

تطور العلاقة بين القانون واللائحة

وأثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية

والتنفيذية

- دراسة مقارنة -

*The Relationship developed between Law and
Regulation and its Effect on the Rules of
Distribution of Jurisdiction Between the
Legislature and Executive Authority
- A Comparative Study -*

م.د. سري حارث عبد الكريم الشاوي

قسم الشؤون القانونية

رئاسة جامعة بغداد

Dr. Sura Harith Abdul Kareem AlShawi

Legal Affairs Department

Presidency of the University of Baghdad

dr.suraalshawi2020@Gmail.com

ملخص

أفرز استقرار مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المطلق أو النسبي إلى استقرار قواعد توزيع الاختصاص لكل هيئة من هيئات الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وهذا بدوره أدى إلى بروز مبدأ الانفراد التشريعي الذي يعني انفراد السلطة التشريعية دون غيرها بمباشرة الاختصاص التشريعي، كما ترتب عليه عدم إمكانية مباشرة هذا الاختصاص من قبل هيئة أخرى، وانحصر دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح (الأنظمة) لوضع التشريعات موضع التنفيذ، ولا يمكن للسلطة التنفيذية مباشرة أي اختصاص تشريعي إلا بصورة استثنائية وبناءً على تصريح وارد في الدستور أو بإذن من المشرع وهذا أدى إلى ظهور ما يعرف بالعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، كما أن من مقتضيات مبدأ الانفراد التشريعي أن يباشر البرلمان اختصاصه التشريعي بنفسه وأن لا يتمتع عن مباشرة هذا الاختصاص أو يتنازل عن جزء من اختصاصاته التشريعية لهيئة أخرى تحت أي مبرر من المبررات العملية أو النظرية وإلا كان المشرع متسلباً من اختصاصه سواء بالافراط بالعمومية وكثرة الإحالة إلى السلطة التشريعية لغرض التنظيم، أو من خلال الافراط في التفويض التشريعي خلافاً لقواعد التفويض الواردة في الدستور، إلا أن هذا المبدأ بدأ يفقد صرامته نتيجة للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي أدت إلى تغير العلاقة بين القانون واللائحة وبالتالي تغيير المجال التشريعي لكل من البرلمان والحكومة، هذه الدراسة تركز على مراحل تطور العلاقة ما بين القانون واللائحة وأثرها في تغيير المجال التشريعي لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: قانون، لائحة، انفراد تشريعي، مجال تشريعي، قواعد توزيع الاختصاص.

Abstract

Sort out the stability of the principle of separation of power to stabilize the rules for the distribution of power to the three state authorities (legislative, executive and Judicial), this, in turn led to emergence of the principle of legislative unilateralism, which means that the legislative authority is unique and not the other by exercising legislative competence, except with the permission of the legislative or the provisions of the constitution, this led to the emergence of what is known as the traditional relationship between law and regulation. However, this principle began to lose it, severity due the political, social and economic condition which changed the relationship between the law and the regulation, consequently, the legislative scope of both the parliament and the government has changed.

This study focuses on the evolution of the relationship between law and regulation, and it impact on changing the legislative field for both the legislative and executive.

Keyword : Law, regulation, legislative exclusivity, legislative field, rules of distribution of legislative jurisdiction.

المقدمة

Introduction

كان لقيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م دوراً كبيراً في تبني مبدأ الفصل بين السلطات وبروز نظرية أن القانون هو المعبر عن الإرادة العامة وظهور ما يعرف بمبدأ سيادة القانون أو سمو العمل التشريعي الصادر من البرلمان، فالقانون الذي يصدر من البرلمان يعتبر المصدر الاساسي لجميع القواعد القانونية وأن البرلمان وحده الذي ينفرد في إيجاد هذه القواعد التنظيمية العامة، في حين يقتصر دور السلطة التنفيذية على اتخاذ القرارات التنفيذية والإجراءات الفردية لوضع هذه القواعد العامة موضع التنفيذ حيث يُعد القانون التشريع الرئيسي الصادر عن المشرع باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع في حين تعد اللائحة تشريعاً فرعياً نشأ عن طبيعة الوظيفة الإدارية التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتقوم فكرة سمو القانون على اساس وضع إرادة السلطة التشريعية في مكانة أعلى من مكانة السلطة التنفيذية التي تحتل مرتبة أدنى منها، ويُبرر سمو القانون على اللائحة من خلال حجز الدستور له موضوعات محددة لا يجوز تنظيمها إلا بواسطته، مع فقدان اللائحة قدرة أو قابلية اختراق هذا الاختصاص المحجوز لتنظيم موضوعاته، فضلاً عن ذلك تبرز خصائص سمو القانون على اللائحة من خلال قدرة القانون على تنظيم المواضيع ذات الطبيعة الإدارية، إلا أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية أسست لمبررات عملية ونظرية لتوسيع اختصاص الحكومة التشريعي هذا بدوره أدى إلى إعادة توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة وبذلك خفف هذا التطور من حدة مبدأ الفصل بين السلطات وانفراد البرلمان بالتشريع بل وصل الأمر في بعض مراحل التطور إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية في مجالها التشريعي على السلطة التشريعية.

مشكلة البحث

Research problem

تتمثل مشكلة البحث في كون العلاقة ما بين القانون باعتباره تشريعاً رئيسياً وبين اللائحة باعتباره تشريعاً فرعياً قد مرت بمراحل مختلفة تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية وانعكاس ذلك على الحياة الدستورية والقانونية، حيث لم تشهد هذه العلاقة استقراراً وإنما مرت في مراحل شد وجذب للاختصاص التشريعي، وما تبع ذلك من تغير نطاق الاختصاص التشريعي ما

بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهذا أدى إلى تغيير قواعد توزيع الاختصاص التشريعي ما بين هاتين السلطتين، وهنا يقتضي الوقوف على أسباب التطور وتأثيره على قواعد توزيع الاختصاص التشريعي.

أهداف البحث

Research aims

يهدف البحث إلى تحديد مراحل تطور العلاقة بين القانون واللائحة وتحديد أثر هذا التطور على قواعد توزيع الاختصاص ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لأهمية هذه القواعد في تحقيق فاعلية العملية التشريعية وحماية الحقوق والحريات العامة.

منهجية البحث

research methodology

تم اعتماد المنهج الاستنتاجي والتحليلي المقارن سواء ما تعلق منها بالنصوص أو ما تعلق بالأراء الفقهية والتطبيقات القضائية في كل من فرنسا وأمريكا وبريطانيا ومصر والعراق.

خطة البحث

Research plan

تم تقسيم البحث إلى ثلاث مباحث خصصنا الأول لبحث مفهومي مبدأ الانفرد التشريعي وقواعد توزيع الاختصاص، وقسمناه إلى مطلبين الأول خصصناه لمفهوم مبدأ الانفرد التشريعي والثاني لمفهوم قواعد توزيع الاختصاص.

أما المبحث الثاني : فقد خصصناه لدراسة تطور العلاقة بين القانون واللائحة، وقسمناه إلى مطلبين عالجا في المطلب الأول تطور العلاقة في كل من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، أما المطلب الثاني فقد خصصناه لتناول تطور العلاقة في مصر والعراق.

أما المبحث الثالث : فقد تناولنا فيه أثر تطور العلاقة على النطاق التشريعي لللائحة وقسمناه إلى مطلبين خصصنا الأول لدراسة مرحلة توسع النطاق التشريعي لللائحة والثاني لمرحلة رجحان النطاق التشريعي لللائحة، واختتمنا البحث بخاتمة معمقة تضمنت أهم الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ الانفراد التشريعي وقواعد توزيع الاختصاص

The first topic

The concept of principle of legislative exclusivity and the rules of allocating jurisdiction

سنتناول في هذا المبحث بشكل مختصر مفهومي مبدأ الانفراد التشريعي وقواعد توزيع الاختصاص كمدخل لموضوع البحث، إذ إن كلا المفهومين قد تغيرا بتأثير تطور العلاقة ما بين القانون واللائحة وما استتبع هذا التطور من تغيير في النطاق التشريعي ضيقاً واتساعاً بين القانون واللائحة، وهذا ما سنتناوله في المطالب الآتية :

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الانفراد التشريعي

The first requirement

The concept of principle of legislative exclusivity

يُعد مبدأ الانفراد التشريعي أحد مظاهر تطور الصراع بين البرلمان والحكومة فبسبب استئثار الطبقات الحاكمة في الممالك والاقطاعيات الأوروبية القديمة بكافة سلطات الدولة، نشأ صدام بين الطبقات البرجوازية ممثلة بالحكومة وبين البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب حول السيطرة على السلطة، وقد أسفر هذا الصراع في النهاية عن استئثار البرلمان بالسلطة التشريعية تدريجياً بدءاً بحق إقرار الضرائب والرسوم ومروراً بإنشاء الجرائم والعقوبات وانتهاءً بانفراد البرلمان بالتشريع في كل ما يتعلق بالحقوق والحريات العامة^(١)، وهذا يعني أن البرلمان هو الذي ينفرد وحده بتنظيم بعض المسائل وخصوصاً فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة وتحديد الجرائم وعقوباتها ويتوجب على البرلمان ممارسة هذا الاختصاص بنفسه وأن يمتنع عن تفويضه لسلطة أخرى إلا في الحدود المرسومة بالدستور وبأضيق نطاق مسموح به، إذ إن من أهم ميزات النظام التمثيلي البرلماني هو مناقشة مشاريع القوانين^(٢)، ولا يمكن أن تترك المواضيع المتعلقة بالحقوق والحريات أو الجرائم والعقوبات وغيرها من المواضيع المحتجزة للبرلمان بموجب الدستور لتنظيمها من قبل الحكومة والتي تكون الأعمال التشريعية الصادرة عنها لا تخضع للمناقشة كما هو الحال في البرلمان، ولذلك فإن على السلطة التشريعية مباشرة اختصاصاتها الدستورية بسن التشريعات دون التخلي عن

بعضها لإحدى السلطات الأخرى لاسيما التنفيذية منها إلا في الحدود التي رسمها الدستور وإلا كنا أمام حالة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، والتي تعني امتناع المشرع عن مباشرة اختصاصه التشريعي المحدد بموجب الدستور أو من خلال الإفراط في عمومية القوانين أو الإحالة للسلطة التنفيذية وهو بذلك - أي المشرع - تخلى عن تنظيم مسألة ألزمه الدستور بتنظيمها وفي ذلك انتهاك لمبدأ الانفراد التشريعي ومخالفة القواعد توزيع الاختصاص^(٣) من خلال إعادة التوزيع للاختصاص التشريعي خلافاً لما حدده الدستور.

ومن مقتضيات مبدأ الانفراد التشريعي هو قيام البرلمان بمباشرة كافة اختصاصاته للمواضيع محل التنظيم دون أن يعتري هذا التنظيم نقص أو تصور، فإذا نظم المشرع حق من الحقوق أو حرية من الحريات تنظيمياً قاصراً أو منقوصاً بأن أغفل أو أهمل جانباً من النصوص القانونية لا يكتمل هذا التنظيم إلا بها، كان ذلك إخلالاً بضماناتها التي هيأها الدستور بها وفي ذلك مخالفة للدستور من شأن ذلك إخضاع التشريع للرقابة الدستورية^(٤) مع إفساح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل بسبب هذا القصور في التنظيم وهذا من شأنه خرق مبدأ الانفراد التشريعي، كما أن مبدأ الانفراد التشريعي ذاته خفف من حدته عندما ظهر ما يعرف بالانفراد التشريعي النسبي من خلال تقسيم الاختصاص التشريعي بين القانون واللائحة فحددت بعض المواضيع التي ينفرد البرلمان بصورة مطلقة بتنظيمها كالحقوق والحريات والجنسية وحالة الأشخاص والضريبة والجرائم والعقوبات وإنشاء المرافق العامة والتعليم .. إلخ^(٥) وترك ما عدا ذلك من مواضيع إلى الحكومة لتباشره عبر الاختصاص اللائحي^(٦)، كما أن الاختصاص المحجوز للسلطة التشريعية لا يكون مطلقاً في كل الأحوال إذا ما تضمن الدستور قواعد تعطي للبرلمان حق تنظيم المسائل والمبادئ الأساسية وترك السلطة التنفيذية لتنظيم هذه الموضوعات مع الالتزام بالمبادئ الأساسية التي يضعها القانون، إضافة لتنظيم ما هو غير أساسي من مبادئ وضمانات^(٧)، فضلاً عن إمكانية التفويض التشريعي لبعض المسائل التي تدخل في نطاق القانون^(٨)، هذه كلها عوامل ساهمت في انحسار مبدأ الانفراد التشريعي المطلق وإعادة توزيع الاختصاص التشريعي بين القانون واللائحة.

المطلب الثاني

مفهوم قواعد توزيع الاختصاص

The second requirement

The concept of jurisdiction allocation rules

سبق القول بأن غاية مبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع السلطة على عدة هيئات لمنع تركيزها بيد سلطة واحدة، وأن لكل هيئة من هذه الهيئات التي يطلق عليها (سلطة) لها قدرة المنع أي أن لكل سلطة اختصاصاتها وأن لكل سلطة قدرة منع السلطة الأخرى من الخروج عن حدودها أو اختصاصاتها أو وظيفتها ومن هنا جاءت عبارة (السلطة تحد السلطة) أو (السلطة تراقب السلطة) وهذا يتطلب أن تكون السلطات الثلاث التي تمارس الوظائف (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على مستوى واحد من حيث الثقل والفاعلية بشكل يضمن التوازن بين هذه السلطات من خلال قدرة كل سلطة على مقاومة طغيان السلطة الأخرى فالقدرة على المنع والمقاومة هي أحد العناصر الأساسية لضمان توازن السلطات الثلاث، ووفقاً للمفهوم التقليدي (الكلاسيكي) لمبدأ الفصل بين السلطات فإن فصل السلطات يقوم على أساس تخصص مزدوج عضوي ووظيفي في أن واحد، عضوي بمعنى أن تنظيم الدولة يتوزع بين عدة هيئات (سلطات) مستقلة ومميزة عن البعض الآخر، ووظيفي باعتبار أن كل هيئة تختص بممارسة وظيفة معينة من وظائف الدولة إلا أن توزيع السلطة لا يعني بالضرورة تقسيم الوظائف، ذلك أن توزيع السلطة يعني تعدد الهيئات الحاكمة ولكل هيئة اختصاصات معينة من اختصاصات السلطة العامة^(٩) إلا أن تطور العلاقة بين القانون واللائحة أدى بالنتيجة إلى عدم وجود مفهوم مزدوج للاختصاص عضوي ووظيفي، عندما بدأت السلطة التنفيذية مباشرة بعض الاختصاصات التشريعية، فالسلطة التنفيذية تختص عضوياً في الجانب التنفيذي، أما الجانب الوظيفي لم يعد مقتصرًا على الوظيفة التنفيذية وإنما بدأت تتداخل بالوظيفة التشريعية وقد ساعد على ذلك عدم مباشرة البرلمان لاختصاصه التشريعي وفقاً لما نص عليه الدستور، والنقص والقصور في التشريعات والفراغ التشريعي الناجم عن تهرب البرلمان من ممارسة اختصاصه، والأفراط في الإحالة إلى السلطة التنفيذية، والتسامح مع السلطة التنفيذية في مباشرة الاختصاص التشريعي في الظروف الاستثنائية إضافة للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأزمات والحروب، فضلاً عن أزمة التوفيق بين القانون كمعبر عن الإرادة العامة ومفهوم القانون كأداة سياسية بيد الحكومة.

