مجلة جامعة الملك سعود (الحقوق والعلوم السياسية)، مج (٣٥)، ع (١)، ص ص ٩٥-١٢٥، الرياض (٢٠٢٣م/ ١٤٤٤هـ)

تفويض الاختصاص التشريعي في التنظيم الدستوري الإماراتي: دراسة مقارنة

مصطفى سالم مصطفى النجيفي

أستاذ القانون المشارك، كلية القانون

جامعة الشارقة، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة

(قدم للنشر في ١٤/ ١/ ١٤٤٢هـ، وقبل للنشر في ١٧/ ٦/ ١٤٤٢هـ)

ملخص البحث. يتيح الظرف الاستثنائي وتوفر حالة الضرورة لرئيس السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية على سبيل الاستثناء بناء على تفويض من السلطة التشريعية وخلال مدة معينة وبموضوعات محددة تصدر بقانون، في وجود البرلمان أو غيابه بحسب النظام الدستوري للدولة.

وتبرز أهمية البحث من خلال معرفة التنظيم الدستوري للتفويض الدستوري، وتدور مشكلته حول الإجابة على العديد من الأسئلة التي طرحناها، ويهدف البحث إلى الوقوف على ماهية التفويض التشريعي من حيث مفهومه وأساسه الفقهي وطبيعته القانونية والقيود الواردة عليه.

وقد اتبعنا أسلوب المنهج العلمي الوصفي التحليلي والتطبيقي المقارن للنصوص الدستورية. وقسمنا البحث إلى ثلاث مباحث، الأول: ماهية اللوائح التفويضية، والثاني: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية وشروطها وطبيعتها، والثالث: الرقابة على سلطة إصدار اللوائح التفويضية في الرقابة البرلمانية والقضائية وآثارها، ثم خاتمة البحث في نتائجه والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: الدستور، التفويض، مراسيم بقانون، سلطة تشريعية، الظروف الاستثنائية، الضرورة.

LEGISLATIVE MANDATE IN THE UAE CONSTITUTIONAL ORGANIZATION: A COMPARATIVE STUDY

Mustafa Salim Mustafa Alnujaifi
Associate Professor of Law, College of Law
University of Sharjah, Sharjah, United Arab Emirates

(Received 14/01/1442 H., Accepted for Publication 17/06/1442 H.)

Abstract. The occurrence of the exceptional circumstance shall result in the availability of the necessary condition allowing the head of the executive authority to issue the executive regulations as an exception ,And based on an authorization from Parliament, during a certain period, and with specific issues, it will be issued by law in the presence or absence of Parliament, according to the constitutional system.

The importance of research is demonstrated by knowing the constitutional organization of the legislative mandate. The research problem revolves around answering many questions in the field of research.

The research aims to know what the legislative mandate is in terms of its concept, its juristic and constitutional basis, its legal nature and the restrictions mentioned therein. We have followed the descriptive, analytical and applied scientific method of the constitutional texts.

We have divided the search into three sections. The first is entitled what are authoritative regulations, and the second is. What is the constitutional basis for issuing delegation regulations, their terms and nature? In addition, the third dealt with the control over the authority to issue authoritative regulations in the parliamentary and judicial oversight and their effects. Then the conclusion of the research, which includes the results and recommendations.

Keywords: Constitution, Mandate, Decrees by law, Legislative power, Exceptional circumstances, Necessity.

مقدمة

تُعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي. ومع تطور دور الدولة المعاصرة وتدخلها بشتى مناحي الحياة، وتراجع الدور التشريعي للبرلمان، أصبحت السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في التشريع دستورياً. لما تمتلكه من آليات لمواجهة كافة الظروف يخوّلها الحق في أن تحل محل السلطة التشريعية وعلى سبيل الاستثناء في سن التشريع، متى كانت هناك ظروف عادية أو استثنائية تتطلب من السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون، لمواجهة هذه الظروف، وأطلق عليها اسم "المراسيم" أو اللوائح التفويضية، لتحقيق المصلحة العامة، ولا تحمل هذه المراسيم صفة الدوام؛ إذ إنها تنتهي بانتهاء الأسباب التي أدت إلى إصدارها.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال معرفة الإطار الدستوري للتفويض التشريعي، لكونه يمكن السلطة التنفيذية من إصدار قرارات لها قوة القانون بموافقة البرلمان ووجوده لمواجهة الظروف المتطورة التي يمكن أن تمر بها الدولة، والوقوف على الواقع العملي لتزايد التشريعات من قبل رئيس الدولة، وإبراز حدود التنظيم الدستوري للوائح التفويضية، وما هي القيود والضوابط الدستورية التي ترد عليها والرقابة عليها.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في تطور وظيفة وفلسفة الدولة، وتدخلها في مختلف الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية للأفراد. وتنظيم نشاطاتهم متمثلة بالسلطة التنفيذية أمام عجز السلطة التشريعية عن ملاحقة هذه التطورات في الميادين المختلفة والكبيرة. مما تطلب إعداد القوانين التي تمر بمراحل طويلة ومعقدة. في وقت تحتاج فيه الدولة السرعة في التصرف سواء لمواجهة ظرف استثنائي أو ضرورة، بل وحتى في الأحوال الاعتيادية التي تستوجب الإسراع في إصدار هذه اللوائح لتنفيذ برنامجها الحكومي، بالإضافة الى الخبرة الفنية في بعض المسائل. فكان يتوجب من أجل ذلك أن يمنح البرلمان بعضاً من صلاحياته للسلطة التنفيذية بتفويضها جزء من اختصاص التشريع إلى جانبه وهو قائم أم غائب كما في دولة الإمارات العربية المتحدة، ومدى التزام السلطة التنفيذية بالقيود والشروط التي أوردها كل من المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ومصر وفرنسا، وما هو دور البرلمان والسلطة القضائية في الرقابة على ما يصدر من السلطة التنفيذية أثناء فترة التفويض. مما يستوجب إيجاد ضمانات تلزم السلطة التنفيذية باحترام قواعد المشروعية عند استخدامها للوائح.

هدف البحث

يهدف البحث إلى الوقوف على ماهية اللوائح التفويضية من حيث مفهومها وأساسها الفقهي، والتعرف على الطبيعة القانونية لها، وما هي الشروط أو القيود والإجراءات التي ترد على إصدار اللوائح التفويضية من قبل السلطة التنفيذية، والآثار التي تنجم عنها وإبراز آليات الرقابة البرلمانية والقضائية، وما أثر تلك الرقابة عليها.

تساؤلات البحث

يثير موضوع اللوائح التفويضية العديد من الأسئلة التي تبحث عن إجابة سواء في التشريع الإماراتي أم بالدول موضوع المقارنة من خلال الآتي:

١- هل يجوز للوائح التفويضية التدخل في مواضيع نطاقها محجوز للقانون؟
٢- ما هي شروط وضوابط إصدار اللوائح التفويضية؟
٣- ما هي الطبيعة القانونية للوائح التفويضية؟

٤- هل تستطيع السلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية عند حل البرلمان؟

٥- ما هو دور البرلمان والقضاء في الرقابة على إصدار اللوائح التفويضية؟

نطاق البحث

دراسة التنظيم الدستوري لإصدار رئيس الدولة للوائح التفويضية في كل من دولة الإمارات ومصر وفرنسا. تناولنا هذا الموضوع بالدراسة في دولة الإمارات العربية المتحدة لندرة الدراسات الفقهية في هذا الموضوع. كما أن المشرع الدستوري أورد نصاً دستورياً وحيداً دون تفصيل لهذا الموضوع، مما اقتضى منا مقارنته بدولة مصر باعتبارها الأرضية الخصبة لكل دراسة ووفرة تجاربها الدستورية، واعتمدنا دولة فرنسا باعتبارها ممثلاً للفقه الغربي اللاتيني فيه الكثير من التنظيم الدستوري ممكن الاستفادة منه.

