

التفويض التشريعي*

د. سيفان باكراد ميسروب

مدرس، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل

المخلص

يمنح الدستور لكل سلطة وظيفة معينة مستقلة عن السلطة الأخرى لذا يفترض أن لا تفوض أية سلطة اختصاصاتها إلى سلطة أخرى، ولكن اتساع وتشعب مهام الدولة في العصر الراهن والحاجة لمعالجة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي اجتاحت الكثير من دول العالم ظهرت الحاجة الملحة إلى تفويض السلطة التنفيذية بممارسة مهام تشريعية بترخيص من قبل المشرع الدستوري لوضع حد لتلك الأزمات على أن لا يغدو ذلك التفويض مسوغاً للسلطة التنفيذية لكي تتجاوز على عمل باقي السلطات الأخرى في الدولة لأن التفويض التشريعي يعدّ استثناءً من الأصل العام لا يجوز التوسع فيه أو منحه إلا لظروف معينة وضمن شروط وضوابط محددة منصوص عليها في الدستور.

في الواقع يعد التفويض التشريعي سلاحاً خطيراً بيد السلطة التشريعية تمنحها إلى السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور نظراً لما تتمتع له تلك التشريعات التفويضية من قوة القانون إذا تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان مما يعرض حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية للخطر الأمر الذي يتطلب معه ضرورة توافر ضمانات كافية عند اللجوء إلى التفويض وتعد الضمانة الأكثر فعالية هي الرقابة القضائية.

(*) تم استلام البحث في ٢٠١١/١٢/٢١ وحصل على قبول النشر في ٢٠١٢/٣/١٣.

The Legislative Authorization

Dr. Sevan B. Mesroob

Lect., College of Administration and Economics, Mosul University

Abstract

The constitution grants every authority a certain function which is independent from the other authority. So, no authority should authorize its specialities any other one. But, the breadth and branching of the state functions in the current time and the need to deal with the economic, social and political crises that overwhelmed several states has made a pressing need for authorizing the executive authority to practice legislative tasks by an empowerment from the constitutional legislator in order to put an end to those crises on condition that this empowerment shouldn't be a justification for the executive authority to transgress the functions of other authorities in the state, because the legislative authorization is considered an exception that cannot be expanded or granted unless there are unusual circumstances and within limited terms that have been stipulated in the constitution.

In fact, the legislative authorization is regarded as a serious weapon in the hand of the legislative authority that is granted to the executive authority in accordance with constitution rules, because those legislations are characterized by the power of law if they are ratified by the parliament and that can expose the basic rights and freedoms to a great danger, and that necessitates the availability of sufficient guarantees when resorting to authorization. The judicial control is considered the most effective guarantee.

المقدمة:

الأصل أن تمارس كل سلطة من سلطات الدولة اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور إذ يمنح الدستور لكل سلطة وظيفة معينة مستقلة عن عمل السلطة الأخرى لذا يفترض أن لا تفوض أية سلطة اختصاصاتها إلى سلطة أخرى، ولكن اتساع وتشعب مهام الدولة في ظل التطور التكنولوجي الحاصل في العصر الراهن والحاجة لمعالجة الأزمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي اجتاحت الكثير من دول العالم دفعت برلمانات معظم الدول إلى تفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية بموجب الدستور إلى السلطة التنفيذية لوضع حد لتلك الأزمات على أن لا يكون ذلك مسوغاً للسلطة التنفيذية لكي تتجاوز على عمل باقي الهيئات الأخرى لأن التفويض التشريعي يعد أمراً استثنائياً عارضاً وخروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، فهو يمثل نزولاً حقيقياً للبرلمان عن اختصاصاته التشريعية ضمن شروط وضوابط محددة في الدستور ينتهي بانتهاء الأسباب والظروف التي دعت إلى وجودها.

١. أهمية اختيار موضوع البحث

يعد موضوع التفويض التشريعي من الموضوعات المهمة والحساسة في الوقت الحاضر لأنه يخص جانباً مهماً من جوانب الوظيفة التشريعية إذ يمنح الدستور للبرلمان سلطة تفويض جزء من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية وبالتالي الآثار السلبية التي يمكن أن يتركها ذلك على حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، لكن عدم الاهتمام الواسع والبحث الجدي والكافي لهذا الموضوع من قبل الباحثين والدارسين دفعني إلى تناول هذا الموضوع كونه جديراً بالبحث والدراسة في ظل قلة الأبحاث والدراسات القانونية والدستورية التي تتطرق لهذا الموضوع الحيوي فمعظم ما كتب عنه كانت دراسات عامة تناولت هذا الموضوع بصورة عرضية ضمن مواضيع أخرى.

٢. الهدف من البحث

يهدف البحث إلى الوقوف حول ماهية التفويض التشريعي والتعرف على طبيعته القانونية مع دراسة تحليلية للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة للتفويض التشريعي مع بيان القيود الواردة على القرارات التفويضية الصادرة من قبل السلطة التنفيذية بناء على قانون تفويضي من البرلمان، وتوضيح مدى أهمية تلك القيود ودورها في تقييد عمل الحكومة في المجال التشريعي بشكل لا يتجاوز حدود التفويض المسموح به قانوناً، والإشارة إلى أهم الأحكام والقرارات الصادرة من القضاء الإداري والدستوري من خلال بسط رقابته على القرارات التفويضية المخالفة لأحكام الدستور.

٣. فرضية البحث

تقوم فرضية البحث على محورين مهمين:

١. إن الضوابط والقيود المنصوص عليها في الدساتير التي تجيز ممارسة التفويض التشريعي قد تكون غير كافية لمنع السلطة التنفيذية من الهيمنة والتجاوز على العمل التشريعي للبرلمان وبالتالي منعه من التحكم والاستبداد على الواقع السياسي والدستوري.
٢. كون الشرط الأساس لصحة التفويض التشريعي توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية الطارئة المنصوص عليها في عدد من الدساتير إلا إن الواقع العملي قد يثبت عكس صحة ذلك.

٤. مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث هو كيفية إيجاد موازنة حقيقية جادة بين النصوص الدستورية التي تسمح بالتفويض التشريعي والحفاظ على المبادئ الدستورية العليا المتمثلة بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون، والتي تستلزم مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة التي تواجه البلاد مما يتطلب الأمر تفويض السلطة التنفيذية إصدار قرارات تفويضية بموجب أحكام الدستور، مع ضرورة الحفاظ على

المبادئ الدستورية العليا وبالتالي عدم خرقها لتلك المبادئ وتأثيرها على الحقوق والحريات العامة المكفولة للأفراد بموجب الدستور.

٥. منهجية البحث

تقوم منهجية البحث على الأسلوب القانوني التحليلي المقارن بجانبه النظري والتطبيقي إذ تم التطرق إلى التنظيم الدستوري والقانوني للتفويض التشريعي في عدد من الدول ومدى توافق النصوص الدستورية مع الواقع التطبيقي من خلال الإشارة إلى القرارات القضائية المتعلقة بالتفويض التشريعي والتعليق عليها بما ينسجم مع روح النصوص الدستورية.

٦. هيكلية البحث

لقد تم وضع هيكلية للبحث تعتمد على تقسيمه إلى مقدمة وأربعة مباحث وخاتمة. تناولنا في المبحث الأول ماهية التفويض التشريعي وذلك في مطلبين، وفي المبحث الثاني أوضحنا موقف الدساتير الغربية والعربية منه وذلك في مطلبين، وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى القيود الواردة على التفويض التشريعي وذلك في أربعة مطالب، وفي المبحث الرابع والأخير تطرقنا إلى الرقابة القضائية على القرارات التفويضية وذلك في ثلاثة مطالب. ونختتم البحث بأهم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال بحثنا وتقديم أهم المقترحات.

المبحث الأول

ماهية التفويض التشريعي

سنتناول في هذا المبحث مفهوم التفويض التشريعي ثم نوضح طبيعته القانونية وذلك ضمن مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم التفويض التشريعي

التفويض لغةً هو مأخوذ من الفعل فَوَّضَ وهو من فَوَّضَ إِلَيْهِ الْأَمْرَ، أي بمعنى صَيَّرَهُ إِلَيْهِ وَجَعَلَهُ الْحَاكِمَ فِيهِ وَيُقَالُ الْقَوْمُ فَوَّضُوا: أَي مُخْتَلَطُونَ، وصارَ النَّاسُ فَوَّضَى أَي مَتَفَرِّقِينَ وَهُوَ جَمَاعَةٌ الْفَائِضِ وَلَا يُفْرَدُ كَمَا يُفْرَدُ الْوَاحِدُ مِنَ الْمُتَفَوِّقِينَ. وَتَفَاوَضُوا الْحَدِيثُ: أَخَذُوا فِيهِ، وَتَفَاوَضَ الْقَوْمُ فِي الْأَمْرِ أَي فَاوَضَ فِيهِ بَعْضُهُمْ بَعْضًا: مُفَاوَضَةٌ مَصْدَرٌ فَاوَضَ وَجَمَعَهَا مُفَاوَضَاتٌ وَالْمُفَاوَضَةُ: تَعْنِي الْمُسَاوَاةَ وَالْمُشَارَكَةَ، وَهِيَ مُفَاعَلَةٌ مِنَ التَّفْوِيضِ. (الأنصاري، ١٩٥٦: ٢١٠)، (بن زكريا، من دون سنة طبع: ٤٦٠).

أما التفويض اصطلاحاً فلقد اختلف الفقهاء في إيراد التعاريف المختلفة له فمنهم من يعرفه بأنه: "عمل يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر". (الطماوي، ١٩٨٤: ٢٨٦). وهناك من يركز على التفويض في الاختصاص، ويقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته على وفق الشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك والتفويض بهذا المعنى قد يكون تشريعياً أو إدارياً. (عبد الهادي، ١٩٨٢: ٤٨-٤٩).

وهناك من يعرف تفويض الاختصاص بأنه: نقل المكنة القانونية في اتخاذ القرار من صاحب الاختصاص الأصيل إلى الشخص المفوض إليه، ويعد هذا التفويض ذا طبيعة موضوعية مجردة، ويكون عادة للشخص المفوض إليه بصفته الوظيفية لا بشخصه، ويترتب على ذلك أن التفويض يظل ساري المفعول وقائماً حتى لو تغير أحد طرفيه لأن التفويض للمنصب الوظيفي وليس للشخص شاغل هذا المنصب. (عبد المهدي، ٢٠٠٣: ٨٥-٨٦).

نستنتج من خلال التعاريف الواردة أعلاه ان التفويض يكون بممارسة جزء من الاختصاصات المفوضة من قبل الأصيل إلى شخص آخر لأن تفويض كامل الاختصاص يعد امراً مخالفاً للمبادئ الدستورية العليا منها مبدأ الفصل بين السلطات والتفويض لا يكون إلا بنص والنص الذي يجيز التفويض قد يكون نصاً دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً.

ومصطلح التفويض قد يكون تشريعياً يطلق عليه بالتفويض التشريعي وهو موضوع بحثنا، وقد يكون التفويض إدارياً.

ويقصد بالتفويض التشريعي: قيام الهيئة التي أناط بها الدستور سلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لاعماله. (عبد الهادي، ١٩٨٠: ١٣٣).

يلاحظ أن هذا التعريف يتضمن عناصر التفويض جميعها باستثناء أنه اغفل مسألة تصديق البرلمان اللاحق على القرارات التفويضية.

وهناك من ذهب إلى تعريف التفويض التشريعي بأنه: قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون التفويض خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان. (المدرس، ٢٠٠٠: ٣٧).

على الرغم من أن هذا التعريف جاء مطولاً نوعاً ما لكنه كان شاملاً لجميع عناصر وشروط التفويض التشريعي المنصوص عليه في الدستور فهو يتناول تعريف التفويض من الناحية الموضوعية ونحن بدورنا نؤيد هذا التعريف.

ويطلق على القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية بالقرارات التفويضية أو ما يسمى باللوائح التفويضية وهي لوائح لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا بالتشريع وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وهذه اللوائح التي لها قوة القانون تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبته

كلوائح الضرورة التي تصدر ليس استناداً إلى قانون تفويض وإنما بناء على نصوص دستورية مباشرة. فالأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها بنفسها ونزولها عن جانب من هذه الاختصاصات للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات تفويضية هو بمثابة التخاذل والتنحي بما لا يتفق ومبدأ فصل السلطات. (الطماوي، ١٩٨٤: ٤٧١).

نجد أن هذا التعريف اشترط ضرورة صدور اللوائح التفويضية التي لها قوة القانون والبرلمان منعقد في حين هناك من لم يشترط ذلك وإنما أشار بأن القرارات التفويضية لها قوة القانون سواء صدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها (راضي، ٢٠١٠: ٢٢١).

وهذا هو الوارد إذ ليس من الضروري أن يكون البرلمان منعقداً أثناء صدور القرارات التفويضية من السلطة التنفيذية وإنما يتطلب تشريع قانون من البرلمان يجيز التفويض.

وهناك من يطلق على اللوائح التفويضية بالمرسوم بقانون صادر من السلطة التنفيذية في مسائل تدخل في اختصاص السلطة التشريعية بتفويض منها، ويكون لها قوة القانون من حيث إمكان تعديل أو إلغاء القوانين القائمة وهي من حيث طبيعتها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري ما دامت لم تعرض على البرلمان إذا ما أقرها تتحول إلى تشريعات عادية (الحلو، ١٩٩٤: ٥٣٤).

أما التفويض الإداري فيقصد به: أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة جزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى مرؤوسيه بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل (راضي، ٢٠١٠: ٥٧).

والتفويض في الاختصاص الإداري ليس حقاً شخصياً للرئيس الإداري يتصرف به كيفما يشاء ومتى يشاء بل هو وظيفة يمارسها بالشكل الذي نص عليه القانون، فالأصل أن يباشر الموظف الأصيل اختصاصه بنفسه، أما التفويض ما هو إلا أمر استثنائي يجب تفسير النص الذي يجيزه تفسيراً ضيقاً (عبد المهدي، ٢٠٠٣: ٨٧).

يتضح لنا أن التفويض التشريعي يتشابه مع نظيرة الإداري بأن كليهما إجراء يعهد فيه أحد السلطات إلى سلطة أخرى أو جهة إدارية بجزء من اختصاصها من دون أن تتخلى عن سلطاتها الأصلية، إلا إنه تبرز نقطة الخلاف بين الاثنين ذلك أن التفويض التشريعي ينتمي إلى مجال القانون الدستوري ويكون بموجب نص دستوري، أما التفويض الإداري ينتمي إلى مجال القانون الإداري ويكون بموجب نص قانوني أو لائحي، كما أن التفويض التشريعي يتم بين سلطتين هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أي بين سلطتين بمستوى واحد، إذ تقوم السلطة التشريعية بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية أو الحكومة بموجب نص دستوري صريح يجيز ذلك التفويض ويكون محدداً من حيث موضوعه ومدته، أما التفويض الإداري فهي عملية إدارية تتم داخل الجهاز الإداري بين الرئيس الإداري والمرؤوس إذ يعهد الرئيس الإداري بممارسة جزءاً من اختصاصه الأصيل إلى مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك التفويض له سلطة الإشراف والرقابة على مرؤوسيه من دون أن يكون محدداً من حيث الموضوع والمدة الزمنية التي يجوز فيها التفويض. (المدرس، ٢٠٠٠: ٣٩-٤٠).