لذلك نستطيع القول أن الاغفال التشريعي سواء كان كلياً أو جزئياً ساعد على تغيير العلاقة ما بين القانون واللائحة وتغيير قواعد الاختصاص، فتطور العلاقة بين القانون واللائحة أدى إلى تداخل الاختصاصات، إذ أن تطور العلاقة بين القانون واللائحة يعكس تغير في العلاقة ما بين السلطة التشريعية المختصة بإصدار القوانين وهي أداة للتعبير عن الإرادة الوطنية وبين السلطة التنفيذية المختصة بإصدار اللوائح التي تعتبر أداة لوضع قواعد القانون موضع التنفيذ، إذ أن الدور اللائحي للسلطة التنفيذية لم يعد مقصوراً على هذا الجانب وإنما بدأ يتدخل لتنظيم موضوعات قد يعجز البرلمان عن تنظيمها تحت وطأة ثقل أعباء الدولة المعاصرة وتعدد مجال أنشطتها، ولغرض إفساح المجال أمام السلطة التشريعية للقيام بمهام أخرى، وقد يكون السبب راجع إلى الاعتبارات العملية المتعلقة بمسؤولية الإدارة في مواجهة الظروف الاستثنائية^(١٠) والحقيقة أن تغير قواعد توزيع الاختصاص التشريعي يستند إلى مبررات عملية قد تتجافى مع المنطق تجعل من التمييز بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تمييزاً نظرياً يصعب تطبيقه فإذا كانت السلطة التشريعية هي من تضع القواعد العامة الملزمة للأفراد والهيئات والدولة وبالتالي فإن من المؤكد أن تكون لهذه السلطة التي تضع القواعد الملزمة للجميع مكانة أسمى من الجميع وعند ذلك يصعب النظر إلى السلطات في مستوى أفقي واحد وهنا يصبح التمييز أمراً منطقياً، إلا أن هذه القواعد العامة الملزمة للجميع أفراداً وهيئات التي تنفرد بها السلطة التشريعية تحتاج في الغالب إلى قواعد مكملة لها تتضمن تنظيم التفاصيل وإن مهمة وضع هذه القواعد التفصيلية يقع على عاتق السلطة التنفيذية ومن المؤكد أن القواعد التفصيلية هي قواعد عامة وليس شخصية وهنا تداخل الاختصاص التشريعي لأن كل من هاتين السلطتين قد مارسنا التشريع وبالتالي لا بد من الإقرار من أن الاختصاص التشريعي موزع بين القائمين بالسلطة التشريعية والقائمين بالسلطة التنفيذية فتسعون بالمائة من القوانين التي يسنها البرلمان الإنكليزي هي من أصل حكومي عبارة عن مشاريع قوانين قدمتها الوزارة^(١١). فقواعد توزيع الاختصاص لا تتعلق بالفصل أو العزل بين السلطات وإنما هي قواعد متعلقة بتنظيم نطاق الاختصاص فالاختصاص التشريعي كان محصوراً بيد الملك ثم انتقل تدريجياً إلى البرلمان وبدأ البرلمان بالانفراد في ممارسة اختصاصه إلا أن الاختصاص التشريعي بدأ تتسرب مرة أخرى للحكومة أو السلطة التنفيذية للاعتبارات التي بينها سابقاً، مصداقاً لقولنا نجد أن بعض الدساتير قد نصت على فصل السلطات واختصت السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي ففي ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ المؤقت (المُلغى) مارست السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس قيادة الثورة (المنحل) صلاحيات تشريعية مطلقة إلى جانب صلاحياتها

التنفيذية^(١٢) في حين أن السلطة التشريعية المتمثلة بالمجلس الوطني مارست اختصاص تشريعي صوري وغير فعال وخاضع لتأثير مجلس قيادة الثورة (المنحل)^(١٣) فضلاً عن ذلك أن المجلس المذكور لم يظهر للوجود إلا في عام ١٩٨٠ بعد صدور قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠^(١٤).

فالمجلس الوطني في ظل دستور ١٩٧٠ وإن كان من الناحية النظرية فرعاً من السلطة التشريعية إلا أنه من الناحية العملية كان دوره هامشياً إذ بإمكان مجلس قيادة الثورة (المنحل) ورئيس الجمهورية تجاهله من خلال سلطاتها في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون دون الحاجة للرجوع إليه، إضافة لتابعة المجلس المذكور لرئيس السلطة التنفيذية وهذا يعكس الضعف الواضح لدور المجلس الوطني حتى أصبح هيئة تابعة لرئيس الدولة ولا يمكن عده أو وصفه كسلطة تشريعية حقيقية، حيث كان رئيس الجمهورية هو الذي يحدد مخصصات عضو المجلس (م٩) من قانون المجلس، كذلك له تحديد مدة عمل المجلس (م٦٨) من قانون المجلس، كما له أن يطلب من المجلس ولجانه القيام بأعمال محددة لتفتيش دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط^(١٥) ففي المثال السابق نجد أن مشرع دستور ١٩٧٠ المؤقت (المُلغى) قد حرص على توزيع الاختصاص التشريعي بطريقة غير متكافئة بين هئتين الأولى مجلس قيادة الثورة ورئيسه الذي هو رئيس الجمهورية وبين المجلس الوطني بشكل يضمن تركيز الاختصاص التشريعي بيد السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية التي مارست اختصاصاً تشريعياً صورياً تحت هيمنة وتحكم السلطة التنفيذية.

في حين حرص مشرع دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على ضمان نوع من الانسجام التشريعي بين أعضاء الحكومة والبرلمان عند مناقشة مشاريع القوانين للوصول إلى صيغ مقبولة واستبعاد (المسخ القانوني) كما عبر عن ذلك د. منذر الشاوي الذي تتضمنه بعض مشاريع القوانين فالمادة (٤٤) من دستور ١٩٥٨ منحت أعضاء البرلمان والحكومة حق إدخال التعديلات على نصوص القانون محل المناقشة إلا أن الفقرة (٣) من هذه المادة نصت على أن (بناءً على طلب الحكومة فإن الجمعية الوطنية تقرر بتصويت واحد على كل جزء من النص محل المناقشة أخذه بنظر الاعتبار التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبل الحكومة) وهذه الفقرة تشكل قيداً على سلطة اختيار الجمعية الوطنية لمشاريع القوانين عندما قيدها الدستور بالأخذ بنظر الاعتبار تعديلات الحكومة المقترحة أو المقبولة^(١٦) وهذا القيد يشكل تطوراً جديداً في قواعد توزيع الاختصاص التشريعي في مرحلة مناقشة مشاريع القوانين يخل بمبدأ الانفرد التشريعي ويحد من سلطة البرلمان.

كذلك نجد أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد تضمن نصاً أجاز اعتبار مشروع الحكومة قانوناً دون موافقة البرلمان (الجمعية الوطنية) وهنا نجد أن الدستور قد تضمن نصاً خطيراً يوقف الاختصاص التشريعي للجمعية الوطنية لحساب الحكومة حيث نصت الفقرة (٣) من المادة (٤٩) من دستور ١٩٥٨ (لوزير الأول أن يحرك مسألة الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية بعد المداولة في هذا الشأن في مجلس الوزراء بمناسبة الاقتراح على نص وفي هذه الحالة يعتبر النص موافقاً عليه إذا قدم اقتراح يلوم الحكومة خلال الأربع والعشرين ساعة التالية وتمت الموافقة عليه بالشروط المذكورة في الفقرة السابقة)، إن هذا النص من وجهة نظرنا يتضمن توزيعاً جديداً للاختصاص التشريعي من خلال إحراج البرلمان ووضعه أمام خيارين أما قبول مشروع الحكومة كما هو حتى لو لم يحوز على قبول ورضا البرلمان أو على البرلمان رفضه ويترتب على هذا الرفض عدم الثقة بالحكومة التي قدمت مشروع القانون، حيث أن هذا النص يشكل ابتزازاً تشريعياً من وجهة نظرنا إذا جاز التعبير لأن البرلمان أما أن يوافق على مشروع الحكومة أو يقدم طلباً لسحب الثقة منها خلال (٢٤) ساعة واسقاطها للضغط على البرلمان لقبول المشروع وتجنب إحداث أزمة وزارية، وقد وصف الاستاذ (بيردو) هذه الحالة بالقول (.. في الواقع أن هناك إرادة ضمنية ومفترضة مؤيدة لجعل مشروع الحكومة قانوناً، لكنه قانوناً لا يكون تعبيراً عن الإرادة العامة بقدر ما يكون إظهاراً لاستسلام برلماني)^(١٧).

في حين ينطلق جانب آخر من الفقه في توزيع الاختصاصات على الهيئات الحاكمة من منطلق عدم قابلية تجزئة السلطة، وبالتالي فإن النظرة إلى السلطة لا يمكن إلا أن تكون نظرة عمودية وليس أفقية بحيث تتضمن ثلاث سلطات تتواجد على مستوى واحد وذات علاقة أفقية^(١٨) وهذا الاتجاه ينسجم مع نظرية التدرج للفقهاء النمساوي (هانز كلسن) المعروفة بالنظرية المحضة في القانون الذي يرى أن النظام القانوني للدولة يمثل وحدة واحدة، وأن قواعد القانون تتدرج فيما بينها على شكل هرمي بحيث يصبح التصرف الصادر من الهيئة العليا بمثابة قانون ملزم للهيئة الأدنى ويعتمد التصرف في نفس الوقت على القواعد الموجودة في المستوى الأعلى، ولذلك يرى أن كل تصرف ذو طبيعة مزدوجة فهو من جانب تطبيق يستند لقاعدة أعلى ومن جانب آخر يمثل أساس تستند إليه القاعدة الأدنى، وهو يضع الدستور في قمة هرم القواعد القانونية ومن ثم يليه التشريع أو القانون العادي ومن ثم اللوائح والقرارات الفردية، فالقاعدة القانونية من وجهة نظر الفقيه المذكور هي واحدة فهي ذات طبيعة تشريعية لما دونها وذات طبيعة تنفيذية لما فوقها^(١٩)، وهذا بطبيعة الأمر يؤثر على توزيع اختصاص التشريعي لا من حيث الطبيعة بل من حيث القوة

باعتبار مصدر القاعدة وظهر التمايز بين القانون واللائحة في ممارسة الاختصاص التشريعي، إلا أن هذا التمايز بدأ بالانحسار مع ظهور اتجاهات جديدة تسمح بإعادة توزيع الاختصاص التشريعي عندما لم يعد دور المستوى الأدنى منفذاً للقاعدة القانونية العليا وإنما تعداه إلى إضافة عناصر جديدة للقاعدة العليا التي يتولى تنفيذها فيكفي عدم تعارض القاعدة الأدنى التي تضمنت عناصر جديدة مع القاعدة الأعلى وهنا تكون أمام مستويات متدرجة تمارس نفس الاختصاص التشريعي، ويظهر ذلك جلياً من خلال ممارسة السلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية من خلال القرارات التنظيمية التي تصدرها التي تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية تختص السلطة التنفيذية بوضعها بما لا يتعارض مع الدستور والقانون ويطلق على القرارات التنظيمية التي هي وسيلة الإدارة لممارسة اختصاصها التشريعي (باللائحة) وقد تبنت الكثير من الدساتير العربية هذا (المصطلح) ومنها الدستور المصري لعام ١٩٧١^(٢٠) ودستور مصر لسنة ٢٠١٤^(٢١) أما في العراق فإن مصطلح (النظام)^(٢٢) هو السائد للدلالة على ما تصدره الإدارة من قواعد قانونية في معرض مباشرتها لاختصاصها التشريعي^(٢٣).

المبحث الثاني

تطور العلاقة بين القانون واللائحة

The second topic

The development of the relationship between law and regulation

المقصود بالقانون هنا هو بمعناه الفني المعروف الذي يصدر عن أعضاء السلطة التشريعية، أي التشريع العادي لتنظيم موضوعات معينة أوجب الدستور معالجتها بموجب القانون كخلق الجرائم والعقوبات، فرض الضرائب، تنظيم ممارسة الحريات العامة وغيرها من المواضيع حتم الاستقرار تنظيمها من قبل المشرع كما بينا سابقاً^(٢٤) فالقانون له نظامه القانوني المتميز عن النظم القانوني لللائحة، لأن لكل منهم دوراً يقوم به فالقانون أعلى مرتبة من اللائحة باعتبار مصدره كونه صادر من السلطة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وبالتالي فإن قوة القانون تفوق قوة اللائحة الأدنى مرتبة منه فالقانون يعدل اللائحة ويلغيها في حين لا تستطيع اللائحة تعديل وإلغاء القانون باستثناء بعض أنواع من اللوائح التي لها قوة القانون التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية (كلوائح الضرورة)^(٢٥)، إضافة لذلك فإن للقانون مجالاً أوسع من مجال اللائحة كونه لا يخضع إلا للقيود الواردة في الدستور في حين أن اللائحة تخضع للقيود الواردة في الدستور

والقانون، إضافة إلى ما يمتاز به القانون من صفة الثبات والاستقرار والديمومة النسبية، في حين أن اللائحة تمتاز بالمرونة والسهولة في إجراءات تعديلها^(٢٦) كذلك فإن الأعمال التشريعية تخرج عن ولاية القضاء الإداري بالالغاء والتعويض بعكس اللائحة فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري الغاءً وتعويضاً باعتبار اللائحة من القرارات الإدارية التنظيمية، إلا أن التشريعات تخضع للرقابة على دستورية القوانين وحسب النظام القضائي المعتمد فيها^(٢٧) فالقرارات الإدارية التنظيمية تعتبر أعمالاً إدارية استناداً للمعيار الشكلي (العضوي) الذي يكيف طبيعة العمل بالرجوع إلى سلطة إصداره، ولكن إذا نظر إلى طبيعة العمل وموضوعه فإن القرارات الإدارية التنظيمية تعتبر عملاً تشريعياً وإن كان صادراً من الإدارة وفقاً للمعيار الموضوعي (المادي) لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية وملزمة في ذات الوقت للإدارة ذاتها عند اتخاذ قراراتها الفردية^(٢٨). وسنحاول استعراض تطور علاقة القانون باللائحة في المطالب الآتية :

المطلب الأول

العلاقة بين القانون واللائحة في فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية

The first requirement

The relationship between law and regulation in France, Britain and the United States of America

أولاً : العلاقة في فرنسا :

في هذه الفترة تقوم العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وسمو القانون على اللائحة وانفراد القانون في مجال التشريع وسيادة المعيار الشكلي في التمييز بين القانون واللائحة ففي ظل العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة نجد أن الأخيرة في حالة من التبعية والخضوع كون التشريع صادر من سلطة خصها الدستور بممارسة الاختصاص التشريعي وهي تعبر عن إرادة الأمة التي تسمو على أعمال الإدارة التي تستهدف تنفيذ القوانين وهذه إحدى نتائج الفصل المطلق بين السلطات الذي تم اعتماده لأسباب سياسية وتاريخية بعد الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩^(٢٩) وهذا انعكس بدوره على دستور ١٧٩١^(٣٠) ويلخص الفقيه (فالين) سمو القانون على اللائحة كأساس في العلاقة التقليدية بينهما بالقول أن علو القانون يتجلى من خلال حجز الدستور له موضوعات محددة لا يجوز تنظيمها إلا بواسطته مع عدم قدرة اللائحة على

اخترق هذه الموضوعات، هذا بالإضافة إلى قدرته على تنظيم كافة الموضوعات ذات الطبيعة الإدارية^(٣١).

