

التفويض التشريعي والفصل بين السلطات

لقاء مهدي سلمان

كلية التربية الاساسية

Deputation legislative and principle of separation between the authorities**Liqaa Mahdi salman****Faculty of Basic Education****Liqamahdi75@gmail.com****Abstract**

According to the principle of separation between the authorities .legislation is purview of the legislative authority in the state , but the legislative authority may go by deputation of her warrant to the executive authority . because of the increase of the responsibility of the state . or because of the development that happened in all places of life . In addition to the longest period of time that need to legislate from the legislative authority that attorney a kind of treatment that the state go to for treat the necessity of the deputation . The high authority did some of the chorus decisions for that matter and that don't mean interfere in the work of the legislative authority . and that don't consider violation to the principle of separation between authorities because that sequester decisions from the executive authority according to the deputation authority don't consider laws but they are decisions have the power of legislative.

Key words: delegation, executive authority, legislative authority, separation of powers, concentration of power.

المخلص

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية في الدولة, لكن قد تقوم السلطة التشريعية بتفويض صلاحياتها الى السلطة التنفيذية, بسبب ازدياد مسؤوليات الدولة نتيجة للتطور الحاصل في جميع مفاصل الحياة, اضافة الى الفترة الزمنية الطويلة التي يتطلبها سن القوانين من قبل السلطة التشريعية, إذ يعتبر التفويض التشريعي هو نوع من المعالجات التي تلجا اليه الدولة لمعالجة حالات معينة ولفترة زمنية محددة تستدعيها ضرورة التفويض, إذ تقوم السلطة المفوضة بأصدار القرارات اللازمة لهذا الامر, ولا يعتبر هذا تدخل بعمل السلطة التشريعية, كما لا يعتبر خرق لمبدأ الفصل بين السلطات, لان القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية بموجب سلطة التفويض لا تعتبر قوانين وانما هي قرارات لها قوة القانون.

كلمات الدلالة: التفويض, السلطة التنفيذية, السلطة التشريعية, الفصل بين السلطات, تركيز السلطة.

مقدمة

الاساس ان التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية ويجب ان تباشرها بنفسها، بالتالي لا يمكن ان تقوم بهذا العمل اي سلطة اخرى (التنفيذية _ القضائية) كأن تقوم السلطة التنفيذية مثلاً بإصدار القوانين في مجال معين او لأمر معين مهما كان نوعه.

من جانب اخر ان الاختصاصات التشريعية التي تمارسها السلطة التشريعية، ليست حقاً ثابتاً لها، وانما هي وظيفة تمارسها من اجل تنظيم الحياة في الدولة، بسبب اتساع نشاط الدولة في مختلف المجالات، بالتالي اذا ما استوجب ان تقوم الدولة باتخاذ اجراءات معينة من اجل تنظيم عمل معين سواء كان على مستوى الاشخاص او على مستوى المؤسسات ونتيجة لظروف استثنائية معينة، فأنها تتخذها استثناء من الاصل لمعالجة هذه الظروف، ومن هذه الاجراءات هو تفويض السلطة التنفيذية القيام بأعمال السلطة التشريعية في اصدار التشريعات الضرورية وبمقدار الحاجة الى تنظيم العمل الذي يحتاجه التفويض.

اذن التفويض هنا يجب ان لا يتعدى الحدود التي وجد من اجله، سواء كان من اجل معالجة حالة ضرورة او لقيام الدولة بعمل معين نتيجة لاتساع وظائفها او نشاطها، كما يجب ان لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الامر يحتاج منا الى تقسيم هذه الموضوع الى مبحثين، نتناول في المبحث الاول التفويض التشريعي، اما في المبحث الثاني نشرح فيه الفصل بين السلطات.

المبحث الاول التفويض التشريعي

الاصل في نظام الدول جميعها، انه يقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، لكن قد يتطلب معالجة بعض الظروف ان تمنح السلطة التشريعية جزء من صلاحياتها الدستورية الى سلطة اخرى استثناء من هذا المبدأ، ويكون ذلك عن طريق التفويض التشريعي، الذي يكون لفترة ولأعمال معينة، وهو اسلوب معمول به في اغلب الدول، كونه يهدف الى انجاز الاعمال بسرعة في ظل ظروف معينة ويتم ذلك وفقاً للدستور والقانون، وللمبحث في ذلك أكثر نوضح تعريف التفويض التشريعي وشروطه في المطلب الاول، اما في المطلب الثاني نبين طبيعة القرارات التفويضية.

المطلب الاول: تعريف التفويض التشريعي وشروطه

التفويض التشريعي: هو ان تقوم السلطة التشريعية بمنح جزء من صلاحياتها الدستورية الى سلطة اخرى، وفق ما هو منصوص عليه في الدستور وما شرع من قوانين تخص مسألة التفويض، ولبيان ذلك نوضح تعريف التفويض التشريعي في الفرع الاول وشروطه في الفرع الثاني.

الفرع الاول: تعريف التفويض التشريعي

التفويض لغة: فوض: فَوَّضَ إِلَيْهِ الْأَمْرَ: صَيَّرَهُ إِلَيْهِ وَجَعَلَهُ الْحَاكِمُ فِيهِ. وَفِي حَدِيثِ الدُّعَاءِ: فَوَّضْتُ أَمْرِي إِلَيْكَ أَي رَدَدْتُهُ إِلَيْكَ. يُقَالُ: فَوَّضَ أَمْرَهُ إِلَيْهِ إِذَا رَدَّهُ إِلَيْهِ وَجَعَلَهُ الْحَاكِمَ فِيهِ؛ وَمِنْهُ حَدِيثُ الْفَاتِحَةِ، فَوَّضَ إِلَيَّ عَبْدِي (1)، كما قيل على انه مفاوضة مصدر فإوض وجمعها مفاوضات، والمفاوضة تعني المساواة والمشاركة وهي مفاعلة من التفويض (2).

اما التفويض اصطلاحاً: هو عمل يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة او مسائل الى شخص اخر (3)، كما عُرف بأنه: عهد صاحب الاختصاص الاصيل الى شخص اخر او هيئة اخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية او القانونية المقررة لذلك (4)، والتفويض قد يكون تشريعياً او ادارياً، إذ يعرف التفويض التشريعي على انه، تعهد السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية في الحدود التي ينص عليها الدستور، اما التفويض الاداري هو ان يعهد صاحب الاختصاص الاصيل بممارسة جزء من اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى مسؤوليه بشرط ان يسمح القانون بأجراء هذا التفويض وان تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الاداري صاحب الاختصاص الاصيل فهو ليس حقاً شخصياً للرئيس الاداري يتصرف به كيفما يشاء بل وظيفة يمارسها بالشكل الذي نص عليه القانون (5)، كما عُرف بانها اعطاء قسم من الصلاحيات الى موظفي الدولة كي يقوموا بأداء المسؤوليات الادارية المناطة بهم (6)، وباعتقاد الباحث ان التعريف الاخير للتفويض هو تفويض اداري يتعلق فقط بالتعامل الاداري الخاص بطرق ادارة الدولة الموحدة لإدارة الشؤون المحلية .

اما الدستور العراقي لعام 2005، فلم يتضمن اي نص يجيز التفويض التشريعي، ولا نعرف السبب هل هو هدفه دستورية كحال الهفوات الاخرى، ام انه كان يريد شيء من ذلك، صحيح ان التفويض التشريعي هو سلاح ذو حدين فهو من جهة ضرورة ملحة في حالة الضرورة ومعالجة الازمات، ومن جهة اخرى هو اعطاء صلاحيات دستورية حقيقية كانت للسلطة التشريعية لسلطة اخرى استثناءً من مبدأ الفصل بين السلطات، إذ قد يؤدي في بعض الاحيان الى عدم التزام السلطة التنفيذية بحدود التفويض التشريعي، لكن هذا لا يعني ان لا ينص عليه الدستور لأي سبب من الاسباب فقد يؤدي الامر بالحكومة الى صعوبة مواجهة ازمات خطيرة قد تتعرض لها البلاد وتحتاج الى سرعة في اتخاذ القرارات.