يلاحظ مما تقدم ذكره أن التفويض التشريعي على الرغم من التشابه بينه وبين التفويض الإداري إلا إنه يختلف عنه من عدة جوانب كما اشرنا آنفاً، ولقد وردت تسميات مختلفة لما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات بناءً على قوانين تفويضية صادرة من البرلمان فتارة يطلق عليها قرارات تفويضية، وتارة تسمى باللوائح التفويضية كما في مصر أو بالمراسيم التفويضية أو مراسيم بقانون أو أوامر تفويضية كما تسمى في فرنسا ولكنها كلها تندرج ضمن مفهوم واحد تحت إطار ما يسمى بالتفويض التشريعي.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتفويض التشريعي

هناك خلاف بين فقهاء القانون الدستوري في تحديد الأساس القانوني للتفويض التشريعي فظهرت على أثره نظريتان لتفسير أو لتكييف طبيعة القرارات التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية استناداً لقوانين التفويض.

أولاً: نظرية التفويض التشريعي

تستند هذه النظرية إلى تفويض البرلمان لجزء من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية بموجب نص دستوري صريح يجيزه فتتمتع القرارات الصادرة من قبل السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون تفويضي من البرلمان بخصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان (فهمي، ١٩٨٠: ٢٤٦).

بصد هذه النظرية هناك رأيان:

❖ **الرأي الأول:** فسر أصحابه انتقال جزء من الاختصاص التشريعي للبرلمان إلى السلطة التنفيذية بموجب قواعد الوكالة في القانون المدني بموجب هذه القواعد يقوم المشرع بوصفه موكلاً بنقل جزء من اختصاصه إلى رئيس الجمهورية يتصرف به بعده وكيلاً عن البرلمان الموكل ويعد تصرفات رئيس الجمهورية إذا صدرت في حدود الوكالة "التفويض" كما لو كانت صادرة من الموكل (البرلمان)، ولكن إذا تجاوزت تصرفاته حدود الوكالة الممنوحة له من قبل الوكيل فتتوقف مشروعية أعماله على الإجازة اللاحقة. (فهمي، ١٩٨٠: ٢٤٧).

إلا إن هناك عدة انتقادات وجهت إلى هذا الرأي كان من أهمها أن الوكالة هي عقد يلتزم بمقتضاه الوكيل بأن يقوم بعمل قانوني لحساب الموكل^(*). هذا العقد لا يتم إبرامه إلا بقبول الوكيل صراحة أو ضمناً (العاني، ١٩٧٥: ٢٠٤).

(*) عرفت المادة ٩٢٧ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ الوكالة بقولها "عقد به يقيم شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم".

أما التفويض التشريعي فهو علاقة تنظيمية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تكون محكومة بنصوص دستورية يجيزها لا يتم بإرادة البرلمان من دون رضا الطرف الثاني وليس عقداً يتوقف وجوده من عدمه على موافقة رئيس الجمهورية الصريحة أو الضمنية، فالدستور يخول للبرلمان حق تفويض جزء من اختصاصه التشريعي إلى السلطة التنفيذية لمواجهة حالات استثنائية طارئة بعيداً عن إجراءات البرلمان الطويلة والمعقدة وبموجب ضوابط وشروط منصوص عليها في الدستور. ويعد تصرفات الوكيل خارج حدود الوكالة صحيحة إذا أجازها الوكيل بعد ذلك صراحة أو ضمناً، أما تصرفات المفوض إليه في التفويض التشريعي تعد غير مشروعة إذا كانت خارج نطاق التفويض ولا يمكن إجازتها لاحقاً (الوالي، ١٩٧٩: ٢٨٨).

والوكالة قد تكون عامة أو خاصة، في حين لا يكون التفويض إلا جزئياً وليس كلياً لأن ذلك يعد انتهاكاً وخرقاً للمبادئ الدستورية العليا وهي مبدأ الفصل بين السلطات (مرسي، ١٩٩٥: ٢٣٦).

❖ **الرأي الثاني:** فسر أصحابه انتقال جزء من اختصاصات السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية على الضرورات العملية أو إلى العرف الدستوري^(*). ويؤيد الفقيه روسو Rusu هذا الرأي ويذهب إلى القول: "إن تكرار تنازل البرلمان عن اختصاصاته التشريعية تحت وطأة الضرورة العملية، قد أدى إلى ظهور عرف خارج النص الدستوري يجيز للبرلمان تفويض سلطاته التشريعية ليكفل الأداء الأفضل للسلطة التشريعية" (فهمي، ١٩٨٠: ٢٥١).

(*) **العرف الدستوري:** عبارة عن عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة تدرج الهيئات العامة الحاكمة على استعمالها بحيث تصبح هذه القاعدة قاعدة عامة ملزمة وتتكون من عنصرين عنصر مادي يتضمن تكرار القاعدة العامة، عنصر معنوي أن يقوم في ذهن الهيئات العامة الحاكمة وضميرها الاعتقاد بأن الفكرة العامة ملزمة قانوناً (خليل، ١٩٨٧: ١٩٤).

في الواقع انتقد بعض من الفقه الدستوري نظرية التفويض التشريعي وعلى رأسهم الفقيهان فالين وفيل ووصفاها بأنها غير دستورية لما فيها من مجافاة للمبادئ الدستورية العليا منها مبدأ الفصل بين السلطات، واستندوا في قولهم أن السلطة التشريعية وظيفتها عهد بها البرلمان وليس حقاً شخصياً له يملك حرية التصرف فيه أو التنازل عنه، فالبرلمان ليس إلا مجرد سلطة مؤسسة ومفوضة من الأمة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، إذ لا يملك سلطة تفويض اختصاصاته إلى سلطة أخرى أو التنازل عنه للغير، وهذا ما يعبر عنه بمبدأ "عدم جواز إعادة تفويض السلطة" (حافظ، ١٩٧٥: ٢٦٧). وبالتالي عدم دستورية قوانين التفويض وعدم مشروعية القرارات التفويضية الصادرة من قبل الحكومة استناداً لقانون التفويض.

هذا ويعد الفقيه الفرنسي آيسمان أول معارضي هذه النظرية إذ أشار إلى أنه لا يحق للسلطة التشريعية تفويض اختصاصاتها إلى غيرها لأن فاقد الشيء لا يعطيه (الجرف، ١٩٧٣: ١٦٨)، كما عبر العميد دوكي عن ذلك بقوله: "ليس الاختصاص حقاً يمكن نقله، فوظيفة المشرع هي عمل التشريعات وليست إقامة المشرعين" (مدني، ١٩٥٢: ٢٥٠).

ثانياً: نظرية توسيع الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية

أشار مؤيدي هذه النظرية إلى أن قانون التفويض لا يتضمن تنازل البرلمان عن اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية وإنما ينحصر دوره في توسيع الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية أي بمعنى توسيع دائرة المواضيع التي تدخل ضمن نطاق أو مجال اللائحة، وهو بذلك العمل لا يتعارض مع المبادئ أو النصوص الدستورية (حافظ، ١٩٧٥: ٢٦٨).

فالدستور لا يحدد الموضوعات التي يختص البرلمان بتنظيمها وتلك التي تنظمها الحكومة، وإنما ينص أن الحكومة ملزمة بتنفيذ القوانين، وبذلك يملك البرلمان الحق في إعطاء الحكومة سلطات لائحية استثنائية تتجاوز مجالها العادي مما يؤدي إلى تضيق الموضوعات التي يختص البرلمان بتنظيمها بالمقابل اتساع مجال الموضوعات التي

تختص الحكومة بتنظيمها، ويترتب على ذلك إن مهمة قوانين التفويض هي مجرد تعديل الحدود التي تفصل بين مجالات القانون واللائحة باستثناء الموضوعات التي حددت السلطة المختصة بتنظيمها (الصالح، ١٩٧٩: ٢٠٢).

في الواقع نجد أن هذا الرأي لا يتلاءم مع الواقع والمنطق لأن اتساع المجال اللائحي للحكومة سوف يؤدي إلى التجاوز على حدود العمل التشريعي وبالتالي التجاوز على الموضوعات التي هي أصلاً من اختصاص القانون، فهناك مسائل حجزها الدستور للقانون لا يجوز التجاوز عليه وبالتالي لا يجوز للبرلمان منح الحكومة سلطة استثنائية تتجاوز المجال المحجوز للقانون. ويؤدي الأخذ بهذه النظرية إلى عد القرارات التفويضية من حيث طبيعتها وقوتها طبقاً للمعيار الشكلي مجرد قرارات إدارية عادية لأنها صادرة من السلطة التنفيذية، لا تكتسب القرارات الإدارية حصانة القوانين، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري أي لرقابة الإلغاء شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى (جمال الدين، ١٩٨٢: ٢٤٥). وبالتالي لا يمكن لهذه القرارات من تعديل وإلغاء بعض القوانين النافذة لأنها لا تتمتع بقوة القوانين التشريعية أو العمل التشريعي^(*).

في الحقيقة نجد أن كل النظريات التي قيلت بشأن تحديد أو تفسير طبيعة القرارات التفويضية قد باءت بالفشل وغير صائبة فهي لم تقدم الحل المناسب بالشكل الذي يتفق مع الأسس والمفاهيم والمبادئ القانونية السائدة وكانت التسويغات التي قامت عليها غير منطقية أو واقعية.

(*) وضع أصحاب نظرية توسيع الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية في موقف مخرج عند تحديدهم للطبيعة القانونية للقرارات التفويضية فظهرت على أثره عدة نظريات لتفسير هذه المسألة منها نظرية تعطيل أو وقف مبدأ خضوع اللائحة للقانون، نظرية التصديق المسبق، نظرية القوانين من قوتها القانونية. للمزيد من التفاصيل انظر (حافظ، ١٩٧٥: ٢٦٨-٢٧١). وبالمعنى نفسه ينظر (فهيم، ١٩٨٠: ٢٥٨-٢٦٦).

تبين لنا مما تقدم ذكره في تكييف طبيعة التفويض التشريعي بأنه نوع من أنواع التشريع يستند إلى نصوص دستورية صريحة تجيزه يستمد التفويض من الدستور مصدر شرعيته قانوناً وبالتالي لا يجوز التجاوز أو المساس به إلا من قبل السلطة المخولة لها بالإلغاء أو التعديل.

يمكن القول أن التفويض التشريعي يعد أسلوباً استثنائياً للتشريع ويعزو السبب في تفويض البرلمان لبعض من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية بموجب الدستور هو عجزه لمواجهة اتساع وتشعب مهام الدولة في مختلف المجالات في ظل التطور التكنولوجي الذي يشهده مجتمعنا المعاصر كان لا بد من إيجاد وسيلة لتحقيق قدر أكبر من التنسيق والتنظيم والتعاون بين السلطات الثلاث وذلك لضمان السرعة والكفاءة لتلبية متطلبات الدولة العصرية مما يتطلب اللجوء إلى التفويض التشريعي ولكن ضمن إطار المشروعية الدستورية.

المبحث الثاني

موقف الدساتير من التفويض التشريعي

أشارت بعض الدساتير الغربية والعربية منها إلى التفويض التشريعي بنصوص صريحة مباشرة، والبعض منها سكتت عن الإشارة إليها، والبعض الآخر من الدساتير حرمتها بنصوص صريحة.

وفيما يلي سنوضح موقف الدساتير الغربية والعربية من التفويض التشريعي وذلك

في مطلبين:

المطلب الأول

موقف الدساتير الغربية من التفويض التشريعي

أجازت بعض الدساتير الغربية التفويض التشريعي ضمن نصوص صريحة واضحة والبعض الآخر لم تشير إليه كالدستور الأميركي لسنة ١٧٨٧ فإنه لم يتطرق بنص صريح يجيز التفويض التشريعي إلا إنه لم يمنعه صراحة لأن نص المادة الأولى القسم الثامن من الدستور يمنح الحق للكونغرس إصدار ما يشاء من قوانين التي تكون ضرورية لتنفيذ ما خوله الدستور من سلطات ومن هذه قوانين التفويض. فقد أشار إلى أن "الكونغرس الأميركي له الحق الحصري في التشريع في جميع الحالات المتعلقة بالمقاطعة ستصبح عن طريق التنازل عنها من جانب بعض الولايات بالذات وقبول الكونغرس مركزاً لحكومة الولايات المتحدة وممارسة سلطة مماثلة على جميع الأماكن.... وسن جميع القوانين اللازمة والملائمة من أجل وضع جميع الصلاحيات الممنوحة بموجب هذا الدستور لحكومة الولايات المتحدة أو لأية دائرة (وزارة) أو موظف فيها موضع تنفيذ" (ادلر، ١٩٨٩: ١٦٨).

إن القوانين اللازمة والضرورية التي يتولى البرلمان إصدارها تنفيذاً لما خوله له الدستور من صلاحيات تتضمن قوانين التفويض بشكل ضمني، فالدستور الأميركي لا يمنع تفويض الكونغرس للحكومة بإصدار قرارات تفويضية إذا اقتضت الضرورات العملية ذلك، إلا إن غالبية الفقهاء الأميركيين لا يحبذون اللجوء إلى التفويض التشريعي لأنه أمر يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي لا يجوز لأية سلطة أن تفوض

جزءاً من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى، كما أن سلطة الكونغرس هي سلطة مفوضة وليست سلطة أصلية، فلا يمكن إعادة تفويضها والتصرف فيها من دون مخالفة الدستور، ولذلك يجب أن تستقر السلطة التشريعية حيث وضعها الدستور (فهمي، ١٩٨٠: ٣١٣).

ولقد أجاز دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل بموجب قانون ٢٦ تموز ٢٠٠٢ التفويض التشريعي إذ جاء في المادة ٧١ منه أن: "في المجالات التي يكون فيها حق التشريع حصراً للاتحاد، تؤول صلاحية التشريع للولايات فقط وإذاً إلى الحد الذي يتم فيه تفويضها بشكل واضح من خلال قانون اتحادي". نجد أن هناك نصاً دستورياً يجيز التفويض لحكومة الولايات إصدار قرارات تفوضية بناء على قانون تفوضي.

أما بالنسبة للدساتير الفرنسية فقد نص صراحة دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في ٢٧/١٠ على عدم جواز التفويض التشريعي إذ نصت المادة ١٣ منه أن: "الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون، وإنها لا تملك أن تفوض هذا الحق". ولكن على الرغم من وجود مانع دستوري على إجازة التفويض التشريعي إلا إنه لم يوقف ما كان يجري عليه العمل في ظل الجمهورية الثالثة من استمرار تنازل المشرع عن بعض اختصاصاته لصالح الحكومة، ولقد أشار وزير المالية الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة أنه من الضروري العودة إلى نظام حكومة شبيه لما كان عليه الحال في حكومة الجمهورية الثالثة، ويعني ذلك إجازة التفويض التشريعي على الرغم من منعه بموجب نص دستوري صريح (الشمبي، ٢٠٠١: ٣٨٨).

ولقد استمر الوضع على حالة إلى أن صدر دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ الذي اعترف بالتفويض التشريعي على وفق قيود وضوابط معينة إذ نص في المادة ٣٨ منه: "أن للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الأذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر خلال مدة محددة تدابير تدخل عادة في مجال القانون، ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة....".