وقد اعتنقت الدساتير الفرنسية القديمة السابقة لدستور ١٩٥٨ المعيار العضوي كأساس للعلاقة بين القانون واللائحة والتي تتميز بقصر مهمة التشريع على البرلمان وحده والتنفيذ على السلطة التنفيذية وحصر نطاق اللائحة في تنفيذ القوانين ومن هذه الدساتير على سبيل المثال لا الحصر دستور ١٧٩١^(٣٢) ودستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦^(٣٣) وجدير بالإشارة إليه أن واضعي الدساتير الفرنسية قد شخصوا آثار الفصل المطلق بين السلطات وانتبهوا إلى ضرورة التخفيف من شدة الفصل مما أدى إلى تطور العلاقة بين القانون واللائحة من خلال منح السلطة التنفيذية حق التدخل في ميدان التشريع من خلال منحها حق اقتراح القوانين وإصدار القوانين اللازمة لتنفيذها^(٣٤)، وقد ظهرت بوادر التطور في العلاقة في نص المادة (٤٤) من دستور ١٧٩٩م التي نصت على حق الحكومة في اقتراح القوانين ووضع الأوامر اللازمة لتنفيذها.

وهذا التطور سرى على كافة الدساتير الفرنسية اللاحقة باستثناء دستور ١٨١٤م الذي منح السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الملك حق إصدار لوائح الضبط إلى جانب اللوائح التنفيذية^(٣٥). وبسبب ظروف الحربين العالميتين الأولى والثانية وما ترتب عليها من مشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية تطلب الأمر إلى تدخل الإدارة لاتخاذ إجراءات سريعة وفاعلة لمواجهة هذه المشاكل وهذا أدى إلى انتشار اللوائح وتطورها وخصوصاً اللوائح التفويضية وهذا أدى بالنتيجة إلى تضخم السلطة اللائحية في فرنسا مما شكل ذلك رد فعل معاكس لكبح جماح هذا التيار المتنامي للسلطة اللائحية حيث قصر واضعوا دستور ١٩٤٦ ممارسة الاختصاص التشريعي على السلطة التشريعية المتمثلة بالجمعية الوطنية ومنع جهة الإدارة من التدخل في ميدان التشريع إلا لأغراض وضع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية موضع التنفيذ حصراً استناداً للمادة (١٣) من الدستور، ومع ذلك ورغم صراحة ووضوح نص المادة (١٣) من الدستور فإن السلطة التنفيذية حاولت خلق مجال لائحي جديد يتوافق مع نص المادة (١٣) من خلال إصدار القوانين التفويضية حيث أصدر البرلمان طيلة فترة نفاذ هذا الدستور الذي دام (١٢) عام اثنان وثلاثون قانوناً تفويضياً حيث تم استبدال فكرة (التفويض التشريعي) بفكرة (توسيع الصلاحية اللائحية) من خلال تجريد بعض المواضيع التشريعية من طبيعتها حتى يتسنى للبرلمان تفويض الحكومة لتنظيمها، وظهرت بوادر التسلب من الاختصاص التشريعي من خلال ابتداع ما يعرف بقوانين البرامج والقوانين ذات الإطار العام التي يقتصر دور البرلمان فيها على تحديد المبادئ الأساسية للبرنامج الاصلاحى وترك

التفاصيل للسلطة اللائحية ومثال هذه القوانين قانون ٢٣/يونيه/١٩٥٦ الخاص بإصلاح نظام أقاليم ما وراء البحار^(٣٦).

ثانياً : العلاقة في بريطانيا :

إن الجهاز الحكومي في إنكلترا أو ما يطلق عليه مصطلح (Cabient) يملك إصدار قواعد لائحية والتي تعرف بالتوجيهات التشريعية (Statutory instruments) وهي قواعد أو أوامر يصدرها الوزير المختص لتسهيل تطبيق التشريع الذي يخص وزارته الذي يكون في الغالب معني بوضع المبادئ العامة تاركاً التفاصيل للوزير المختص^(٣٧).

ثالثاً : العلاقة في الولايات المتحدة الأمريكية :

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م قد اعتنق بدوره المعيار العضوي الذي يجعل التشريع من اختصاص السلطة التشريعية المتمثلة بالكونغرس حيث نصت الفقرة (الأولى) من المادة (الأولى) على أن (تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب)^(٣٨) وبالرغم من أن الدستور الأمريكي حصر السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية استناداً للفقرة (أولى) المادة (الثانية) من الدستور التي نصت على أن (تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية...)^(٣٩) فإنه مارس صلاحيات تشريعية محدودة تتعلق بحق التوصية التشريعية أو ما تعرف بحق الرسالة التشريعية وحق الاعتراض التوقيفي إلا أن تطور العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية بسبب الحرب والظروف الاستثنائية أفرزت ما يعرف بقوانين التفويض حيث أصدر الكونغرس الأمريكي العديد من التشريعات تخول الرئيس الأمريكي صلاحيات استثنائية كصلاحية فرض التجنيد الاجباري في وقت الحرب والسلم وصلاحية بيع وشراء السفن والطائرات والمواد الحربية، حق استخدام القوة العسكرية لقمع حركات العصيان والمؤامرات والتمرد على السلطة، وصلاحية رد العدوان عن الولايات المتحدة الأمريكية بمناسبة أزمة خليج الخنازير، ومما تقدم نلاحظ أن الدستور الأمريكي لم يجيز التفويض التشريعي لاختصاصه، ولكن الظروف الاستثنائية أملت التخفيف من حدة النطاق التشريعي للكونغرس بإصدار قوانين تعطي صلاحيات واسعة للرئيس دون أن تتنازل عن اختصاصها التشريعي^(٤٠).

والملاحظ أن الرئيس الأمريكي يمارس سلطات لائحية تنفيذية من حيث الاصل كونه رأس السلطة التنفيذية عن طريق ما يعرف بالأوامر التنفيذية (Executive order) وعن طريق الاعلانات (Proda mutions) وهما يشبهان إلى حد كبير النظام اللائحي المقرر للسلطة التنفيذية

في النظام البرلماني إلا أن الدستور الأمريكي قد خلا من نص يحدد نطاق الاختصاص اللانحي ومدى إمكانية ممارسة هذا الاختصاص من قبل مساعدي رئيس الجمهورية (الوزراء) (٤١) وبالجدير بالذكر أن الرئيس الأمريكي (دونالد ترامب) قد أمضى في أول يوم لتتصيه رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية على عدة أوامر تنفيذية تحظر اللاجئين والزائرين من عدة دول إسلامية وتعليق برنامج الإعفاء من التأشيرات مع تعليق برنامج قبول اللاجئين في الولايات المتحدة الأمريكية لمدة (٤) أشهر ويشمل المنع المؤقت كل من (سوريا والعراق واليمن وليبيا وإيران والصومال والسودان) (٤٢)، مما دفع قاضي أمريكي من مدينة سياتل الأمريكية بإصدار قرار مؤقت على مستوى الولايات المتحدة الأمريكية يوقف العمل بالحظر الذي فرضه الرئيس (دونالد ترامب) على دخول المسافرين من (٧) دول ذات غالبية مسلمة حيث تم وصف هذه القرارات بأنها غير دستورية (٤٣).

المطلب الثاني

العلاقة بين القانون واللائحة في مصر والعراق

The second requirement

The relationship between law and regulation in Egypt and Iraq

أولاً : العلاقة في مصر :

في مصر فإن العلاقة ما بين القانون واللائحة في ظل الدساتير المصرية - الملكية والجمهورية - تقوم على أساس العلاقة التقليدية وبشكل يتماثل مع شكل العلاقة في الدساتير التقليدية الفرنسية السابقة لدستور ١٩٥٨م باستثناء إقرار الدساتير المصرية الرقابة على دستورية القوانين (٤٤) فالقضاء في فرنسا تحت تأثير الظروف التاريخية والفلسفية والقانونية وجد نفسه غير قادر على مراقبة دستورية القوانين فالقانون الذي يصدر يكون معبراً عن الإرادة العامة وبالتالي لا يوجد مسوغ يبرر للقضاء تعطيل القانون الصادر تعبيراً عن إرادة الأمة أو يبرر مراقبة القوانين الصادرة منه وهذا ما كرسه اعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩م (٤٥) إضافة لوجود نصوص تشريعية منعت القضاء الإداري والعادي من الرقابة على دستورية القوانين رغم إثارة هذا الموضوع في مناسبات عديدة أمام المحاكم (٤٦).

ففي ظل سيادة العلاقة التقليدية بين القوانين واللائحة في الدساتير المصرية يمكن أن نلمس بوضوح خصائص العلاقة التقليدية المتمثلة بسيادة المعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة

وبالرغم من أن الدساتير المصرية لم تنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنها اعتمدت هذا المبدأ ضمناً عندما قسمت وظائف الدولة على ثلاث سلطات مستقلة وأصبح كل ما يصدر عن البرلمان يعد عملاً تشريعياً طالما أنه قد صدر وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور لإصدار القانون، وأن كل ما يصدر من الحكومة يعتبر عملاً إدارياً وإن كان يتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية ويمكن أن تستظهر ذلك من بعض النصوص الدستورية والاتجاهات القضائية في أحكام المحاكم فـدستور مصر لسنة ١٩٢٣م نص في المادة (٢٣) منه على أن الأمة هي مصدر السلطات^(٤٧) في حين المادة (٣) من دستور ١٩٧١م تضمنت نص مماثل اعتبر أن السيادة للشعب وهو مصدر السلطات^(٤٨) وكذلك اعتنق دستور ٢٠١٤م مبدأ السيادة الشعبية كمصدر للسلطات جميعها^(٤٩) كذلك حدد دستور ١٩٢٣م السلطة التشريعية التي يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب^(٥٠) في حين قصر دستور ١٩٧١م ممارسة السلطة التشريعية بمجلس الشعب حصراً^(٥١) وكذلك فعل دستور مصر لسنة ٢٠١٤م عندما نص على أن مجلس النواب يتولى سلطة التشريع^(٥٢) هذا وقد أخذ القضاء المصري بشقيه العادي والإداري على وجه الخصوص بالمعيار الشكلي كأساس للتمييز بين الأعمال التشريعية والإدارية^(٥٣) ومن مظاهر العلاقة التقليدية في الدساتير المصرية هو تحديد نطاق اللائحة والقانون حيث تم حجز موضوعات متعددة يتم تنظيمها حصراً عن طريق القانون وذلك لأهميتها وتعلقها بالحقوق والحريات العامة والتي يطلق عليها الفقه عادة الموضوعات التشريعية بطبيعتها، ويجب التأكيد أن مفهوم حجز بعض المواضيع لتنظيمها بموجب القانون حصراً لا يعني قصر اختصاص البرلمان عليها وفقاً للاختصاص المحجوز في المادة (٣٤) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨م، بل المقصود التزام البرلمان بتنظيم هذه الموضوعات حصراً وعدم السماح بتفويض تنظيمها إلى الحكومة على غرار المادة (٣٧) من دستور ١٩٥٨م التي أطلقت يد الحكومة في مجال السلطة اللائحية التي أحدثت تطوراً جديداً في العلاقة ما بين اللائحة والقانون وتغيير قواعد الاختصاص وبالتالي فإذا نص الدستور على تنظيم موضوع أو حق من قبل المشرع بقانون لا يجوز له تفويض تنظيمه إلى الحكومة لأهميته وخطورته وإذا أخل المشرع بالتزامه بالتنظيم الكلي أو الجزئي أو التهرب من التنظيم أو الإفراط في التفويض أو بتفويض ما لا يجوز تفويضه بموجب الدستور تكون أما ظاهرة الاغفال التشريعي ويكون التفويض باطلاً غير دستوري يؤدي إلى قيام مسؤولية البرلمان سياسياً وقانونياً، وبالمقابل لا يمكن للسلطة التنفيذية، ان تتولى تنظيم مسائل محجوزة للمشرع بلوائح تصدرها وإلا كانت تصرفاتها فاقدة لشرعيتها إلى درجة الانعدام، إذ لا تملك السلطة التنفيذية سوى وضع القانون موضع التنفيذ^(٥٤).

ثانياً : العلاقة في العراق :

أما في العراق فإن العلاقة ما بين القانون واللائحة شهدت عدة مسارات ففي ظل النظام الملكي وسريان القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥م نجد أن العلاقة ما بين القانون واللائحة هي علاقة تقليدية وبالرغم من أن دستور ١٩٢٥م لم ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه قسم السلطة على عدة هيئات الملك والوزارة والسلطة التشريعية والسلطة القضائية ونلاحظ أن القانون في مرتبة أعلى من مرتبة اللائحة، حيث أنط الدستور السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ومجلس الأمة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين، وتعديلها وإلغاءها مع مراعاة أحكام القانون الاساسي^(٥٥)، كما نص القانون الاساسي على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة التنفيذية لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن هو ما مصرح منها^(٥٦) حيث يباشر الملك سلطاته اللائحية من خلال وزرائه اسنجاماً مع القواعد السائدة في النظام البرلماني ذلك أن وضع الأنظمة من وظائف التنفيذ التي يباشرها الملك بواسطة وزراءه^(٥٧) أما في ظل الدساتير الانقلابية انعدمت إمكانية الرؤية الواضحة للتمييز بين القانون واللائحة بسبب تداخل الاختصاصات وتداخل السلطتين التشريعية والتنفيذية ففي ظل الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨م الذي يتميز بمحدودية مواده نجد أن المادة (٢١) منه أنطت السلطة التشريعية بمجلس الوزراء الذي يمثل السلطة التنفيذية ويخضع التشريع لمصادقة رئيس مجلس السيادة، أما الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٣م فقد أنط السلطة التشريعية بمجلس الأمة^(٥٨) ويمارس المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال الفترة الانتقالية^(٥٩) في حين جعل الدستور من ضمن اختصاصات الحكومة إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها^(٦٠) والملاحظ على هذا النص أنه خول الحكومة ممارسة اختصاص إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها وهنا يتبادر إلى الذهن سؤال مفاده من هي الجهة التي تصدر الأنظمة إذا كانت الحكومة تتولى تنفيذها ومراقبتها، ومن الناحية الفعلية كانت كل السلطات تتركز في المجلس الوطني لقيادة الثورة مع وجود منصب رئيس الجمهورية لا يتمتع بصلاحيات فعلية مما دفع ذلك رئيس الجمهورية بعد استقطاب بعض أعضاء المجلس وإصدار دستور ٢٩/نيسان/١٩٦٤م الذي ركز السلطات جميعها بيد رئيس الجمهورية لذا نجد أن السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل دستوري ١٩٦٣ و ١٩٦٤ كانت بيد القابضين على الحكم ولا يمكن أن نلمس بشكل واضح ودقيق شكل العلاقة بين القوانين والأنظمة بسبب اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة وهي الهيئة القابضة على الحكم خلال فترة سريان هذين

الدستورين المؤقتين^(٦١) أما في ظل دستور ١٩٦٨م المؤقت نلاحظ أنه قد سلب الحكومة اختصاص إصدار الأنظمة عندما حدد اختصاصها بإصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة مما دعا جانب من الفقه إلى القول بانعدام الفارق بين القانون واللائحة في ظل دستور ١٩٦٨م المؤقت وذلك بسبب وحدة جهة إصدارها وبالتالي تخرج الأنظمة من تصنيف القرارات الإدارية وفقاً للمعيار الشكلي المعتمد في تمييز القانون عن اللائحة في الاتجاه التقليدي، حيث نص دستور ١٩٦٨م المؤقت على تركيز السلطة التنفيذية والتشريعية بيد رئيس مجلس قيادة الثورة والذي هو رئيس الجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية وخوله ممارسة سلطة إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها^(٦٢) ثم عاد المشرع الدستوري ليعطي الحكومة ممارسة اختصاصات من ضمنها إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة وهذا معناه أن الحكومة لا تملك صلاحية إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية لأن الدستور قد جعلها من اختصاص جهة واحدة وهي رئيس مجلس قيادة الثورة واقتصر دور الحكومة على إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية لوضع هذه القوانين والأنظمة موضع التنفيذ فقط دون سلطة تشريع الأنظمة.