في حين ان الدستور الفرنسي والدستور المصري قد اشارا الى ذلك، إذ اشارت المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958 (7)، الى الزام الحكومة عند اللجوء الى التفويض ان تكون هناك مبررات قوية تتمثل في وجود صعوبات او ازمات خطيرة تمر بها الدولة وتعيقها عن تنفيذ برنامجها الحكومي، فضلاً عن عدم مقدرتها على تجاوز

تلك المخاطر حتى بوجود البرلمان، وفي الدستور المصري لعام 1971 اشارت المادة (108)⁽⁸⁾، الى توافر حالة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة لمنح التفويض التشريعي وبالتالي قيام مجلس الشعب بجواره، وهنا خولت هذه المادة التفويض بشرط وجود حالتي الضرورة والظروف الاستثنائية وهو الامر المتروك لرئيس الجمهورية في تحديد الظروف وتقدير الضرورة.

الفرع الثاني: شروط التفويض التشريعي

هناك شروط مهمة ينبغي توافرها معا حتى يمكن اللجوء الى مسألة التفويض التشريعي وهي:

اولاً: حالة الضرورة

لابد من وجود ضرورة لكي يتم اللجوء لحالة التفويض، والضرورة تعني الخطر الجسيم التي يتعذر معها تفاديها بالوسائل العادية، الامر الذي يدفع السلطات الى اللجوء الى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الازمات⁽⁹⁾.

حالة الضرورة هنا تقوم على عنصرين، أحدهما شخصي ويقصد به: مسلك الادارة، وهو الطريق الذي تلجأ الادارة اليه لغرض مواجهة الخطر الجسيم او التهديد، فهو اي تصرف يتم اتخاذه من قبل صاحب المصلحة تجاه الخطر الذي يهدده، والعنصر الاخر موضوعي، اي حالة الخطر او التهديد الذي يشكل في واقع الامر حالة الضرورة الملجأ لاتباع الاحكام الاستثنائية⁽¹⁰⁾.

ولما كانت فكرة الضرورة بصورها (الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ ولوائح الازمات) واحدة من الحالات التي تلجأ اليها الدولة، او احد مؤسساتها لمواجهة ظروف استثنائية، اذن هي لاتعد خرقاً لمبدأ المشروعية وانما هي سماح قانوني، واذا ما نظرنا الى الدستور الفرنسي لعام 1958 النافذ، نجد انه اشار في المادة (16) الى نظرية الضرورة بشأن بعض الظروف الاستثنائية، وهي خاصة بلوائح الضرورة، وازافت المادة (38) من الدستور ذاته والتي سمحت للسلطة التنفيذية بالتدخل في نطاق القانون عن طريق الاوامر التفويضية او اللوائح التفويضية⁽¹¹⁾.

اما في مصر نجد ان دستورها النافذ لسنة 1971، تبنى نظرية الضرورة وذلك ضمن ثنايا المادة (108) منه، لكن في الوقت نفسه نجد ان حالة الضرورة وحدها لا تكفي للتفويض⁽¹²⁾، وان كان الامر مختلف ما بين الدستوريين، وبالمقارنة بين الدستوريين الفرنسي والمصري نجد ان الفرق بين الظروف الاستثنائية التي يتطلبها الدستور المصري وبين الموقف غير العادي الذي يمكن امامه اللجوء الى المادة (38) من الدستور الفرنسي، هو ان نظرية الضرورة تغطي كافة الظروف والمواقف، سواء كان متعلق بالظروف الاستثنائية او الموقف غير العادي والذي هو في حقيقته اقرب الى الظروف العادية منه الى الظروف الاستثنائية⁽¹³⁾.

ثانياً: انعقاد البرلمان

اللوائح التفويضية لا تصدر الا بانعقاد البرلمان وهذا الامر الذي يميزها عن غيرها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة اختصاص السلطة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية .

وهنا نجد ان الدستور الفرنسي اجاز في مادته (38) للحكومة ان تطلب الترخيص من البرلمان باتخاذ الاوامر التشريعية، كما ان هذا الطلب يجب ان يكون اثناء انعقاد البرلمان، وصدور قانون التفويض من الاخير بناءً على طلب الحكومة، وفي دستور مصر 1971 في المادة (108) التي اوجبت عرض القرارات على مجلس الشعب. يعتبر هذا الشرط من الشروط المهمة والسمة الاساسية التي تميز التفويض التشريعي عن غيره، لان فيه نقل جزء من اختصاصات البرلمان التشريعية الى السلطة التنفيذية بإرادته التي يعبر عنها بقانون، وهو قانون التفويض⁽¹⁴⁾.

ثالثاً: صدور اذن من البرلمان

حتى يتم التفويض بشكل صحيح، لابد للحكومة ان تطلب الترخيص من البرلمان وهذا ما تم عرضه سابقاً، وهو ما ورد في المادة (38) من الدستور الفرنسي، فالبرلمان لا يعطي الحكومة التفويض من تلقاء نفسه الا بطلب من الحكومة، اي ان مبادرة الالتجاء الى طلب التفويض التشريعي هو امر متروك لتقدير الحكومة، وتصدر هذه اللوائح من مجلس الدولة وتوقيعها من قبل رئيس الجمهورية والبت بالطلب من قبل البرلمان وحده وهنا الاخير تكون له كامل الحرية في تقدير منح الاذن للحكومة بالتشريع في نطاق القانون⁽¹⁵⁾.

اما الدستور المصري، فقد اشار في مادته (108) التفويض من مجلس الشعب، مع العلم ان النص لم يحدد اذا كان التفويض يصدر من رئيس الجمهورية او متوقفاً على طلب من الاخير الامر الذي اثار خلاف في الفقه الدستوري⁽¹⁶⁾، لكن فيما يتعلق بالموافقة على المشروع او عدم الموافقة فالأمر عائد الى تقدير البرلمان، وله يخضع الامر في تقدير مبررات اللجوء الى ذلك.

المطلب الثاني: طبيعة القرارات التفويضية

حتى تكون القرارات التفويضية صحيحة لابد ان تكون ضمن السياقات المعمول بها في الدستور وبالتالي لا يعتد بأي لوائح لا يشار لها في الدستور، كونها استثناء من الاصل التشريعي.

ان التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية عن طريق التفويض، هي ليست قوانين بالمعنى الحقيقي وانما قرارات او لوائح تفويضية لها قوة القانون .

تعرف اللوائح التفويضية على انها " اللوائح التي يفوض مجلس الشعب بمقتضاها السلطة التنفيذية في ان تنظم بقرار لائحى او تنظيمي موضوعات يشترط فيها الدستور صدور قانون معين"⁽¹⁷⁾.

بمعنى ان السلطة التشريعية، بما لها من صلاحيات تشريعية تقوم بتحويل جزء من صلاحيتها في اصدار القوانين في مواضيع معينة، وبشروط معينة الى السلطة التنفيذية متمثلة (رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء) والاخيرة تصدرها بشكل قرارات او لوائح لها قوة القانون،

نستنتج من ذلك ان التفويض يجب يتم بالية معينة سواء من حيث المدة او المواضيع التي تعالج بالتفويض التشريعي كما يختلف الاثر القانوني لها.

ولتوضيح ذلك سنبحث في الموضوعات التي يتم تنظيمها بالقرارات التفويضية وذلك في الفرع الاول، اما الفرع الثاني سنوضح اثر القرارات التفويضية على وظيفة البرلمان، والفرع الثالث سنخصصه لبحث الاساس القانوني للتفويض التشريعي.

الفرع الاول: الموضوعات التي يتم تنظيمها بالقرارات التفويضية

اشارت المادة (108) من الدستور المصري على ان قانون التفويض يجب ان يبين الموضوعات التي تصدر عن طريق التفويض التشريعي، والتي لها قوة القانون، اي يجب ان ينص قانون التفويض على الموضوعات بدقة التي اجاز فيها للسلطة التنفيذية اصدار اللوائح التفويضية بشأنها، على ان لا تخالف دستور الدولة والمبادئ القانونية التي صدرت من قبل البرلمان⁽¹⁸⁾.