كما نص الدستور الايطالي النافذ لسنة ١٩٤٨ على التفويض التشريعي على وفق ضوابط وشروط معينة إذ اشترط ضرورة وجود ظروف استثنائية طارئة تتطلب من الحكومة إصدار قرارات لها قوة القانون بعد الحصول على تفويض من البرلمان وضرورة عرض تلك القرارات عليه لمناقشتها والمصادقة عليها إذ نصت المادة ٧٧ من الدستور أنه: "لا يمكن للحكومة إصدار مراسيم لها قوة القانون العادي من دون تفويض من المجلسين عندما تتخذ الحكومة على مسؤوليتها الخاصة في الأحوال الاستثنائية الاضطرارية الطارئة إجراءات مؤقتة لها قوة القانون عليها أن تطرحها للمناقشة في اليوم نفسه في المجلسين حتى وإن كانا منحلين يدعون للأنعقاد لهذا الغرض خلال خمسة أيام، لا تصبح المراسيم سارية منذ البداية ما لم يتم تحويلها إلى قوانين في خلال ستين يوماً من نشرها....".

وأشارت المادة ٥٥ من الدستور البرازيلي الصادر عام ١٩٦٧ إلى حق رئيس الجمهورية إصدار أوامر تفويضية بناء على تفويض من الكونغرس إلا أنه أورد بعض القيود التي تنظم ممارسة التفويض التشريعي وهو ضرورة تحديد الموضوعات التي تكون محلاً للتفويض والفترة الزمنية المحددة للتفويض، وحرمة الدستور التفويض في بعض الموضوعات التي تدخل في المجال المحجوز للقانون ومن ضمنها الجنسية والحقوق السياسية وقانون الانتخاب والقانون الجنائي، وكل ما يتعلق بنظام القضاء والمحاكم والضمانات التي أعطيت للسلطة القضائية كون القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون، وبعض المسائل التي تدخل في مجال الاقتصاد كنظام العملة المالية ومقاييسها.

ولقد أكد الدستور السويسري الاتحادي النافذ لسنة ٢٠٠٠ بإمكان تفويض وضع القوانين إذا أجاز الدستور الاتحادي ذلك، إذ نصت المادة ١٦٤/٢ أنه: "يمكن لقانون اتحادي تفويض وضع التشريعات بشرط ألا يمنع الدستور الاتحادي ذلك". إلا إنه يؤخذ على المشرع الدستوري السويسري اغفاله ذكر أهم القيود والشروط الواردة على مسألة تفويض الحكومة إصدار قرارات تفويضية كتحديد موضوعات التفويض والمدة الزمنية له مع وجود ظروف استثنائية طارئة تجيز التفويض وضرورة عرض القرارات التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها، وإنما اشترط المشرع فقط أن لا يكون هناك مانع دستوري للتفويض.

المطلب الثاني

موقف الدساتير العربية من التفويض التشريعي

تطرقت بعض الدساتير العربية أسوة بالدساتير الغربية لموضوع التفويض التشريعي إلا إن الدساتير العراقية لم تتناول هذا الموضوع فالقانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥ لم ينص على التفويض التشريعي لوجود نصوص دستورية بديلة عنه، إذ أشار إلى أن للملك إصدار لوائح الضرورة إذا حدثت ظروف استثنائية طارئة إثناء عطلة مجلس الأمة وكما جاء في المادة ١٣ أنه: "إذا ظهرت إثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام...، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء يكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال على أن تكون لا مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعها على مجلس الأمة في أول اجتماع....".

وفي ظل الدساتير التي صدرت في العهود الجمهورية نجد أن دستور ٢٧ تموز لسنة ١٩٥٨ لم يتضمن أي نص دستوري يتعلق بالتفويض التشريعي وذلك لأن السلطتين التشريعية والتنفيذية كانت من الناحية الفعلية تتركز بيد مجلس الوزراء، وبالتالي عدم وجود سلطة تشريعية منتخبة من قبل الشعب تزاوّل العمل التشريعي. (حمادي، ١٩٦٤: ١٤٣)، وكذلك لم يشرا دستوراً ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ إلى مسألة تفويض السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون لأن دستور ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ منح السلطة التشريعية بيد المجلس الوطني لقيادة الثورة، في حين منح دستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ لرئيس الجمهورية الذي كان يجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية صلاحيات استثنائية تتضمن جميع صلاحيات المجلس الوطني لقيادة الثورة لمدة عام تتجدد تلقائياً كلما تطلب الأمر ذلك وبتقدير منه^(*).

وأيضاً لم يتضمن دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤ المؤقت التفويض التشريعي وإنما أشارت المادة ٥١ بأن لرئيس الجمهورية حق إصدار قرارات لها قوة القانون بقصد

(*) انظر المادة ٣١ من دستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤. ألغيت هذه المادة بموجب قانون التعديل ذي

حماية كيان الجمهورية وسلامتها وأمنها عند تعرض البلاد إلى خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وأمنها. هذا يعني أن لرئيس الجمهورية حق إصدار لوائح الضرورة مما يغني عن إصدار لوائح تفويضية، ولكن كان يفترض أن يكون بموافقة البرلمان المتمثل بمجلس الأمة.

ولم نجد في ظل دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨ أي نص دستوري يجيز التفويض التشريعي وذلك لأن الوظيفة التشريعية والتنفيذية كانت تتركز بيد مجلس قيادة الثورة. (المفرجي وآخرون، ١٩٩٠: ٣٩٤)، إذ منحت المادة ٤٤/ ف ٨ من الدستور لهذا المجلس سلطة إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون من دون الرجوع إلى مجلس الوزراء، وكذلك الأمر بالنسبة لدستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت على الرغم من إناطة الدستور الوظيفة التشريعية بالمجلس الوطني بموجب قانون المجلس الوطني ذي الرقم ٦٢ لسنة ١٩٩٥ المعدل، إلا إنه منح لمجلس قيادة الثورة صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة بوصفه أعلى هيئة في الدولة وهي الهيئة المخولة بإصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون^(*)، وبالتالي فإن هناك قرارات يصدرها مجلس قيادة الثورة تفوق قوة القوانين في الواقع فهي تلغي وتعديل قوانين قائمة من دون حاجة لموافقة المجلس الوطني وبالتالي لم يكن هناك مجالاً لتفويض مجلس قيادة الثورة من قبل المجلس الوطني بإصدار قرارات لها قوة القانون لأن مجلس قيادة الثورة كان يمارس جزءاً من الوظيفة التشريعية أساساً وظل مهيمناً على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي لا يستطيع المجلس الوطني ممارسة اختصاصاته التشريعية من دون مشاركة مجلس قيادة الثورة^(**). وكذلك لم يتضمن قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨ آذار ٢٠٠٤ أي نص دستوري يجيز التفويض التشريعي.

اما الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فلم يتضمن أي نص دستوري يسمح للبرلمان بتفويض اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية كلياً أو جزئياً، فالسلطة

(*) انظر المادة ٤٢/ف١ من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠.

(**) انظر المواد ٥٢-٥٣-٥٤ من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.

التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور.

إن نصت المادة ٦١ من الدستور: "يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً: تشريع القوانين الاتحادية"، كما أشارت المادة ٦١/٩-ج من الدستور لمجلس النواب إلى 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".

نجد من خلال هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي أجاز لمجلس النواب أن يخول السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء إعلان حالة الطوارئ في ظروف استثنائية طارئة من خلال إصدار قرارات لها قوة القانون بشكل لا يتعارض مع نصوص الدستور، فالتحويل الممنوح من قبل الدستور لا يحمل معنى التفويض التشريعي المنصوص عليه بنصوص دستورية صريحة في عدد من الدساتير، لأن إجازة التفويض التشريعي يجب أن تكون ضمن ضوابط وشروط محددة في الدستور كتحديد موضوعات التفويض والمدة الزمنية له ومصادقة البرلمان على القرارات التفويضية وهذا ما لم نجده في الدستور. والمشرع الدستوري أجاز للبرلمان على وفق المادة ٦١/٩-أ-ب من الدستور سلطة الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتجديد، ويوافق عليها المجلس في كل مرة وإعلان حالة الطوارئ وإقرارها من قبل مجلس النواب يجب أن يكون منظماً بموجب القانون بشكل لا يتعارض مع أحكام الدستور^(*).

نستنتج مما تقدم ومن خلال استقراء الدساتير العراقية المتعاقبة ومنها الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ أنه لم يتضمن أي نص دستوري صريح يجيز التفويض التشريعي

(*) تنص المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية ذي الرقم ١ لسنة ٢٠٠٤ على أنه: "الرئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ... ينظم هذا القانون أحكام حالة الضرورة لمواجهة الأزمات في العراق. منشور هذا القانون في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٧، أيلول ٢٠٠٤.

وذلك لهيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية بشكل واضح إلى جانب وجود نصوص دستورية بديلة عنه تتضمن إصدار لوائح الضرورة وإن كانت في حقيقتها هي ممارسة لاختصاص تشريعي من قبل السلطة التنفيذية، ولكنها لا تعد المسوغ القانوني الوحيد للتفويض التشريعي لأن لوائح الضرورة تصدر من رئيس الجمهورية بموجب نص دستوري صريح من دون الحاجة إلى تفويض مباشر من البرلمان كما هو عليه الحال بالنسبة للوائح التفويضية.

إلا أننا نجد أن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ أجاز اللجوء إلى التفويض الإداري وهو تفويض السلطة التنفيذية لبعض اختصاصاتها إلى هيئة أخرى استناداً إلى ما منصوص عليه في القانون، إذ نصت المادة ١٢٣ منه على أنه: "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون". إلا إنه يؤخذ على نص هذه المادة وهي أن تفويض الاختصاص جائز في مجال القانون العام سواءً كان بناء على نص دستوري أو قانوني أو لائحي، إلا إن تفويض الاختصاص بناء على اتفاق بين جهتين فنادر الحصول في الحياة العملية، كما أن المادة ١١٠ من الدستور حددت اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وما عداها يدخل ضمن صلاحيات الإقليم لذا كيف يمكن أن تقوم السلطات الاتحادية بتفويض اختصاصاتها الحصرية إلى المحافظة غير المنتظمة في الإقليم وهي خاضعة لنظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع مهام الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقيه (الجبوري، ٢٠٠٩: ١٥٩).

في الواقع يمكن القول أن الواقع السياسي والدستوري في العراق لا يسمح للبرلمان بتفويض جزء من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية، لكي لا يؤدي إلى هيمنة وتسلب الحكومة على العمل التشريعي مما يشكل افتئات على اختصاص السلطة التشريعية وبالتالي يشكل خرقاً لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الدستوري في العراق.

وبالنسبة للدستور المصري النافذ لسنة ١٩٧١ فلقد أجاز صراحة التفويض التشريعي ولكن نظراً لخطورته فإنه أورد قيوداً وضوابط معينة لممارسته، إذ أكدت المادة ١٠٨ على أن: "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون هذا التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون".

الواضح من مراجعة هذا النص إن التفويض التشريعي هو نوع من الاستثناء الذي لا يجوز إلا عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، ونظراً لخطورة اللجوء إليه نجد أن المشرع الدستوري المصري قد قيد إصدار قرارات لها قوة القانون بتفويض من مجلس الشعب بعدة قيود وهي تحديد الموضوعات التي يجوز التفويض فيها والمدة الزمنية له وتوافر ظروف استثنائية طارئة مع ضرورة عرض القرارات التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية على مجلس الشعب للمصادقة عليها وإلا زال ما كان لها من قوة قانونية نظراً لخطورة سلطة الحكومة في مجال التفويض لأنها تشارك مجلس الشعب في مباشرة اختصاصها الأصيل وهو التشريع (عبد العال، ١٩٨٢: ٢٧١).

أما الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل فعلى الرغم من أنه لم يتطرق إلى التفويض التشريعي إلا إن الواقع العملي في لبنان عرف المراسيم التفويضية والتي تسميها بـ(المراسيم الاشتراعية) لأول مرة في ١٧ كانون الأول ١٩٢٢ عندما اصدر مجلس النواب قانوناً في ٢٧ كانون الأول ١٩٢٩ فَوَّضَ بموجبه الحكومة لاتخاذ المراسيم الاشتراعية لإلغاء الوظائف والمعاهد والدوائر، إلى أن صدر التفويض الأخير بتاريخ

١٩٥٨/١٢/٢ في مجال التشريع المالي والاقتصادي والأمن العام، ومجلس الشورى... الخ على أن تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب خلال مدة ستة أشهر^(*).

ولقد اشار الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١ إلى التفويض التشريعي إذ جاء في الفصل ٧٠ منه: "يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت، وللقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف محدود من الزمن ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصداره، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو إحداهما"^(**).

نلاحظ أن المشرع الدستوري المغربي قد قيد التفويض بعدة قيود رئيسية وهي أن يكون التفويض لمدة محددة، تحديد الموضوعات التي يجوز التفويض فيها، مع ضرورة عرض المراسيم التفويضية على البرلمان لغرض تصديقها عند انتهاء الأجل المحدد في قانون التفويض وأشار إلى أن قانون التفويض يبطل في حالة حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.

وأجاز الدستور البحريني النافذ لسنة ٢٠٠٢ الأخذ بالتفويض التشريعي إذ نصت المادة ٣٢/ف أ منه على أنه: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها على وفق أحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من

(*) مع تسليم الفقه اللبناني بوجود العرف الدستوري الذي يسمح لمجلس النواب بتفويض السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم اشتراعية، إلا إنه يدعو إلى ضرورة أن ينص الدستور صراحة على التفويض التشريعي حفاظاً على التوازن بين المبادئ الدستورية العليا ومقتضيات الضرورة على أن يحاط هذا التفويض بالضمانات الكفيلة برقابة البرلمان على هذه المراسيم. (شيحا، ١٩٨٣: ٥٥٧).

(**) الفصل ٧٠ من الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١ يقابله الفصل ٤٥ من الدستور ذي الرقم ٣١ أيلول لسنة ١٩٩٦. صدر الدستور الجديد بناء على استفتاء شعبي تم في ١ تموز ٢٠١١. للتعرف على نصوص الدستور الجديد انظر الشرق الأوسط، جريدة العرب الدولية، العدد ١١٩٠٣. نقلاً عن الموقع

السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس على وفق قانون التفويض وشروطه".

نجد أن المشرع الدستوري البحريني قيد التفويض بثلاثة قيود رئيسة هي أن يكون لمدة محددة، وبمواضيع محددة، وأن يمارس على وفق قانون يصدره البرلمان يحدد فيه شروطه الأساسية، إلا إنه أغفل شرطاً أساسياً لإجازة التفويض التشريعي وهو ضرورة عرض القرارات التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها. ولقد لاحظنا أن هناك تناقضاً واضحاً بين الفقرة الأولى من النص الدستوري مع عبارة الفقرة الثانية من ذات النص إذ أشار النص بشكل صريح إلى عدم جواز تنازل أية سلطة عن اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور لسلطة أخرى، ثم عاد وأجاز التفويض التشريعي على وفق شروط معينة مما يتطلب الأمر من المشرع الدستوري إعادة صياغة النص الدستوري بشكل واضح ودقيق أي يجب أن يشير إلى أنه يجوز استثناء إجازة التفويض ضمن نص دستوري محدد ومنفصل.