أما في ظل دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) والذي استمر نفاذه حتى عام ٢٠٠٣م فقد كان أكثر وضوحاً في التمييز بين القانون واللائحة وإن كان يشهد بعض التطبيقات الاستثنائية أو الغريبة عن النظم الدستورية السائدة، حيث نلاحظ أن دستور ١٩٧٠م المؤقت خول مجلس قيادة الثورة صلاحيات إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون^(٦٣) وتم تخويل مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية وفقاً للقانون وهنا يمكن القول أن دستور ١٩٧٠م المؤقت أعاد رسم العلاقة التقليدية بين القانون الذي أعده في مرتبة أعلى من الأنظمة التي تصدر من السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)^(٦٤) ولكن الملاحظ أن الدستور رغم كونه حدد اختصاص إصدار الأنظمة بمجلس الوزراء إلا أن بعض الأنظمة صدرت استناداً لصلاحيات مجلس قيادة الثورة وفق المادة (٤٢/أ) من الدستور الخاصة بتحديد النطاق التشريعي للمجلس المذكور وهذا يشكل تجاوز للمجلس لصلاحياته التشريعية من جهة ورفع مرتبة الأنظمة من مستوى القرارات الإدارية إلى مرتبة القانون وهذا يشكل خرق لقواعد الاختصاص وشرح للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة التي تكون اللائحة تابعة للقانون وبمرتبة أدنى منه إضافة إلى إخراج الأنظمة من نطاق الرقابة القضائية^(٦٥)، أما في ظل قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤م فنلاحظ بالرغم من كونه قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه جمع السلطة التشريعية والتنفيذية بيد مجلس

الوزراء وانيط بالمجلس الوطني المؤقت صلاحيات رقابية وسُلب منه اختصاصه التشريعي أما في ظل الحكومة الانتقالية الثانية من شباط ٢٠٠٥م ولغاية تأليف الحكومة المنتخبة فقد أُنيط اختصاص تشريع القوانين بالجمعية الوطنية وانيط لمجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين^(٦٦).

أما في ظل دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م فنلاحظ سيادة العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة حيث نص الدستور المذكور على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات^(٦٧) صراحة الذي يترتب عليه سمو القانون على اللائحة كون القانون صادر من مجلس النواب الذي يعبر عن الإرادة الشعبية التي تسمو على كل إرادة، إضافة لاطلاق النطاق التشريعي للقانون وتحديد اللائحة في الجوانب التنفيذية فقط دون الجوانب الأخرى، حيث نص الدستور على اختصاص مجلس النواب الاتحادي في تشريع القوانين الاتحادية^(٦٨) في حين اقتصر اختصاص السلطة التنفيذية اللائحة بمنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٦٩) ومما تجدر الإشارة إليه أن المادة (٩٣/أولاً) من الدستور قد نصت على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، حيث يذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الرقابة على دستورية القوانين إن كانت تجوز فإن الرقابة على دستورية الأنظمة تثير تنازاً في الاختصاص ذلك أن النظام يعد قراراً إدارياً تنظيمياً وبالتالي فإنه يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري استناداً للمادة (٧/ثانياً/د) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل وأن المحكمة المذكورة هي التي تبحث في مشروعية النظام وتبحث في دستوريته ومدى توافقه مع القانون^(٧٠).

فالأنظمة هي عبارة عن قرارات تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تسري على الأفراد الذين ينطبق عليهم الشروط الواردة في القاعدة، وبالتالي فهي لا تسري على كافة أفراد المجتمع وإنما هي موجهة لفئة معينة من الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، وهي تعتبر تشريع ثانوي إلى جانب القانون العادي إلا أنها تصدر من الإدارة ولا يستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها وإنما تظل قائمة لتطبق على أي فرد ينطبق عليه شروط القاعدة في المستقبل وهي تتضمن قواعد تفصيلية وأقل ثباتاً من القانون وتخضع لرقابة القضاء الإداري^(٧١).

المبحث الثالث

أثر التطور على النطاق التشريعي لللائحة

The third topic

The impact of development on the legislative scope of the regulation

إن الإغفال التشريعي في تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية التشريعية من جانب وتسلب السلطة التشريعية من مباشرة اختصاصها التشريعي وإقرار قوانين التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية من جانب آخر أدى إلى مرور العلاقة بين القانون واللائحة في مراحل شد وجذب تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فكلما تخطى أو تهرب البرلمان عن اختصاصه التشريعي نلاحظ في مقابل ذلك زيادة وتغول من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة الاختصاص التشريعي تحت مختلف الذرائع والمبررات العملية منها والنظرية، وبالتالي فإن إغفال المشرع وتسلبه عن اختصاصه والافراط في التفويض التشريعي خلافاً لقواعد التفويض الموجودة في الدستور، أو تجاوز قواعد الدستور الذي حدد مجال السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية لوضع القوانين موضع التنفيذ حصراً إلى إصدار لوائح لها قوة القانون يعد انتهاكاً للدستور ولمبدأ الانفراد التشريعي للبرلمان وهذا يؤدي من الناحية العملية إلى تغيير نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان والحكومة ومعناه تغيير لقواعد توزيع الاختصاص التشريعي لهاتين الهيئتين قد يكون على حساب صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ولذلك فإن العلاقة بين القانون واللائحة في ظل الدساتير التي صدرت وظروف إصدارها يعكس مقدار تأثير تطور العلاقة في نطاق المجال التشريعي لطرفي العلاقة ضيقاً واتساعاً ويمكن أن نميز بين مرحلتين من مراحل التأثير الأولى تعكس شداً وجذباً للمجال التشريعي لطرفي العلاقة والثانية تمثل انعكاسة خطيرة ومهمة في مجال هذه العلاقة وهذا ما سنتناوله في المطالب الآتية :

المطلب الأول

مرحلة توسع النطاق التشريعي للائحة

The first requirement

Broadening of the legislative regulation

شهدت هذه المرحلة توسع النطاق اللائحي للسلطة التنفيذية من دون المساس بالنطاق التشريعي للسلطة التشريعية ومرد ذلك جملة عوامل سياسية وتاريخية وقانونية ومبررات عملية حيث ظهرت ما يعرف باللوائح المستقلة^(٧٢) وهي عادة ما ارتبطت بموضوعات الضبط وتنظيم المرافق العامة والتي تعرف باللوائح التنظيمية التي تصدرها الإدارة بقصد إنشاء أو تنظيم المرافق العامة واشباع الحاجات المتجددة، وهذا ما سنتناوله فيما يأتي :

أولاً : في فرنسا : يستند مجموعة من الفقهاء أمثال (موريس هوريو) و(اسمان) إلى حق الإدارة في إصدار اللوائح التنظيمية استناداً للمادة (الثالثة) من دستور ١٨٧٥م فحق رئيس الجمهورية لا يقتصر على إصدار اللوائح لتنظيم المرافق العامة فقط وإنما إنشاءها أيضاً في حين ذهب الفقيه (دوكي) إلى أن حق الإدارة في إصدار اللوائح التنظيمية يستند إلى العرف الدستوري الذي نشأ وترعرع في خلال حقبة دستور الجمهورية (الثالثة) في حين انكر اتجاه يتزعمه الفقيه (كارية دي مالبرج) حق الإدارة في إصدار اللوائح التنظيمية إلا إذا استندت إلى قانون سابق يمنحها هذا الحق وفي مثل هذه الحالة فإن هذه اللوائح تصدر تنفيذاً للقانون الذي يخولها هذا الحق فهو ينكر وجود اللوائح المستقلة التي لا تستند إلى نص سابق يمنحها مثل هذا، في حين أيد القضاء الإداري في فرنسا حق الإدارة في إصدار اللوائح التنظيمية لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد^(٧٣).

ثانياً : في الولايات المتحدة الأمريكية : فإن اللوائح المستقلة تأخذ منحى آخر غير المنحى المعروف بالنظم البرلمانية باعتبار اللوائح المستقلة هي تلك اللوائح التي تصدر بالاستناد إلى الدساتير مباشرة، ودون الاستناد لقانون سابق يمنحها هذا الحق في مجالات الضبط والمرافق العامة التي هي من اختصاصات الكونغرس كونها تتعلق بالحقوق والحريات العامة، والمقصود باللوائح المستقلة في أمريكا هي تلك اللوائح التي يصدرها الرئيس الأمريكي دون الاستناد إلى قانون سابق يمنحه حق إصدارها لضرورات ممارسة الرئيس بعض اختصاصاته الدستورية دون أن ينحصر مجال اللوائح المستقلة على جانب معين كوائح تنظيم السلوك العسكري في ميدان القتال الصادرة أثناء الحرب الأهلية ١٨٦٣م، لائحة تحرير العبيد، نظام أوامر الاحضار أمام قاضي التحقيق،

الوائح التي صدرها الرئيس روزفلت عام ١٩٣٣م لمواجهة الأزمة الاقتصادية، اللائحة التي أصدرها الرئيس ترومان بالاستيلاء على مصانع الصلب عام ١٩٥١م وقد أسس الرؤساء الأمريكان هذا الحق بالاستناد إلى الدستور الذي خول الرئيس حماية مصالح الأمة الأمريكية وقد أيدت المحكمة العليا الأمريكية هذا اتجاه في حكمها الصادر في قضية (نيجل) عام ١٨٩٠م بأن رئيس الجمهورية يملك بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية أن يحمي كل الحقوق والالتزامات الناشئة عن الدستور دون الحاجة لوجود نص صريح يعطيه مثل هذا الحق^(٧٤).

ثالثاً : في مصر : فهي بدورها قد تأثرت بالتيارات المتطورة التي لحقت بعلاقة القانون باللائحة فظهرت بدايات اللوائح المستقلة المتمثلة بما يعرف بلوائح الضبط (البوليس) واللوائح التنظيمية في ظل دستور مصر الملكي لعام ١٩٢٣م^(٧٥) وكذلك دستور مصر لعام ١٩٧١م^(٧٦) وكذلك الحال بالنسبة لدستور مصر لسنة ٢٠١٤م حيث أعطى لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حق إصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها^(٧٧) وأيضاً إصدار لوائح الضبط بموافقة مجلس الوزراء^(٧٨) إلى جانب إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين^(٧٩).

رابعاً : في العراق : ففي ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥م لم نجد نصاً يشير إلى صلاحية الملك أو الحكومة في إصدار اللوائح التنظيمية أو لوائح الضبط وأن ما ورد في المادة (١/٢٦) منه هي صلاحية الملك بأن يأمر بوضع الانظمة لأجل تطبيق أحكام القانون ضمن ما هو مصرح فيها أي صلاحية الأمر بوضع الأنظمة لغرض وضع القوانين موضع التنفيذ فقط، وكذلك الحال بالنسبة للدساتير التي تلت القانون الاساسي لا يوجد نص صريح يشير إلى اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح (انظمة) مستقلة لتنظيم المرافق العامة وهذا معناه عدم جواز إنشاء أو تنظيم هذه المرافق بغير القانون أو قرار له قوة القانون^(٨٠) في حين حاول جانب آخر من الفقه تبرير سلطة الحكومة في إصدار اللوائح المستقلة بالمادة (٦٥) من القانون الاساسي باعتبار مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة واتخاذ القرارات اللازمة بإدارة الوزارات وهذا يقتضي قيام الحكومة بإصدار الأنظمة اللازمة لذلك وهذا ما جرى عليه العرف الدستوري واستقر في النظم الدستورية المعاصرة^(٨١)، أما في ظل دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) فبسبب ممارسة مجلس قيادة الثورة (المنحل) الصلاحيات التشريعية والتنفيذية معاً نجد أن أغلب المرافق والمصالح والإدارات انشأت بموجب قوانين أو قرارات لها قوة القانون استناداً للمادة (٤٢/أ) منه^(٨٢) ولا يوجد نص في الدستور يدعم اختصاص الحكومة في إصدار الأنظمة المستقلة سواء كانت لوائح تنظيمية أو لوائح للضبط

بشكل مستقل عن القانون^(٨٣) أما في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فنجد أن السلطة التنفيذية الممثلة بمجلس الوزراء وإن كانت هي المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٨٤) إلا أنها لا تملك سوى إصدار الأنظمة التنفيذية دون حق إصدار اللوائح أو الأنظمة المستقلة عن القانون إلا بموجب تفويض أو إنابة تشريعية^(٨٥) ولذلك نستطيع القول أن الدساتير العراقية لم تشهد تطوراً في مجال توسع النطاق اللائحي حيث بقيت السلطة التنفيذية تمارس اختصاص إصدار اللوائح التنفيذية دون اللوائح المستقلة ولعل السبب من وجهة نظرنا المتواضعة في ظل دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) يعود إلى كون السلطة التنفيذية تملك إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون وهذا يغنيها عن ممارسة الاختصاص اللائحي بأنظمة مستقلة عن القانون، أما في ظل دستور ٢٠٠٥م فإن الظروف السياسية والتاريخية المتمثلة بتركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية في الدساتير السابقة دفعت واضعي دستور ٢٠٠٥م إلى توزيع الاختصاصات بين السلطات بشكل متوازن خشية تفرد أحد السلطات وتغولها على السلطات الأخرى وهذا ما يفسر اعتناق المشرع الدستوري في ظل دستور ٢٠٠٥م للعلاقة التقليدية ما بين القانون واللوائح التي اقتصر دورها على وضع القوانين موضع التنفيذ، ولذلك نجد أن جانب من الفقه العراقي أيد بسط رقابة القضاء الإداري الغاءاً وتعويضاً على اللوائح التنفيذية وغيرها من اللوائح التي تضعها الإدارة كون ذلك يمثل ضماناً لحماية مبدأ المشروعية والحقوق والحريات العامة في آن واحد فكل لائحة أو نظام تتضمن تجاوزاً على اختصاص المشرع يجب أن تمنع الحاكم عن تطبيقها كون ذلك يشكل اعتداءً على سلطة المشرع^(٨٦).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه العراقي إلى إمكانية ممارسة مجلس الوزراء في العراق صلاحية إصدار الأنظمة المستقلة بطريقة استثنائية في مجالين: الأول: وفق المادة (١٤٠) من دستور ٢٠٠٥م لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وتطبيق الوضع في كركوك وإجراء الإحصاء السكاني وإجراء الاستفتاء لتحديد إرادة مواطنيها وهذا يقتضي إصدار الأنظمة المستقلة، والمجال الثاني: هو تعديل الأنظمة المستقلة الصادرة من السلطات التنفيذية المتعاقبة قبل صدور ٢٠٠٥م وهذا يقتضي أن تعدل أو تلغى بأنظمة مستقلة أيضاً تصدر عن مجلس الوزراء الحالي طالما أن هذه الأنظمة لم تصدر من البرلمان فإن تعديلها أو الغاءها يتم من السلطة التنفيذية دون مشاركة البرلمان^(٨٧).