اما في فرنسا نجد ان المادة (38) سكتت عن النص على هذا القيد، لكن بالرجوع الى المادة (41) نجد انها منعت البرلمان من التشريع على نحو يتعارض مع اي تفويض تشريعي، لأنه على العكس من ذلك، ستعد اباحة للحكومة في اصدار الاوامر التفويضية، بشأن اي موضوع من موضوعات القانون المحددة بالدستور، وايضاً يعتبر تنازل عن السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية (الحكومة)⁽¹⁹⁾.

لابد من الاشارة هنا الى ان عدم تحديد الموضوعات التي يتم تنظيمها بالقرارات التفويضية، هو امر غاية في الخطورة، كونه ينشأ صراع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بسبب تقاطع الاختصاصات الامر الذي يؤدي الى خرق مبدأ الفصل بين السلطات.

اما فيما يتعلق بفترة التفويض فهو امر مختلف فيه ايضاً، فاذا رجعنا للمادة (38) من الدستور الفرنسي، نجدها اشارت الى تحديد المدة الزمنية للوائح التفويضية تحديداً دقيقاً، كون الدستور منع البرلمان من التشريع في الموضوعات التي فوض الحكومة في تنظيمها خلال مدة التفويض، وذلك بالاستناد الى المادة (41) من الدستور السابق الذكر، وهنا لابد لقانون التفويض ان يحدد تحديداً دقيقاً المدة التي تؤهل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود لمجال القانون، لذلك يقع على عاتق الحكومة عند تقديمها طلب التفويض تحديد المدة الزمنية التي يحق خلال اصدار الاوامر التفويضية⁽²⁰⁾، اذ ان البرلمان الفرنسي اعتاد على ان مدة التفويض التشريعي تتراوح بين اربعة اشهر الى سنة⁽²¹⁾.

اما بالنسبة الى الدستور المصري، الذي الزم في المادة (108) تحديد المدة الزمنية وعدم ربطها بظروف معينة كانهاء حالة الحرب وزوال الظروف الاستثنائية، كون ذلك يشكل خطراً او تهديداً لحقوق الافراد وحياتهم⁽²²⁾. ونحن نؤيد تحديد مدة التفويض بمدة زمنية محددة لان بقاء الامر مفتوح يؤدي الى حدوث مشكلات على

مستوى التشريع وبالتالي حدوث خروقات للصلاحيات والاختصاصات

الفرع الثاني: اثر القرارات التفويضية على وظيفة البرلمان

لابد من معرفة الاثار التي تترتب على مباشرة السلطة التنفيذية للاعمال التشريعية، اي عند حلولها محل السلطة التشريعية، وبما ان للبرلمان وظيفتين تشريعية ورقابية، لابد من معرفة الاثار بالنسبة للوظيفتين، ففيما يتعلق بوظيفة البرلمان التشريعية فقد تتأثر خلال مدة التفويض، لأن التفويض يؤدي الى حرمانه من ممارسة الوظيفة

الآخيرة في الموضوعات محل التفويض مالم تسكت الحكومة عن ذلك⁽²³⁾، وبالنظر الى المادة (41) من الدستور الفرنسي، نجد انها اشارت بعدم القبول بمشروع قانون او تعديل قانون اذا تعارض مع تفويض منح بموجب المادة (38) من الدستور اعلاه، وان حدث تعارض في ذلك ما بين الحكومة والبرلمان يتم الرجوع الى المجلس الدستوري⁽²⁴⁾. وفي مصر، يلاحظ انه لا يوجد قيد على الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال مدة التفويض، اي يمكن ان يمارس البرلمان اختصاصه التشريعي في ذات الموضوعات محل التفويض⁽²⁵⁾، وذلك لعدم وجود نص صريح في الدستور يمنع البرلمان من ذلك، وان اعترض رئيس الجمهورية على مشروعات قوانين اذا وجدها تتعارض مع تفويض تشريعي منح له، كان له الحق في ارجاعه الى البرلمان خلال (30) يوم وذلك طبقاً للمادة (112) من الدستور⁽²⁶⁾. الامر هنا يحتاج الى وقفة للنظر في رأي المشرع المصري فيمكن اثاره سؤال هنا، اذ لم يوجد في الدستور نص صريح يمنع البرلمان من التشريع في نفس المواضيع التي منح التفويض التشريعي على أساسها فما هو المنتج القانوني في حال تعارض الامر في مخرجات كل منهما، يجب هنا ان يشار الى معالجة هذا، ويجب ان يكون العلاج في الدستور، وأيضاً ما هي الفائدة من إعطاء التفويض اذا كان البرلمان يمارس عمله التشريعي في المواضيع نفسها.

اما فيما يتعلق بوظيفة البرلمان الرقابية التي لها دورها الفعال، فهي تتحقق برقابة الآخيرة عند اقرارها قانون التفويض، وذلك بتحديد موضوعات واهداف التفويض بدقة ووضوح، فضلاً عن تحديد مدة التفويض، كما اوجبت المادة (108) من الدستور المصري عرض اللوائح على مجلس الشعب في اول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، وايضاً نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي بان يعرض مشروع قانون التصديق على الاوامر التفويضية امام البرلمان قبل نهاية المدة في قانون التفويض وهذه هنا من انواع الرقابة على عملية التفويض⁽²⁷⁾.

الفرع الثالث: الاساس القانوني للتفويض التشريعي

اختلفت الدول في تأييدها للتفويض التشريعي، كما اختلف الفقه ايضاً في ذلك فقد ايد البعض منهم التفويض التشريعي، كما في الفقه الفرنسي والبعض الآخر ذهب الى عدم تأييد ذلك، ولكل منهم اسبابه اما بالنسبة للمؤيدين فقد كانت البعض من حججهم في ان الاساس القانوني لمشروعية هذه اللوائح هو ان البرلمان الذي يفوض جزءاً من سلطاته التشريعية الى السلطة التنفيذية وما دام الامر كذلك فأن اللوائح التفويضية تعتبر عملاً تشريعياً وليس ادارياً وان كان صادر من سلطة تنفيذية لان التصرف الذي يتم بمعرفة الوكيل (السلطة التنفيذية) يأخذ نفس الصفة التي يأخذها ان قام بهذا التصرف الموكل (السلطة التشريعية)⁽²⁸⁾.

اما الرافضين لمشروعية التفويض التشريعي اذ اعترضوا على فكرة تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية لان البرلمان لا يملك تفويض او تفويض اختصاصاته الى سلطة اخرى، فلا يوجد شيء اسمه تفويض من وجهة النظر الدستورية، فالبرلمان لا يملك امتيازاً خاصاً حتى يمكن القول بأنه يستطيع التصرف بما يملكه⁽²⁹⁾.

ونحن مع الراي الآخيرة الرافض لقانونية ومشروعية التفويض التشريعي فاذا كانت التوكيل جائز في التعاملات المدنية فهو غير جائز هنا، فما الداعي لوجود تحويل بالتفويض طالما لا يتمتع بالقوة التشريعية، ويحتاج

الى اجراءات اخرى ليكون قانوناً وما الفائدة منه في حال وجود البرلمان، خصوصاً وأن من شروط منح التفويض هو انعقاد البرلمان .

هناك دساتير تستبعد منح التفويض في ميدان التشريع في بعض الموضوعات المهمة وان توافرت شروط منح التفويض، ومن هذه المواضيع التي يقتصر عملها على تشريع من البرلمان (امن الافراد وحالتهم المباشرة او التي تتصل بحرياتهم وتحديد الجرائم والعقوبات)⁽³⁰⁾.