هناك من الدساتير التي نصت بشكل غير مباشر على عدم جواز التفويض التشريعي كالدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ إذ نص في المادة ٥٠ منه: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على وفق أحكام الدستور ولا يجوز لأية سلطة منها النزول عن أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

إلا إنه ما يثير الغرابة أنه على الرغم من أن الدستور يحرم التفويض التشريعي بشكل ضمني ولكن نجد أن المشرع الدستوري الكويتي عاد وأجاز الأخذ صراحة بالتفويض التشريعي من خلال المذكرة التفسيرية لنص المادة ٥٠ من الدستور والتي نصت: "أن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات والأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق..." (الطببائي، ١٩٩٤: ٥٩٩).

يتضح لنا من هذا النص أن المراسيم التفويضية لا يجد سنداً في نصوص الدستور الكويتي وإنما في المذكرة التفسيرية للدستور التي تعد جزءاً لا يتجزأ منه والتي أجازت التفويض التشريعي، إلا إنه على الرغم من وجود تناقض واضح يبين ما جاء به الدستور وما تضمنته المذكرة التفسيرية للنص الدستوري، فإن هناك شبهة إجماع بين فقهاء القانون الدستوري على إلزامية هذه المذكرة التي أباحت التفويض التشريعي، وأن ما ورد بها يعد ملزماً شأنه في ذلك شأن النصوص الدستورية ذاتها (بركات، ١٩٩٥: ٣٩-٤٠).

نرى أنه كان من الأجدر على المشرع الدستوري الكويتي أن يحيل هذه المذكرة التفسيرية إلى النصوص الدستورية والنص صراحة في دستور ١٩٦٢ على إجازة التفويض التشريعي على وفق شروط وضوابط محددة وهو أمر يؤخذ عليه بل يعد عيباً دستورياً يجب معالجته.

وهناك من الدساتير التي نصت صراحة على تحريم الدستور التشريعي فألى جانب الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ هناك الدستور السوري لسنة ١٩٥٠ إذ أشار في المادة ٥٩ منه: "لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن سلطته في التشريع".

في حين نجد أن المشرع الدستوري السوري لم يورد في الدستور النافذ لسنة ١٩٧٣ أي نص يحرم التفويض أو يجيزه، بل إن التفويض التشريعي في ظل هذا الدستور يصبح غير ذي جدوى لأن المادة ١١١/٢ من الدستور النافذ يتضمن نصاً يخول رئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات لمجلس الشعب إذا استدعت تلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومي على أن تعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب في أول جلسة له، وهذا بمثابة تفويض الدستور للسلطة التنفيذية بإصدار قرارات تفويضية وبالتالي ينتفي الحاجة إلى نص دستوري يجيز التفويض التشريعي لأن وجود مثل هذا النص يغني عن ذلك.

نستنتج مما تقدم ذكره أن البعض من الدساتير الغربية والعربية قد أجازت التفويض التشريعي، ولكن نظراً لخطورته وضعت بعض القيود والضوابط اللازمة التي تنظم ممارسته، وهناك من الدساتير التي سكنت أو لم تشر إلى أية إشارة صريحة إلى التفويض التشريعي كالدساتير العراقية، وهناك من حرّمها بشكل صريح ومباشر كال دستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ والدستور السوري لسنة ١٩٥٠.

في الواقع يمكن القول إن الاتجاه السائد حالياً في الدساتير المختلفة هو النص صراحة على إجازة التفويض التشريعي نظراً للصعوبات التي تواجهها برلمانات معظم الدول في عملها بسبب طول الإجراءات التشريعية المعقدة والحاجة الملحة إلى معالجة الموضوعات الحساسة التي تحتاج في تنظيمها إلى دراية وخبرة فنية نظراً للتقدم التكنولوجي الكبير الذي يشهده مجتمعنا المعاصر لذا انتشرت ظاهرة التفويض التشريعي وأصبحت أسلوباً استثنائياً للتشريع تلجأ إليها السلطة التشريعية بموجب نصوص دستورية تجيزه.

المبحث الثالث

القيود الواردة على التفويض التشريعي

يتعين على السلطة التنفيذية عند إصدارها لقرارات تفويضية أن تلتزم بالقيود والضوابط المحددة بموجب الدستور وإلا فإن القرارات التفويضية الصادرة استناداً لقوانين التفويض تعد غير مشروعة، وسنوضح تلك القيود ضمن أربعة مطالب:

المطلب الأول

أن يكون البرلمان قائماً

يعد وجود البرلمان الشرط الأساس الذي يميز القرارات التفويضية من غيرها من القرارات التي تصدر من قبل السلطة التنفيذية بناءً على الصلاحيات المستمدة مباشرة من نصوص الدستور (جمال الدين، ١٩٨٢: ٢٣٧).

فالدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨ أشار إلى هذا القيد بشكل واضح وصريح إذ نص في المادة ٣٨ من الدستور: "للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الإذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر...".

كما جاء في المادة ١٠٨ من الدستور المصري النافذ لسنة ١٩٧١ أنه: "الرئيس الجمهورية... وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون...". لكن تجدر الإشارة إلى أن وجود مثل هذا القيد لا يعني ضرورة انعقاد البرلمان أو تواجده بعد إصدار قانون التفويض طوال مدة التفويض، إذ يمكن إصدار قرارات تفويضية من قبل السلطة التنفيذية بناءً على قانون التفويض في حالتي انعقاد البرلمان أو غيبته (جمال الدين، ١٩٨٢: ٢٣٧).

إذ لم يشترط كل من المشرع الدستوري الفرنسي والمصري انعقاد البرلمان أثناء إصدار القرارات التفويضية، في حين نجد أن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار لوائح

الضرورة الاستثنائية إلا في غيبة البرلمان وذلك ضمن صلاحيات محددة مسبقاً في الدستور ومن دون الحصول على إذن مسبق أو قانون صادر من قبل البرلمان^(*). ويشترط المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ أن تقوم الحكومة حصراً ومن تلقاء نفسها بطلب الإذن أو التفويض من البرلمان لتنفيذ برنامجها، فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه في تنظيم المسائل المختص بها، وإنما يجب إن تطلب منه الحكومة أن يضع لها قانوناً يخولها في ظل فترة محددة اتخاذ الإجراءات اللازمة بصدد موضوعات معينة تدخل أصلاً في اختصاص المشرع (أبو زيد، ٢٠٠٢: ٣٠٢).

في حين لم يحدد المشرع الدستوري المصري في دستور ١٩٧١ لمن تكون المبادرة في طلب التفويض وإنما جعل الباب مفتوحاً أمام البرلمان أو الحكومة نظراً لإطلاق النص وعموميته، وبالتالي تسري عليه القاعدة العامة في الدستور المصري الذي يتيح لكل من رئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وبذلك يكون حق المبادرة في طلب التفويض بيد رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب لأن قانون التفويض كأى قانون آخر يمكن اقتراحه من قبل أي منهما^(**).

وتصدر المراسيم التفويضية في فرنسا من قبل مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتكفل المادة ١٣ من الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء من دون الحاجة إلى نص خاص. وبذلك ذهب غالبية الفقه إلى القول أن المادة ٣٨ من الدستور قد حولت وظيفة الرئيس كحكم بين السلطات إلى سلطة حكومية حقيقية (فهمي، ١٩٨٠: ٣٥٦-٣٥٧).

(*) انظر المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، والمادتين ٧٤ و١٤٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

(**) انظر المادة ١٠٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

بينما نجد أن مثل هذا الشرط غير موجود في الدستور المصري، ولكن يرى الفقه المصري أن هذا الشرط متحقق استناداً إلى قوانين مجلس الدولة المصري التي تلزم السلطة التنفيذية بعرض جميع اللوائح ذات الصلة التشريعية على مجلس الدولة^(*).
ولكن السؤال الذي يثار ماهو مصير القرارات التفويضية في حالة حل مجلس النواب أو انتهاء دورته التفويضية هل يلغى تلك القرارات التفويضية بسبب غياب البرلمان ويقرر مصيره البرلمان الجديد؟ في الواقع لم تنص الدساتير على هذه المسألة باستثناء الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١ في الفصل ٧٠ منه: "...ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو إحداهما....".

هناك اتجاهان فقهيان بشأن هذا الموضوع أصحاب الاتجاه الأول: يرون بانتهاء مفعول القرارات التفويضية بغياب البرلمان، وبالتالي يؤدي إلى انتهاء الاختصاصات التفويضية، ويؤكدون على وجود نص في الدستور يشير إلى تلك المسألة أو سكوت الدستور عن الإشارة إليه مثل دستوري مصر وفرنسا وأغلب الدساتير (عبد السلام، ١٩٩٦: ٢٢٤).

في حين يؤكد الرأي الآخر غياب البرلمان لا يؤدي إلى انتهاء الاختصاصات التفويضية إذ تبقى طوال مدة التفويض المحددة من قبل البرلمان في قانون التفويض، أو بإلغاء قانون التفويض بقانون لاحق (الجمل، ١٩٧٤: ٧٨).
ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الثاني لأن التفويض التشريعي لا ينتهي بغياب البرلمان، فالبرلمان الجديد كونه مؤسسة تشريعية متجددة لها أن تقرر بقاء قوانين التفويض أو إلغائها حسبما يراه مناسباً وعلى وفق الظروف.

(*) نصت المادة ٦٨ من قانون مجلس الدولة المصري النافذ ذي الرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن: "كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية بصفة تشريعية أو لائحية، أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات..." (عبد السلام، ١٩٩٦: ١١٠-١١١).

المطلب الثاني

تحديد موضوعات التفويض التشريعي والمدة الزمنية له

أجمع الفقه الدستوري على ضرورة تحديد البرلمان للموضوعات التي تفوض فيها السلطة التنفيذية إصدار القرارات التفويضية بعبارة واضحة ودقيقة لا تحتمل التفسير الواسع، فليس له الحق أن يفوض في الموضوعات المحتجزة دستورياً وإنما يفوض في الموضوعات التي أباح الدستور له التفويض بشأنها، أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور شرط أن لا يكون التفويض مخالفاً للمبادئ القانونية العامة^(*). لذا فالسلطة التنفيذية لا يجوز لها أن تصدر قرارات تخرج عن نطاق الموضوعات الواردة في قانون التفويض، فإذا أصدرت قرارات تفويضية خارجة عن نطاق التفويض المسموح بها دستورياً تعد غير مشروعة وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام القضاء ومن حق البرلمان عدم مصادقتها (بدري، ١٩٩٧: ٥١٥).

وعلى البرلمان أن يحدد في قانون التفويض المدة الزمنية التي من خلالها يمكن التفويض فيها للحكومة بإصدار قرارات تفويضية استناداً لقوانين التفويض إذ نصت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي ما يأتي: "للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الأذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر خلال مدة محددة"، وكذلك تحديد المدة التي يعرض خلالها مشروع قانون التصديق على الأوامر التفويضية من قبل الحكومة أمام البرلمان (حاتم، ٢٠٠٣: ٩٠).

إن اقصر مدة للتفويض في فرنسا كانت شهرين و١٧ يوماً، أعطيت لحكومة السيد شيراك في عام ١٩٧٦ بشأن بعض الإصلاحات وتسويات الضرائب المباشرة، وأطولها مدة

(*) **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 تعلق هذه المبادئ من حيث المرتبة الإلزامية التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة (جمال الدين، ٢٠٠٥: ٦٩-٧٠).

كان التفويض المعطى بقانون ١٩٦٦/٧/٦ بشأن تطبيق معاهدة روما، إذ كانت ٣ سنوات و٥ أشهر و٢٥ يوماً (إسماعيل، ٢٠٠١: ٣٧٣).

وإذا كان المشرع الدستوري الفرنسي اشترط ضرورة تحديد المدة الزمنية للتفويض إلا إنه لم يشترط لصحة التفويض على وفق المادة ٣٨ من الدستور تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق التفويض فالعبارة جاءت عامة لا تحمل في معناها أي تحديد أو تعيين للمسائل محل التفويض وبالتالي إجازة التفويض في المجال المتروك للقانون أو التي يختص القانون بتنظيمها (خليل، ١٩٨٧: ٦٦٥). إلا إن منعه من تشريع قوانين تدخل في الموضوعات التي فوّضَ الحكومة فيها طوال مدة التفويض وبالتالي لا يستطيع أن يعدل أو يلغي المراسيم التفويضية الصادرة خلال مدة التفويض، وإلا فإن للحكومة الحق في أن تعترض قبول أو تعديل أي قانون إذا ما تبين أنه مخالف لقانون التفويض، أو أنه ضمن نطاق التفويض المأذون به بموجب المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي وهذا ما نص عليه في المادة ٤١ من الدستور الفرنسي.

ومن القوانين التفويضية في فرنسا المحددة موضوعاتها تحديداً دقيقاً هو قانون ١٢/٢٦ لسنة ١٩٦١ الذي منح الحكومة سلطة اتخاذ الإجراءات التي تدخل في نطاق القانون وتتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين والمبادئ الجوهرية المتعلقة بحق العمل والضمان الاجتماعي (فهمي، ١٩٨٠: ٣٦١).

والقانون الصادر في ٤ شباط ١٩٨٢ الذي فوّضَ الحكومة تنظيم بعض المسائل الاجتماعية والمالية الخاصة ببعض البنوك والشركات. (Vedel, 1982: 311).

أما بالنسبة للمشرع الدستوري المصري فهو على عكس الفرنسي اشترط لصحة التفويض أن يكون محدداً من حيث الموضوع والمدة الزمنية إذ نصت المادة ١٠٨ منه أنه: "...ويجب أن يكون هذا التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها".

في الواقع لم يبين المشرع الدستوري المصري الموضوعات التي يجب التفويض فيها أو الأسس التي يقوم عليها، ولم تحدد قوانين التفويض كذلك نوع هذه الموضوعات وإنما استعملت عبارات عامة تحتمل تفسيراً واسعاً، الأمر الذي أدى إلى أن تصبح قوانين التفويض قوانين سلطات كاملة، ومن هنا اشتق التفويض اسمه (أبو زيد، ٢٠٠٢: ٣١٤).

ولقد ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول ان لمجلس الشعب أن يفوض رئيس الجمهورية في إصدار لوائح التفويضية في الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون، لأن هذه اللوائح تتمتع بقوة القانون لذا فإنه يجوز لها أن تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل الذي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون، وهذا ما يتفق مع روح المادة ١٠٨ من الدستور ومع طبيعة التفويض ذاته والحكمة منه وهو اسوة لما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي اجاز التفويض في المسائل المحجوزة للقانون (عمران، ٢٠٠٦: ٢٣٧).

هذا ونجد أنه لا يوجد نص دستوري صريح يمنع البرلمان من التفويض في الموضوعات التي تدخل ضمن نطاق التفويض خلال مدة التفويض المسموح بها قانوناً عكس ما نوهنا عنه بالنسبة للمشرع الدستوري الفرنسي، وإن كان لرئيس الجمهورية أن يستخدم حقه في الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب وذلك إذا رأى في هذه المشروعات تعارضاً مع التفويض الذي تلقاه وعلى وفق المادة ٦٢ من الدستور.

إن من أشهر قوانين التفويض التي صدرت في مصر والتي امتازت بعبارات عامة وواسعة غير محددة القانون ذا الرقم ٥١ لسنة ١٩٦٧ إذ نصت المادة الأولى منه: "يفوض رئيس الجمهورية اصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية لدعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية". (أبو زيد، ٢٠٠٢: ٣١٢).