منهج البحث

اتبعنا أسلوب المنهج العلمي الوصفي التحليلي والتطبيقي المقارن للنصوص الدستورية في الدول موضوع البحث.

هيكلية البحث

- المبحث الأول: مفهوم اللوائح التفويضية والإطار النظري لإصدارها.
  - المطلب الأول: تعريف اللوائح التفويضية وأسباب انتشارها.
  - المطلب الثاني: الإطار النظري لإصدار اللوائح التفويضية.
- المبحث الثاني: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية وشروطها وطبيعتها.
  - المطلب الأول: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية.
  - المطلب الثاني: شروط اللجوء للوائح التفويضية.
  - المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية.
- المبحث الثالث: الرقابة على سلطة إصدار اللوائح التفويضية.
  - المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) على إصدار اللوائح التفويضية.
  - المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطة اصدار اللوائح التفويضية.
- الخاتمة: وتتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول:
مفهوم اللوائح التفويضية والإطار النظري لإصدارها

يلجأ البرلمان أحياناً باعتباره صاحب الحق الأصيل في التشريع إلى تفويض بعض اختصاصاته إلى رئيس الدولة، ليتمكن من مواجهة بعض المشاكل والأزمات التي تحتاج إلى حلول سريعة وحاسمة. والتي لا تناسبها تلك الإجراءات الطويلة المتبعة عادة في سن القوانين. ويتيح فيها الظرف الاستثنائي وتوافر حالة الضرورة أو حالة الاستعجال في تنفيذ البرنامج الحكومي للسلطة التنفيذية من أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية لمواجهة هذا الظرف ومتناسبة معه، ويترتب عليه إصدار اللوائح التفويضية، لمواجهة الأخطار التي تهدد أمن الدولة ونظامها. والأسباب العديدة التي عجزت فيها السلطة التشريعية عن مواجهة هذا الظرف الاستثنائي، لذلك فإننا سنتناول المبحث من خلال المطالب الآتية.

المطلب الأول: تعريف اللوائح التفويضية وأسباب انتشارها

وسنتناول هذا المطلب من خلال تعريف اللوائح التفويضية وأسباب انتشارها في عالم اليوم. لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: تعريف اللوائح التفويضية

تعددت التعاريف الخاصة بالتفويض تبعاً للزاوية التي ينظر إليه منها، وما يهمنا هو التفويض التشريعي حيث لم يقم الفقه الدستوري بوضع تعريف لتفويض الاختصاص الدستوري، بل ذهب إلى الاعتماد على التعريفات الواردة بشأن تفويض الاختصاص بشكل عام. ولقد عرف فقهاء القانون التفويض كاصطلاح عام للوصول إلى الفكرة الأساسية التي يقوم عليها هذا المصطلح. فعرفه أحد الفقهاء بأنه: "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة، أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى" (الطماوي، ١٩٦٧م).

وبالقياس على ما عرفه فقهاء القانون الإداري على الجانب الدستوري، اختلف الفقه الدستوري في تعريف التفويض التشريعي سواء في الفقه العربي أو الفقه الغربي. فعرفها بعض من الفقه العربي بأنها: "قرارات تصدرها السلطة التنفيذية في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه السلطة، وتكون لها قوة القانون رغم أنها تعد أعمالاً إدارية حتى تعرض على البرلمان بعد نهاية مدة التفويض ليقرر إما الموافقة عليها وهنا تتحول إلى قوانين، وإما عدم الموافقة عليها وهنا تفقد قوتها القانونية اعتباراً من رفض البرلمان لها" (عبدالمنعم، ٢٠٠٢م).

وفي الفقه الغربي، عرفه بعض من الفقه الفرنسي بأنها: "الأنظمة المؤهلة لتكون مراسيم بقوانين، تكون مخصصة للأعمال التشريعية. حيث لا تكون هناك حاجة لإذن المشرع، أو بخصوص التدابير التي تتخذها حكومة فعلية بشأن عمل تشريعي بعد انقلاب أو ثورة بدون إذن أو تدخل البرلمان" (Duguit, n.d.).

ونخلص من التعاريف التي أوردناها لتعريف التفويض التشريعي بأنه: "قيام السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع بمنح صلاحية التشريع لرئيس السلطة التنفيذية بموضوعات محدودة، ولفترة مؤقتة في ظروف استثنائية لمواجهة حالة تقتضي الإسراع بمعالجتها، وبوجود السلطة التشريعية بموجب قانون تفويض وبنص دستوري يجيز ذلك".

ولقد ثار خلاف فقهي بخصوص مشروعية اللوائح التفويضية، ومدى قبول مسألة تفويض السلطة التشريعية بعضاً من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية، فلم يكن من السهل الدفاع عن مشروعية سياسة التفويض التشريعي في ضوء المبادئ العامة للنظام الدستوري، ولم يكن مقبولاً من الفقه تفويض السلطة التنفيذية مباشرة اختصاصات للسلطة التشريعية لما في ذلك من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، ووقف موقفاً معارضاً لعملية التفويض التشريعي التي تتم أثناء قيام البرلمان بممارسة سلطته (الباز، ٢٠٠٦م).

وقد اختلفت التشريعات في تسمية هذا المصطلح بشأن التفويض التشريعي، فجاء في الدستور الفرنسي باسم "مراسيم" واستعمل المشرع المصري عبارة "قرارات لها قوة القانون" واستعمل المشرع الإماراتي عبارة "مراسيم بقوانين".