بمعنى ان البرلمان هنا هو السلطة الوحيدة التي لها دستورية او قانونية اصدار القوانين دون غيرها ولا يجوز ان تفوض هذه الصلاحية الى اي جهة كانت

المبحث الثاني: الفصل بين السلطات

الفصل بين السلطات في الاصل هو تنظيم للعمل والعلاقة بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، هذا السلطات التي تعد محور عمل جميع انظمة الحكم لجميع الدول والاساس الذي يمكن من خلاله عمل منهجية الدولة، فكل سلطة تختص بعمل معين من الاعمال ولا يمكن ان يتم التداخل بينهم لان في ذلك عرقلة لعمل سلطة على حساب الاخرى، وبالتالي ان قيام كل سلطة بعملها الخاص وتمتعها باختصاصات معينة هو محور عمل الفصل بين السلطات، لان تركيز السلطة بيد واحدة استبداد للحريات السياسية والعمل المنظم للسلطة في الدولة.

عليه سوف نقوم في هذا المبحث ببيان تركيز السلطة في مطلب اول وبيان الفصل بين السلطات في

مطلب ثانٍ

المطلب الاول: تركيز السلطة

مبدأ تركيز السلطة الضد النوعي للفصل بين السلطات، ويتم فيه استيلاء فرد او هيئة على وظائف الدولة جميعها وكان هذا المبدأ هو السائد في العصور القديمة (في المدن اليونانية وروما) والوسطى واستمر الى عصر النهضة منذ اواخر القرن الخامس عشر حتى تاريخ الثورة الفرنسية في سنة (1789) بل لم ينتهي هذا المبدأ حتى في بعض الدول المعاصرة .

ساد هذا المبدأ كأساس في انظمة الحكم الاقطاعية والملكية التي اخذت بنظام الحكومة الشخصية، اذ كانت الدولة تختلط بشخص الحاكم الذي يجمع وظائف الدولة الثلاث فهو المشرع والمنفذ والقاضي وكانت شؤون الدولة في الحكم والسياسة تعد ملكاً له وامتيازاً شخصياً يتمتع به ولا يجوز ان يشاركه احد في ذلك⁽³¹⁾.

ان تركيز السلطة بيد واحدة بغض النظر عن التسمية (رئيساً _ ملكاً _ امبراطوراً) يؤدي الى خلق نظاماً تعسفياً دكتاتورياً الامر الذي يؤدي الى ضياع الحقوق الاساسية للأفراد إذ أثبت التاريخ ان تركيز السلطة غالباً ما يعرض حريات المحكومين للخطر، وحقوقهم للضياع، وان الحاكم الذي يركز السلطة بين يديه كثيراً ما يستخدمها لتحقيق أغراضه الشخصية، وإشباع نزواته الخاصة أو في الأقل لا يأبه في ممارسته لاختصاصاته برغبات المحكومين ومطالبهم وليس هناك من يراقبه ويراقب تصرفاته.

كان تركيز السلطة بيد الملك في الانظمة الملكية منتشراً بشكل واسع اذ كانت السلطات الثلاث متمركزا بيد الملك وهذا الامر ايضاً ليس مطلق فقد يختلف من مكان الى اخر ومن وقت الى اخر اذ ان تركيز السلطة في الانظمة الملكية القديمة يقوم على اساس النظريات الدينية المختلفة اذ تعتبر السلطة حقاً شخصياً للحاكم، يمارس من خلالها صلاحيات واختصاصات غير محدودة، اذ اعتبر الحاكم في تلك الفترة بمثابة شخص منزل ومنزه وذا طبيعة الهية وفي اوقات كثير يعتبرونه الاله وجميع افعاله هي افعال الرب⁽³²⁾.

هذا ما سارت عليه نظرية الحق الالهي المباشر اذ يرى اصحاب هذه النظرية ان الدولة هي من خلق الله، فهو الخالق لكل شيء بما في ذلك الدولة وهو من يختار الحكام مباشر ويعهد اليهم بمهام الحكم، وبما ان الله هو من يختار الحكام ويمدهم بروح من عنده وهم من تعهد اليهم لوحدهم السلطة فيتوجب على الافراد عدم مخالفتهم والحكام غير مسئولين عن اعمالهم امام شعوبهم⁽³³⁾.

هذه النظرية لاقت رضى بعض الحكام في القرنين السابع عشر والثامن عشر وعدوها اساساً لحكمهم لما لها من تناغم لأفكارهم من حيث تركيز السلطة بيدهم وهيمنتهم عليها اذ ذهب الملك (لويس الرابع عشر) احد ملوك فرنسا الى القول (ان سلطة الملوك مستمدة من تفويض الخالق والله مصدرها وليس الشعب وهم أي الملوك مسئولون امام الله وحده عن كيفية استخدامها) .

كما اكد على نفس المضمون لويس الخامس عشر عندما سطر في مقدمة قانون اصدره في عام 1770 " اننا لم نتلق التاج الا من الله فسلطة عمل القوانين هي من اختصاصنا وحدنا لا يشاركنا في ذلك احد ولا نخضع في عملنا لاحد"⁽³⁴⁾.

من هذا نرى ان هناك انتهاكات كبيرة لحقوق الافراد والجماعات نتيجة لتركيز السلطة اذ ان تركيز السلطة هي ترجمة فعلية لاستبداد الحكام والظلم والطغيان وارتكاب الجرائم والقتل والكثير من الاعمال الاخرى يلاحظ من ذلك ان هناك علاقة طردية بين تطبيق مفهوم تركيز السلطة والدكتاتورية والاستبداد وبين تطبيق مفهوم اعطاء السلطة وتوزيعها الى السلطات او الهيئات الاخرى .

واذا كان تركيز السلطة نمطاً من الانماط التي عرفها التاريخ لاسيما تركيز السلطة السياسية لصالح الملك في ظل الانظمة الملكية المطلقة التي عرفها عصر النهضة، فإن هذه الانماط كانت تقوم في الغالب على اساس من الاعتبارات الشخصية الخاصة بمن يوجد على رأس الدولة، اما في ظل دستور 1958 الفرنسي، فإن تركيز السلطة السياسية بات يمثل مؤسسة كبيرة، وبالتالي فإنها بعيدة عن الاعتبارات الشخصية، وربما هذا النمط هو الذي جعله لا يرتبط في وجوده بوجود الجنرال (ديكول) على رأس الدولة ليتمتع بالاستمرارية والتي تتأكد عينا مع استمرار تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية بعد انسحاب الجنرال (ديكول) من الحكم في عام 1969، وبعد وفاته، والملاحظ ان هذا النمط المؤسسي لتركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية سوف لن يتغير مع مجيء اليسار او اليمين في فرنسا⁽³⁵⁾.

لقد اثبت التاريخ ان تركيز السلطة بيد واحدة مهيمنة على جميع مؤسسات الدولة فيه خطر كبير على حقوق الافراد وحررياتهم ذلك ان الانظمة الشمولية الدكتاتورية اكثر الانظمة انتهاكاً لحقوق الافراد والجماعة وبالتالي ضياعها .

وفي العصر الحديث وجد تركيز السلطة بيئة مناسبة في عصر الدكتاتوريات الحديثة في المانيا النازية وايطاليا الفاشية واسبانيا في عهد فرانكو، فقد عمد هؤلاء الى تركيز السلطة التنفيذية والتشريعية في ايديهم، وجرى ذلك مع وجود هيئات تشريعية وربما تكون منتخبة، الا انها في حقيقة الامر، كانت ذات اختصاصات شكلية بصورة مطلقة طالما تستطيع القيادات السياسية بزعامة الدكتاتور ان تفرض مشيئتها على هذه الهيئات وتخضعها لإرادتها وسلطانها عندما ينتهي مبدأ الفصل بين السلطات في الواقع، الامر الذي يؤدي الى هدر للحقوق والحرريات وضماناتها القانونية اذ سوف تقوم جهة واحدة بالتشريع الامر الذي يؤدي الى تشريع قوانين ظالمة تفرض تطبيقها بالقوة على الشعب⁽³⁶⁾.