واستناداً إلى هذا القانون اصدر رئيس الجمهورية العديد من القرارات بقوانين كان من بينها القرار بالقانون ذي الرقم ٨١ لسنة ١٩٨٩ والخاص بإعادة تشكيل الهيئات القضائية وإسقاط عدد كبير من المستشارين والقضاة وأعضاء النيابة العامة بلغ بضع المئات من جدول رجال القضاء، مما دفع الكثير من المتقاضين أمام المحاكم بعدم دستورية كثير من القرارات بقوانين استناداً إلى القانون ذي الرقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ لكونها تتضمن مواضيع خارجة عن نطاق قانون التفويض (عبد السلام، ١٩٨٠: ٢٠٥-٢٠٦).

ولقد أشار المشرع الدستوري الكويتي إلى ضرورة تحديد موضوعات التفويض وذلك في مشروع القانون ذي الرقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ الخاص بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة والمذكورة على سبيل الحصر على الرغم من عدم نص الدستور الكويتي على موضوع التفويض التشريعي إذ أشارت المادة الأولى منه إلى: "تفوض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور وذلك في الشؤون الآتية: ١- شؤون الدفاع التدابير المتعلقة بمصانع العدو ومن يؤازره. ٢- حفظ الأمن والنظام العام. ٣- الشؤون الخاصة بالائتمان" (المطيري، ٢٠٠٠: ٨، // http://www.majlesalommah.net/clt/run.asp)

وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم بقانون تفويض ذي الرقم ١ في ١٩٦٧/٦/٥ في شأن تنظيم الائتمان، والرسوم بقانون ذي الرقم ٢ في ١٩٦٧/٦/٦ في شأن الحرس الوطني" (الصالح، ١٩٨٩: ٤٢٦).

المطلب الثالث

حالة الضرورة

اشترطت بعض الدساتير التي أجازت التفويض التشريعي توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، إذ إن هناك ظروفاً استثنائية غير عادية تمر فيها الدولة تضطر إلى الخروج عن القواعد القانونية لمواجهة خطر عام يهدد كيان الدولة وسلامة المجتمع حتى لو كان فيه تقييد لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية لأن سلامة الدولة فوق كل اعتبار، وبالتالي لا تعد القواعد الدستورية والقانونية التي شرعت للظروف الاعتيادية كافية أو ملائمة لمواجهة الظروف الاستثنائية كحرب خارجية أو داخلية مثل العصيان المسلح أو عمليات إرهابية منظمة أو مظاهرات عنيفة غير سلمية أو أزمة اقتصادية... الخ (عبد الكريم، ٢٠٠٨: ٨، <http://www.farisalajrish, maktoobblog.com>)

وهناك تعاريف عديدة ومختلفة لحالة الضرورة أهمها: "إنها حالة من الخطر الجسيم الحال الذي ينفذ تداركه بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات المختصة إلى اللجوء إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات، وينبغي عامة أن تكون هذه الوسائل لازمة حتماً لمواجهة الخطر حتى ينبغي استخدامها على الرغم ما تنطوي عليه من مخالفته بعض قواعد المشروعية العادية" (الجمل، ١٩٧٤: ١٥).

وهناك من ذهب إلى القول إن نظرية الضرورة تعد استثناءً يرد على مبدأ سمو الدستور، وخالصة النظرية هي أن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، وهذا التنظيم يركز على مبادئ معينة تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من الفصل والتوازن بين هيئات الدولة المختلفة وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وهذه المبادئ شرعت في ظروف عادية، فإذا استنجدت ظروف استثنائية من شأنها المساس بكيان الدولة والمجتمع، كحالة حرب أو أزمة سياسية أو اقتصادية أو حالة التمرد لابد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية. ثم ينتهي إلى القول بأن حالة الضرورة تجيز للدولة أن تطلق كل

نصوص الدستور أو بعضها، أو تجيز للسلطة التنفيذية ممارسة عملية تشريع القوانين وإصدار المراسيم خلال مدة من الزمن، ويجب ألا تستمر هذه المدة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها والعودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف ذلك لأن الضرورة تقدر بقدرها (الغالي، ١٩٨٥: ١٣٣-١٣٤)، (المفرجي وآخرون، ٢٠٠٠: ١٦٧-١٦٨).

في الحقيقة لم يشترط المشرع الدستوري الفرنسي لصحة التفويض التشريعي توافر حالة الضرورة وإنما أشار بأن للحكومة أن تطلب الإذن من البرلمان للسماح لها بإصدار مراسيم أو أوامر تفويضية سواء في ظروف عادية أو استثنائية، وإن كان هناك من يرى بأن البرلمان الفرنسي لا يستطيع أن يفوض الحكومة في إصدار مراسيم تفويضية على وفق المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي إلا إذا حدثت ظروف طارئة تسوغ هذا التفويض، لأن التفويض التشريعي يعد من الوسائل الفعالة لمواجهة المشاكل الناجمة عن الظروف الاستثنائية وعن طريقه يأذن البرلمان للحكومة في اتخاذ الإجراءات الحاسمة لمواجهة الأحداث غير المألوفة، الأمر الذي يجعل حكمة التفويض التشريعي في الظروف العادية غير مجدية (Ebrard, 1968: 259).

إلا أننا بدورنا لا نؤيد هذا الرأي لأن النص الدستوري جاء واضحاً وصريحاً إذ لم يشترط وجود ظروف استثنائية كشرط أساس للجوء إلى التفويض التشريعي بل أن الضرورات العملية هي التي تحتم على الحكومة إصدار مراسيم تفويضية سواء كانت في ظروف استثنائية أم عادية. لكن بما أن التفويض أمر استثنائي في الأصل فهناك أسباب عديدة تسوغ تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصاته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية كمسائل حساسة ومهمة تتطلب الكفاءة والسرية قد يعجز البرلمان عن معالجتها.

ولقد ذهب الفقيه الفرنسي Duverger إلى القول بصدد تفسيره لعبارة النص الدستوري: (للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها). "لم يعد إصدار الأوامر التفويضية من

الأمر الاستثنائية التي قد تلجأ إليها الحكومة، بل أصبح من الأمور العادية التي تمارسها" (عبد السلام، ١٩٨٠: ١٥٠-١٥١).

من القوانين الفرنسية التي تتعلق بظروف استثنائية القانون الصادر في ١٩٦٠/٢/٤ الخاص بتفويض الحكومة لمدة عام سلطة اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن والنظام العام بالجزائر، ويعد القانون الأول تطبيقاً لنص المادة ٨٣ من الدستور الفرنسي (فهمي، ١٩٨٠: ٣٦٠-٣٦١).

إلا إن أغلب القوانين التي صدرت تتعلق بظروف عادية لم يشترط وجود ظروف استثنائية مثال ذلك قانون ٤١ نيسان ١٩٧٦ والخاص بتفويض الحكومة سلطة تنظيم مسألة الضرائب على الشركات، وقانون ٤ شباط ١٩٨٢ والخاص بتفويض الحكومة سلطة تنظيم بعض المسائل الاجتماعية والمالية الخاصة ببعض البنوك والشركات، وقانون ٢ تموز ١٩٨٦ الذي فوّض الحكومة تعديل وإلغاء بعض التشريعات الاقتصادية المنظمة للأسعار والمنافسة (عبد السلام، ١٩٨٠: ١٤٦).

اشترط المشرع الدستوري المصري توفر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية غير العادية كشرط لإجازة التفويض التشريعي، ولقد سبق أن أشار المشرع المصري إلى حالة الضرورة في نصوص دستورية أخرى نظم حالة التشريع في غيبة البرلمان وبالتالي سمح للسلطة التنفيذية على وفق شروط وقيود قانونية اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة حالات تهدد أمن الدولة وسلامة المجتمع ولو أدى ذلك إلى الخروج على مبدأ المشروعية الدستورية^(*).

إن اشتراط المشرع الدستوري المصري توفر حالة الضرورة هو لتأكيد الطابع الاستثنائي للتفويض التشريعي ولكي لا يكون التشريع عن طريقه هو الأساس وحث البرلمان على عدم الاستعجال والتسرع في منح التفويضات إلى السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري المصري اشترط حالة الضرورة كشرط أساس لصحة التفويض التشريعي، إلا إن الكثير من التفويضات صدرت في ظل الدستور

(*) انظر المادتين ٧٤ و١٤٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

النافذ لسنة ١٩٧١ في ظروف عادية غير استثنائية، مثل القانون ذي الرقم ٩٤ لسنة ١٩٧٤ الخاص بتفويض رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون لتنظيم عمليات الاستيراد والتصدير والنقد، والقانون ذي الرقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ الذي فوَّضَ رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في مجال الإنتاج الحربي والتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي والذي مدد مرات عديدة كان آخرها التجديد بالقانون ذي الرقم ٣١ لسنة ١٩٩٥، والقانون ذي الرقم ٧٢ لسنة ١٩٧٦ الخاص بتفويض رئيس الجمهورية في مجال عقد القروض والتصديق على المعاهدات ذات الصلة بالشؤون الاقتصادية.... الخ (المدرس، ٢٠٠٠: ١٣٤).

نستنتج مما تقدم أنه على الرغم من اشتراط الكثير من الدساتير وجوب توافر ظروف استثنائية غير عادية كشرط أساس لصحة التفويض التشريعي، إلا إن الواقع العملي أثبت عكس ذلك والسبب هو لتأكيد الطابع الاستثنائي للتفويض التشريعي إذ لا يجوز التوسع فيه أو اتخاذه الأساس في التشريع، ومن وجهة نظرنا نؤيد اشتراط المشرع الدستوري على وجود حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كشرط أساس لصحة التفويض التشريعي لكي لا تتخذه الحكومة ذريعة أو مسوغاً للتدخل بكثرة في إصدار قرارات تفويضية في الظروف العادية. فشيوع ظاهرة التفويض التشريعي جاء نتيجة لمواجهة الدول للحالات الاستثنائية الطارئة التي تهدد كيائها وأمنها بالخطر آزاء عجز برلمانات الكثير من الدول في مواجهة تلك الظروف وكذلك لتجاوز طول الإجراءات البرلمانية المعقدة، ومعالجة بعض المواضيع الحساسة التي تحتاج إلى السرعة والخبرة الفنية والسرية التامة في ظل التطور التكنولوجي الذي يشهده مجتمعنا المعاصر لا يمكن مواجهتها من خلال البرلمان نفسه، لذا فإن اللجوء إلى التفويض التشريعي هو أفضل وسيلة لتلافي تلك الأمور.

المطلب الرابع

مصادقة البرلمان

تنص معظم الدساتير التي أجازت التفويض التشريعي على ضرورة التزام السلطة التنفيذية بعرض القرارات التفويضية على البرلمان عند انتهاء المدة الزمنية المنصوص عليها في قوانين التفويض ليقرر ما يراه مناسباً بشأنها، فإذا أقرها فإنها تتحول إلى قوانين عادية وبالتالي سوف تنجو من الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، أما إذا رفض البرلمان إقرارها أو المصادقة عليها فإنها تبقى قرارات إدارية خاضعة لرقابة الإلغاء (أبو زيد، ٢٠٠٢: ٣١٦).

ولقد اختلفت الدساتير فيما بينها حول كيفية عرض القرارات التفويضية على البرلمان فنجد أن المشرع الدستوري الفرنسي اشترط في دستور ١٩٥٨ أن يكون العرض بإيداع مشروع قانون التصديق على القرارات التفويضية إذ جاء في المادة ٣٨ من الدستور فيه: "ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الإذن بإصدارها..".

في حين اشترط المشرع الدستوري المصري على ضرورة عرض القرارات التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض إذ نص في المادة ١٠٨ من الدستور فيه: "ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض...".

كما اشترط مجلس النواب اللبناني ضرورة عرض القوانين التفويضية على مجلس النواب خلال المدة المحددة في قانون التفويض وهو ما أشار إليه القانون الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢ الذي نص على أن: "تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملاً بهذا القانون على مجلس النواب خلال المهلة المبينة في هذا القانون...". (عبد السلام، ١٩٨٠: ٢٠٩).

ولم يحدد المشرع الدستوري الفرنسي في المادة ٣٨ من الدستور المدة الزمنية لعرض الأوامر التفويضية وإنما ترك المجال للبرلمان لتحديد مدة العرض، وهي في

الأغلب ضمن المدة الزمنية للتفويض نفسها المشار إليها في قانون التفويض الصادر من البرلمان نفسه*).

ولقد حدث خلاف فقهي حول الأثر القانوني المترتب في حالة عدم عرض الأوامر التفويضية على البرلمان وتاريخ إلغاء تلك الأوامر، فهناك من يرى أن المشرع الدستوري الفرنسي قد أزال ما للقرارات التفويضية من قوة قانونية ومن ثم إنهاء آثارها وعدها ملغية إذا لم يعرض مشروع قانون التصديق على المراسيم قبل انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض، وأثر الإلغاء يمتد إلى المستقبل فقط وليس بأثر رجعي وأساس ذلك هو عدم الإضرار بالمصلحة العامة وبحقوق الغير التي اكتسبها في ظل تلك المراسيم (عبد الهادي، ١٩٨٢: ٣٩)، (المدرس، ٢٠٠٠: ١٣١).

وإذا عرضت الأوامر التفويضية على البرلمان ورفض إقرارها فهي تفقد قوتها القانونية من دون أثر رجعي. في حين هناك من فسر النص الدستوري بأن الإلغاء يكون بأثر رجعي من تاريخ صدور المرسوم التفويضي من الحكومة (جمال الدين، ١٩٨٢: ٢٧٧).

ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الأول الذي يرجح عد إلغاء المرسوم التفويضي من تاريخ المدة المحددة في قانون التفويض حفاظاً على الحقوق المكتسبة الناتجة عن المراسيم التفويضية.

ولقد ورد في نهاية النص الدستوري الفرنسي أنه: "بعد انتهاء مدة التفويض لا يمكن تعديل الأوامر في المواد الداخلة في مجال التشريع إلا بقانون". أي أن الموضوع

(*) ينص قانون التفويض في بريطانيا على ضرورة عرض أو إيداع اللوائح التفويضية على البرلمان إذ نصت الفقرة الخامسة من قانون الوسائل التشريعية لعام ١٩٦٤ المعدل عام ١٩٩٦: "على أن اللائحة يجب أن تعرض على البرلمان مدة أربعين يوماً، فإذا اصدر أي من مجلسي البرلمان قراراً ضمن هذه المدة بالإلغاء أو الرفض فإن هذه اللائحة تفقد مفعولها ولا يبقى لها أي أثر" (البحري، ٢٠٠٨: ٤٣٤).

الذي تم تنظيمه بمرسوم لا يمكن تنظيمه مرة أخرى بمرسوم بعد انتهاء مدة التفويض حتى وإن حصل تفويض آخر، وهو ما يعد محاولة من المشرع الدستوري للحد من الإفراط في اللجوء إلى إصدار المراسيم التفويضية (حاتم، ٢٠٠٣: ٩١).

أما المشرع الدستوري المصري فقد أشار إلى زوال ما للقرارات التفويضية من قوة القانون في حالة عدم عرضها على البرلمان خلال المدة المحددة في قانون التفويض ابتداءً من التاريخ الذي ينبغي عرضها فيه أو من تاريخ عدم العرض بعد عقد مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، أما إذا عرضت ولم يوافق عليها مجلس الشعب يزول عن اللوائح ما كان لها من قوة القانون وذلك من تاريخ رفض المجلس لها. إذ جاء في المادة ١٠٨ من الدستور المصري: "...فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون".