الفرع الثاني: أسباب انتشار التفويض التشريعي

قد يحصل الظرف الاستثنائي والبرلمان في حالة انعقاد، إلا أنه قد يعجز عن التدخل السريع لمواجهة خطر الظرف الاستثنائي عن طريق إعداد قانون، والسبب في قصور البرلمان عن مواجهة الظرف الاستثنائي قد يرجع للأسباب التالية:

١- تغير مفهوم وظيفة الدولة وازدياد نشاطها وتنوعه، وتحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغيير في إطار ما أفرزه التقدم العلمي والتكنولوجي الكبير، الذي بدأ منذ مطلع القرن العشرين، واتضح أن البرلمان لا يمتلك الخبرة المطلوبة. ليشرع بفاعلية العديد من المسائل المعقدة والتقنية التي تحتاج في تنظيمها إلى دراية وخبرة فنية عالية لا يستطيع أعضاء البرلمان أياً كانت درجة

ثقافتهم الإلمام بجميع الجزئيات والتفصيلات الدقيقة المتعلقة بها، لذلك ظهرت الحاجة للتفويض التشريعي (أبو بليمة، ٢٠١٥م). مثل مجالات البحث العلمي والفضاء والطاقة النووية، كذلك ما أفرزته الحروب والاضطرابات في كثير من الدول من مشاكل معقدة تحتاج إلى خبرة فنية تعجز البرلمانات عن فهمها، وسن التشريعات المناسبة لها. وأصبح تدخلها في مختلف نواحي الحياة ولم يقتصر على الأمن الداخلي أو الخارجي أو القضاء. بل امتد إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمسائل الصحة والتعليم، وإنشاء الطرق والمواصلات وبتوفير الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأفراد. كما أن البرلمانات لم تجد في نفسها تلك الشجاعة على تحمل مسؤولية التصدي لهذه الموضوعات التي تضيف إلى الشعوب أعباء وتضحيات ترفضها أو ترغب عنها. لأن معظم التشريعات التي توضع لمواجهة الأزمات تتسم بطابع القوة وعدم الشعبية. لذلك تلقي البرلمانات على عاتق السلطة التنفيذية عبء تحمل هذه المسئولية الخطيرة.

٢- إن تشريع القوانين يتطلب إجراءات وأوقات طويلة وكثيرة. تدخل فيه المواجهات السياسية بين الأحزاب والقوى داخل البرلمان، وهذا يعرض البلاد إلى خطر كبير في حالة الانتظار ريثما يتم اتخاذ الإجراءات من قبل البرلمان من خلال الطرق التقليدية لمواجهة الظرف الاستثنائي. الذي قد يتطلب أحياناً إجراءً أو حلاً سريعاً وحازماً، وكون أن هذه المخاطر استثنائية ومؤقتة وغير متوقعة وليست دائمة (عجمي، ٢٠١٦م). مثل تنازل البرلمانات عن سلطتها في تنظيم موضوعات للحكومة عن طريق اللوائح التفويضية مثل القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٣٠م الذي فوض فيه البرلمان المصري الحكومة في تعديل التعرفة الجمركية، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٨٢م الخاص بمد العمل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٨٠م بتفويض رئيس الجمهورية في مصر في إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن تأمين اقتصاديات البلاد، والمراسيم التفويضية التي أصدرها البرلمان الفرنسي بين عامي ١٩١٦-١٩١٨م تحت اسم قوانين السلطة التامة، الخاصة بتفويض الحكومة سلطة تنظيم الرسوم الجمركية، والقوانين الصادرة خلال الحربين العالميتين لمواجهة الأزمات النقدية (زين، ٢٠٠٢م).

٣- إن معظم التشريعات التي توضع لمواجهة الأزمات والتغلب على الصعوبات في الظروف الاستثنائية، تتسم بطابع الحزم وعدم الشعبية. إذ تفرض غالباً أعباءً وتضحيات كثيرة على أفراد الشعب، لذلك تلقي البرلمانات على عاتق السلطة التنفيذية عبء تحمل هذه المسؤولية عن طريق التفويض التشريعي (شحاتة، ١٩٥٥م). لتتنصل جزئياً من مسؤولية اتخاذها لتلك التشريعات شديدة الحساسية جماهيرياً، لتلقي العبء على السلطة التنفيذية، التي أثبت الواقع استعدادها لتحمل المسؤولية المترتبة عن تلك القرارات الصعبة، لامتلاكها الإمكانيات والوسائل التي تؤهلها لذلك، والقدرة على امتصاص غضب الجماهير الشعبية الناقمة على تلك التشريعات (الطير، ٢٠١٠م).

٤- كان للدواعي السياسية الأثر الواضح في تراجع دور السلطة التشريعية بوجه عام وهيمنة السلطة التنفيذية، فالضعف الذي أصاب السلطة التشريعية كان نتيجة تراجع مبدأ السيادة البرلمانية نتيجة عدم الثقة بالجهة التي تعبر عن تلك الجهة وتهميش دورها، مما دعا البعض إلى المطالبة بإنهاء وجود القانون بإزالة الجهة التي تصدره وتعبر عنه، وإنهاء وجودها الذي لا داعي له بحسب وجهة نظر البعض (الطعان، ٢٠٠١م). أي إنه وكنتيجة لذلك التراجع أصبحت السلطات التفويضية تمثل

مظهراً بارزاً من مظاهر تراجع دور السلطة التشريعية، الأمر الذي قد يكون وراء إصرار البرلمانيون على أن يتم اللجوء إلى سياسة التفويض التشريعي في أوقات الأزمات فقط (الطعان، ٢٠٠١م).

٥- اعتبار اللوائح التفويضية البديل الصحيح لقاعدة إعادة توزيع الاختصاص. والتي تعد من الأمور الصعبة والمعقدة في مجال الأعمال الإدارية، وذلك لما يقتضي تطبيق هذه القاعدة من تدخل جهات أخرى خارج المنظومة الإدارية، كإصدار قوانين أو فتح اعتمادات مالية باهظة، أو ضرورة تغيير الكثير من القوانين واللوائح القائمة (عبدالسلام، ١٩٩٦م).

فقد أدت الضرورات العلمية والأزمات والحروب التي تعرضت لها بعض الدول، وخاصة التي نجمت عن الحربين العالميتين، إلى تخلي الدساتير والبرلمانات عن فكرة قصر مهمة التشريع على البرلمان وحده، والاعتراف بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح كقواعد تنظيمية عامة مجردة إلى جانب القانون، مثل الدستور الفرنسي الأول الصادر عام ١٧٩١م مهمة التشريع على الجمعية الوطنية، ودستور عام ١٧٩٥م. وترتب على الفصل المطلق بين السلطات عرقلة التطور نتيجة انفصال السلطات عن بعضها وتصادمها بدلاً من تعاونها. وأمام هذه العيوب وتحت الضرورات العملية أجبرت السلطة التأسيسية الفرنسية على التخلي عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات، والاعتراف بحق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين وإصدار اللوائح التنفيذية لها (زين، ٢٠٠٢م).

كما أن اللوائح التفويضية تصدر والبرلمان منعقد وليس في غيبته كما في لوائح الضرورة، وهنا تكمن خطورتها. لأن الأصل فيها أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها، وإذا كان هذا المتعارف عليه دستورياً وفق العمل الدستوري، ولكن في دولة الإمارات العربية المتحدة، وبما أن المجلس الأعلى للاتحاد هو صاحب السلطة العليا فيها، والذي جمع الوظيفة التشريعية والتنفيذية في آن واحد، ويعتبر بمثابة برلمان كما في النظم السياسية الأخرى، إلا أن المشرع أجاز إصدارها من قبل رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد. ولكنه يختلف عما هو عليه في كل من فرنسا ومصر[1].