ذلك ان السلطات العامة في الدولة جميعها (التشريعية _ التنفيذية _ القضائية) تتركز في يد واحدة (الدكتاتور) فينعدم مبدأ الفصل بين السلطات ويحل مكانه مبدأ وحدة السلطات وتركيزها، وهنا يكون الدكتاتور هو المشرع الحقيقي، وما البرلمان او اي مجلس نيابي اخر الا تابعاً له وتحت قبضته بالكامل فهو يشغل جميع المناصب المفصلية فيها واهمها، فهو القائد العام ورئيس الدولة ورئيس الحزب، كما ان السلطة القضائية ايضاً لا تتمتع بالاستقلال التام فهي حتماً تحت هيمنة صاحب الافراد بالسلطة⁽³⁷⁾.

في الدول النامية او دول العالم الثالث ان عملية تركيز السلطة تجد اساسها في الظروف الموضوعية لهذه البلدان، والتي تشير صراحةً الى التركيز الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وما تؤدي اليه من انحرافات حقيقية في تجاربها السياسية، وبالأخص ما يتعلق بتبني احد انواع النظم السياسية المعروفة كالنظام البرلماني او الرئاسي مثلاً والتي عانت من انحرافات حقيقية عند تبنيها في دساتير الدول النامية، وهناك من يشير الى ان تركيز السلطة في الدول النامية يتحقق في النظام البرلماني من الناحية الواقعية ولكنه يصبح دستورياً في الدول النامية التي تأخذ بالنظام الرئاسي، ويمكن ان يكون السبب الرئيسي للانحراف والفشل هو تركيز السلطة وهيمنة رئيسها على النظام بأكمله⁽³⁸⁾.

وهنا ان النظم السياسية في دساتير هذه الدول لا تشير صراحةً الى تبنيها لمبدأ تركيز السلطات بل انها تحرص اشد الحرص على انها تأخذ بمبدأ توزيع السلطات على هيئات متعددة في حين ان واقعها السياسي الحقيقي في ظل هذه الدساتير يشير الى انها بما لا يقبل الشك بمبدأ تدرج السلطات اذ تكون السلطة بيد شخص او هيئة واحدة بينما تكون الهيئات الاخرى مجرد هيئات تابعة او ثانوية⁽³⁹⁾.

لقياس أهمية مبدأ الفصل بين السلطات نقول أن النظم الملكية التي كانت سائدة في أوروبا حتى القرن الثامن عشر 18 م، الذي عاش فيه مونتيسكيو، هذه النظم الملكية كانت تأسس على فكرة الملكية المطلقة وذلك بتركيز سلطات الدول التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد شخص واحد وهو الملك، فكانت السيادة حكراً على الملك وحده، هذا وإن كانت توجد مجالس وموظفون يعاونون الملك في إدارة شؤون الدولة والسلطة، إلا ان دورهم كان

هامشياً لأن القرارات الكبرى كانت تتخذ بإرادة الملك وحده، ونتج عن ذلك شيوع الاستبداد والظلم والعدوان على حقوق و حريات الأفراد، وغياب دولة القانون والمشروعية.

المطلب الثاني: الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الأساسية التي تركز عليها النظم الديمقراطية الغربية، وهو مبدأ رئيسي للديمقراطية في جوهرها، تماماً على نحو يماثل في ذات الأهمية مبدأ سيادة الأمة والشعب ويرجع هذا المبدأ إلى المفكر الفرنسي الشهير "مونتيسكيو". إذ فضل حسن صياغة مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث : التشريعية ، التنفيذية و القضائية ، في كتابه "روح القوانين" الذي ألفه عام 1748، والذي كان تأثيره على النظام الديمقراطي في فرنسا كبيراً جداً مثلما تأثرت أيضاً بالمفكر "جون جاك روسو" في كتابه العقد الاجتماعي⁽⁴⁰⁾.

ويمكن تعريف الفصل بين السلطات على انه، مبدأ يقوم عليه نظام الحكم في الدولة يقوم على اساس فصل عمل السلطات الرئيسية الثلاث للحكم (التشريعية _ التنفيذية _ القضائية) بعضها عن البعض الآخر. من الاسباب الرئيسية لظهور هذا المبدأ السياسي، الخوف من الاستبداد والعودة الى الانظمة الدكتاتورية المتمثلة بتركيز السلطة في يد واحدة او هيئة ادارية.

دعا الى هذا المبدأ الفقيه جون لوك في بريطانيا والفقيه مونتيسكيو في فرنسا واقد اخذ بهذا المبدأ ايضاً دستور الولايات المتحدة الامريكية⁽⁴¹⁾، والعراق⁽⁴²⁾، كبنء اساسي عن طريق فصل السلطات الثلاث وتقسيمها. إذ تقوم كل سلطة بمهام معينة وتلتزم بالتزامات معينة تختلف اختلافاً جوهرياً على اعمال ومهام السلطة الاخرى . التطبيق العملي لهذا المبدأ له صفة التعقيد على مستوى الحكم، اذ من المستحيل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات هذا، لانه في التطبيق العملي لعمل الدولة قد يكون هناك اشتراك او قيام السلطتين التنفيذية والتشريعية بأعمال السلطة الاخرى وايضاً اعطاء جواز نسبي بنصوص دستورية لكل منهما للقيام بأعمال السلطة الاخرى كما هو في التفويض التشريعي⁽⁴³⁾.

اما السلطة القضائية فقد بقيت مستقلة باعتراف جميع الانظمة والدول ضمناً لنزاهتها وعدالتها .

قامت فكرة مونتيسكيو للفصل بين السلطات على جوانب رئيسية هي⁽⁴⁴⁾.

1_ تقسيم السلطات العامة في الدولة الى ثلاث سلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) إذ اوضح المهام والصلاحيات الأساسية والجوهرية التي يمكن ان تمنح لكل سلطة، اذ جعل السلطة القضائية سلطة مستقلة لضمان حيادها وعدم التدخل بها على عكس ما جاء به جون لوك.

2_ ضرورة قيام كل سلطة بمراقبة السلطات الاخرى حتى لا تتجاوز كل سلطة الحدود المقررة لها والمعالم المرسومة لنشاطها وهو ما سار عليه الكثير من انظمة الحكم والدساتير منها العراق 2005⁽⁴⁵⁾، ودستور السودان⁽⁴⁶⁾.

3_ ان توزيع السلطات وفصلها مهم جداً وضروري، لأنها لو تجمعت في يد واحدة سواء كانت هيئة او سلطة بيد واحدة لوصلنا الى ان تكون نتيجة ذلك الاستبداد والدكتاتورية، الامر الذي اثبت على مر العصور واثبتت التجارب العلمية والواقعية الى الفشل في ادارة الدولة والرجوع الى مشاكل وامور لا تحمد عقبها .

يرى مونتيسكيو ان جميع الدول مهما كان نظامها السياسي او فلسفة الحكم فيها لابد وان تتكون من سلطات ثلاث (التشريعية_ التنفيذية_ القضائية) فلو اجتمعت السلطتين التنفيذية والتشريعية بيد واحدة او تحت امره شخص واحد او هيئة معينة فلا وجود للحرية السياسية، وبالتالي فإن انعدام الحرية سيؤدي الى انعدام الحقوق وسيادة الظلم والاستبداد السياسي، فالحرية من وجه نظر مونتيسكيو هي الحرية التي تتواجد في الحكومات المعتدلة وايضاً حتى في ظل هذه الحكومات فأنها ليست دائمة الاحترام او التطبيق، فالحرية لا تتحقق الا عند اساءة استخدام السلطة. لقد اثبتت التجارب ان كل مكون او سلطة او هيئة او شخص لديه سلطة يتمتع بها، لابد ان يسيء استخدامها الى ان يجد الرادع المناسب لها ولكي يمنع سوء استخدام السلطة يجب ان تكون القاعدة التي تحكم السلطات الثلاث هي ان السلطة توقف السلطة(47).