وتجدر الإشارة أن القرارات التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية بناءً على قانون تفويضي صادر من البرلمان تعد قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية على وفق المعيار الشكلي ومن ثم قابلة للطعن بالإلغاء لدى القضاء الإداري إذا أقره البرلمان فإنها تدخل في عداد القوانين وتفقد صفتها بعدها قرارات إدارية من الناحية الشكلية وتعد أعمالاً تشريعية من الناحية الموضوعية تتمتع بقوة القانون قادرة على تعديل وإلغاء القوانين النافذة، ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لدى القضاء الإداري^(*).

(*) عدّ مجلس الدولة اللبناني في قراره الصادر في ١٥/١/١٩٩٥ المرسوم الاشتراعي "عمل إداري يقبل الطعن لتجاوز حد السلطة لدى مجلس الشورى ما دام لم يقترن بالتصديق" (شبحا، ١٩٨٣: ٥٥٥-٥٥٦)، وبالمعنى نفسه ينظر (المجذوب، ٢٠٠٠: ٤١٠).

المبحث الرابع

الرقابة القضائية على القرارات التفويضية

يعد التفويض التشريعي سلاحاً خطيراً بيد السلطة التشريعية تمنحها إلى السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور لما تتمتع بها القرارات التفويضية من قوة القانون إذا تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان مما يعرض حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية للخطر الأمر الذي يتطلب معه ضرورة توافر ضمانات كافية عند اللجوء إلى التفويض، وتعد الضمانة الأكثر فاعلية هي الرقابة القضائية وتتجسد هذه الرقابة في وجوب خضوع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية للرقابة القضائية للتأكد من مطابقتها للنصوص الدستورية (صالح، ١٩٩٦: ٢٢٤).

وتبرز أهمية هذه الرقابة كوسيلة لحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية ومبدأ المشروعية في ظل الدولة القانونية. وفيما يلي سنوضح موقف كل من القضاء الأمريكي والفرنسي والمصري من القرارات التفويضية وذلك في ثلاث مطالب.

المطلب الأول

موقف القضاء الأمريكي من القرارات التفويضية

على الرغم من غياب نص دستوري في الولايات المتحدة الأمريكية يجيز مبدأ التفويض التشريعي ورفض القضاء الدستوري الأمريكي لمدة طويلة تفويض الكونغرس اختصاصه التشريعي إلى السلطة التنفيذية إلا أنه أقر فيما بعد هذا المبدأ بوصفه ضرورة عملية تفرضها مقتضيات العصر ووسيلة تمكن الإدارة من مواجهة المشاكل المعقدة والمتجددة التي يفرضها التطور في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كل ذلك أدى إلى قيام السلطة التشريعية بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية استناداً لقوانين التفويض.

ولقد أيد هذا المبدأ بشكل واضح وصريح في حكمه الصادر سنة ١٩٤٠ إن نص في أحد قراراته: "أصبح تفويض الكونغرس لسلطته التشريعية منذ فترة طويلة أمراً

ضرورياً لكي لا تصبح ممارسة السلطة التنفيذية امراً لا فائدة منه^(*). على الرغم من إقرار القضاء الدستوري هذا المبدأ إلا أنه قيد ممارسته على وفق ضوابط وقيود معينة لتتمكن السلطة القضائية من مراقبة السلطة التنفيذية على وفق تلك الأسس والضوابط الموضوعية من قبل السلطة التشريعية من أهمها:

١. ضرورة العمل بمقتضى قانون الإجراءات الإدارية في الولايات المتحدة وما يتطلبه من نشر القرارات التي تصدر استناداً إلى التفويض التشريعي إما في السجل الفيدرالي أو في سجل آخر يحدد مسبقاً أو نشرها بشكل عام.
 ٢. على الكونغرس أن يراعي عند تفويض السلطة التنفيذية عدم تعارض هذا التفويض مع تفويضات سابقة مما يؤدي إلى اضطراب وإرباك في الحياة القانونية (عبد الهادي، ١٩٨٢: ٨٧).
 ٣. أن لا يكون التفويض كلياً ويتخذ كوسيلة لتهديد حقوق الإنسان وحياته الأساسية.
 ٤. أن لا يتخذ من التفويض وسيلة لتملص الكونغرس من المسؤولية، فيجب أن يتنازل عن اختصاصاته التشريعية لتحقيق غايات وأهداف معينة تكون السلطة التنفيذية اقدر على تحقيقها مع واجب الالتزام الدستوري (المدرس، ٢٠٠٠: ٩٥).
- واستناداً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون التفويض المعروف بقانون NIRA سنة ١٩٣٥ المتضمن منح الرئيس الأميركي تفويضاً لتنظيم المنافسة الاقتصادية وأسست حكمها بعد الدستورية لأن نص القانون الذي أجاز التفويض اغفل الأسس والمعايير والضوابط المناسبة التي يتطلب من السلطة التنفيذية الالتزام بها عند إقراره لقانون التفويض (أبو المجد، ١٩٦٠: ١٣٩).

(*) شركة صنشاين انتراسايت للفحم ضد الولايات المتحدة ٣٩٨، ١٩٤٠، نقلاً عن الموقع الإلكتروني
[/projects/ftrials/conlaw/separation_of_powers.htm](http://www.law.unkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/separation_of_powers.htm)
www.law.unkc.edu/faculty.

لقد قررت المحكمة الاتحادية العليا عدم دستورية قانون الأنعاش الاقتصادي NRA وذلك بمناسبة دعوى مرفوعة من قبل شركة شيفتر وآخرين للدواجن ضد الحكومة الاتحادية عام ١٩٥٣ مدعية أن القيود والضوابط المفروضة على عملياتها في ولاية نيويورك من قبل إدارة الأنعاش الوطني غير قانونية إذ ذهبت المحكمة إلى القول: "... وإذا كانت تكلفة ممارسة عمل تجاري ما بين الولايات هي الهدف المسموح به للرقابة الاتحادية، فإن مدى تنظيم التكلفة يصبح مسألة استنساب وليس قضية سلطة أو صلاحية وإن حماية الحكومة المركزية للتجارة بين الولايات من الأعباء والتدخلات والمؤامرات الساعية لتقييدها واحتكارها، لا يعني جواز دفع سلطة الحكومة الاتحادية إلى هذا المدى المتطرف بحيث تزيل التمييز الذي يقره بند التجارة نفسه بين التجارة - بين كل ولاية وأخرى - من ناحية وبين الاهتمامات الداخلية للولاية من ناحية أخرى...." (ادلر، ١٩٨٩: ٢٤٤-٢٤٥).

يتضح لنا أن قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون الأنعاش الوطني المشروح من قبل الكونغرس لم يأت متعارضاً مع مبدأ التفويض التشريعي كون الدستور الأمريكي لا ينص صراحة على تفويض الاختصاصات التشريعية وإنما أشار إلى عدم جواز التوسع في الصلاحيات التشريعية الممنوحة للحكومة من خلال الإفراط في وضع ضوابط وقيود تقيد من حركة التجارة وتؤدي إلى إزالة التمييز التي يتطلبه أو ينص عليه نفسه قانون التجارة بين ولاية وأخرى والاحتياجات الداخلية للولاية الواحدة .

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قضية نقل بالشاحنات الأمريكية ضد ويتمان مدير وكالة حماية البيئة في ٢٧ شباط ٢٠٠١ إلى القول: "إن منح السلطة التقديرية لوكالة حماية البيئة لوضع معايير دقيقة ومناسبة لتحديد جودة الهواء النقي لحماية البيئة من الآثار السلبية الناتجة على الصحة العامة في المجتمع تعد مخالفة للدستور الاتحادي وللقسم ١٠٩ ب/١ من قانون الهواء النقي الذي نص صراحة أنه لا يجوز أن يفوض سلطة التشريع لوكالة البيئة، فجاء النص في سياقها واضحاً ولا يقبل التأويل لأن

تأويل النصوص لتجنب مشاكل دستورية خطيرة غير قابلة للتطبيق، وبالتالي لا يجوز لوكالة حماية البيئة إصدار قرارات لها قوة القانون في سبيل التخفيف من تكاليف تنفيذ معايير وطنية لجودة الهواء النقي، ولكن يمكن للكونغرس أن يصدر قانون يفوض وكالة حماية البيئة وضع المعايير المناسبة لتحديد جودة الهواء النقي، مع دراسة الآثار السلبية المترتبة على الصحة العامة في المجتمع بسبب الملوثات الناتجة عن نشاطات الصناعات ولكن بشكل لا يؤثر سلباً على عمل تلك الصناعات وشركات النقل^(*).

نستنتج مما تقدم ذكره أن المحكمة الاتحادية العليا من خلال أحكامها وقراراتها أقرت بمبدأ التفويض التشريعي كاستثناء من الأصل العام وعدته ضرورة لازمة لنشاط الحكومة لأن القول بغير ذلك سوف يشكل عبئاً ثقيلاً على عمل السلطة التشريعية، إلا أنها قيدت ممارسته بوضع معايير وضوابط مناسبة من أجل مراقبة السلطة القضائية لعمل السلطة التنفيذية بموجب تلك الضوابط بشرط عدم التفريط بها بحيث يقيد من عمل السلطة التنفيذية بشكل واسع وبالتالي لا يصبح لعملية التفويض التشريعي أية فائدة أو قيمة تذكر.

(*) Whitman, Administrator of Environmental Protection Agency v American Trucking Association, 1257. no.99-.Arqued N 7,2000-Decided 27,2001.
<http://www.justia.us/531/431/457/case.htm>.

المطلب الثاني

موقف القضاء الفرنسي من القرارات التفويضية

بسط القضاء الإداري الفرنسي رقابته على الأوامر الصادرة بموجب قانون التفويض على الرغم من قوتها القانونية إذ أشار الدستور الفرنسي بشكل صريح بعدم إقرار الأوامر الصادرة من قبل مجلس الوزراء بناءً على تفويض من البرلمان إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة مما يؤكد دورة الرقابي البارز على الأوامر التفويضية.

مارس مجلس الدولة الفرنسي الرقابة على الأوامر التفويضية في الظروف الاستثنائية إذ أقر بصحة التفويض في هذه الظروف كما لو كانت الظروف الاستثنائية قد قررت نوعاً من الإجازة الضمنية للتفويض، إذ أقر في حكمه الصادر بتاريخ ١٦ نيسان ١٩٤٨ في قضية Laugler مشروعية منشور لائحي صادر من إدارة حرب في الحكومة الفرنسية المؤقتة، على الرغم من أن معالجة موضوع المنشور من اختصاص المشرع العادي أي البرلمان في الظروف العادية بعدّه من المسائل المحجوزة للقانون، غير أن المجلس قضى بمشروعيته نظراً للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد على الرغم من انطوائه على عيب عدم الاختصاص على نحو جسيم الذي يصل إلى حد اغتصاب السلطة (شيع، ٢٠٠٤: ٢١٩).

ولا ننسى بـHن لمجلس الدولة الفرنسي الدور البارز بشأن تفسير المادة ١٣ من دستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦ الذي حرم صراحة اللجوء إلى التفويض التشريعي إذ أصدر فتوى في ١٩٥٣/٢/٦ بشأن إزالة التناقض الحاصل بين الواقع الدستوري الذي يحرم التفويض صراحة وبين الواقع العملي الذي يجيزه إذ ذهب إلى القول: "إن اللجوء إلى أسلوب المراسيم بقوانين كما كانت عليه الحال في ظل الجمهورية الثالثة هو ممنوع صراحة بنص الدستور، لكنه لا يمنع على البرلمان توسيع الصلاحية التنظيمية للحكومة بشرط أن يكون ذلك في مواضيع معينة ومحددة، بالإضافة إلى أنه يجب أن لا يتناول مواضيع محفوظة بموجب الدستور أو تقاليد الجمهورية لصلاحية المشرع وحده". (المدانات، ٢٠٠٤: ٢١٨).

يتبين لنا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يجز التفويض صراحة في المواضيع الداخلة ضمن المجال المحجوز للقانون وكل ما يدخل ضمن التقاليد الدستورية للقانون العام الفرنسي والتي يستخلص من مقدمة الدساتير ومن مبادئ إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩، تعدّ الحقوق والحريات الأساسية من أهم ما تشتمل عليه هذه المبادئ على الرغم من أن الدستور الفرنسي لم يشر صراحة إلى المواضيع التي تدخل ضمن مجال القانون ومن ضمنها الحقوق والحريات.

وتجدر الإشارة إلى بروز الدور الرقابي لمجلس الدولة الفرنسي على الأوامر التفويضية الصادرة بناء على استفتاء شعبي وليس بموجب قانون مشرع من قبل البرلمان وذلك على وفق المادة ١١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨^(*)، إذ أكد في حكمه الصادر بتاريخ ١٩/١٠/١٩٦٢ في قضية Canal على: "إن قانون ١٣/٤/١٩٦٢ الصادر نتيجة لاستفتاء شعبي ليس من شأنه تخويل رئيس الجمهورية سلطة تشريعية، وإنما هو يسمح له فقط وبصفة استثنائية باستخدام سلطته اللائحية في إصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون على وفق الحدود التي قررها القانون الذي وافق عليه الشعب في الاستفتاء وبالتالي تظل القرارات الصادرة بناء على هذا التفويض محتفظة بطابعها كقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري" (علي، ١٩٧٨: ٩٤-٩٥).

في الواقع نؤيد ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بشأن هذا الموضوع إذ نجد أنه ساوى بين التفويض الصادر بناء على استفتاء شعبي بموجب المادة ١١ من الدستور، والتفويض الصادر من البرلمان بموجب المادة ٣٨ من الدستور، واخضع الأوامر التفويضية أيّاً كان مصدرها لرقابته لأن التفويض بناء على استفتاء شعبي لا ينتج عنها اكتساب الأوامر الصادرة حصانة من الرقابة القضائية، وحكم مجلس الدولة الفرنسي واضح بأن القرارات التفويضية الصادرة من رئيس الجمهورية تعدّ قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري، أما بعد

(*) تنص المادة ١١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ أن: "الرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة ادوار انعقاد البرلمان او بناء على اقتراح مشترك من المجلسين، أن يطرح للاستفتاء كل مشروع قانون يكون متعلقاً بتنظيم السلطات العامة....".

التصديق عليها من قبل البرلمان تعد ذات طبيعة تشريعية فتنبو من رقابة القضاء الإداري.

ولقد مارس القضاء الدستوري الفرنسي دورة الرقابي على قوانين التفويض على وفق المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والتي تحوله رقابة كل القوانين من دون تمييز^(*). إذ اشترط المجلس الدستوري الفرنسي لصحة التفويض التشريعي ضرورة تحديد الموضوعات التي يتم التفويض فيها والتي تعد واحدة من أهم القيود الواردة على التفويض التشريعي، وكان ذلك في قراره الصادر في ٢٥ و٢٦ حزيران ١٩٨٦ بمناسبة طلب الحكومة الترخيص من البرلمان تعديل أو إلغاء بعض النصوص التشريعية المتعلقة بالنظام الاقتصادي والاجتماعي مثل نظام الأسعار والمنافسة، اتخاذ بعض الاجراءات الضرورية لتنمية النظام الوظيفي، مساهمة العاملين في إدارة المشروعات، تحديد بعض القواعد المتعلقة بنقل ملكية بعض المشروعات العامة إلى المشروعات الخاصة، كما اشترط عام ١٩٥٨ لصحة التفويض التشريعي ضرورة أن يحدد قانون التفويض مدة معينة للتفويض (الشمبي، ٢٠٠٢ : ٣٩٣).