المطلب الثاني: الإطار النظري للوائح التفويضية

أثير جدل كبير في الفقه حول الإطار النظري في إصدار اللوائح التفويضية وظهرت عدة آراء فقهية سنتناولها من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: نظرية التفويض التشريعي

ذهب جانب من الفقه الفرنسي القديم إلى اعتبار أن أساس مشروعية هذه اللوائح هو نظرية التفويض التشريعي (Chapuse, 1953)، ومؤداه أن القوانين التي يعطي بها البرلمان الحق للسلطة التنفيذية كي تصدر لوائح لها قوة القانون، وتعتبر تفويضاً حقيقياً للسلطة التشريعية (عبدالقادر، ١٩٨٥م). أي إن تلك اللوائح أو المراسيم تعد قوانين وفقاً للمدلول الحقيقي لهذه الكلمة، ولا تخفي بذلك الخطورة التي يشكلها هذا التفسير من تحصين تلك اللوائح من الخضوع لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها، باعتبار اكتساب تلك اللوائح قوة العمل التشريعي وطبيعته. الأمر الذي دفع جانباً كبيراً من الفقه إلى توجيه الانتقاد الشديد لهذه النظرية. لما تشكله من مساس واضح بأهم الضمانات فعالية، وحماية للحريات العامة بإهدارها مبدأ الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري في حق الأعمال (القرارات) التي تصدر عن الإدارة بوجه عام (عبدالفتوح، ١٩٨٣م؛ علي، ١٩٧٧م).

وقد سادت نظرية التفويض التشريعي في الفقه حتى نهاية القرن التاسع عشر، وظل القضاء أميناً عليها حتى عام ١٩٠٧م. حيث فسر أنصار نظرية التفويض انتقال

(١) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

الاختصاص من البرلمان إلى رئيس الدولة بقواعد الوكالة في القانون المدني، وبدت ملامح هذه النظرية بمناسبة لوائح الإدارة العامة حيث يكلف البرلمان رئيس الدولة بتكملة القانون، فيحل رئيس الدولة محل البرلمان في مباشرة اختصاصه التشريعي في الحدود التي بينها القانون (زين، ٢٠٠٢م).

الفرع الثاني: العرف الدستوري

ذهب رأي من الفقه الفرنسي إلى أن التفويض التشريعي الذي درج البرلمان على إصداره، يجد سنده في قيام نوع من العرف الدستوري المتمثل في استقرار العمل على جواز التفويض التشريعي عند توفر مقتضياته (Bonnard, 1939)، وقد تزعم هذا الرأي الفقيه (دوكي) الذي أرجع أساس اللوائح التفويضية للعرف الدستوري، وهذا قبل أن ينص عليها الدستور، حيث كان معمولاً بهذه اللوائح في فرنسا خلال عهد الجمهورية الثالثة والرابعة. وذلك للتصدي للأزمات التي ضربت الاقتصاد الوطني. فقد صدرت العديد من القوانين التفويضية في فرنسا كان أولها القانون التفويضي الذي صدر في السنة العاشرة من الثورة والذي أجاز للحكومة رفع الرسوم الجمركية أو خفضها، وأباح الاستيراد والتصدير أو منعه خلافاً للقانون الذي جعل حق إنشاء الرسوم الجمركية أو تعديلها لممثلي الأمة وحدهم (فهمي، ١٩٨٠م).

وصدر خلال القرن التاسع عشر مراسيم بقوانين لها قوة القانون في عهد نابليون الأول، ولويس نابليون وتعلقت بمواضيع يختص بها البرلمان فقط وذلك في الفترة ما بين ١٨٥١-١٨٥٢م (Rolland, 1957).

وفي بداية القرن العشرين - في سنة ١٩٠٢م - صدر قانون نصت المادة الثامنة منه على أنه متى هدد وباء كلاً أو جزءاً من الوطن وتحققت الإدارة من عدم كفاية وسائل الحماية التي في حوزتها، فإن لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوماً يحدد الإجراءات اللازمة لمنع تفشي هذا الوباء. وخلال الحرب العالمية الأولى صدرت عدة تشريعات خوّلت الحكومة سلطة استثنائية لمواجهة الأزمات الناشئة عن اندلاع الحرب، إذ تم تفويض الحكومة في بعض منها ممارسة الوظيفة التشريعية بدلاً من البرلمان في موضوعات مثل الدفاع القومي، والاستيلاء على بعض المنقولات (المدرس، ٢٠٠٠م).

وتبع ذلك لاحقاً من إصدار للعديد من قوانين التفويض في الثلث الأول من القرن العشرين حيث أدى ازدياد حالات التفويض التشريعي إلى أن ينص الدستور الفرنسي على أن: "الجمعية الوطنية وحدها تصوت على القوانين وأنها لا تملك تفويض الحق"[٢].

الفرع الثالث: النص الدستوري

من الفقهاء من أرجع الأساس القانوني للتفويض التشريعي إلى النص الدستوري، حيث يرى الفقيه (كاريه دي ما لبرج)، الذي عمل على إيجاد تفسير لهذا التفويض عن طريق إدخاله في سلطة عمل اللوائح التي نظمت أحكامها المادة الثالثة من دستور عام ١٨٧٥م معللاً ذلك أن الحكومة إنما تنفذ القانون بموجب الدستور الذي أعطاها هذه الرخصة عندما تصدر مراسيم بقوانين في الأمور التشريعية المفوض فيها، إذ إن رئيس الجمهورية عندما يصدر هذه اللوائح إنما يستمد سلطته هذه من الدستور.(عبدالقادر، ١٩٨٥م)، وفي هذا الرأي الذي استند إلى الشكلية القانونية من النص على التفويض. في حين إن المصادر التاريخية تعلمنا أن التفويض استعمل في فرنسا على الرغم من عدم النص عليه كما أشرنا سابقاً، فضلاً عن ذلك فإن رئيس الجمهورية يصدر هذه المراسيم استناداً إلى قانون التفويض في حالة عدم وجود نص دستوري يجيز ذلك، أو قد يخالف نص دستوري قائم يحظر مثل هذا التفويض وهذه المراسيم تجد سندها ليس من الدستور بل بالمخالفة له.

---

(٢) المادة (١٣) من دستور فرنسا لسنة ١٩٤٦م الملغي.

الفرع الرابع: المبادئ والقواعد العامة

من الفقهاء من أرجع الأساس القانوني للوائح التفويضية إلى مجموعة المبادئ والقواعد العامة التي يتضمنها القانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتحديد كيفية تنظيم التفويض التشريعي، بعد أن يأذن البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جزءاً من اختصاصاته (الباز، ٢٠٠٦م).

ويمكننا القول بأن الأساس القانوني يتمثل في حالة الاقتضاء التي تستوجب إصدار ما يقتضي الأمر إصداره، وحاجة الحكومة إلى تنفيذ البرنامج الحكومي وما تتطلبه حالة الاستعجال أو الظرف الاستثنائي الذي يبيح للبرلمان إصدار مجموعة من القواعد على شكل مرسوم بقانون، والضرورات العملية هي التي تدفع إلى الأخذ بهذه اللوائح، ويكون لها قوة القانون، ويبين تنظيم حالة التفويض التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية لمواجهة هذه الحالة، والنص عليه دستورياً وتنظيمه لائحياً.

المبحث الثاني:

الأساس الدستوري لإصدار

اللوائح التفويضية وشروطها وطبيعتها

لكي تستطيع السلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات والتدابير بتفويض من البرلمان، وخاصة عند وجود الظرف الاستثنائي في حدود معينة تحدد بقانون، يصدر لتنظيم هذه السلطة الاستثنائية، لابد من وجود أساس دستوري لممارسة هذا الحق. وكذلك لابد من توفر شروط يعتد بها لإصدار مثل هذه اللوائح، وبيان طبيعتها. لذلك فإننا سنتناول هذا المبحث من خلال المطالب الآتية.