ان الأصل وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أن تستقل كل سلطة بممارسة اختصاصاتها المنوطة بها وفقاً للدستور والقوانين المنظمة لذلك

ولكن نتيجة للتطورات الحديثة المتسارعة في شتى المجالات على المستوى الدولي، ناهيك عن رغبة الدول الشديدة في المواجهة السريعة والمنظمة للظروف الاستثنائية المتمثلة في الكوارث الطبيعية والاضطرابات الداخلية والحروب وانتشار الأوبئة والعدوى، وما يتعلق بالوضع الاقتصادي والمالي الخطير للدول، فقد كانت الحاجة ملحة جداً لإيجاد وسيلة لتحقيق قدر أكبر من التنسيق السريع بين سلطات الدولة الثلاث، وذلك لضمان السرعة والكفاءة والفاعلية لمواجهة تلك الظروف كافة التي قد تجر الأخطار على الدولة.

ونتيجة لعدم استطاعة أعضاء السلطة التشريعية ملاحقة الظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية المتسارعة، واتخاذ الإجراءات السريعة والكفيلة لمواجهتها بالطرق المناسبة، فقد أجازت أغلب الدساتير مبدأ التفويض التشريعي، ومنها بطبيعة الحال الدستور البحريني في المادة (32/أ)،⁽²⁸⁾، والمادة (95) من الدستور السوداني⁽⁴⁹⁾، والمادة (38) من الدستور الفرنسي والمادة (70) من الدستور المغربي⁽⁵⁰⁾، وألقت مبدأ مواجهة تلك الظروف على السلطة التنفيذية وتنازلت لها بجزء من اختصاصاتها التشريعية في حدود معينة ولمدة محدودة، إذ عادة ما تتطلب الإجراءات التشريعية في هذه الحالة قدراً من التخصص الفني الذي لا يتوافر في أغلبية البرلمانات، كما تتطلب السرعة والسرية في إصدار هذه التشريعات⁽⁵¹⁾.

لكن السؤال الذي يدور هنا هل ان مبدأ التفويض التشريعي ضروري جداً ولا تقوم الدولة الا به؟ وما هو الحل في حالة خروج السلطة التنفيذية لاختصاصها الاستثنائي الذي منح لها بموجب الدستور؟ حقيقة الامر الاجابة على السؤالين السابقين تعتمد على قدرة الدولة ومدى مركزية الحكومة في معالجة الحالات الاستثنائية والحالات الغير صحية، اضافة الى مدى قدرة السلطة التنفيذية على ادارة الازمات ومدى مهنية ونزاهة هذه السلطة .

السؤال الاخر، ما هو مصير التفويض التشريعي المخالف للقانون والاساس الذي منح على اساسه؟ حقيقة الامر ان التفويض التشريعي لا يتعدى حدود التفويض، وعلى المواضيع التي فوضت السلطة التشريعية السلطة التنفيذية للقيام بها، وبالتالي فان من المنطقي والقانوني ان الاجراء المخالف لشروط التفويض لا يعتد به ولا

يسري بحق الافراد والمؤسسات التي طبق عليها ويجب الحكم بعدم دستوريته لانه يعتبر عمل غير مشروع وهذا الامر قد درجت عليه الكثير من القرارات القضائية منها قرار محكمة التمييز القطرية(52) .
ومن دراسة نصوص الدستور العراقي تبين انه اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ولم يأخذ بالتفويض التشريعي للحكومة، وبالتالي لا يجوز للحكومة او السلطة التنفيذية اصدار أي من القرارات التفويضية مهما كانت طبيعتها او تحقق شروطها .

بالتالي لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء العراقي من الناحية الدستورية أن يصدر أي قرار يتعارض مع القوانين الاتحادية النافذة لا بالإلغاء ولا بالتعديل ولا بالإلغاء. ذلك لان القرارات التي تصدر من السلطة التنفيذية بمستوياتها جميعا ما هي الا قرارات إدارية وكما هو معروف فإن القرار الإداري لا يمكن له أن يخالف القانون مطلقاً لأنه أقل منه قوةً وأثراً، بل ان القانون يستطيع أن يلغي قرارات السلطة التنفيذية، وعليه لا يمكن الاستناد إلى أي نص في الدستور لتبرير قيام الحكومة بإصدار نظامها "الاصلاحي" بشأن رواتب موظفي الدولة وبضمنهم الأساتذة الجامعيون الذين يحكمهم قانون آخر وهو قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل(53).

الخاتمة

أولاً: الاستنتاجات:

- 1- الاصل في التنظيم الدستوري لجميع الدول انه يقوم على اساس الفصل بين السلطات وهو مبدأ منظم بالدستور .
- 2- التفويض هو تحويل السلطة المختصة، سلطة اخرى للقيام بالاعمال التي هي بالاصل من اختصاصها بنص الدستور، ويتم اللجوء اليه بسبب الظروف السياسية والاقتصادية والادارية التي ادت الى عدم استطاعة السلطة التشريعية مواكبة هذه المتغيرات وبالتالي يجب اتخاذ الاجراءات الكفيلة لمواجهتها، الامر الذي ادى الى ان تجيز اغلب الدساتير هذا المبدأ.
- 3- لا يكون التفويض التشريعي الا في مواضيع معينة ولفترة معينة، بمعنى ان التفويض التشريعي لا يتم الا وفق شروط معينة،
- 4- ان التشريعات التي تصدر من قبل السلطة المفوضة ليست قوانين بالمعنى الحقيقي، وانما هي قرارات او لوائح لها قوة القانون.
- 5- ان تركيز السلطة يؤدي الى الدكتاتورية وسياسة التهميش وهدر الحقوق
- 6- هناك علاقة طردية بين تطبيق مفهوم تركيز السلطة وتوزيعها الى السلطات الاخرى.

ثانياً: المقترحات

- 1- يجب ان تكون حالات التفويض ضيقة جداً تقتصر على ظروف معينة وحالات ضرورة قصوى تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ولضمان استقلالية كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في سلطاتها وصلاحياتها.
- 2- يجب ان تكون اسباب منح التفويض حقيقية وخطرة، لان الهدف من منح التفويض هو دفع الخطر، وبالتالي منح التفويض الى السلطة التنفيذية لاسباب بسيطة هو تجاوز في الصلاحيات وخرق لمبدأ الفصل بين السلطات.

- 3- في حال اصدار قرارات التفويض، يجب ان تعرض على البرلمان في اول جلسة له لاستحصال موافقته عليها، الامر الذي يؤدي الى ان تكون هذا القرارات بمثابة قوانين او هي قوانين لانها تصدر من السلطة التشريعية.
- 4- منح المحاكم صلاحية النظر في التجاوزات التفويضية خصوصاً وان الكل يعلم ان حالات الضرورة او الخطورة تحتاج الى اتخاذ اجراءات سريعة قد يضر البعض منها في الحقوق والحريات الخاصة بالمواطنين.
- 5- المشرع العراقي لم يأخذ بالتفويض التشريعي، فعلى الرغم من ان مقترحاتنا السابقة نصت على ان لا يؤخذ بالتفويض الا في حالات خاصة، الا ان ذلك لا يعني ان التفويض غير مهم، لذا يجب على المشرع العراقي ان يأخذ به ولحالات خاصة جداً.

الهوامش:

- 1_ محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منطور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: 711هـ)، لسان العرب، ج7، ط3، دار صادر للطباعة، لبنان، بيروت، 2005، ص210.
- 2_ ابو الحسن احمد بن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، المجلد 4، دار الفكر للطباعة والنشر، من دون سنة طبع، ص460.
- 3 - اشار اليه د. سيفان باكراد، التفويض التشريعي، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات المستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، 2012، ص154.
- 4- د. رافع خضر صالح- هند كامل، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية والقانونية، ع1، السنة الخامسة، ص154.
- 5- نقلا عن: د. سيفان باكراد، مصدر سابق، ص156.
- 6_ د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، شركة العارف، بيروت، 2010، ص26.
- 7_ نصت المادة (38) على (يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها. تصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة. وسوف تدخل حيز التنفيذ فور نشرها، ولكنها تسقط في حال الفشل في عرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التمكين. يتم التصديق عليها فقط بعبارات واضحة. بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً إلا بمقتضى قانون من البرلمان وذلك في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون.)
- 8_ نصت المادة (108) على (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)