كما استبعد المجلس الدستوري الفرنسي من نطاق التفويض التشريعي فكرة القوانين الأساسية وذكر أن المادة ٣٤ من الدستور أشارت في فقرتها الأخيرة بنص صريح بأن كل الفقرات الواردة فيه تحدد وتستكمل من خلال قانون أساس، ومن ثم إذا كانت القوانين الأساسية ليست محل المادة ٣٨ من الدستور فتكون الحقوق والحريات من المسائل التي لا يمتد إليها التفويض التشريعي، فإذا وقع مثل هذا التفويض يبرز دور المجلس الدستوري أكثر فعالية من خلال رقابته للقانون الصادر بالتصديق على المراسيم التفويضية من حيث احترامها للحقوق والحريات الدستورية، لذا علق الفقه الفرنسي على الدور الرقابي البارز للمجلس الدستوري بأنه يقف سداً منيعاً في كل مرة

(*) على وفق المادة ٦١ من الدستور الفرنسي أصبح من السهل أن يراقب المجلس الدستوري الفرنسي القانون الصادر بالتصديق على القرارات التفويضية على وفق المادة ٨٣ من الدستور وذلك بعد تعديلها في أكتوبر ١٩٧٤ وذلك بفتح باب إثارة رقابة الدستورية لستين عضواً بالجمعية الوطنية وستين عضواً في مجلس الشيوخ.

تتقدم الحكومة بطلب إلى البرلمان للحصول على التفويض وتتأكد بأن البرلمان لم يمنح الحكومة توكيلاً على بياض (الشمبي، ٢٠٠٢: ٣٩٥).

وفرض المجلس الدستوري الفرنسي رقابته على قانون التصديق على الأوامر التفويضية المقدمة من قبل الحكومة للبرلمان وذلك بموجب قراره المرقم ٥٤٦ الصادر في ٢٥ آب لسنة ٢٠٠٧، إذ استبعد بموجب هذا القرار قانون التصديق المقدم من الحكومة على المرسوم التفويضي ذي الرقم ١٠٤٠ في ٢٦ آب ٢٠٠٥ بشأن تنظيم بعض المهن الصحية وقمع اغتصاب الألقاب والممارسة غير المشروعة من هذه المهن، إلا أنه أجاز للحكومة تعديل بعض الأحكام المتعلقة بقانون الرعاية النفسية، كما استبعد المجلس الدستوري الفرنسي بموجب قراره المرقم ٥٦١ الصادر في ٧ كانون الثاني لسنة ٢٠٠٧، قانون التصديق على المرسوم التفويضي ذي الرقم ٣٢٩ الصادر في ٢١ آذار لسنة ٢٠٠٧ بشأن قانون العمل والضمان الاجتماعي^(*).

يتضح لنا أن المجلس الدستوري الفرنسي من خلال احكامه فرض رقابته على القرارات التفويضية الصادرة من الحكومة بناء على قانون تفويض من البرلمان وقانون التصديق على تلك القرارات مما يزيد من فعالية حماية الحقوق والحريات الأساسية في مواجهة كل من المشرع والسلطة التنفيذية، بذلك يقف سداً منيعاً تجاه أي تسامح تشريعي من جانب البرلمان للسلطة التنفيذية في مجال التفويض التشريعي.

(*) Décision n 2007-1040 du 26 August 2007, et Décision n -561 du 12 Mars 2007, [http:// www.conseil-constitutionnel.frn](http://www.conseil-constitutionnel.frn).

المطلب الثالث

موقف القضاء المصري من القرارات التفويضية

بسط القضاء الدستوري المصري رقابته على دستورية قوانين التفويض وكان ذلك بمناسبة النظر في القانون ذي الرقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الذي يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن وسلامة الدولة.

إن قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بدستورية هذا القانون لعدم تعارضه مع دستور ١٩٦٤ وذلك لتوافر الشروط التي اقتضتها المادة ١٢٠ من الدستور وهي ثلاث شروط:

➤ **الشرط الأول:** أن يصدر التفويض لمواجهة ظروف استثنائية يتبين من نصوص القانون ذي الرقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ واعماله التحضيرية أنه فعلاً صدر في ظروف كانت تنذر باندلاع الحرب بين مصر وإسرائيل مما يعرض أمن البلاد وسلامتها لأخطار جدية، ونشبت الحرب فعلاً في ٥ حزيران سنة ١٩٦٧ بعد نحو أسبوع من تاريخ صدور ذلك القانون.

➤ **الشرط الثاني:** تحديد مدة التفويض يعد شرطاً مؤكداً للطبيعة الاستثنائية للتفويض التشريعي، أشارت المحكمة العليا أن هذا القانون صدر في ظروف من الصعب معها أن يحدد المشرع متى ستنتهي ظروف الحرب، ومن ثم تحديد مدة زمنية للتفويض، فأتخذ المشرع معياراً لتحديد مدة التفويض فربطه بالظروف التي اقتضت إصداره، وهي ظروف موقوتة بطبيعتها بحيث يبقى ما بقيت هذه الظروف، وينتهي بانتهائها وبهذا يتوافر شرط تحديد المدة.

➤ **الشرط الثالث:** يتعلق بتعيين الموضوعات التي يشملها التفويض وبيان الأسس التي يقوم عليها، فالمادة الأولى من القانون قد حددت في شطرها الأول موضوعات معينة، هي تلك التي تتعلق بأمن الدولة وسلامتها، وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني، وإن اتسم هذا التحديد بالسعة فإن ذلك تسوغه جسامة الأخطار التي تعرضت لها البلاد وما تتطلبه مواجهتها من

تحويل رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة تمكنه من التصرف بسرعة وحسم لمواجهة تلك الأخطار، على أن تكون ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص الاستثنائي بالقدر الضروري لمواجهة الظروف الاستثنائية^(*).

وبذلك انتهت المحكمة العليا بأن التفويض التشريعي الذي تضمنه القانون ذي الرقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ قد صدر على وفق الضوابط والقيود المنصوص عليها في المادة ١٢٠ من دستور ١٩٦٤ ومتفقاً مع حكمها ولا يترتب على صدوره وممارسته على وفق الضوابط والقيود التي صدر على مقتضاها إعفاء السلطة التنفيذية أو تحللها من الخضوع للقانون، ومن ثم فلا يتعارض هذا القانون مع مبدأ سيادة القانون. وبذلك نجد أن المحكمة العليا قد فحصت دستورية هذا القانون وتحققت من مدى توافر شروط المادة ١٢٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٤٦ وبالتالي جاء حكم المحكمة متوافقاً مع أحكام الدستور.

ولقد بسط القضاء الدستوري المصري رقابته على القرارات التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية المتضمنة تجاوزاً لحدود التفويض المسموح به بموجب القانون، إذ ذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها الصادر في ١٦ أيار ١٩٩٢ إلى القول: "لا حاجة للقول بأن القرار بالقانون ذي الرقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٠ المطعون فيه قد صدر ارتكازاً إلى أحكام القانون ذي الرقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ وفي حدود احكامه، ذلك أن ما نص عليه هذا القانون من تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي وبالأحكام الخاصة بكل مشروع منها، غايته إقامة صناعة حربية متطورة في إطار مشروعات الإنتاج الحربي التي تنفرد بطبيعتها الخاصة التي تقتضي عدم ملائمة عرضها ومناقشتها علانية، وهي

(*) حكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ٨ بتاريخ ٣/٦/١٩٧٦، السنة ٥، ج ١، قاعدة ذات الرقم ٣٢، ص ٣٤٥. وحكمها في القضية ذات الرقم ١٢ بتاريخ ٤/٣/١٩٧٦، السنة ٥، قاعدة ذات الرقم ٣٩، ص ٤٥٦. وحكمها في القضية ذات الرقم ١ بتاريخ ١١/٦/١٩٧٦، السنة ٧، قاعدة ذات الرقم ٤٠، ص ٤٦٥. (أشار إليه (عبد البر، ٢٠٠٤: ١٢٧٣).

أغراض لا يتصل بها هذا القرار بقانون المطعون عليه، وقد صدر في شأن يتعلق بالتأمينات الاجتماعية للعاملين بالهيئة العربية للتصنيع، وبمجاورته حدود التفويض الصادر عن السلطة التشريعية، يكون باطلاً بتمامه^(*).

وبذلك انتهت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون ذي الرقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٠.

يتبين لنا مما تقدم أن المحكمة الدستورية كانت صائبة في قرارها إذ أبطلت القرار التفويضي الصادر من رئيس الجمهورية لأنه تجاوز حدود التفويض المسموح به بموجب القانون وخروجه عن نطاق الموضوعات التي ينص عليها قانون التفويض وهي واحدة من أهم شروط التفويض التشريعي المنصوص عليها في الدستور. فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات بناءً على قانون تفويضي من البرلمان بشكل يخرج عن نطاق موضوعات التفويض لأنه يمثل انتهاكاً للشروط المنصوص عليها في النصوص الدستورية وانتزاع جانب من الولاية التشريعية للبرلمان وبالتالي تعد تلك القرارات غير مشروعة يجوز الطعن فيها أمام القضاء الدستوري.

من القضايا المهمة التي عرضت على المحكمة الدستورية العليا المصرية تلك التي تتعلق بقراري رئيس مجلس الوزراء المرقمين ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ و٩٦٣ لسنة ٢٠٠٣ الصادرين استناداً إلى التفويض الممنوح لرئيس مجلس الوزراء بموجب القانون ذي الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٦ المعدل بالقانون ذي الرقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ تضمنت المادة الأولى من القرار الأول "يحظر الموافقة على طلب الترخيص من التعلية في مدينة الإسكندرية صراحةً أو ضمناً بالنسبة للمباني التي بدئ في إنشائها قبل تاريخ العمل بالقانون ذي الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدل، إلا في الحدود التي كان مسموحاً بها قبل

(*) حكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ٢٥ بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٢، السنة ٨، ج ٥، المجلد ١، قاعدة ذات الرقم ٣٥، ص ١٣٢٤. أشار إليه (عبد البر، ٢٠٠٤: ١٢٩٠) وبالمعنى نفسه ينظر (الصالح، ٢٠٠٦: ٣٦).

هذا التاريخ، وشمل الحظر في القرار الثاني جميع أنحاء الجمهورية. إذ أقام المدعي دعوى أمام القضاء الإداري بالإسكندرية طالباً فيها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن إصدار ترخيص التعلية موضوع الطلب ذي الرقم ٨٧ لسنة ١٩٩٦ أحوالت محكمة الموضوع الدعوى إلى المحكمة الدستورية المصرية للفصل في دستورية قراراي رئيس مجلس الوزراء.

ذهبت المحكمة الدستورية في حكمها الصادر في ٤ كانون الثاني لسنة ٢٠٠٩ بعد النظر في القضية المعروضة إلى القول: "إن التفويض الممنوح لرئيس مجلس الوزراء المنصوص عليه في المادة ١٣ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدل رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ قد جاء بحكم عام يسري في شأن جميع المباني التي يتم طلب الترخيص بها، أو بتعليتها بعد تاريخ العمل به بغض النظر عن تاريخ البدء في إنشائها، إذ العبرة بالقوانين والقرارات السارية وقت صدور الترخيص بالتعلية وليس وقت الترخيص بإنشاء المبنى ابتداءً، ومن ثم كان يتعين أن يلتزم النصاب المطعون عليهما بحدود هذا التفويض إلا أنها جاءت مجاوزة حدود ذلك التفويض بأن وضعت قيوداً على طلبات التعلية المقدمة عن المباني التي بدء في إنشائها قبل تاريخ العمل بالقانون ذي الرقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدل وهو أن لا تتجاوز حدود الارتفاع ما كان مسموحاً به قانوناً قبل هذا التاريخ، وهو مرة وربع عرض الشارع، وليس مرة ونصف الشارع كما هو مقرر وقت الترخيص بالتعلية ومن ثم يكون هذان النصاب قد استحدثا حكماً جديداً بالمخالفة لحدود التفويض التشريعي الممنوح لرئيس مجلس الوزراء فضلاً عن تجاوزهما للحدود التي رسمتها المادة ١٤٤ من الدستور" (*).

وبذلك انتهت المحكمة الدستورية المصرية إلى عدم دستورية قراراي رئيس مجلس الوزراء ذي الرقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ وذي الرقم ٩٦٣ لسنة ٢٠٠٣.

(* حكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ١٤٦ بتاريخ ٢٠٠٩/١/٤، السنة ٢٥ قضائية نقلاً

عن الموقع الإلكتروني د. محمود احمد الحسيني، منتدى محكمة مصر.

في الواقع نجد أن المحكمة الدستورية كانت موفقة في حكمها لأن قرارى رئيس مجلس الوزراء يتضمن تجاوزاً واضحاً وصريحاً لحدود التفويض المسموح به قانوناً، فالقانون التفويضى كان يهدف تحقيق غرض قومى تقتضيه الضرورة بمواجهة ظاهرة انهيار المباني وعلاقة التعلية بهذه الظاهرة، إلا أن النصوص المطعون فيها جاءت منفصلة عن الأهداف والأغراض التي ترمى إلى تحقيقها، فالمشروع الدستورى المصرى أجاز في المادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١ للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ولكن قيد ذلك بعدم إجراء أي تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذ تلك القوانين، فجاء القانون التفويضى واضحاً بعدم إضافة أو تعديل أو استحداث أي حكم أو نص جديد تبعده عن روح التشريع الحقيقى متعدياً بذلك على عمل السلطة التشريعية.

نستنتج من خلال الأحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا المصرية أنها كانت الدرع الحصين لضمان تطبيق شروط التفويض التشريعى المنصوص عليها في الدستور المصرى إذ أبطلت كل القرارات التفويضية التي لا تنسجم أو لا تتلاءم مع تلك الشروط وكانت كفيلة بضمان حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية من خلال الوقوف بوجه السلطة التنفيذية في حالة تجاوزها لحدود التفويض المنصوص عليها في الدستور، فالتفويض التشريعى هو استثناء من الأصل العام وجد لمواجهة ظروف استثنائية طارئة من جهة، ولمعالجة المسائل الحساسة من جهة أخرى وبالتالي لا يجوز التجاوز على الولاية التشريعية، كما لا يجوز للسلطة التشريعية تجاوز صلاحياتها الدستورية وتشريع قوانين تفويضية مخالفة لأحكام الدستور، وبالتالي كل ما بنيت عليها المحكمة في أحكامها من حجج وأسانيد ودلائل تكاد تكون قائمة على أسس دستورية سليمة ومتينة ليس فيها مجال للشك أبداً.