المطلب الأول: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية

سنتناول في هذا المطلب عرض الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية، في كل من فرنسا ومصر ودولة الإمارات العربية المتحدة من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات العربية المتحدة

بدءاً نقول إن الدستور الإماراتي لم يعرف اللوائح التفويضية بشكلها التقليدي والمتعارف عليه دستورياً في جود البرلمان، فهو لا يعرف حالة التفويض التشريعي إلا بصورة واحدة نص عليها الدستور وهي حالة إصدار اللوائح في غيبة المجلس الأعلى وليس في حضوره، ويرجع السبب في عدم معرفة الدستور للوائح التفويضية إلى اعتناقه مبدأ تركيز السلطة بيد المجلس الأعلى للاتحاد الذي يجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما لا يدع ضرورة لتفويض اختصاصاته التشريعية إلى جهة أخرى. حيث جاء فيه: "للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا".

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية في مصر

على الرغم من أن دستور مصر لسنة ٢٠١٤م لم ينص صراحة على التفويض التشريعي، إلا أنه أورد نصاً جاء فيه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر

رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفادها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"[٣].

الفرع الثالث: الأساس الدستوري لإصدار اللوائح التفويضية في فرنسا

يتمثل الأساس الدستوري في نص الدستور الفرنسي الذي جاء فيه: "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً لمدة محددة لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون. وذلك من أجل تنفيذ برنامجها، وتصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة، وتدخل حيز التنفيذ فور نشرها، ولكنها تسقط في حال الفشل في عرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التمكين، حيث 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"[٤].

كما ورد في موضع آخر من الدستور الفرنسي أنه: "إذا ما تبين أثناء العملية التشريعية أن مشروع قانون ما، أو أن تعديلاً ما لا يدخل ضمن اختصاص القانون، أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة (٣٨)، يجوز للحكومة أو لرئيس مجلس البرلمان المختص أن يعارض بعدم القبول به. وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس مجلس البرلمان المعني، يفصل المجلس الدستوري بناء على طلب أي منهما في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية أيام"[٥].

المطلب الثاني: شروط اللجوء للوائح التفويضية

إن أسلوب التفويض التشريعي ليس حقاً من دون ضوابط أو شروط، لذلك قننته بعض من دساتير النظم السياسية بمجموعة من الشروط التي ينبغي التقيد بها، وعمل القضاء الدستوري على فرض حسن التقيد بها، الأمر الذي يقتضي بيان الشروط الواجبة للتفويض التشريعي من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: قيام حالة الضرورة وبوجود البرلمان للحصول على إذنه وموافقته ولمدة محدودة، والسلطة التي يصدر إليها

اشترطت بعض الدساتير صراحة توفر شرط الضرورة أو الظروف الاستثنائية لصحة التفويض التشريعي بصورة مباشرة، حيث تعرف حالة الضرورة بأنها تلك الحالة من الخطر الجسيم، الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات (المدرس، ٢٠٠٠م).

كما أن فكرة الضرورة تتسع لتشمل الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ ولوائح الأزمات، أي إن فكرة الضرورة فكرة عامة جامعة تتدرج تحتها أفكار أخرى، لها ذات الخصائص وذات التأثير على قواعد المشروعية (غبريال، ١٩٨٨م).

وعلى هذا الأساس، يجب أن يكون هناك ظرف استثنائي طارئ حتى يمكن القول بصحة قانون التفويض، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن التفويض يمتنع في الظروف الاعتيادية، ويرجع الوضع إلى الأصل العام الذي يتوجب فيه أن تتولى كل سلطة اختصاصها الدستوري الاعتيادي، إذ يجب أن يتولى البرلمان في ظل هذه الظروف اختصاصه الطبيعي الأصيل ولا يفوض غيره (الجرف، ١٩٧٦م). وتحديد مسألة حالة الضرورة بموجب النص الدستوري تعود للسلطة التنفيذية ابتداء، ثم تخضع لرقابة البرلمان وإشرافه لغرض إقرارها، وعند حصول اعتراض عليها يعود الأمر للقضاء للتحقق منها وشروط صحة إصدارها.

---

(٣) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

(٤) المادة (٣٨) من دستور فرنسا المعدل لسنة ٢٠٠٨م.

(٥) المادة (٤١) من دستور فرنسا المعدل لسنة ٢٠٠٨م.

وقد خلا دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من الإشارة المباشرة إلى وجوب توفر حالة الضرورة وأشار اليها بصورة غير مباشرة، بينما أشار بصورة مباشرة إلى التفويض التشريعي، حيث جاء فيه: "للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره ... إلخ"(٦).

ونلاحظ أن المشرع الإماراتي لم يشترط قيام حالة الضرورة أو الظرف الاستثنائي لممارسة التفويض صراحة. ولكن ورود عبارة "ما يقتضي الأمر إصداره" يمكن أن نفسره من حالات الضرورة للعمل دون تعليق ذلك على توافر شرط الضرورة.

وفي مصر، لم يشر الدستور الحالي لسنة ٢٠١٤م إلى ضرورة توفر شرط الضرورة مباشرة حيث نص: "إذا حدث في غير أدوار انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ... إلخ"(٧).

فعبارة "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير" تفسر على حالة الاستعجال والأحوال الاستثنائية، ولكن التجربة الدستورية والسياسية التي كانت قبل الثورة في مصر، وما أفرزته من انحرافات وسوء استعمال السلطة، جعلت من القائمين على السلطة التأسيسية أثناء كتابة دستور ٢٠١٤م إلى عدم النص عليه، ولكن أصبح بإمكان رئيس الدولة تطبيق قانون الطوارئ بموجب الدستور لعدم وجود نص صريح وواضح للتفويض في الدستور المصري لمنع الاستبداد بالسلطة والانحراف بها. أو بإمكان رئيس الدولة في مصر استخدام لوائح الضرورة لمعالجة الحالات المستعجلة التي تواجه الدولة.

وقد خلا الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م من النص أو الإشارة إلى اشتراط حالة الضرورة للجوء الى التفويض التشريعي، حيث ورد فيه فقط "من أجل تنفيذ برنامجها"، إذ جاء به: "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً لمدة محدودة لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون وذلك من أجل تنفيذ برنامجها ... إلخ"(٨). مما يوحي بأن التفويض جائز في الظروف الاعتيادية والاستثنائية.

كذلك فإن التطبيق العملي أوضح أن مسلك الحكومة والبرلمان بشأن قوانين التفويض تظهر أنه لا يشترط وجود ظروف استثنائية تبررها، فعلى سبيل المثال صدر قانون في ٢٢ يونيو ١٩٦٧م رقم (٤٨٢/ ٦٧) فوض الحكومة في أن تتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية (الوكيل، ٢٠٠٣م).