- 9_ رائف رحيم راضي، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2016، ص46.
- 10_ المرجع نفسه.
- 11_ فاضل جبير، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 1996، ص 34.
- 12_ لمزيد من التفصيل ينظر: د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري- دستور سنة 1971، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980، ص 138.
- 13- فاضل جبير، مصدر سابق، ص37.
- 14_ رائف رحيم، مصدر سابق، ص50.
- 15_ د. رافع خضر - هند كامل، مرجع سابق، ص 113.
- 16_ د. رافع شير - هند كامل، مرجع سابق، ص113.
- 17_ نقلاً عن د. محمد عبد الحميد ابو زيب، اثر التفويض في الاصلاح الاداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1977، ص 59 .
- 18_ ينظر نص المادة (108) من دستور مصر لسنة 1971.
- 19_ فاضل جبير لفتة، مصدر سابق، ص43.
- 20_ لابد للبرلمان من تحديد مدتين في قانون التفويض، يحدد في الاولى الفترة التي تستطيع الحكومة من خلالها اصدار الاوامر التفويضية، ويحدد في الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة خلالها تقديم مشروع قانون الاوامر التفويضية للمصادقة عليه لمزيد من التفصيل: ينظر: د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية لتنظيم السياسة والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص 137.
- 21_ قد يخرج عن هذا التحديد عند تعرض الدولة لظروف يصعب حساب الفترة الزمنية التي يمكن خلالها ان تزول حالة الحرب. ينظر: د. رافع خضر- هند كامل، المرجع السابق، ص 120.
- 22_ اختلفت الاراء الفقهية في تعدد المدة التفويضية وامكانية ربطها بالظروف المعينة المشار اليها في اعلاه لمزيد من الاطلاع ينظر: المرجع نفسه، ص 102 .
- 23_ فاضل جبير، مصدر سابق، ص75.
- 24_ ينظر نص المادة (41) من الدستور الفرنسي
- 25_ فاضل جبير، مصدر سابق، ص75.
- 26_ نصت المادة (112) (لرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين او الاعتراض عليها)). وينظر كذلك نص المادة (113).
- 27_ فاضل جبير، مصدر سابق، ص77.
- 28_ د. محمد عبد الحميد ابو زيب، مرجع سابق، ص 64 .

- 29_ د.محمود محمد حافظ، قرارات الضبط الاداري، بدون مكان طبع، 1964، ص185.
- 30_ د. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص45 .
- 31_ د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص63.
- 32_ د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط2، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص7 .
- 33_ د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص17 .
- 34_ نقلاً عن. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دارالفكر العربي، القاهرة، 1962، ص84 .
- 35_ د. عبد الرضا حسن الطعان، عرض الدكتور عامر محسن، تركيز السلطة السياسية وهفوات وهج الديمقراطية، جامعة قار يونس، ليبيا، بدون سنة طبع، ص60 .
- 36_ جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الانظمة الدستورية، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص94 .
- 37_ جعفر عبد السادة بهير الدراجي مرجع سابق، ص94 .
- 38_ د. محمد كاظم المشهداني، ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية، رسالة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1985، ص101_116 .
- 39_ د. محمد ماهر ابو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص646. وينظر ايضاً جعفر عبد السادة بهير الدراجي، المرجع السابق، ص96 .
- 40_ حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://democraticac> تاريخ الدخول 2019/11/13 .
- 41_ نصت المواد (1_2_3) من دستور الولايات المتحدة الامريكية على .
- _ المادة (1/ اولاً / الفرع التشريعي) على تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس للنواب.
- _ المادة (2/ اولاً / الفرع التنفيذي) على (تناط السلطة التنفيذية برئيس للولايات المتحدة الأمريكية ويشغل الرئيس منصبه مدة أربع سنوات.....)
- _ المادة (3/ اولاً / الفرع القضائي) على (تناط السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة وبمحكم أدنى درجة كما يرتأي الكونغرس وينشئه من حين لآخر).
- 42_ نصت المادة (47) من دستور العراق لعام 2005 على تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات
- 43_ د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مطبعة المتوسط، بيروت، 1974، ص407

44_ اغراس سليم حياوي، الزعامة السياسية، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد36، العدد الخاص بوقائع المؤتمر العلمي الرابع عشر، النجف، 2015، ص726 .

45_ نصت المادة (61) من دستور العراق الدائم لعام 2005 على (يختص مجلس النواب بما يأتي

أولاً :. تشريع القوانين الاتحادية

ثانياً :. الرقابة على اداء السلطة التنفيذية.

46_ نص المادة (73) من دستور السودان النافذ على=

1- يمثل المجلس الوطني الإرادة الشعبية في التشريع والتخطيط ومراقبة التنفيذ والمحاسبة، والتعبئة الاجتماعية

والسياسية العامة،

47_ اغراس سليم حياوي، مرجع سابق، ص727 .

48_ نصت المادة (1/23) من الدستور البحريني النافذ (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية

والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن

كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة

وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه) .

49_ نصت المادة (95) من الدستور السوداني النافذ على (للمجلس الوطني بموجب قانون أن يفوض إلى رئيس

الجمهورية أو مجلس الوزراء أو أية جهة عامة سلطة إصدار أي لوائح أو قواعد أو أوامر أو تدابير فرعية أخرى

تكون لها قوة القانون النافذ على أن تودع تلك التشريعات الفرعية بين يدي المجلس وتكون خاضعة للإبطال أو

التعديل بقرار منه وفق أحكام اللائحة).

50_ نصت المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958 بان (للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها ان تطلب من

البرلمان تفويضها بان تتخذ عن طريق الاوامر خلال مدة محدودة تدابير تدخل عادة في القانون، ويتم إقرار الاوامر

في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة وهي تسري بمجرد نشرها ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع

قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في قانون التفويض، ولا يمكن إقرارها الا بشكل صريح

وبانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة لا يمكن تعديل الاوامر في المواد الداخلة في مجال التشريع الا

بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي .ونص الدستور المصري لعام 1971 الملغي في المادة

(108) بان (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية

ثلثي اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب ان يكون التفويض لمدة محددة وان تبين فيه موضوعات هذه

القرارات والاسباب التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة

التفويض فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون). وذهب الدستور

المغربي لعام 2011 إلى تبني التفويض التشريعي أيضاً في المادة (70) التي نصت على أن (يصوت البرلمان

على القوانين.... للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم،

تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير انه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها)

51_ د. مال الله الحمادي، التفويض التشريعي، بحث منشور على الموقع الالكتروني، <https://alwatannews.net/article/> تاريخ الدخول 2019/11/11 .

52_ قرار محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 28 / 2015 بعد الاطلاع على الأوراق وسماع التقرير الذي تلاه السيد القاضي المقرر والمرافعة وبعد المداولة. حيث إن الطعن استوفى أوضاعه الشكلية.

وحيث إن الوقائع - على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق- تتحصل في أن المطعون ضده أقام الدعوى رقم لسنة 2013 إداري على الهيئة الطاعنة بطلب الحكم باسترداد بدل طبيعة العمل الجمركية الذي تم خصمه من راتبه والتعويض . على سند من أنه حصل على أجازة مرضية خلال الفترة من 21 فبراير 2013 وحتى 6 مارس 2013 وقد فوجئ بخصم بدل طبيعة العمل الجمركية من راتب شهر مارس 2013 وقد أبلغته الهيئة الطاعنة بأن هذا الخصم بسبب قيامه بالأجازة المرضية فلا يستحق خلالها هذا البديل. وبجلسة 2014/5/29 حكمت محكمة أول درجة بإلزام الهيئة الطاعنة بأن تؤدي للمطعون ضده بدل طبيعة العمل المخصص من راتبه ورفضت طلب التعويض. استأنفت الهيئة الطاعنة هذا الحكم بالاستئناف رقم لسنة 2014 إداري وبجلسة 2014/12/29 قضت المحكمة بتأييد الحكم المستأنف. طعننت الهيئة الطاعنة على هذا الحكم بطريق التمييز. وإذ عرض الطعن على هذه المحكمة في غرفة المشورة فحددت جلسة لنظر.