الخاتمة

بعد أن تطرقنا لبحثنا الموسوم "التفويض التشريعي" على وفق دراسة تحليلية مقارنة توصلنا إلى جملة من النتائج وتطرقنا إلى أهم المقترحات على وفق الآتي:

النتائج:

١. أجازت الكثير من الدساتير الغربية والعربية صراحة التفويض التشريعي ووضعت بعض الضوابط والقيود اللازمة لإجازته، وهو أن يكون البرلمان قائماً، وأن تحدد الموضوعات التي تكون محلاً إلى التفويض، مع تحديد المدة الزمنية اللازمة للتفويض، وكذلك ضرورة وجود ظروف استثنائية طارئة يجيز التفويض مع مصادقة البرلمان على القرارات التفويضية، وهناك بعض الدساتير لم تشر صراحة للتفويض التشريعي كالدساتير العراقية، وهناك من حرمتها بشكل صريح ومباشر كالدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، والدستور السوري القديم لسنة ١٩٥٠، وهناك من أجازته بشكل ضمني كالدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

٢. على الرغم من اشتراط معظم الدساتير التي أجازت اللجوء إلى التفويض التشريعي ضرورة وجود ظروف استثنائية طارئة لإجازة التفويض ولتقييد دور السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع العملي اثبت عدم ضرورة وجود هذا الشرط فالكثير من القرارات التفويضية التي أصدرتها السلطة التنفيذية جاءت نتيجة لظروف طبيعية غير استثنائية، فالتفويض التشريعي وجد ليس فقط بسبب عجز برلمانات الدول عن مواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة التي تهدد كيان الدولة وأمنها بالخطر، وجد لتجاوز طول الإجراءات البرلمانية المعقدة، ومعالجة بعض المسائل التي تحتاج إلى الدراية والخبرة والسرية لا يستطيع البرلمان معالجتها، إلا أن اشتراط حالة الضرورة هو شرط أساس لصحة التفويض فهو أسلوب استثنائي للتشريع يتمثل بتنازل السلطة التشريعية الممثلة بالبرلمان عن جزء من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية ضمن قيود وضوابط محددة في قانون التفويض وبشكل يتوافق مع أحكام الدستور، لذا لا يجوز التوسع فيه لكي لا تتجاوز الحكومة على العمل التشريعي

وتتخذة ذريعة للجوء إلى إصدار القرارات التفويضية في الظروف العادية لذا اشترط الدستور مثل هذا الشرط.

٣. إن القرارات التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية بناءً على قانون تفويضي صادر من البرلمان تعد 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 المصري في دستور ١٩٧١ مثل هذا الشرط وإنما جعل الباب مفتوحاً أمام البرلمان أو الحكومة 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.

٦. نص المشرع الدستوري الفرنسي على زوال ما للمراسيم التفويضية من قوة قانونية في حالة عدم تقديم مشروع قانون التصديق على تلك المراسيم إلى البرلمان قبل انتهاء المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض، في حين اشترط المشرع الدستوري

المصري على ضرورة عرض القرارات التفويضية في أول جلسة للبرلمان بعد انتهاء مدة التفويض المنصوص عليها في القانون أو في حالة عدم عرضها أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان زال ما لها من قوة قانونية.

٧. أقرت المحكمة الدستورية العليا الأميركية مبدأ التفويض التشريعي على الرغم من غياب نص دستوري يجيزه كضرورة تتطلبها الاعتبارات العملية نظراً لاتساع وتشعب نشاط الدولة وضرورة التدخل لمعالجة مسائل حساسة ومعقدة لا تستطيع السلطة التشريعية معالجتها، إلا أنها أكدت من خلال أحكامها وقراراتها على مدى حرصها على ضمان حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية وضرورة وضع أسس ومعايير دقيقة مطلوب إدراجها قبل السلطة التشريعية في قانون التفويض، ولكن من دون الإفراط أو التوسع المبالغ فيه في تلك الأسس والضوابط والمعايير بشكل يقيد من عمل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل واسع يجعل من مسألة التفويض أمراً ليس فيه جدوى.

٨. بسط كل من القضاء الإداري والدستوري الفرنسي رقابته على المراسيم التفويضية الصادرة من الحكومة، ولقد ساوى القضاء الإداري بين التفويض الصادر نتيجة لصدور قانون تفويضي من البرلمان والتفويض الصادر نتيجة لاستفتاء شعبي، ولقد وسع المجلس الدستوري الفرنسي من الدور الرقابي البارز فألى جانب بسط رقابته على قانون التصديق على المراسيم التفويضية المقدمة من قبل الحكومة إلى البرلمان، بسط رقابته على المراسيم والأوامر التفويضية الصادرة من الحكومة، كما أكد على ضرورة عدم امتداد التفويض التشريعي إلى الحقوق والحريات الأساسية.

٩. كفلت المحكمة الدستورية العليا المصرية من خلال أحكامها وقراراتها تطبيق شروط التفويض التشريعي المنصوص عليها في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ إذ أقرت بعدم دستورية كل القرارات التفويضية جميعها التي لا تنسجم مع تلك القيود

والضوابط ووقفت سداً منيعاً بوجه السلطة التنفيذية لكي لا تتجاوز في قراراتها التفويضية فتخرج عن نطاق التفويض الممنوح لها دستورياً إلى جانب إبطال القوانين التفويضية المشرعة من البرلمان لمخالفتها لأحكام الدستور.

المقترحات:

١. يجب أن تكون هناك أسباب حقيقية ومقنعة وجادة يجيز للبرلمان التفويض التشريعي تسمح للحكومة بإصدار قرارات تفويضية استناداً لقانون التفويض على أن تكون تلك القوانين موافقة لإحكام الدستور، فلا يؤدي التفويض إلى تنازل السلطة التشريعية عن كل أو جزء كبير من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية لأن ذلك يؤدي إلى خرق للمبادئ الدستورية ومنها مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات، كذلك ضرورة تفعيل الضوابط والقيود المنصوص عليها في الدستور الذي ينظم عملية التفويض التشريعي لكي لا تنحرف الحكومة في قراراتها عن أغراضها أو أهدافها الحقيقية بحجة أنها مفوضة من قبل البرلمان مما يشكل افتئات على اختصاص السلطة التشريعية فتضيع الحكمة والفائدة من التفويض.

٢. 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 وتفعيل الدور التشريعي والرقابي للبرلمان من أجل الحفاظ على التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني الذي يقوم عليه الدستور العراقي وبالتالي يتحقق مبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات وضمن حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية.

٣. 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 العراقي أي نوع من التفويض التشريعي الذي يمنح للسلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية واسعة وبالتالي سيقلص تدريجياً من دور السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب ويؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية في المجال السياسي والتشريعي، كما سيؤدي إلى تقليص دائرة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية من خلال إصدار قرارات تفويضية تشكل تجاوز وتعدي على تلك الحقوق والحریات، وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ لم يشر صراحة إلى التفويض التشريعي، إلا أننا نقترح على المشرع 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 رغبة 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 السياسي الدستوري العراقي هو نظام برلماني نيابي يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة.

قائمة المصادر

المصادر العربية

أولاً: المعاجم اللغوية

١. الأنصاري، ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم (١٩٥٦)، لسان العرب، المجلد ٧، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت.
٢. بن زكريا، أبو الحسين احمد بن فارس (من دون سنة الطبع)، معجم مقاييس اللغة، تحقيق وضبط: عبد السلام محمد هارون، المجلد ٤، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

١. بدري، هشام محمد (١٩٩٧)، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي-دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية.
٢. حاتم، فارس عبد الرحيم (٢٠٠٣)، حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل.
٣. الجبوري، قحطان خلف عزاوي (٢٠٠٩)، الواقع الدستوري لدولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) العراق إنموذجاً، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة تكريت.
٤. شبع، عادل حسين (٢٠٠٤)، القيود الواردة على اختصاص القضاء الإداري-دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
٥. الصالحي، مها بهجت يونس (٢٠٠٦)، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
٦. عبد المهدي، عبد الحميد (٢٠٠٣)، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
٧. عمران، علي سعد (٢٠٠٦)، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل.

٨. المدرس، مروان محمد محروس (٢٠٠٠)، تفويض الاختصاص التشريعي-دراسة دستورية مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد.

ثالثاً: المجالات والدوريات

١. إسماعيل، احمد (٢٠٠١)، "حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية، دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق، المجلد ١٧، العدد ٢، سوريا.
٢. البحري، حسن (٢٠٠٨)، "دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني"، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد ٢٤، العدد ١، سوريا.
٣. صالح، رافع خضر (١٩٩٦)، "المحكمة العليا في ظل الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ودورها في الرقابة الدستورية"، مجلة العلوم القانونية، المجلد ١١، العدد ٢، العراق.

رابعاً: الكتب العربية

١. أبو زيد، محمد عبد الحميد (٢٠٠٢)، القضاء الدستوري شرعاً ووصفاً، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة.
٢. أبو المجد، احمد كمال (١٩٦٠)، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، دار النهضة العربية، القاهرة.
٣. ادلر، مورتمج (١٩٨٩)، الدستور الأمريكي افكاره ومثله، ترجمة: صادق إبراهيم عودة، مركز الكتب الأردني.
٤. بركات، عمر فؤاد (١٩٩٥)، التفويض في القانون العام-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
٥. الجدة، رعد (١٩٩٨)، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد.
٦. الجرف، طعيمة (١٩٧٣)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة.

٧. جمال الدين، سامي (١٩٨٢)، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
٨. جمال الدين، سامي (٢٠٠٥)، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية.
٩. الجمل، يحيى (١٩٧٤)، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة.
١٠. حافظ، محمود محمد (١٩٧٥)، القرار الإداري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة.
١١. الحلو، ماجد راغب (١٩٩٤)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، بيروت.
١٢. حمادي، شمران (١٩٦٤)، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد.
١٣. خليل، محسن (١٩٨٧)، القانون الدستوري والنظم السياسية، ب-م.
١٤. راضي، مازن ليلو (٢٠١٠)، القانون الإداري، ط ٣، مطبعة جامعة دهوك.
١٥. الشمبي، عبد الحفيظ (٢٠٠١)، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٦. شيحا، إبراهيم عبد العزيز (١٩٨٣)، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
١٧. الصالح، بدرية جاسر (١٩٧٩)، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة.
١٨. الصالح، عثمان عبد الملك (١٩٨٩)، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ط ١، ب-م.
١٩. الطبطباي، عادل (١٩٩٤)، النظام الدستوري في الكويت-دراسة مقارنة، ط ٢، الكويت.
٢٠. الطماوي، سليمان محمد (١٩٨٤)، النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة، ط ٥، دار الفكر العربي، القاهرة.

٢١. العاني، محمد رضا عبد الجبار (١٩٧٥)، *الوكالة في الشريعة والقانون*، مطبعة العاني، بغداد.
٢٢. عبد البر، فاروق (٢٠٠٤)، *دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات*، دار النسر الذهبي للطباعة والنشر.
٢٣. عبد السلام، عبد العظيم (١٩٩٦)، *الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط-دراسة مقارنة*، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة.
٢٤. عبد العال، محمد حسين (١٩٨٢)، *القانون الدستوري*، ب-م.
٢٥. عبد الهادي، بشار (١٩٨٢)، *التفويض في الاختصاص-دراسة مقارنة*، ط ١، دار الفرقان، الأردن.
٢٦. علي، احمد مدحت (١٩٧٨)، *نظرية الظروف الاستثنائية-دراسة مقارنة في فرنسا ومصر*، الهيئة المصرية للكتاب.
٢٧. الغالي، كمال (١٩٨٥)، *مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية*، مطبعة الداودي، دمشق.
٢٨. فهمي، عمر حلمي (١٩٨٠)، *الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني-دراسة مقارنة*، دار الفكر العربي، القاهرة.
٢٩. المجذوب، محمد (٢٠٠٠)، *القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان*، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
٣٠. المدانات، نفيس (٢٠٠٤)، *دراسات معمقة في القانون العام*، ط ١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
٣١. مدني، السيد محمد (١٩٥٢)، *مسؤولية الدولة عن اعمالها المشرعة (القوانين واللوائح) في القانون المصري-دراسة مقارنة*، المطبعة العالمية، مصر.
٣٢. المفرجي، إحسان حميد ونعمة، كطران زغير والجدة، رعد ناجي (١٩٩٠)، *النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، كلية القانون، جامعة بغداد.

٣٣. الوالي، محمود إبراهيم (١٩٧٩)، نظرية التفويض الإداري، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة.

خامساً: الدساتير

❖ الدساتير العربية:

- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- الدستور العراقي الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨.
- دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤.
- الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨.
- الدستور العراقي الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠.
- قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨ آذار لسنة ٢٠٠٤.
- الدستور العراقي الصادر في ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١.
- الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١.
- الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.
- الدستور السوري النافذ لسنة ١٩٧٣.

❖ الدساتير الغربية:

- الدستور الاتحادي الأمريكي لسنة ١٧٨٧.
- الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل.
- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦.
- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
- الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧.
- الدستور البرازيلي لسنة ١٩٦٧.

– الدستور السويسري الاتحادي النافذ لسنة ٢٠٠٠.

سادساً: مجموعة القوانين والوقائع العراقية

- قانون الدفاع عن السلامة الوطنية ذو الرقم ١ لسنة ٢٠٠٤.
- القانون المدني العراقي ذو الرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
- قانون مجلس الدولة المصري النافذ ذو الرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٧، أيلول ٢٠٠٤.

سابعاً: مجموعة الأحكام القضائية

- حكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ٨ بتاريخ ٦/٣/١٩٧٦، السنة ٥، ج ١، قاعدة ذات الرقم ٣٢، ص ٣٤٥. وحكمها في القضية ذات الرقم ١٢ بتاريخ ٣/٤/١٩٧٦، السنة ٥، قاعدة ذات الرقم ٣٩، ص ٤٥٦. وحكمها في القضية ذات الرقم ١ بتاريخ ٦/١١/١٩٧٦، السنة ٧، قاعدة ذات الرقم ٤٠. وحكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ٢٥ بتاريخ ١٦/٥/١٩٩٢، السنة ٨، ج ٥، المجلد ١، قاعدة ذات الرقم ٣٥.

ثامناً: المواقع الالكترونية

١. الحسيني، محمود احمد، حكم المحكمة العليا المصرية في القضية ذات الرقم ١٤٦ بتاريخ ٤/١/٢٠٠٩، السنة ٢٥ قضائية، منتدى محكمة مصر

<http://www.forums.egycourt.com>

٢. نصوص الدستور المغربي الجديد، الشرق الأوسط، جريدة العرب الدولية، العدد ١١٩٠٣

aawsat.com/details.asp

٣. عبد الكريم، فارس حامد(٢٠٠٨)، مبدأ سمو الدستور ونظرية الضرورة في الأوقات العصيبة للدولة

www.farisalajrish.maktoobblog.com

٤. المطيري، نقا (٢٠٠٠)، اللوائح التفويضية، إشراف المستشار د. عبد القادر عثمان.

<http://www.majlesalommah.net/clk/run.asp>

٥. شركة صنشايين انتراسايت للفحم ضد الولايات المتحدة ٣٩٨، ١٩٤٠،

www.law.unkc.edu/faculty

6. Whitman v. Administrator of Environmental Protection Agency v. American Trucking Association, 99-1257, argued November 7, 2000, decided February 27, 2001

<http://www.justia.us/531/431/457/case.htm>

المصادر الأجنبية

1. Georges (1982), Pierre Delvolve, droit Administratif, France, Vedel 1.
 2. Pierre, brard (1968), article 38 de la constitution du 40 ctober 1958, R.D.P.
-