ونحن من جانبنا نؤيد الفقه القائل بضرورة توافر ظروف استثنائية حتى يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان تفويضاً تشريعياً استثنائياً (جمال الدين، ٢٠٠٣م). بسبب أنه إذا كان للحكومة برنامجاً حكومياً يوجب الإسراع لتحقيقه تفويضاً محدود المدة وغرض محدود، وتحت رقابة البرلمان والقضاء. لما له من أثر على حقوق وحريات الأفراد، ولكن ليس بالمفهوم التقليدي للضرورة المتمثل في وجود خطر جسيم وحال يهدد المصلحة العامة والمحددة من قبل المشرع أو القضاء أو الفقه، وإنما تعني لزوم وحيوية التفويض نسبة إلى إمكانية تنفيذ الحكومة لبرنامجها من عدمه، كما هو عليه الحال في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م باعتبارها ضرورة تشريعية تتولد من الظروف الاستثنائية لعمل الحكومة.

كما أنه يجب أن يكون البرلمان قائماً حتى يتسنى له إصدار قانون التفويض الذي يخول السلطة التنفيذية إصدار القرارات بقوانين (جمال الدين، ٢٠٠٥م)، حيث يفترض أن السلطة التشريعية غير قادرة على التصرف في ظل ظروف معينة، وبالتالي فهي تفوض جانباً من وظيفتها التشريعية للسلطة التنفيذية حتى تتمكن من مواجهة هذه الظروف (الوكيل، ٢٠٠٣م).

(٦) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(٧) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

(٨) المادة (٣٨) من دستور فرنسا لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

غير أن هذا لا يعني بالضرورة استمرار انعقاد البرلمان بعد سنه قانون التفويض طوال مدة هذا التفويض (البدري، ١٩٩٧م)، كذلك لابد من صدور الإذن من البرلمان بالتفويض التشريعي يسمى بقانون التفويض تتبع في إصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها، وطلب من السلطة التنفيذية.

في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد السلطة العليا فيها، إذ جاء في الدستور: "المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه، ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد ... إلخ"[٩]، وقد جمع بيديه الوظيفة التشريعية والتنفيذية، وهو يعتبر بمثابة السلطة التشريعية (البرلمان) وليس له مدة زمنية كالمتعارف عليها في النظم السياسية الأخرى، يتكون من حكام الإمارات السبع، يمثل كل منهم شعب الإمارة بالمجلس، ولم يشترط الدستور أن يكون المجلس الأعلى قائماً عند التفويض، إذ نص: "للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى ... إلخ"[١٠]. فيتضح أن كلاً من المشرع الإماراتي والمصري والفرنسي لم يتشرطوا لإصدار اللوائح التفويضية انعقاد البرلمان.

وفي جمهورية مصر العربية، لم يشترط الدستور الحالي ذلك، وبالتالي فمن المتصور أن تصدر اللوائح التفويضية في غيبة البرلمان بعد صدور قانون التفويض حيث جاء فيه: "إذا حدث في غير أدوار انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ... إلخ"[١١]. ونلاحظ أنه من الجائز أن يستمر رئيس الجمهورية في استخدام سلطاته الاستثنائية ويصدر بعض اللوائح التفويضية، بينما يكون البرلمان قد تم فض اجتماعه الاعتيادي أو غير الاعتيادي.

وفي فرنسا لم يشر الدستور الفرنسي سوى لضرورة عرض مشروع القانون الخاص بالتصديق على الأوامر التفويضية على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة، وهو التزام لا يعني بالضرورة أن يكون البرلمان منعقداً طوال مدة التفويض، وبالتالي فإنه من المتصور أن تصدر الأوامر التفويضية إما في غياب البرلمان أو في أثناء انعقاده[١٢].

فيتضح أن كلاً من المشرع الإماراتي والمصري والفرنسي لم يتشرطوا لإصدار اللوائح التفويضية انعقاد البرلمان.

ولابد من صدور الإذن من البرلمان بالتفويض التشريعي، يصدر بشكل قانون يسمى قانون التفويض تتبع في إصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها (دلفولفيه، ٢٠٠١م). لأن البرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختص بها، وإنما لابد أن يكون ذلك بطلب من الحكومة (أبو زيد، ١٩٩٥م)، وكذلك يتطلب الحصول على إذن من البرلمان ليستطيع رئيس الدولة أو الحكومة ممارسة سلطته في إصدار اللوائح التفويضية، وقد يتطلب استشارة جهات معينة (المدرس، ٢٠٠٠م).

في دولة الإمارات العربية المتحدة، وبما أن المجلس الأعلى للاتحاد يعتبر السلطة العليا بالدولة، ويعتبر بمثابة البرلمان، كما في النظم السياسية الأخرى، ولكنه مجلس دائمي لا يمكن حله، يمثله حكام الإمارات الأعضاء فيه، يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي إصداره في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد[١٣]. نتيجة وجود ظروف تقتضي إصدار مراسيم يختص بها المجلس المذكور قد تهدد الدولة وسلامتها، كذلك حدد الدستور الإماراتي الجهة المفوض لها

(٩) المادة (٤٦) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(١٠) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(١١) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

(١٢) المادة (٣٨) من دستور فرنسا لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

(١٣) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

ممارسة إصدار المراسيم بأنها لرئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين، ومن ثم لا يجوز للمجلس الأعلى أن يفوض أحدهما منفرداً دون الآخر، ولا يشترط في إصدارها أخذ رأي جهة استشارية أو دستورية أخرى.

أما في مصر، فإنه طبقاً للدستور الذي جاء فيه: "... لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ... إلخ"[١٤]. وهذا يعني أن المبادرة في طلب التفويض تكون بيد رئيس الجمهورية.

وفي فرنسا نص الدستور الفرنسي على ضرورة طلب الحكومة من البرلمان أن يأذن لها في إصدار أوامر لتنفيذ برامجها، لذلك فإن البرلمان لا يستطيع أن يصدر تشريعاً يفوض فيه من تلقاء نفسه الحكومة في تنظيم بعض المسائل التي تدخل أصلاً في اختصاصه دون أن تطلب الحكومة ذلك (الوكيل، ٢٠٠٣م) وهو أمر متروك لتقدير الحكومة وعلى وجه الخصوص للوزير الأول (رئيس الوزراء) باعتبارها هي التي تحدد السياسة الوطنية وتديرها وتمارسها[١٥].

أما البرلمان، فلا يستطيع أن يفوض من تلقاء نفسه وذلك على خلاف حق اقتراح القانون الذي يتمتع به طبقاً للدستور كلٌّ من الوزير الأول أو أعضاء البرلمان[١٦].

غير أن هذا الحق المحتجز للحكومة وحدها يقتصر فقط على طلب الإذن بالسلطات الخاصة، أما البت في هذا الطلب فهو أمر يختص به البرلمان وحده. الذي يكون له مطلق الحرية في تقدير مدى ملاءمة الإذن للحكومة بالتشريع في نطاق القانون عن طريق اللوائح التفويضية ومبررات ذلك، وتكون الموافقة بالأغلبية الاعتيادية (جمال الدين، ٢٠٠٣م)، وتصدر اللوائح التفويضية من مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة.

(١٤) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

(١٥) المادة (٢٠) من دستور فرنسا لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

(١٦) المادة (٣٩) من دستور فرنسا لسنة ٢٠٠٨م المعدل.

