من (شينو هامون) و (كوست فلوري) إلى القول بأن المجلس يعدّ هيئة سياسية استناداً إلى الطريقة التي يتم بها تعيين أعضائه والاختصاصات التي منحها الدستور له وعدم وجود دعوى أمامه إذ لا يوجد خصوم ولا توجد مرافعة فضلاً عن رقابتها السابقة على صدور القانون، فيما ذهب (فالين) و (هوريو) و (كانت) و (لافيرير) إلى القول بأن المجلس يعدّ هيئة قضائية فأعلنوا أن طريقة التعيين لا تؤدي إلى عدّه هيئة سياسية لأنه يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب كما أنهم لا يساءلون أمام أي جهة على خلاف السلطتين التشريعية والتنفيذية وهم في ذلك أشبه بأعضاء مجلس الدولة الذين لا يطلق عليهم صفة القضاء ومن ذلك يعدّ الأخير هيئة قضائية، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. عصام علي الدبس، رقابة دستورية الأنظمة المستقلة، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٢٤)، ٢٠١٠، ص٢٨٩.

(١٠٦) د. عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣، ص٣٣٤ وما بعدها.

(١٠٧) د. محسن خليل، مصدر سابق، ص٦٥٨.

(١٠٨) د. عصام سعيد عبد أحمد، مصدر سابق، ص٣٣٧.

(١٠٩) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٥٠٩.

(١١٠) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٢٩.

(١١١) لقد أشارت المحكمة الدستورية العليا إلى ذلك في قضية رقم ٧٤ لسنة ٢٣ قضائية بقولها (حيث أن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى المماثلة وذلك تأسيساً على أن النزاع الموضوعي تدور رحاه حول طلب تنفيذ وإلغاء قرار إداري وأن اختصاص المحكمة الدستورية العليا يتحدد بالفصل في التناقض المدعى به بين نص تشريعي وقاعدة في الدستور أما التناقض الذي يقع بين التشريعات الأصلية والفرعية فهو أمر يخرج عن اختصاص هذه المحكمة)، الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا: <http://www.hccourt.gov.eg/>

(١١٢) وقد تطرقت المحكمة إلى ذلك في قضية رقم ٧٩ لسنة ٢٢ قضائية بقولها (إذا كان تقدير قيام الضرورة لا يخضع لمعيار ثابت وإنما يتغير بتغير الظروف وكانت الظروف قد اقتضت الإسراع بإصدار قانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ لضرورات ملحة هدفها تحقيق التوازن بين مصالح اقتصادية جوهرية للمجتمع واعتبارات العدالة)، الموقع الإلكتروني للمحكمة الدستورية العليا: <http://www.hccourt.gov.eg/>

(١١٣) إذ دفعت الحكومة بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى تأسيساً على أن المحمة الدستورية العليا تتولى رقابة دستورية القوانين من دون اللوائح إلا أن المحكمة قضت باختصاصها بنظر الطعن استناداً إلى قانون إنشائها الذي منحها حق رقابة دستورية اللوائح، إضافة إلى ذلك أن المادة ٦٠ من القرار الجمهوري قد تضمنت نقل الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية من المحاكم التأديبية إلى السلطات الإدارية وكذلك نقل الاختصاص بنظر الطعون الصادرة من السلطة الرئاسية إلى المحاكم التأديبية بعد أن كان من اختصاص القضاء الإداري والعادي، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧٨٥؛ د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٠٠ - ٣٠١.

(١١٤) أحمد علي عبود الخفاجي، آثار الحكم الصادر بعدم الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥، ص ١٨٤.

(١١٥) جاء في حيثيات حكم المحكمة الاتحادية العليا في أعلاه (تجد المحكمة الاتحادية العليا أن وجود نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية أمر ألزمته المادة (٦٩/ثانياً) من الدستور وبناءً عليه صدر القانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ (قانون نواب رئيس الجمهورية) ... لذا فإن إلغاء منصب نائب رئيس الجمهورية يعني تعديل أحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

... في المادة ١٤٢ من الدستور التي تقتضي في مثل هكذا حالات موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على التعديل وعرضه على الشعب للاستفتاء عليه وحيث أن القرار المطعون بعدم دستوريته بإلغاء مناصب رئيس الجمهورية قد صدر خلافاً لما رسمته المادة ١٤٢ من الدستور فيكون مخالفاً لأحكامه مما يقتضي الحكم بعدم دستوريته....) قرار منشور على شبكة المعلومات العالمية (الانترنت) عبر موقع السلطة القضائية: <http://www.iraqja.iq> تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١٢/٢٠.