خامساً : في ظل الظروف الاستثنائية : فقد شهد تطور العلاقة ما بين القانون واللائحة ظهور ما يعرف باللوائح الاستثنائية التي تصدرها الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتطلب تدابير عاجلة وسرية وهي تصدر أما استناداً لنصوص الدستور مباشرة كما هو الحال في الدساتير المصرية أو استناداً لنظرية الضرورة أو استناداً لنصوص تشريعية كما هو الحال في الدساتير الفرنسية القديمة وهي تصنف إلى نوعين لوائح الضرورة واللوائح التفويضية^(٨٨). فلوائح الضرورة عادة ما تصدر في غيبة البرلمان سواء في فترة حله أو خلال عطلة ما بين أدوار انعقاده أو تعذر انعقاده بسبب الظروف القاهرة حيث تمنح هذه اللوائح بقوة القانون ولها القدرة على المساس بأحكامه بالتعديل والالغاء وهنا تكمن خطورة هذا النوع من اللوائح لأنها تطلق يد السلطة التنفيذية لمواجهة ظرف استثنائي طارئ يغيب التشريع عن معالجة هذه الحالة أو توقعها ومن شأن ذلك المساس بالحقوق والحريات العامة ويستند الفقه الفرنسي إلى نظرية الضرورة^(٨٩) التي تلقاها من الفقه الألماني، حيث يرى الفقيه (دوجي) أن نظرية الضرورة وإن كانت تشكل اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية وخروج على مبدأ الفصل بين السلطات لأنها تؤدي إلى خرق مبدأ توزيع الاختصاصات فإنه يمكن الاستناد لها كأساس لتبرير إصدار الإدارة للوائح الضرورة لمواجهة الظروف الطارئة التي تهدد أمن الدولة والتمكن من دفع هذه الظروف وأخطارها وخصوصاً في حال انعدام النصوص التشريعية الصادرة من السلطة التشريعية لمواجهة هذه الظروف مما يقتضي تدخل السلطة التنفيذية لمعالجتها وأن تضمن ذلك خرق لمبدأ توزيع الاختصاص رغم الخلاف الفقهي الذي دار حول تكييف نظرية الضرورة فيما إذا كانت تشكل نظرية سياسية تخرج عن دائرة المشروعية أم تعتبر نظرية قانونية تدخل في إطار المشروعية وقد أيد الفقهاء كل من (هوريو) نظرية الضرورة كأساس يبرر خروج السلطة التنفيذية على مبدأ المشروعية في حال تعرض الدولة لخطر يمس أمنها أو سلامتها إذ يرى أن أمن وسلامة الدولة أهم من احترام حقوق الأفراد وحياتهم وكذلك أيد الفقيه (أسمان) نظرية الضرورة ولكن بشروط أهمها التقيد بالهدف من لوائح الضرورة وهو حماية أمن وسلامة الدولة وعدم المساس بالمجال المحتجز دستورياً للقانون، وعدم الخروج على قواعد الدستور وعدم جواز تعديل أو إلغاء نصوص الدستور، وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق نظرية الضرورة لخلو معظم الدساتير الفرنسية القديمة من النص عليها عدا دستور ١٧٩٩م الذي نظم بعض حالات الظروف الاستثنائية في المادة (٩٢) منه^(٩٠) وقد أخذ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بهذه النظرية في المادة (١٦) منه^(٩١) والدستور المصري لعام ١٩٧١م المُلغى^(٩٢) وكذلك دستور مصر لسنة ٢٠١٤^(٩٣).

أما في العراق : ففي ظل دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) لم تكن السلطة التنفيذية بحاجة لإصدار لوائح الضرورة أو اللوائح لمواجهة الظروف الاستثنائية أو لمواجهة الاخطار التي تهدد كيان الدولة كون مجلس قيادة الثورة (المنحل) كان يملك صلاحية إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون^(٩٤) ومع ذلك فإن المجلس كان يمارس صلاحية اعلان التعبئة العامة جزئياً أو كلياً و اعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح^(٩٥) في حين تضمن القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥م نصاً صريحاً يخول الملك في حالة الضرورة اثناء عطلة المجلس اتخاذ إجراءات مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة إصدار مراسيم بموافقة مجلس الوزراء يكون لها قوة القانون شريطة أن لا تخالف القانون الاساسي وتخضع لمصادقة المجلس^(٩٦) وقد صدر عام ٢٠٠٤م أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤^(٩٧) حيث تضمن الأمر المذكور صلاحيات استثنائية يمارسها رئيس الوزراء في حالة اعلان الطوارئ كالتفتيش ووضع القيود على حركة المواطنين والأجانب وفرض القيود على المحال التجارية والعامه ووسائل النقل^(٩٨) كما تضمن الأمر المذكور صلاحيات تمس حقوق وحرقات الأفراد وخصوصياتهم كالرسائل والبرقيات والطرود البريدية^(٩٩).

وبصدور دستور ٢٠٠٥م نظم حالة الطوارئ وإعلان الحرب بموجب المادة (٦١/تاسعاً) حيث نصت الفقرة (ج) على تحويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ ونص على ينظم ذلك بقانون لا يتعارض مع الدستور، ويلاحظ على الفقرة المذكورة أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع ممارسة هذه الصلاحيات الاستثنائية بالاستناد إلى نص الدستور مباشرة لأن مشروع الدستور قد ألزم السلطة التشريعية بإصدار قانون ينظم هذه الصلاحيات الاستثنائية، وأن سكوت المشرع العراقي طيلة هذه الفترة عن إصدار قانون ينظم هذه الصلاحيات رغم الظروف الطارئة التي تهدد أمن وسلامة البلاد يشكل اغفال تشريعي مخالف للسمو الموضوعي للدستور حيث كان من الواجب على المشرع إصدار قانون جديد ينظم ممارسة الصلاحيات الاستثنائية لرئيس السلطة التنفيذية خلال مدة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ وآليات الرقابة على هذه الصلاحيات خلال الظرف الاستثنائي وبعده انتهاءه وهذا ما لم يحدث لحد الآن رغم وجود تعارض بين أحكام النص الدستوري (٦١/تاسعاً) الذي نظم هذه الحالة وبين أحكام أمر السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م الذي لا زال نافذ حالياً^(١٠٠).

أما النوع الثاني من اللوائح الاستثنائية : هي اللوائح التفويضية التي يشكل ظهورها تطوراً نوعياً في شكل العلاقة بين القانون واللائحة وتغيير في قواعد توزيع الاختصاص من خلال تغيير المجال التشريعي لكل من القانون واللائحة، فهذا لنوع من اللوائح يعتبر من أخطر أنواع اللوائح لأنها تؤدي إلى حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها التشريعي رغم وجود السلطة المختصة بالتشريع وهنا يمكن أن نلمس بدايات أو مظاهر تأثير الاغفال التشريعي بنوعيه الكلي أو الجزئي على هذه العلاقة فالاغفال التشريعي يعتبر من عوامل ظهور هذا النوع من اللوائح إضافة للعوامل الأخرى التي اتخذتها السلطة التنفيذية كذريعة لممارسة هذا النوع من الاختصاصات التشريعية، حيث كان لظروف الحربين العالميتين وما ترتب عليها من آثار اجبرت السلطة التشريعية عن التخلي عن بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية لكي تمارسها عن طريق ما يعرف باللوائح التفويضية أو ما يطلق عليه في فرنسا (بالمراسيم التشريعية) حيث أصدر البرلمان الفرنسي عام ١٩١٦م و١٩١٨م قوانين فوضت بموجبها الحكومة سلطة تنظيم بعض المواضيع لتعديل الرسوم الكمركية وفي عام ١٩٢٦م أصدر البرلمان الفرنسي قانون خول بموجبه الحكومة تعديل الوظائف والإدارات والمصالح عن طريق المراسيم، وأصدر البرلمان في الاعوام ١٩٣٤م و١٩٣٥م عدة قوانين تفويضية حتى تتمكن الحكومة من مواجهة الأزمات النقدية والاقتصادية التي كانت تمر بها فرنسا عن طريق المراسيم وقد جوبهت القوانين التفويضية بمعارضة شديدة من جانب الفقه مما دفع واضعي دستور ١٩٤٦م إلى حظر إصدار القوانين التفويضية بشكل صريح في المادة (١٣) من الدستور التي حصرت الاختصاص التشريعي بالجمعية الوطنية وحظرت تفويض الصلاحيات التشريعية حيث نصت المادة المذكورة على أن (الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون وأنها لا تملك تفويض هذا الحق) وبسبب هذا الحظر الصريح وحاجة الحكومة الماسة للمراسيم التشريعية تم استبدال فكرة (التفويض التشريعي) بفكرة (توسيع السلطة اللاحية) لتكون متوافقة قدر الإمكان مع المادة (١٣) من دستور السنة الرابعة لسنة ١٩٤٦م حيث تم إصدار (٣٢) قانوناً تفويضياً وصدر عام ١٩٤٨م قانون ينص على وجود موضوعات تشريعية بطبيعتها لا يجوز التفويض فيها وموضوعات لائحية بطبيعتها يجوز التفويض فيها، حيث ساعد امتناع القضاء الإداري الفرنسي في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة من إخضاع هذه القوانين لرقابته على انتشار هذا النوع من القوانين^(١١) ويذهب جانب من الفقه إلى أن القرارات التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً لقانون التفويض هي قرارات إدارية لها قوة القانون، وتتحول بعد مصادقة البرلمان عليها إلى قوانين ولذلك تبقى قبل المصادقة

عليها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، ومتى ما صدقت من البرلمان أصبحت قوانين تخرج عن رقابة القضاء الإداري، أما إذا لم يوافق البرلمان على هذه القرارات التفويضية فإنها تفقد قوة القانون بالنسبة للمستقبل دون أن ينسحب ذلك على الماضي بأثر رجعي^(١٠٢).

كذلك استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن اللوائح التفويضية هي قرارات إدارية لها قوة القانون قبل تصديقها من البرلمان وبالتالي فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري قبل التصديق للتحقق من مدى مشروعيتها وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٨/ديسمبر/٢٠٠٠ في القضية التي أقامها السيد (هوفر) وآخرون طالبين إلغاء الأمر التشريعي رقم (٥٢٥) لسنة ١٩٩٨ الصادر في ٢٤/يونيه/١٩٩٨ الخاص بالرقابة على ترحيل الأموال إلى الخارج بالنسبة للأراضي فيما وراء البحار حيث جاء في حيثيات الحكم ما يأتي (...ن الأمر المطعون فيه صدر أعمالاً للمادة ٣٨ وأن اللوائح الصادرة أعمالاً لهذه المادة تعتبر أعمالاً إدارية تخضع لرقابة المشروعية من جانب مجلس الدولة، وذلك قبل تصديق البرلمان عليها بينما تصبح هذه اللوائح ذات قيمة تشريعية من وقت توقيع البرلمان عليها ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء الإداري...)^(١٠٣)، كذلك استقر القضاء في مصر على عد اللوائح التفويضية مجرد قرارات إدارية قبل المصادقة عليها من البرلمان، أما بعد ذلك فتختص بنظرها المحكمة الدستورية العليا لكونها تصبح قوانين^(١٠٤).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فنلاحظ أن الدستور الأمريكي كما بينا سابقاً قد خص الكونغرس وحده بممارسة الوظيفة التشريعية دون أن يسمح بتفويض هذه الوظيفة للسلطات الأخرى تطبيقاً لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات ولذلك نجد أن جانب كبير من الفقه الأمريكي قد رفض فكرة التفويض التشريعي ويستندون لأسباب أهمها عدم وجود نص في الدستور يجيز التفويض ولتعارض التفويض مع مبدأ الفصل بين السلطات وكون الكونغرس لا يملك التصرف باختصاصه التشريعي لأن الاختصاص التشريعي ليس حقاً شخصياً للكونغرس وإنما هو سلطة مفوضة من الأمة لا يجوز إعادة تفويضها، في حين ذهب جانب آخر إلى تأييد التفويض التشريعي لعدم وجود نص صريح في الدستور يحظر ذلك، إضافة لوجود سوابق في التفويض التشريعي عندما فوض الكونغرس الرئيس واشنطن عام ١٧٩٤ م مصادرة السفن الراسية في الموانئ الأمريكية وإنهاء هذه المصادرة وفقاً لتقديراته، إضافة للاعتبارات العملية التي تطلبت تدخل الرئيس بالسرعة والسرية اللازمة لمواجهة الموضوعات التي تحتاج لمثل هذا التدخل كالرسوم الكمركية والتجارة الدولية ولذلك نجد أن المحكمة العليا الأمريكية كانت في موقفها الأول معارضة لفكرة التفويض التشريعي

إلا أن موقفها قد تبدل بعد إصدار الكونغرس العديد من قوانين التفويض حيث أقرت فكرة التفويض المحدد ولم تقرر التفويض التشريعي المطلق وفي الأعوام ١٩٣٠-١٩٣٥م أقرت مبدأ التفويض التشريعي في قضية (ليشييه) بدستورية قانون (Renegotiation) حيث تم الطعن بعدم دستورية ما تضمنه من عبارات عامة غامضة تمنح الإدارة تفويضاً مطلقاً دون تحديد ضوابط ممارسة هذا التفويض حيث جاء في حيثيات قرار الحكم (... ليس من اللازم أن يحدد الكونغرس للجهة الإدارية معياراً دقيقاً تسترشد به في تنفيذ السياسة التشريعية التي رسمها له إذا كانت طبيعة الموضوع الذي جرى بشأنه التفويض تستدعي تمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية واسعة لتطبيق سياسة الكونغرس على عدد غير متناه من الوقائع والجزئيات المتباينة...)^(١٠٥).

أما في مصر : فقد عرف دستور مصر لسنة ١٩٧١م اللوائح التفويضية^(١٠٦) حيث أجاز لرئيس الجمهورية بناءً على تفويض من مجلس الشعب أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويلاحظ على المشرع الدستوري أنه قصر حالة التفويض في الظروف الاستثنائية فقط ولا يمكن الركون إليها إذا كان الظرف عادياً والبرلمان قائماً يمارس اختصاصاته التشريعية، كما اشترط الدستور المصري أن يكون الوضع الذي يتطلب التفويض فيه خطوة جدية بحيث تجتمع حالة الضرورة والظروف الاستثنائية معاً، كما اشترط توفر أغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب على قوانين التفويض وليس الحاضرين وقت التصويت وهذا يعكس أهمية التصويت على مثل هذا التفويض لأنه يؤدي إلى تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصاتها لصالح الحكومة، كما اشترط الدستور أن يكون التفويض محدد المدة لأن التفويض طويل الأمد قد يفسر على أنه تنازل من السلطة الأصلية بالتشريع إلى السلطة الاستثنائية كما اشترط تحديد موضوع التفويض والأسس التي يستند عليها والضوابط في إصدار اللوائح التفويضية، أي أن دستور سنة ١٩٧١م لم يجيز التفويض المطلق واخضع قرارات رئيس الجمهورية لرقابة مجلس الشعب، كما قصر حق التفويض على رئيس الجمهورية وحده فلا يجوز تفويضه لأعضاء السلطة التنفيذية كرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم^(١٠٧).

أما في ظل دستور مصر لسنة ٢٠١٤ فقد أخذ باتجاه رفض منح البرلمان سلطة تفويض السلطة التنفيذية في إصدار قرارات بقوانين كما هو الحال في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ومن خلال استعراض الدول التي تبنت التفويض التشريعي غالباً ما تكون في الدول ذات النظام المختلط كفرنسا والبرتغال حيث أن العملية التشريعية لا يتولاها البرلمان وإنما تتولاها الحكومة ويقتصر دور البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي في بعض المجالات المحددة حصراً بموجب

الدستور حيث أن قواعد توزيع الاختصاص قد انقلبت لتكون سلطة التشريع بيد الحكومة وليس بيد البرلمان^(١٠٨).