الفرع الثاني: تحديد هدف وموضوعات ومدة التفويض في اللوائح التفويضية

إن الغاية من اللجوء إلى إصدار اللوائح التفويضية هو ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، فحينما يورد في النص الدستوري عبارة "إصدار ما يقتضي الأمر إصداره"، أو عبارة "اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير"، أو عبارة "لتنفيذ برنامج الحكومة"، فهذه الصياغة للعبارات المستخدمة عند التفسير لها، فإننا سنلاحظ أن هدف المشرع دائماً هو تحقيق المصلحة العامة.

في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الذي جاء فيه: "للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس بالتصديق عليها، على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا"[١٧].

كذلك ما ورد في اليمين الدستورية التي يقسمها رئيس الدولة والتي تنص على الإخلاص واحترام الدستور والقوانين ومراعاة مصالح شعب دولة الإمارات وتأدية الواجب بأمانة وإخلاص والمحافظة على استقلال الاتحاد وسلامة أراضيه[١٨]. وكل هذا ينصب في معنى تحقيق المصلحة العامة عند اللجوء إلى إصدار اللوائح التفويضية.

وفي دستور مصر الذي ورد فيه: "إذا حدث في غير أدوار انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين"[١٩].

(١٧) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(١٨) المادة (٥٢) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(١٩) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

في الدستور الفرنسي، أشارت المادة (٣٨) منه إلى هذا الهدف بأن يكون لغرض "تنفيذ برنامج الحكومة" ونلاحظ أن هذا النص أوجب أن تتقدم الحكومة ببرنامج خاص بالإجراءات والسياسة التي ستتبعها الحكومة عند تفويضها الاختصاص التشريعي تلحقه بمشروع قانون التفويض بحيث يكون للبرلمان وحده الحق في تقدير ملاءمة وكفاية هذا البرنامج (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

ولتحديد موضوعات التفويض بصورة دقيقة وواضحة أهمية كبيرة، ومكمَن هذه الأهمية يتجلى بأن عدم تحديد موضوعات التفويض بتلك الصورة يعني إطلاق العنان للسلطة التنفيذية في إصدار قرارات تفويضية في أي موضوع، وهذا لا يعني إلا أن البرلمان قد تخلى كلياً عن اختصاصاته في التشريع. وهو أمر مرفوض وغير جائز دستورياً. ولذلك يجب أن يُحدِّد البرلمان موضوع القرارات التفويضية، إعمالاً للنصوص الدستورية التي تُجيز التفويض التشريعي، والأسس التي تقوم عليها (عثمان، ١٩٩٨م).

ولا تستطيع السُّلطة التنفيذية أن تتخذ لوائح أو قرارات تخرج بها عن الحدود المرسومة لها في قانون التفويض، وإذا حصل العكس فإن قراراتها قطعاً تكون غير مَشروعة، لأنها ستكون مخالفة لقانون التفويض، وبالتالي تكون تلك القرارات محلاً للطعن فيها أمام القضاء الإداري، وعندها يمتنع البرلمان من التصديق عليها لمخالفتها الدستور ولقانون التفويض معاً. ولابد من اتصال هذه الموضوعات المحددة في قانون التفويض وعلى سبيل الحصر اتصالاً وثيقاً بالضرورة والأحوال الاستثنائية (جمال الدين، د.ت.).

كما أن التفويض يجب أن يكون جزئياً لا كلياً. لأن التفويض في جميع الاختصاصات غير مشروع، ولأن بعض التشريعات لا يجوز تفويض سلطة إصدارها. لأنها تقتصر على المشرع العادي فقط، كما أن هذا التفويض لا يعني حرمان السلطة التشريعية من ممارسة اختصاصاتها.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، أشار الدستور إلى إصدار المراسيم في المسائل التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها بعد إقرارها من مجلس الوزراء، باستثناء بعض المسائل التي حظر الدستور صراحة التفويض فيها نظراً لأهميتها وخطورتها، وهي المسائل المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا[٢٠]. حيث لا يجوز التفويض بهذه المسائل، وإلا كان التفويض باطلاً دستورياً. كما أنه لا يجوز أن يشمل التفويض الاختصاصات التي يتولاها المجلس الأعلى بنفسه، ومثال هذه الاختصاصات: انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه، وقبول انضمام عضو جديد للاتحاد، وتعيين رئيس مجلس الوزراء، ورسم السياسة العامة للدولة.

في حين لم يشر الدستور المصري إلى موضوع القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية، كما كان مذكوراً في الدستور السابق لسنة ١٩٧١م الملغي الذي أوجب أن يبين في قانون التفويض موضوعات القرارات التفويضية.

ولم تنص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي على هذا الأمر، ومع ذلك ونظراً لتحديد نطاق التفويض على سبيل الحصر في الدستور الفرنسي، فإنه أوجب على البرلمان أن يحدد الموضوعات التي تدخل في هذا النطاق والتي يمكن إصدار اللوائح التفويضية بشأنها، فقد نصت المادة (٣٨) صراحةً على أن تلك اللوائح "تتعلق بإجراءات تدخل في نطاق القانون عادةً"، وعلاوة على ذلك تحديد المادة (٣٨)، والهدف منها وهو التيسير على الحكومة في تنفيذ برنامجها، يساعدها أيضاً على تحديد موضوعات التفويض على ضوء مقتضيات البرنامج الذي تمت الموافقة عليه. بمعنى ألا يرد التفويض سوى على الموضوعات التي تناولها برنامج

(٢٠) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

الحكومة والتي ترى أنه لا غنى عن اختصاصها بالتشريع فيها مؤقتاً حتى يمكنها أن تواصل سياستها الواردة في البرنامج وتنفيذها (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

ويذهب جانب من الفقه أنه لا يجوز للبرلمان أن يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستورياً، أي الموضوعات التي تطلب الدستور صدور قانون بشأنها، ولكن للبرلمان أن يفوض في الموضوعات التي أباح الدستور التفويض بشأنها، أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط ألا يكون التفويض مخالفاً للمبادئ القانونية العامة (شيحا، د.ت.).

ولقد أشار دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على إصدار المراسيم في المسائل التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها بعد إقرارها من مجلس الوزراء، باستثناء بعض المسائل التي حظر الدستور صراحة التفويض فيها نظراً لأهميتها وخطورتها، وهي المسائل المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها، أو إعلان قيام الحرب الدفاعية، أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا[٢١]. حيث لا يجوز التفويض بهذه المسائل، وإلا كان التفويض باطلاً دستورياً.

كذلك تحرص البرلمانات على تحديد فترة معينة تمارس خلالها السلطة التنفيذية السلطات التشريعية عن طريق القرارات التفويضية، ويرجع السبب في ذلك إلى حرص واضعي الدستور على عدم استمرار التفويض لأجل غير مسمى، كونه أمراً استثنائياً عارضاً يرد على الأصل العام. لذلك يجب أن يكون محدداً بمدة معينة، وإلا كان تنازلاً كلياً عن الاختصاصات من قبل البرلمان (فهمي، ٢٠٠٠م).