وحيث إن الطعن أقيم على سبب واحد تنعى به الهيئة الطاعنة على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه إذ أن قرار مجلس الوزراء في اجتماعه العادي رقم 38 لسنة 2012 قد حدد فئات بدل طبيعة العمل لموظفي الجمارك واشترط لاستحقاقها ألا يكون الموظف في أجازة مرضية ، إلا أن الحكم المطعون فيه اطرح هذا القرار بحسابه قد تجاوز حدود التفويض التشريعي الممنوح بمقتضى المادة 39 من قانون إدارة الموارد البشرية الصادر بالقانون رقم 8 لسنة 2009 متجاوزاً بذلك اختصاص المحكمة ولأثماً بما كان يتعين عليه إن ارتأى شبهة عدم دستورية قرار مجلس الوزراء لتجاوزه حدود التفويض التشريعي أن يحيله للمحكمة الدستورية التي تختص دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح لا أن يمتنع عن تطبيقه بما يعيبه ويستوجب تمييزه.

ولما كانت الوظائف التي تموج بها الجهات الحكومية والجهاز الإداري للدولة تتعدد وتتشعب من حيث نوعها وطبيعتها وأعباؤها بحيث يضيق أن يتسع لتعدادها القانون ذاته، فقد ارتأى المشرع أن يفوض مجلس الوزراء في تحديد ماهية الوظائف التي تستلزم طبيعة عملها بدلاً خاصاً لشاغليها، وكذا في وضع أنظمة لبعض الوظائف التي تتسم بطبيعة خاصة أو أعباء إضافية، بما يتناسب مع هذه الطبيعة، ويتلاءم مع تلك الأعباء، فيمنح شاغليها حقوقاً ومزايا إضافية عن سائر الموظفين، بما يقابل مع ما يتكبده شاغلو هذه الوظائف من عناء أدائها ومشقة مهامها، فيتحقق لهم بذلك الترضية القانونية والأدبية والمالية، ومن ثم فإن تفويض المشرع لمجلس الوزراء في هذا الشأن يجب أن يتقيد بمداه، ويتحدد بضوابطه، ويتغيا تحقيق إرادة المشرع منه، والتي أفصح عنها صراحة بما أورده

بنص المادة 12 من القانون من أن تلك الأنظمة "يُحدّد بموجبها الحقوق والمزايا الوظيفية" فدلت عبارته أن هذا التفويض بالمنح وليس المنع، وبالإضافة لا السلب، وبالمزية لا الطوية، فيتسع التفويض لإكساب حقوق ومزايا لشاغل هذه الوظيفة، وينوء عن الانتقاص من الحدود الدنيا لما كفله المشرع للموظف العام من حقوق بنصوص القانون. وإلا كان ذلك نقضاً للحق بعد تقريره، ومصادرة له بعد نشوئه، فيتعين على كافة الجهات الحكومية والجهاز الإداري للدولة التي ينطبق عليها هذا القانون أن تلتزم به وتتقيد بأصوله أياً ما كان النظام الوظيفي الخاص بها، بحسبانه الشريعة العامة لكافة تلك الجهات. وإذ كان مجلس الوزراء في اجتماعه العادي رقم 38 لسنة 2012 المنعقد بتاريخ 2012/12/5 - بمناسبة مناقشة مشروع لائحة الكادر الخاص بموظفي الإدارة العامة للجمارك - قد أصدر قراره بمنح موظفي الإدارة العامة للجمارك بدل طبيعة عمل جمركية بنسب حددها ، ووضع حدودها القصوى والدنيا، وأوضح مستحقيها، وكل ذلك مما يدخل في نطاق تفويضه من المشرع، إلا أنه استطرد إلى حرمان الموظف من ذلك البديل إبان ترخصه بإجازة مرضية، فتخطى بذلك قيود تفويضه، وجاوز مده وضوابطه، وما كان له أن يغيّر إرادة المشرع الأعلى ولو بدعوى تنظيم استحقاق البديل، بما قد ينال من حق الموظف المريض المكفول بنص القانون، فيؤثر في محتواه، ويعد مصادراً له، ومقيداً لأبعاده بما يفرض بالضرورة إلى الانتقاص منه، وهو ما يتعين معه على المحاكم تطبيق نص القانون ذاته في هذا الخصوص دون أي تنظيم آخر شابه التجاوز لحدود التفويض. لما كان ذلك وكانت الهيئة الطاعنة قد حرمت المطعون ضده من بدل طبيعة العمل الجمركية أثناء فترة ترخصه بإجازة مرضية، استناداً إلى قرار مجلس الوزراء آنف البيان المتجاوز لحدود التفويض التشريعي، فتصدى الحكم المطعون فيه لهذا التعارض بين القانون والتشريع الأدنى، والتزم بهذا النظر، فأعلى من قيمة النص القانوني دون ما ورد بقرار مجلس الوزراء مغايراً لإرادة المشرع بشأن حقوق سائر الموظفين العموميين، فأصاب الحكم المطعون فيه صحيح القانون بما يضحى النعي عليه على غير أساس. ولما تقدم يتعين رفض الطعن. ينظر قرار محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 28 / 2015 منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.almeezan.qa> تاريخ الدخول 2019/11/11

53_ د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل والغاء القانون، بحث منشور على الموقع الإلكتروني <https://m.annabaa.org/> تاريخ الدخول 2019/11/16 .

المصادر

1. محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: 711هـ) ، لسان العرب، ج7، ط3، دار صادر للطباعة، لبنان، بيروت، 2005، ص210.
2. ابو الحسن احمد بن فارس، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، المجلد 4، دار الفكر للطباعة والنشر، من دون سنة طبع ، ص460.
3. د. سيفان باكراد، التفويض التشريعي، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات المستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، 2012، ص154.
4. د. رافع خضر صالح- هند كامل، الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم السياسية والقانونية ،ع1، السنة الخامسة، ص154.
5. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، شركة العارف ، بيروت، 2010، ص26.
6. رائف رحيم راضي، التفويض في الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، لبنان، 2016، ص46.
7. فاضل جبير، التفويض في الاختصاص التشريعي ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، 1996، ص34.
8. د. سعد عصفور ،النظام الدستوري المصري- دستور سنة 1971، منشأة المعارف ،الاسكندرية ،1980، ص138.
9. د. محمد عبد الحميد ابو زيب، اثر التفويض في الاصلاح الاداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 1977.
10. دستور مصر لسنة 1971.
11. د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية للنظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع،
12. الدستور الفرنسي
13. د. محمود محمد حافظ، قرارات الضبط الاداري، بدون مكان طبع، 1964.
14. د. سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
15. د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
16. د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط2، دار السنهوري، بغداد، 2015.
17. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
18. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دارالفكر العربي، القاهرة، 1962.
19. د. عبد الرضا حسن الطعان، عرض الدكتور عامر محسن، تركب السلطة السياسية وهفوات وهج الديمقراطية، جامعة قار يونس، ليبيا، بدون سنة طبع.

20. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الانظمة الدستورية، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
21. د. محمد كاظم المشهداني، ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية، رسالة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1985.
22. د. محمد ماهر ابو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987
23. حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://democraticac>.
24. دستور الولايات المتحدة الامريكية
25. د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ط1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مطبعة المتوسط، بيروت، 1974.
26. اغراس سليم حياوي، الزعامة السياسية، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد36، العدد الخاص بوقائع المؤتمر العلمي الرابع عشر، النجف، 2015.
27. دستور العراق الدائم لعام 2005
28. الدستور البحريني النافذ الدستور السوداني النافذ
29. الدستور الفرنسي لعام 1958
30. الدستور المغربي لعام 2011
31. د. مال الله الحمادي، التفويض التشريعي، بحث منشور على الموقع الالكتروني، <https://alwatannews.net/article/>
32. قرار محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية - رقم: 28 / 2015 منشور على الموقع الالكتروني <http://www.almeezan.qa>
33. د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل ولغاء القانون، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://m.annabaa.org/>