أما في العراق : فنلاحظ أن دستور ٢٠٠٥م قد قصر صلاحية السلطة التنفيذية على إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(١٠٩) بمعنى آخر أن السلطة التنفيذية في العراق لا تملك سوى صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية عندما قيدها الدستور في إصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين، وهذا معناه عدم أخذ مشرع دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م بفكرة التفويض التشريعي وبالتالي عدم قدرة الحكومة الاتحادية العراقية على إصدار قرارات تفوضية لها قوة لقانون^(١١٠) وبالتالي فإنه لا يمكن للحكومة العراقية إصدار قرارات لها قوة القانون لتنفيذ برنامجها الاصلاحى إذا تطلب الأمر ذلك كتعديل قوانين الخدمة الوظيفية كقانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وقانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل أو تخفيض الرواتب الاساسية للموظفين أو رواتب مجلس النواب وفقاً لحزمة الاصلاحات التي أطلقها رئيس الوزراء العراقي استجابة للضغط الشعبي والتي حظى ببرنامجها الاصلاحى بمصادقة مجلس النواب اعلامياً^(١١١) ذلك للأسباب المتمثلة بغياب النص لدستوري الذي يخول البرلمان التنازل عن اختصاصه التشريعي إلى الحكومة لتنفيذ برنامجها الاصلاحى، وبالتالي فإن أي تفويض يصدر من مجلس النواب بغياب النص الدستوري يعتبر تنصلاً عن التزاماته بالتشريع وانتهاك الدستور، إضافة لتعذر الاستناد إلى العرف الدستوري لأن العرف الدستوري يحتاج لسوابق مماثلة ويحتاج وقت طويل للاستقرار لاكتساب الصفة الملزمة، والأهم من كل ذلك أن البرلمان العراقي عندما صوت على برنامج الحكومة الاصلاحى تحت الضغط الشعبي كان له قيمة اعلامية أكثر من كونها قيمة قانونية لأن المعروف والثابت أن التفويض التشريعي يجب أن يصدر بموجب قانون تفويض وفي ظل ظروف استثنائية ويتم تحديد موضوع التفويض وأساسه ومدته فليس كل ما يوافق عليه البرلمان يعد قانوناً بالمعنى الفني للقانون، فالبرلمان له إصدار قرارات برلمانية لا ترقى إلى مستوى القانون وقيمه التشريعية الملزمة^(١١٢) في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م قد أشار إلى التفويض التشريعي بطريقة غير مباشرة في المادة (٦١/تاسعاً) الفقرة (ج) منها التي خولت رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، حيث فُسر مصطلح (الصلاحيات) الواردة في الفقرة أعلاه بأنه قد يشمل الصلاحيات التشريعية خاصة وأن الدستور قد نص على تنظيم هذه الصلاحيات في قانون وهذا القانون هو قانون التفويض^(١١٣)

والحقيقة نحن لا نتفق مع هذا الرأي الأخير لأن قوانين التفويض تصدر حسب كل حالة تواجهها السلطة التنفيذية ويحدد في قانون التفويض الموضوعات التي تخول بها الصلاحية التشريعية للحكومة ومدة التفويض وأسس وضوابطه والرقابة عليه أثناء الظرف الاستثنائي وبعد انتهاء الجزاءات المفروضة عن المخالفات التي ترتكبها الحكومة أثناء وسبب اعلان حالة الطوارئ عدا ما ورد النص عليه في المادة (٩) من أمر السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م الذي أخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز الاتحادية ومحكمة تمييز إقليم كردستان في نطاق الإقليم مع رقابة المحكمة الاتحادية العليا^(١١٤)، في حين أن أمر السلامة الوطنية المذكور لم يعد متوافقاً ومنسجماً مع نص المادة (٦١/تاسعاً) من دستور ٢٠٠٥م كما أن الفقرة (ج) تضمنت اغفالاً تشريعياً لسن قانون تنظيم صلاحية رئيس الوزراء أثناء حالة الحرب والظروف الطارئة حيث تضمن النص الدستوري الزاماً على مجلس النواب العراقي بإصدار قانون ينظم هذه الحالة وأن امتناع المشرع أو سكوته عن التنظيم طيلة هذه الفترة رغم الظروف الأمنية الصعبة التي يمر العراق يشكل اغفالاً مخالف للسمو الموضوعي للدستور وهذا معناه أن رئيس الوزراء العراقي لا يستطيع ممارسة هذه الصلاحية بالاستناد إلى نص الدستور كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨^(١١٥) والدستور المصري لسنة ١٩٧١^(١١٦) الملغى إلا بصور تشريع ينظم هذه الصلاحية وقد لا يتضمن هذا التشريع منح رئيس الوزراء ممارسة صلاحيات تشريعية وإصدار قرارات لها قوة القانون، كذلك نجد أن المادة (٦١/تاسعاً/ج) من دستور العراق لا تعطي الحكومة صلاحية إصدار القرارات التي لها قوة القانون لتنفيذ البرنامج الحكومي كما ورد في المادة (٣٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ التي منحت الحكومة الحق بأن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون وبعد أخذ رأي مجلس الدولة، كما ن المادة (٦١/تاسعاً/ج) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م لا تماثل التفويض التشريعي المنصوص عليه في المادة (١٠٨) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م التي اشترطت تحقق حالة الضرورة وظروف الاستثنائية معاً لتفويض رئيس الجمهورية فقط وليس رئيس الوزراء والوزراء صلاحية إصدار قرارات لها قوة القوانين وبأغلبية خاصة ولمدة محدودة وتخضع لموافقة مجلس الشعب^(١١٧) وكذلك نلاحظ من إجراء المقارنة بين المادة (١٠٨) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م والمادة (٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م أن المادة (١٠٨) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م قد اشترطت أغلبية خاصة لتفويض رئيس الجمهورية وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب كافة وليس أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين عند التصويت على التفويض حيث يعكس هذا

الشرط أهمية هذا النوع من التفويض ويجعل من إجراءات منحه لرئيس الجمهورية ليس بالأمر السهل لما يترتب عليه من نزول البرلمان عن بعض اختصاصاته للحكومة لكي تمارسها نيابة عنه وفي حضوره^(١١٨) في حين لم تعطي المحكمة الاتحادية العليا نفس الأهمية والخطورة عند تفسير أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من المادة (٦١/تاسعاً) من دستور ٢٠٠٥م حيث فسرتها بموجب قرارها التفسيري المرقم (٢٧٨/ت/٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١٢/٦ بناءً على طلب مجلس النواب بأن الاغلبية المقصودة بالفقرة آفة الذكر هي اغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين يعد النصاب متحققاً لانعقاد الجلسة المنصوص عليها في المادة (٥٩) من الدستور وبررت المحكمة تفسيرها بالقول لأن المشرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافة لنص على ذلك كما هو وارد في الفقرة (أولاً) من المادة (٧٠) والفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور^(١١٩)، أما فيما يتعلق برئيس الجمهورية في العراق فنلاحظ أن دستور ٢٠٠٥ لم ينظم اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التفويضية بنص صريح ولعل ذلك يعود من وجهة نظرنا إلى الظروف السياسية والتاريخية التي مر بها العراق قبل ٢٠٠٣م وتفرد رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) بممارسة صلاحيات تشريعية واسعة من خلال إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون من خلال ترأسه لمجلس قيادة الثورة (المنحل) الذي يمارس السلطتين التنفيذية والتشريعية في آن واحد مما أدى ذلك إلى خلق حالة من تركيز السلطة والاستبداد ولذلك لم يكن رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة الذي يتولى مباشرة السلطة التنفيذية بنفسه أو بواسطة مجلس الوزراء بحاجة إلى تفويض لممارسة الاختصاص التشريعي لكونه كان يملك الاختصاص التشريعي ومارسه في حالة الظروف الاعتيادية والاستثنائية^(١٢٠).

ومما تقدم فإن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥م لا يمكنه إصدار اللوائح التفويضية أو القرارات التي لها قوة القانون لانعدام السند الدستوري الذي يجيز التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وأن أي تفويض يصدر من مجلس النواب العراقي في ظل الوضع الدستوري الحالي يعتبر تسليماً من ممارسة الاختصاص التشريعي وخرقاً للدستور، إلا أن ذلك لا يمنع من تعديل الدستور مستقبلاً فينظم ممارسة السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التفويضية تحسباً لمواجهة الظروف الاستثنائية غير المتوقعة التي تواجه البلاد لكن ضمن حدود ضيقة وضوابط وقيود توضع في نصوص الدستور^(١٢١).

المطلب الثاني

مرحلة رجحان النطاق التشريعي للائحة

The second requirement

The preponderance of the scope of the regulation over the law

أما المرحلة الثانية : فهي تشهد تطور خطير في علاقة القانون باللائحة وخصوصاً في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨م لعدة أسباب وأبرزها سياسية متمثلة بتناحر الأحزاب السياسية داخل الجمعية الوطنية والحكومات الائتلافية الضعيفة، وتعدد الاقليات البرلمانية وصعوبة تشكيل حكومات أغلبية سياسية قوية مما أدى إلى اضعاف السلطة التنفيذية وعدم استقرار الوزارات وسوء الحياة السياسية في فرنسا التي تأثرت بحصول حرب أهلية، حيث أدت تطور الاحداث السياسية إلى استقالة حكومة (فلمان) وتعيين الجنرال (ديغول) رئيساً للحكومة، الذي أدخل تغييرات في النظام الدستوري لتقوية السلطة التنفيذية بما في ذلك انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب وإجراء تغييرات على قانون الانتخابات الذي سمح بصعود اغلبية سياسية في البرلمان بعد العمل بدستور ١٩٥٨م حيث ترشحت اغلبية برلمانية من الحزب الديغولي وحقق نوع من الاستقرار السياسي، حيث أصبح رئيس الجمهورية بعد تعديل المادة (٦) و(٧) من الدستور من الأهمية التي تمنحه الشرعية الشعبية الممثلة للأمة بما يمكنه أن يتجاوز شرعية البرلمان التي تعادل تسع ما لشرعية الجمهورية بالمقابل وأصبحت مؤسسة الرئاسة من أهم المؤسسات من خلال الاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية حيث بدأت رجحان كفة السلطة التنفيذية مجدداً على سلطة البرلمان واختصاصاته التشريعية^(١٢٢) حيث أدت هذه التغييرات السياسية إلى تغييرات دستورية أثرت على توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ ساعدت هذه التغييرات على بروز ظاهرة الاغفال التشريعي إلى السطح عندما بدأت السلطة التنفيذية تمارس اختصاصات تشريعية أصيلة مستمدة من الدستور مباشرة حيث تم تحديد الاختصاص التشريعي في البرلمان الفرنسي بمواضيع معينة تحت ما يعرف بالاختصاص المحجوز للبرلمان إذ لم يعد للبرلمان اختصاص مطلق في التشريع أو ممارسة أي عمل حكومي كان يدعي لنفسه ممارسته في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة وفي المقابل تحررت الحكومة من وصاية البرلمان وبدأت تمارس اختصاص تشريعي أصيل مقابل اختصاص تشريعي محدد لبرلمان وقد عبر الفقيه (دوفرجه) عن هذا الوضع الجديد بأن الفصل بين السلطات غير متساو، وعده تسلسل بين السلطات وليس فصلاً

بينها، في حين اعتبره، الفقيه (بيردو) بأنه فصلاً غير تام يعطي فاعليه وتأثيراً لرئيس الدولة والحكومة على حساب تأثير وفاعلية البرلمان في حين ذهب الدكتور محسن خليل إلى أن هذا الوضع يشكل اختلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات وتركيز السلطة بيد الهيئة التنفيذية^(١٢٣)، أما من وجهة نظرنا المتواضعة نجد أن إعادة تقسيم وظائف الدولة في دستور ١٩٥٨م قد أخل بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي إلا أن هذا الفصل ظل قائماً مع تحديد لسلطات البرلمان في المادة (٣٤) من الدستور التي حددت المجال التشريعي للبرلمان الفرنسي بمواضيع معينة وترك ما عدا ذلك للسلطة التنفيذية فأصبح الاختصاص التشريعي للبرلمان هو الاستثناء والاختصاص التشريعي للحكومة هو الأصل وهذا من شأنه زعزعة العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة وإهدار بعض خصائصها التقليدية، فالمادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م نصت على اعتبار المواضيع التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية، ولم يقتصر الأمر على ذلك فحسب وإنما اجازت المادة (٣٨) من الدستور أن تتدخل الحكومة في اختصاص البرلمان المحجوز لتشريع قوانين تدخل في اختصاص أو نطاق البرلمان وبأذن من البرلمان لتنفيذ برامجها إضافة للصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية استناداً للمادة (١٦) من نفس الدستور، كذلك نجد أن تحديد اختصاص البرلمان يمثل ابتكار غير مسبق دستورياً لأن تحديد اختصاص البرلمان يعني تحديد إرادة منتخبة وهذا يتجافى مع الإرادة العامة التي لا تقبل التحديد بطبيعتها^(١٢٤) إن هذا التغيير الدستوري الذي طرأ على مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات بينها كان له أسبابه السياسية كما ذكرنا والتاريخية والقانونية والصراع بين هيمنة البرلمان وهيمنة الحكومة وبالنتيجة كان لتفرد البرلمان بالتشريع واغفاله لجوانب مهمة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في فرنسا دور مهم لمحاولة السلطة التنفيذية انتزاع المبادرة والاختصاص التشريعي لاسباب عملية تتعلق بسرعة مواجهة الحروب والظروف الطارئة ولكونها أقدر أمنياً على حل المشاكل التي تواجه الحكومة وبسبب تلكؤ البرلمان لاعتبارات سياسية عن معالجة بعض المشاكل تشريعياً، حيث سبب الفراغ التشريعي أو الاغفال المتعمد من جانب البرلمان لبعض المواضيع مبرراً يدخل ضمن المبررات والأسباب القانونية والتاريخية التي انتهت بالوضع الدستوري المعروف في دستور ١٩٥٨م، فتأخر البرلمان في إصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ برامج الحكومة السياسية والازمة السياسية في فرنسا بعد احتلال الجزائر دفعها لإقرار نص دستوري يخوله بالتدخل لإصدار تشريعاته اللازمة لتنفيذ برامجها والتحرر من وصاية البرلمان والإجراءات الطويلة في التشريع حتى في المواضيع التي تدخل في نطق القوانين المحجوزة

للبرلمان ولم يكتفي المشرع الدستوري بذلك حيث تسبب تعطيل البرلمان لاقرار القوانين المالية المهمة لعمل الحكومة لمدة تزيد عن (٧٠) يوم إلى تدخل الحكومة لاقرار هذه القوانين عن طريق أمر تشريعي إضافة لأولوية مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة في أعمال مجلسي الجمعية الوطنية الفرنسية استناداً للمادة (٤٧) من دستور ١٩٥٨^(١٢٥) فصراع السلطتين للهيمنة على الوظيفة التشريعية بمبررات عملية تارة وفلسفية تارة أخرى أفرزت النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي الذي جاء به دستور ١٩٥٨م فجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي مع ترجيح كفة رئيس السلطة التنفيذية على البرلمان فالرئيس (يسود ويحكم) مع وجود مرونة وتعاون في العلاقة ما بين السلطتين^(١٢٦).

ولذلك أطلق جانب من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الاستاذ موريس دوفرليه (Maurice Duverger) على النظام البرلماني المتطور بالنظام شبه الرئاسي، في حين ذهب الاستاذ (هوريو) لتبرير الاخذ بهذا النظام برغبة السلطة التأسيسية لوضع حد نهائي لظاهرة تحول السيادة الوطنية إلى سيادة برلمانية وتحديد مركز الفاعلية في الدولة برئيس الجمهورية والوزراء، كما ذهب إلى وصف البرلمان بكونه عقلاني متطرف وهذا من شأنه ايقاف الإرادة أو المشيئة البرلمانية^(١٢٧).