(١١٦) لم يعدّ تشكيل مجلس شوري الدولة بوضعه الحالي مناسباً ومنسجماً مع التطورات التي طرأت على الدولة بوجه عام والسلطة التنفيذية بوجه خاص وتغيير شكل الدولة من مركزية إلى فدرالية لا مركزية مما يستدعي استبدال مجلس شوري الدولة بمجلس الدولة الذي أجاز دستور ٢٠٠٥ إنشائه في المادة (١٠١) منه للنهوض بمهام القضاء الإداري، للمزيد من التفاصيل، يراجع: د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص١٢٨.١٢٩.

المصادر والمراجع

أولاً. الكتب:

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٢- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٣- د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام الدول في الماضي والحاضر، ج١، ط٣، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.
- ٤- د. إسماعيل بدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٥- د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٢.
- ٦- د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٧- د. إيهاب طارق عبد العظيم، علاقة الفرد بالسلطة في ظل الظروف الاستثنائية، تقديم، د. أحمد فتحي سرور، مؤسسة الطوبجي، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٨- د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٠.
- ٩- د. ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ١٠- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ١١- د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٢- د. حسن كبيرة، المدخل إلى القانون، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.

- ١٣- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ١٤- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية دراسة تحليلية للقرارات والقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢.
- ١٥- د. سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
- ١٦- د. سعد عصفور، النظام الدستور المصري (دستور ١٩٧١)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- ١٧- د. سعيد أبو الشعير، النظم السياسية، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، من دون تاريخ النشر.
- ١٨- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٩- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، ط٥، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٢٠- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، ط٥، دار الفكر العربي، ١٩٩٤.
- ٢١- د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٢٢- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٢٣- د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٢٤- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٥- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، ط٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

- ٢٦- د. عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٣.
- ٢٧- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- ٢٨- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٣، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، النجف الأشرف، ٢٠١٢.
- ٢٩- د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٣٠- د. ماجد راغب الطلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣.
- ٣١- د. ماجد راغب الطلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٣٢- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.
- ٣٣- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٣٤- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٣٥- د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، مكتب الغفران للخدمات الطباعية، بغداد، ٢٠١٠.
- ٣٦- د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
- ٣٧- مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٣٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الدستوري ومجلس الدولة، المكتبة القانونية، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٦.
- ٣٩- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٣.

٤٠- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٤١- د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.

ثانياً. الأطاريح والرسائل الجامعية:

١- أحمد علي عبود الخفاجي، آثار الحكم الصادر بعدم الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥.

٢- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

٣- فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره سلطاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

٤- محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

ثالثاً. البحوث والمقالات:

١- د. بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت حالاته قيوده خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، العدد (٢)، السنة (١٩)، ١٩٩٥.

٢- د. حسن مصطفى البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٤)، العدد (١)، ٢٠٠٨.

٣- د. عصام علي الدبس، رقابة دستورية الأنظمة المستقلة، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (٢٤)، ٢٠١٠.

رابعاً. الدساتير:

١- الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦

٢- الدستور السوري لعام ١٩٥٠

٣- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

- ٤- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢
- ٥- الدستور المصري لعام ١٩٧١
- ٦- الدستور السوري لعام ١٩٧٣
- ٧- الدستور السوداني لعام ١٩٧٣
- ٨- الدستور المغربي لعام ١٩٩٦
- ٩- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥
- ١٠- الدستور المصري لعام ٢٠١٤

خامساً. المواقع الالكترونية:

- ١- موقع السلطة القضائية العراقية: <http://www.iraqja.iq>.
- ٢- موقع المحكمة الدستورية العليا المصرية: <http://www.hccourt.gov.eg>.

سادساً. الكتب العربية:

- ١- د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وشفيق حداد وعبد الرحمن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧.

سابعاً. الكتب الأجنبية:

- 1- Jean GICQUEL, droit constitutionnel et institutions Politiques Paris, 1987.
- 2- Pierre Pacat, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 16eme edition, 1996.