الخاتمة

Conclusion

وفي خاتمة بحثنا هذا توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

أولاً : النتائج (Results) :

١. فقدان مبدأ الانفراد التشريعي حدته فلم يعد الاختصاص التشريعي اختصاصاً تشريعياً مطلقاً إلى السلطة التشريعية وإنما بدأ ينحسر هذا المبدأ تدريجياً لصالح السلطة التنفيذية.
٢. إن انحسار مبدأ الانفراد التشريعي معناه تغيير النطاق التشريعي لكل من البرلمان والحكومة نتيجة لتغيير قواعد توزيع الاختصاص فلم يعد يتطابق الاختصاص العضوي والوظيفي للهيئتين التشريعية والتنفيذية عندما بدأت الحكومة تمارس دوراً تشريعياً تتداخل مع الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية، بل تعدى ذلك في بعض الأحيان حصر الوظيفة التشريعية للبرلمان بمواضيع محددة وترك ما عدا ذلك من اختصاص اللائحة التي تصدرها الحكومة.
٣. إن تغير قواعد توزيع الاختصاص جاء نتيجة حتمية لتطور العلاقة بين القانون واللائحة من شكلها التقليدي إلى شكلها الحديث الذي يعطي للحكومة مساحة تشريعية واسعة على حساب البرلمان الذي أصبح اختصاصه استثنائياً في مجال التشريع.
٤. إن تطور العلاقة بين القانون واللائحة جاء نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية طرأت على العالم بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية ألفت ظلالها على الحياة السياسية والدستورية في بعض الدول كفرنسا، كما ساعد تسلب البرلمان من اختصاصه التشريعي والافراط في العمومية والإحالة التشريعية والتفويض التشريعي على خلاف قواعد الدستور إلى تنامي دور الحكومة التشريعي لمبررات عملية ونظرية نادى بها المناصرون لتوسيع دور الحكومة اللائحي.

ثانياً : التوصيات (Recommendations) :

١. إن العملية التشريعية عملية مركبة وهي ليست مقتصرة على السلطة التشريعية وإنما على أطراف أخرى كالحكومة والجهات التقنية لصناعة التشريع والرأي العام ومنظمات

المجتمع المدني وهذا يقتضي إشراك هذه الجهات في هذه العملية وعدم تجاهل أدوارها حتى وإن كانت استشارية.

٢. ضرورة منح الحكومة المجال التشريعي اللائحي لمواجهة بعض الضرورات العملية كحالات الحروب والكوارث والأوبئة وشحة الموارد المالية مع إخضاع هذا الاختصاص التشريعي للرقابة القضائية والبرلمانية حسب ظروف إصدار هذه اللوائح (الأنظمة) أي الظروف العادية والاستثنائية.

٣. لا نؤيد تحديد مجال البرلمان التشريعي بمواضيع معينة ترد في الدستور على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك إلى الاختصاص اللائحي كما فعل المشرع الفرنسي في المواد (٣٤) و(٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وإنما نقترح منح الحكومة اختصاصاً تشريعياً استثنائياً في حالات محددة كلوائح الضرورة لمجابهة الظروف غير العادية أو إصدار التشريعات المالية المتعلقة بالموازنة في حال إخفاق البرلمان في إقرارها خلال مدة محددة، بمعنى آخر إن الاختصاص الأصلي بالتشريع يكون للبرلمان في كافة المواضيع باستثناء المواضيع التي منح فيها الدستور رخصة لمباشرة الإدارة اختصاصاً لائحياً وتبقى اللائحة استثناء في جميع الأحوال لا يتم الركون إليها إلا عند تحقيق شروط اللجوء إليها المحددة بالدستور.

٤. إن زيادة النطاق اللائحي للسلطة التنفيذية معناه تحررها من تبعيتها للسلطة التشريعية وهذا يتلاءم بشكل أكبر في الأنظمة السياسية المختلطة حيث حقق ذلك نجاحاً واستقراراً سياسياً وبقاء للوزارات أكبر فترة في سدة الحكم كما هو الحال في فرنسا، وهذا لا يمكن اتباعه في النظام البرلماني من وجهة نظرنا لذا ندعو المشرع إلى عقلنة البرلمان وإجراء التوازن في توزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والحكومة بالشكل الذي لا يخل بالاختصاص الأصلي بالتشريع المنعقد للبرلمان وبنفس الوقت يضمن عدم تقييد الحكومة وتبعيتها إلى السلطة التشريعية بجانب رقابة قضائية فعالة.

الهوامش

Notes

- ^١ ينظر : د. عبدالمجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص٢٠٧؛ كذلك ينظر : د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة، ط١، دار الشروق، ١٩٩٩، ص٣٩٩؛ وكذلك ينظر : د. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٤٨.
- ^٢ ينظر : د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص٦١.
- ^٣ ينظر : خالد بالجيلالي، الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد (٦)، جوان، ٢٠١٧، ص٧٥، متاح على الموقع الإلكتروني: www.dspace.iniv-msila.zd.
- ^٤ ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية والعالم العربي، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٥، ص٤٠٨، كذلك تنظر الفقرة (٤) من المادة (٣٤) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨.
- ^٥ ينظر : د. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، بحث منشور في موقع منشورات قانونية، إرشيف رقمي، بتاريخ ٨/يونيو/٢٠٢٠ على الموقع الإلكتروني: www.monshurat.org.
- ^٦ تنظر المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، المحامي سمير الششناوي، دستور الجمهورية الفرنسية، ط١، مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٢٩.
- ^٧ المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ^٨ المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ^٩ ينظر : د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٢ و ص٢٧ و ص٢٨.
- ^{١٠} ينظر : د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص١٦٥.
- ^{١١} ينظر : د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص١٢٢ و ص١٢٣.
- ^{١٢} نصت المادة (٤٢) الفقرة (أ) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ (المُلغى) على ما يأتي (إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون) ونصت الفقرة (ب) من نفس المادة على أن (إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة) حيث نلاحظ أن الدستور المذكور قد ركز الاختصاص التشريعي والتنفيذي في سلطة واحدة.
- ^{١٣} تنظر المواد (٥١) و(٥٢) و(٥٣) من دستور العراق لعام ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى).
- ^{١٤} ينظر : د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص٢٦٧.

- ^{١٥} ينظر : د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص ٢٨١.
- ^{١٦} ينظر : د. منذر الشاوي، دولة القانون، المصدر السابق، ص ٦٤.
- ^{١٧} نقلاً عن الدكتور منذر الشاوي، دولة القانون، المصدر السابق، ص ٦٤ و ص ٦٥.
- ^{١٨} ينظر : د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المصدر السابق، ص ١٢١.
- ^{١٩} ينظر : د. عبد المجيد إبراهيم سليم، المصدر السابق، ص ٤٩٩ و ص ٥٠٠.
- ^{٢٠} المواد (١٤٤، ١٤٥) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م.
- ^{٢١} المواد (١٧٠، ١٧٢) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.
- ^{٢٢} المادة (٦٢/أ) من القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥م، والمادة (٦٢/ب) من دستور سنة ١٩٧٠م المؤقت، والمادة (٨٠/ثالثاً) من دستور ٢٠٠٥م النافذ.
- ^{٢٣} لمزيد من التفصيل حول تفضيل مصطلح (اللائحة) أم (النظام) ينظر : د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، دار الميناء للطباعة، ٢٠٠٣، ص ٢٠ وما بعدها.
- ^{٢٤} ينظر : د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، تكوينها واختصاصاتها، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، دار الحماني للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٣.
- ^{٢٥} ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٢٦.
- ^{٢٦} ينظر : د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظام الحكم والإدارة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٣٤٠.
- ^{٢٧} ينظر : د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧ / ص ٤٤٠.
- ^{٢٨} ينظر : د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ١٩٩٣، ص ٤٥٣، ولمزيد من التفصيل حول المعيار الشكلي والموضوعي انظر د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٢٦ وما بعدها.
- ^{٢٩} نصت المادة (الثالثة) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في عام ١٧٨٩م على أنه (الأمة هي مصدر كل سيادة ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبارها صادرة منها).
- ^{٣٠} نصت المادة (الثالثة) من مقدمة الباب الأول من دستور ١٧٩١م على أن (السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا للتنازل عنها ولا للتملك بالتقادم وهي ملك الأمة، وأن الأمة هي مصدر جميع السلطات).
- ^{٣١} ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام، المصدر السابق، ص ٨٧.
- ^{٣٢} نصت المادة (السادسة) منه على أن (الوظيفة التشريعية تقع على الجمعية الوطنية التشريعية وحدها، بينما تقع الوظيفة التنفيذية على الملك والوزراء).
- ^{٣٣} نصت المادة (١٣) منه على أن (الجمعية الوطنية تقرر القوانين وحدها ولا تملك تفويض هذا الحق).
- ^{٣٤} ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١١١.

^{٣٥} نصت المادة (١٤) منه على أن (للملك حق إصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ القوانين واللازمة لأمن الدولة إذ ما تعرضت سلامتها للخطر).

^{٣٦} لمزيد من التفصيل ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١١٤ و ص ١١٥.

^{٣٧} ينظر : د. مجيد حميد العنكي، المدخل إلى دراسة النظام القانوني الإنكليزي، منشورات الدائرة القانونية بوزارة العدل، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٨.

^{٣٨} ينظر : سمير الششتاوي، دستور الولايات المتحدة الامريكية، ط١، مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٦.

^{٣٩} ينظر : سمير الششتاوي، المصدر أعلاه، ص ٢٥.

^{٤٠} ينظر : د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٦٧ و ص ١٦٨.

^{٤١} ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٦٣.

^{٤٢} ينظر : الموقع الإلكتروني www.skynewsarabia.com، تأريخ الزيارة ٢٠١٧/٦/١.

^{٤٣} ينظر : الموقع الإلكتروني www.b.b.c.com/Arabic، تأريخ الزيارة ٢٠١٧/٦/١.

^{٤٤} كرس دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨ الرقابة السابقة على دستورية القوانين في المادة (٦١) منه حيث نصت الفقرة (١) منها على أن (يجب أن تعرض على المجلس الدستوري القوانين الاساسية قبل إصدارها ولوائح المجالس البرلمانية قبل تطبيقها ليقرر مدى مطابقتها للدستور) وقضت الفقرة (٢) من نفس المادة على أن (ويجوز أن يعرض رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري لنفس الغرض)، وفقاً للنص المتقدم فإن دستور الجمهورية الخامسة اقر الرقابة السابقة على دستورية القوانين قبل إصدارها بشكل وجوبي بالنسبة للقوانين الاساسية ولوائح المجالس البرلمانية وجوازية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين، ويبدو أنه لم يكن في طموح واضعي الدستور أن يكون المجلس الدستوري محكمة دستورية على غرار المحكمة العليا الامريكية، إلا أن التعديل الذي جرى على الدستور في ٢٣/يوليو/٢٠٠٨ سمح بالرقابة اللاحقة على القوانين الصادرة عن طريق ما يعرف (المسألة الأولية الدستورية) عندما يحتج أثناء نظر دعوى أمام القضاء بأن هناك نصاً تشريعياً يشكل اعتداء على الحقوق والحريات التي كفلها الدستور وبناءً على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض على أن ينظم ذلك بموجب قانون أساسي، ينظر : د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٣١ و ص ٢٣٢.

^{٤٥} نصت المادة (السادسة) من اعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩م على أن (أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة ولكل مواطن الحق في أن يساهموا مباشرة أو بواسطة ممثلهم في صياغته.... ينظر : د. حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة، تحليل ووثائق، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ملحق رقم (١)، ص ١٢٤.

^{٤٦} نصت المادة (١١) من قانون تنظيم القضاء الصادر عام ١٧٩٠م على منع المحاكم من الاشتراك بصورة مباشرة أو غير مباشرة في ممارسة السلطة التشريعية أو تعرقل قراراتها أو توقف نفاذها، كذلك ذهبت المادة

- (١٢٧) عقوبات إلى تأييم القضاة الذين يتدخلون في عمل السلطة التشريعية سواء بإيجاد لوائح تتضمن أحكام تشريعية أو بمنع أو إيقاف قانون أو أكثر أو بالتداول، ولمزيد من التفصيل انظر : د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٥٦.
- ^{٤٧} نصت المادة (٢٣) من دستور مصر لسنة ١٩٢٣م على أن (جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين في الدستور) وهنا نلاحظ أن الدستور قد تأثر بنظرية سيادة الأمة عندما اعتبرها هي مصدر السلطات.
- ^{٤٨} نصت المادة (٣) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م على أن (السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات يمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور).
- ^{٤٩} نصت المادة (٤) من دستور مصر ٢٠١٤م على أن (السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات...الخ).
- ^{٥٠} المادة (٢٤) من دستور مصر لسنة ١٩٢٣م.
- ^{٥١} المادة (٨٦) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م.
- ^{٥٢} المادة (١٠١) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.
- ^{٥٣} للإطلاع على أحكام القضاء الإداري المصري بهذا الخصوص ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص٢٤٨ وما بعدها.
- ^{٥٤} ولمزيد من التفصيل حول الموضوعات التي اخرجها المشرع الدستوري من نطاق التشريع والموضوعات التي خص المشرع تنظيمها حصراً أي الاختصاص المحجوز للمشرع ونطاق اللائحة في دستور مصر لسنة ١٩٧١م. ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص٢٥٤ وما بعدها.
- ^{٥٥} المادة (٢٨) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م.
- ^{٥٦} المادة (١/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م.
- ^{٥٧} ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٦٧.
- ^{٥٨} المادة (٦١) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٦٣م.
- ^{٥٩} المادة (٦٣) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٦٣م.
- ^{٦٠} المادة (٦٩/ب) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٦٣م.
- ^{٦١} ينظر : د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص٢٤٤ و٢٥٣.
- ^{٦٢} المادة (٥/ج) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٦٨م، تم تعديل هذه المادة بموجب التعديل الرابع في ٢٤/كانون الأول عام ١٩٦٩م لمزيد من التفصيل انظر : د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، ط٢، بغداد، ٢٠٠٧، ص٤٠٠ و٤٠٧، كذلك انظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص٦٨.
- ^{٦٣} المادة (٤٢/أ) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠م (الملغى).

^{٦٤} المادة (٦١) الفقرة (ب) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠م التي تم استحداثها بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٥٦٧) في ١٩٧٣/٧/٨. ينظر : القاضي وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية للفترة من ١٩٢٥ ولغاية عام ٢٠٠٤، بدون مكان طبع، بدون سنة طبع، ص ١٤٤، وكذلك ينظر : د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، ٢٠٠٤، ص ١٢٨ وما بعدها.

^{٦٥} ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٦٩.

^{٦٦} ينظر : د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص ٣١٤ و ص ٣١٧ و ص ٣١٩، لمزيد من التفصيل ينظر : د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفيدرالية)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٥٠ وما بعدها.

^{٦٧} نصت المادة (٤٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على أن (تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أسس مبدأ الفصل بين السلطات).

^{٦٨} نصت المادة (٦١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على أن (يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً : تشريع القوانين الاتحادية).

^{٦٩} نصت المادة (٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م على أنه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : ثالثاً : إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

^{٧٠} ينظر : د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط١، موسوعة الثقافة القانونية (١)، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٦١ و ص ٦٢.

^{٧١} ينظر : د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٢١٩-٢٢٠.

^{٧٢} اللوائح المستقلة : هي اللوائح التي تصدرها الإدارة دون الاستناد إلى نص سابق يمنحها حق إصدارها وتعد بمثابة تشريع فرعي أو ثانوي إلى جانب التشريع العادي الصادر من السلطة التشريعية، د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١٢٥، كذلك ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ١٨٤.

^{٧٣} منها حكم مجلس الدولة عام ١٩٠٦م في قضية (Babin) الذي أقر بحق الإدارة في تعديل الوضع القانوني للموظفين بواسطة لوائح تنظيمية شريطة عدم تعارض هذه اللوائح مع القوانين القائمة، وحكمه في مايو ١٩٣٨م في قضية (Caisse Primaire) الذي اعتبر مرفق التأمينات الاجتماعية مرفقاً عاماً وامتلاك الإدارة حق تنظيمه من خلال إصدار اللوائح اللازمة لذلك، ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١٢٩.

^{٧٤} لمزيد من التفصيل ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١٩٩.

^{٧٥} في ظل دستور مصر لعام ١٩٢٣م ورد النص على اللوائح التنفيذية في المادة (٣٧) منه واللوائح التنظيمية في المادة (٤٤) منه ولوائح الضرورة في المادة (٤١) منه، ولم يتطرق إلى حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط، ولذلك نكر جانب من الفقه حق الملك في إصدار لوائح الضبط لما يترتب عليها من تقييد للحقوق والحريات العامة والتي يجب أن لا تقيد إلا بقانون، وأن لا يسمح للائحة بتقييد القانون إلا بموجب تفويض أو إنابة تشريعية في حين ذهب جانب آخر إلى حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط استناداً للعرف الدستوري، واستناداً لتفسير المادة (٤٤) من الدستور نفسه التي أعطت للملك حق ترتيب المصالح العامة وهذا

- يخوله إصدار لوائح مصلحية أو بوليسية، لمزيد من التفصيل ينظر : د.عبدالعظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ٢٧٧ وما بعدها.
- ^{٧٦} المواد (١٤٥) و(١٤٦) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م اللاتي منحتا رئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح المستقلة مع عدم جواز تفويض إصدار هذه اللوائح للغير.
- ^{٧٧} المادة (١٧١) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.
- ^{٧٨} المادة (١٧٢) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.
- ^{٧٩} المادة (١٧٠) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.
- ^{٨٠} ولعدم وجود نص يخول السلطة التنفيذية إصدار اللوائح المستقلة أصدر المشرع القانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٣٣م الخاص بتشكيل الوزارات والتي خول بموجبها الحكومة سلطة إصدار الانظمة التي تبين تشكيلات الوزارات وهيكلها وملاكها وسلم الرواتب والدرجات وغيرها من التفاصيل حيث نصت المادة الأولى منه على أن (للحكومة إصدار نظام لكل وزارة يُبين تشكيلاتها والدوائر التابعة لها وواجباتها وكيفية قيام الموظفين بتلك الوجبات).
- ^{٨١} ينظر : د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص ٦٠، كذلك ينظر : د. إحسان حميد المفرجي، ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص ٣٣٢، كذلك ينظر : د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٩٢.
- ^{٨٢} نصت المادة (٤٢) من دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى) على أن (يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات التالية : -إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون).
- ^{٨٣} وردت بعض النصوص في دستور ١٩٧٠م تشير إلى صلاحية رئيس الجمهورية بالإشراف على المرافق العامة وتوجيه أعمال الوزارات ورعاية حقوق وحرريات المواطنين دون أن تنص على صلاحية رئيس الجمهورية بإصدار أنظمة مستقلة للضبط أو إنشاء وتنظيم المرافق العامة، تنظر : المادة (٥٧) الفقرات (أ) و(ج) و(ط) من دستور ١٩٧٠م المؤقت (المُلغى).
- ^{٨٤} المادة (٨٠/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.
- ^{٨٥} المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.
- ^{٨٦} ينظر : د. ماهر صالح علاوي الجبوري، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠، ص ١٨٨.
- ^{٨٧} ينظر : د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط ٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤، ص ٣٢.
- ^{٨٨} ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ١٣٦ و ١٣٧.
- ^{٨٩} تعد نظرية الضرورة أساس السلطة اللائحية الاستثنائية وهي عبارة عن نظام قانوني نشأ لمواجهة حالات غير عادية ذات طبيعة استثنائية، وقد تبنت الدساتير الألمانية نظرية الضرورة التي تقوم على فلسفة أن الدولة هي من أوجدت القانون لتحقيق مصالحها وبالتالي فإن ذلك يبرر خروجها عن القانون إذا كان تحقيق هذه المصالح يتنافى مع احكامه، لأن القانون هو وسيلة وليس غاية لحماية مصالح الجماعة ولذلك فإن من حق السلطة التنفيذية إصدار لوائح تتضمن تدابير لمعالجة حالات طارئة عاجلة هي تدخل أصلاً في اختصاص السلطة التشريعية

- لمزيد من التفصيل ينظر : د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١٦، ص٥١.
- ^{٩٠} لمزيد من التفصيل والإطلاع على موقف القضاء الفرنسي وتطبيقاته لنظرية الضرورة ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص١٣٧ وما بعدها.
- ^{٩١} لمزيد من التفصيل ينظر : د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، المصدر السابق، ص٧٠ وما بعدها.
- ^{٩٢} المواد (٧٤) و(١٤٧) و(١٤٨) ولمزيد من التفصيل ينظر : د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية، دستور ١٩٧١ - ٢٠١٢، التعديل الدستوري ٢٠١٤، دراسة مقارنة بالدول الديمقراطية ذات النظام المختلط، فرنسا، البرتغال، بولندا، سلوفينيا وغيرها من الدول، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص٤٦٦ وما بعدها وص٤٨٨ وما بعدها.
- ^{٩٣} المواد (١٥٤) و(١٥٦) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م ولمزيد من التفصيل ينظر : د. سامر عبد الحميد العوضي، المصدر السابق، ص٣٧، وكذلك ينظر : د. ماجد ممدوح شبيطة، المصدر السابق، ص٤٨٥ وما بعدها.
- ^{٩٤} المادة (٤٢/أ) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠م الملغى.
- ^{٩٥} المادة (٤٣/ب) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠م الملغى.
- ^{٩٦} المادة (٣/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م.
- ^{٩٧} نشر في الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٧) في أيلول ٢٠٠٤م.
- ^{٩٨} لمزيد من التفصيل ينظر : د. أحمد طلال عبد الحميد البديري، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٣، ص٢٢.
- ^{٩٩} ينظر : د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السنهاوري، بيروت، ٢٠١٥، ص١٧٧.
- ^{١٠٠} لمزيد من التفصيل حول نص المادة (٦١/تاسعاً) من دستور ٢٠٠٥م وآليات الموافقة على اعلان حالة الحرب أو حالة الطوارئ ومدتها وإمكانية تمديدها ورقابة مجلس النواب على الإجراءات المتخذة والنتائج أثناء مدة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ ينظر : د. سمير داود سلمان ود. محمد حسن الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس لوزراء في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهاوري، ٢٠١٦، ص٢٣٠ وما بعدها، كذلك ينظر : د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص٢٢ وص١٢٣، كذلك ينظر : د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهاوري، ٢٠١٦، ص١٧١.
- ^{١٠١} لمزيد من التفصيل ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص١٤٦ وما بعدها.
- ^{١٠٢} ينظر : د. رافع خضر شبر وهدى كامل عبد زيد، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الخامسة، ص١٣٧، كذلك ينظر : د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٨٤.

١٠٣ د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٦٤.

١٠٤ ينظر : د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٨٤.

١٠٥ نقلًا عن د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ٢١٤ وما بعدها و ص ٢٢٥.

١٠٦ المادة (١٠٨) من دستور ١٩٧١م التي نصت على أن (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثي اعضاءه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة 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 المجلس عليها، زال ما كان لها من قوة القانون).

١٠٧ ينظر : د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٢٩، كذلك ينظر : د. ماجد ممدوح شبيطة، المصدر السابق، ص ٤٥٣ وما بعده، كذلك ينظر : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، ٢٠٠٥، ص ٧٨٤ و ص ٨٥٠.

١٠٨ ينظر : د. ماجد محمود شبيطة، المصدر السابق، ص ٤٦٢ و ص ٤٦٣.

١٠٩ المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م.

١١٠ ينظر : د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة الصادق للنشر والتوزيع، بابل، ٢٠١٥، ص ٢٩.

١١١ ينظر : د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل والغاء القانون، بحث منشور في موقع شبكة الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ص ٢، www.fedrs.com ليوم ٢٠١٧/٦/١٦ الوقت : ١١ مساءً.

١١٢ يمارس مجلس النواب العراقي جملة من الاختصاصات إضافة إلى تشريع القوانين الاتحادية وهذه الاختصاصات الاخرى تتطلب إصدار قرارات برلمانية لا ترقى إلى مستوى القانون تراجع المادة (٦١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م وكذلك المواد (١١٠) و(١١٤) من الدستور نفسه.

١١٣ ينظر : د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ١٢٢ و ص ١٢٣.

١١٤ ينظر : د. محمود خلف الجبوري، المصدر السابق، ص ٤٥.

١١٥ المادة (١٦) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م.

١١٦ المواد (٧٤) و(١٤٧) و(١٤٨) من دستور مصر لسنة ١٩٧١م والمادة (١٥٦) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤م.

١١٧ لمزيد من التفصيل ينظر : د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، المصدر السابق، ص ٩١ وما بعدها.

١١٨ ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ٣١٠.

١١٩ ينظر : د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، المصدر السابق، ص ١٠٦.

١٢٠ المواد (٣٨) و(٤٢/أ) و(٥٦) و(٥٧) من دستور العراق المؤقت الملغى ينظر : وائل عبد اللطيف، المصدر السابق، ص ٢٨ و ص ١٣٠ و ص ١٣٥ و ص ١٣٦ و ص ١٣٧ و ص ١٤١ وما بعدها، وحول التعديلات التي طرأت على الدستور المذكور ينظر : د. رعد ناجي الجدة، المصدر السابق، ص ١٢٨ وما بعدها.

١٢١ ينظر : إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد الثامن، ص ٤٩، على الموقع الإلكتروني www.iasj.net ليوم ٢٠١٧/٦/١٥.

١٢٢ ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ٣١٩ وما بعدها، كذلك ينظر : د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٥، ص ١٧.

١٢٣ ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر السابق، ص ٣٤٩.

١٢٤ ينظر : د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة نشأته وتفصيله ومستقبله للحريات العامة، المصدر السابق، ص ٦٨.

١٢٥ جدير بالإشارة إليه أن ظاهرة تحديد المجال التشريعي للبرلمان استقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة المقتبسة من دستور ١٩٥٨م الفرنسي ومنها دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦م حيث حدد مجالات التشريع في المادة (١٢٢) منه، لمزيد من التفصيل ينظر : رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة فنتوري (قسنطينية)، ٢٠٠٦، ص ٢٤.

١٢٦ ينظر : د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٩.

١٢٧ ينظر : سعدي فرحان، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ عام ١٩٦٣، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢، ص ١٣ و ص ١٨.

المصادر

References

أولاً : الكتب القانونية العامة :

- I. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، ٢٠٠٥.
- II. د. إحسان حميد المبرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، ط٢، بغداد، ٢٠٠٧.
- III. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- IV. د. أحمد طلال عبد الحميد البديري، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، ط١، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، ٢٠١٣.
- V. د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة، ط١، دار الشروق، ١٩٩٩.
- VI. د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، بدون دار نشر، ٢٠٠٥.
- VII. د. حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة، تحليل ووثائق، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- VIII. د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- IX. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- X. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
- XI. د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- XII. د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، ٢٠٠٤.
- XIII. د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٣.
- XIV. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي والإسلامي، تكوينها واختصاصاتها، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧.
- XV. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظام الحكم والإدارة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢.

- .XVI** المحامي سمير الششتاوي، دستور الجمهورية الفرنسية، ط١، مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
- .XVII** سمير الششتاوي، دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ط١، مركز العدالة للمحاماة والاستشارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
- .XVIII** د. سمير داود سلمان ود. محمد حسن الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس لوزراء في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦.
- .XIX** د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- .XX** د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- .XXI** د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة لتطور العلاقة بينهما في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية والعالم العربي، بدون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٥.
- .XXII** د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.
- .XXIII** د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠١٥.
- .XXIV** د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦.
- .XXV** د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة الصادق للنشر والتوزيع، بابل، ٢٠١٥.
- .XXVI** د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
- .XXVII** د. علي هادي حميدي الشكراوي ود. إسماعيل صعصاع غيدان البديري، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- .XXVIII** د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، ابتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
- .XXIX** د. عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- .XXX** د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط١، موسوعة الثقافة القانونية (١)، بغداد، ٢٠٠٨.
- .XXXI** د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- .XXXII** د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف في الاسكندرية، ٢٠٠٥.

- .XXXIII** د. ماجد ممدوح شبيطة، سلطات رئيس الجمهورية في الدساتير المصرية، دستور ١٩٧١ - ٢٠١٢، التعديل الدستوري ٢٠١٤، دراسة مقارنة بالدول الديمقراطية ذات النظام المختلط، فرنسا، البرتغال، بولندا، سلوفينيا وغيرها من الدول، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- .XXXIV** د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
- .XXXV** د. مجيد حميد العنبيكي، المدخل إلى دراسة النظام القانوني الإنكليزي، منشورات الدائرة القانونية بوزارة العدل، بغداد، ١٩٩٠.
- .XXXVI** د. منذر الشاوي، دولة القانون، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
- .XXXVII** د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- .XXXVIII** د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفيدرالية)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
- .XXXIX** د. وائل عبد اللطيف الفضل، دساتير الدولة العراقية للفترة من ١٩٢٥ ولغاية عام ٢٠٠٤، بغداد، ٢٠٠٤.
- .XL** د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، دار الميناء للطباعة، ٢٠٠٣.
- .XLI** د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

ثانياً : الرسائل الجامعية :

- .I** رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وآثره على السلطة التشريعية في ظل دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة فنتوري (قسططينية)، ٢٠٠٦.
- .II** سعدي فرحان، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ عام ١٩٦٣، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢.

ثالثاً : البحوث القانونية :

- .I** إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد الثامن، ص٤٩، على الموقع الإلكتروني www.iasj.net.
- .II** خالد بالجيلالي، الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد (٦)، جوان، ٢٠١٧.
- .III** د. رافع خضر شير وهند كامل عبد زيد، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (١)، السنة (٥).

- IV.** د. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة القضائية على قصور التنظيم التشريعي، بحث منشور في موقع منشورات قانونية، إرشيف رقمي، بتاريخ ٨/يونيو/٢٠٢٠ على الموقع الإلكتروني: www.monshurat.org.
- V.** د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل و إلغاء القانون، بحث منشور في موقع شبكة الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، www.fedrs.com.
- VI.** د. ماهر صالح علاوي الجبوري، غلط الإدارة البين في تقدير الوقائع، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، ١٩٩٠.
- VII.** د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤.

رابعاً : الدساتير :

- I.** الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩٩.
- II.** الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥.
- III.** الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.
- IV.** القانون الأساس العراقي لسنة ١٩٢٥.
- V.** الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.
- VI.** الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦.
- VII.** الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- VIII.** الدستور المصري لعام ١٩٦٤.
- IX.** الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ المؤقت (المُلغى).
- X.** الدستور المصري لعام ١٩٧١.
- XI.** دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- XII.** دستور مصر لسنة ٢٠١٢.
- XIII.** دستور مصر لسنة ٢٠١٤.