في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث حدد دستور الدولة الفترة التي يسري خلالها التفويض بمدة غيبة المجلس الأعلى، أي في الفترة التي لا يكون منعقداً بها، وقد حددت اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى دور الانعقاد السنوي للمجلس بما لا يقل عن ثمانية أشهر في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام[٢٢].

والتفويض لا يكون جائزاً إلا خلال غيبة المجلس فيما بين أدوار انعقاده، وإلا كان التفويض باطلاً من الناحية الدستورية، وذلك على خلاف الوضع السائد في الدستور الفرنسي والمصري، حيث تصدر اللوائح التفويضية في غيبة البرلمان وفي حال حضوره، بل إن اللوائح التفويضية لا يمكن إصدارها إلا استناداً إلى صلاحية خاصة من البرلمان كما سنلاحظ لاحقاً.

ولم يرد في دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م ما يشير أنه تم تحديد فترة التفويض عدا أنه ذكر: "... يجب أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس ... إلخ"[٢٣]. أي أن المشرع المصري لم يبين المدة الزمنية للوائح التفويضية.

وقد ورد في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م عبارة "خلال مدة محددة" ويمثل هذا القيد حرص المشرع الدستوري على عدم استمرار هذا التفويض لأجل غير مسمى، حيث إن هذا التفويض ليس نزولاً أو تصرفاً في السلطة، بل هو مجرد تخويل مؤقت للسلطة التنفيذية في ممارسة اختصاص بعينه، بحيث تعود السلطة مرة أخرى للبرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التفويض يعد أمراً استثنائياً عارضاً وخروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك يتعين أن يكون هذا الخروج مؤقتاً حتى لا يختل التوازن بين السلطات. وقد اعتاد البرلمان الفرنسي على تحديدها بفترة من أربعة أشهر إلى عام على الأكثر، غير أنه قد يخرج عن هذا التحديد عندما تتعرض الدولة لظروف يصعب حساب الفترة الزمنية التي يمكن خلالها أن تزول حالة الحرب مثلاً (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

---

(٢١) المادة (١١٥) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(٢٢) المادة (٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد بدولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢٣) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

وقد اختلف الفقه في تحديد هذه المدة، فمنهم من ذهب إلى وجوب توقيت التفويض بمدة زمنية معينة، حيث يجب أن يكون تحديد مدة التفويض قاطعاً وحاسماً بحيث يكون محدداً بمدة زمنية معينة كسنة أو ستة أشهر أو شهر (بدر، ١٩٩٢م). مثل إصدار المجلس الدستوري في فرنسا قراره بإبطال قانون التفويض الذي أصدره البرلمان في ١٥/ ١٢/ ١٩٧٦م وذلك لعدم وجود تحديد دقيق لمدته (جمال الدين، ١٩٨٢م).

ويذهب رأي آخر في الفقه أقل تشدداً من سابقه إلى جواز تحديد مدة التفويض عن طريق ربطها بأحداث معينة ولكن بقيود، حيث يوافق هذا الفقه على هذا الأمر لكنه في الوقت نفسه، يقر بأنه أمر بالغ الخطورة. حيث يجب على البرلمان وهو يقرر ذلك أن يتوخى الدقة في تحديد هذا الظرف الذي ترتبط به مدة التفويض، بحيث لا يكون مستحيل التحقق أو بعيد المنال، أو يستغرق زمناً طويلاً جداً. ففي مثل هذه الحالات فإن التفويض يكون في جوهره تفويضاً دائماً. وعلى هذا الأساس، يجب أن تتحدد هذه الظروف بوقائع مادية ملموسة، بحيث يكون باطلاً ربط مدة التفويض بتحقق الهدف منه، إذ قد لا يتحقق هذا الهدف إطلاقاً، أو قد يكون مستحيلاً، أو يحتاج إلى فترة طويلة من الزمن لتحققه، كما إن تحقق الهدف هو أمر في يد السلطة التنفيذية في غالب الأحوال مما يؤدي إلى وضع سلطة تحديد مدة التفويض في يد الحكومة وليس البرلمان (الحلو، ٢٠٠٥م). ومثل هذه الحالة القانون رقم (٢٩) لعام ١٩٧٢م والخاص بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون للتصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة. وذلك لمدة تنتهي حتى نهاية السنة المالية لعام ١٩٧٣م، أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب على أن تعرض هذه الاتفاقيات والقرارات بقوانين على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض (عبدالسلام، ١٩٩٦م).

وبدورنا نؤيد الرأي الأول لأنه الأقرب للصواب والمشروعية. ذلك أن التفويض قد صدر أساساً لمواجهة ظروف استثنائية، وتحديد مدة زمنية يجعل على الحكومة الالتزام بهذه المدة وعدم التفريط فيها وإصدار ما يلزم من تشريعات بموجب لوائح التفويض لمعالجة الحالة التي استوجبت إصدار لوائح التفويض، وإذا انتهت المدة الزمنية دون انتهاء الحالة التي صدرت بخلالها اللوائح التفويضية ممكن أن تتقدم الحكومة بطلب للبرلمان بتمديد الفترة الزمنية للتفويض، ولكي تكون دائماً تحت رقابة البرلمان ممثل الشعب.

وقد جاء في حكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر والتي قررت: "إن الاختصاص بالتشريع بناء على تفويض من المشرع لرئيس الجمهورية ينبغي أن يكون خلال فترة زمنية لا يتعداها، وأن تحديد المدة يكون بحصرها بين تاريخين، وأن عدم تحديد مدة التفويض التشريعي يجعله باطلاً"[٢٤].

الفرع الثالث: عرض اللوائح التفويضية على البرلمان

ينبغي عرض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) على البرلمان في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض، فإن لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان، زال ما كان لها من قوة القانون، لذلك تطلب الدساتير وجوب عرض المراسيم (مشاريع) قوانين التصديق على اللوائح التفويضية الصادرة عن الحكومة على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض، ويترتب عن عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون، ومن ثم إنهاء آثارها واعتبارها لاغية (هوريو، ١٩٧٧م).

في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، لم يشترط الدستور أن تعرض المراسيم التي تصدر استناداً إلى التفويض على المجلس الأعلى في أول اجتماع له أو في نهاية المدة المحددة لممارسة التفويض لاتخاذ ما يراه بشأنها، على خلاف الوضع التقليدي المتعارف عليه دستورياً في مصر وفرنسا.

---

(٢٤) قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر بالطعن (١٨) لسنة ٨ ق دستورية جلسة ٣ فبراير لسنة ١٩٩٦م.

وفي دستور جمهورية مصر العربية الذي نص "..... لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتمادها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"[٢٥].

في دستور فرنسا، نصت المادة (٣٨) على أن الأوامر "تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض".

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية

يثار حول تحديد الطبيعة القانونية للوائح التفويضية خلاف فقهي كبير، فهل تعتبر قرارات إدارية، وإذا اعتبرت قرارات إدارية كيف يمكن لها تعديل أو إلغاء القوانين، أم هي أعمال تشريعية، تستطيع أن تفوض أعمال التشريع إلى السلطة التنفيذية. وعليه، سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول: قبل التصديق عليها من قبل البرلمان (الاتجاه الشكلي)

في هذه المرحلة تعتبر اللوائح التفويضية بمجرد صدورها وقبل التصديق عليها من السلطات التشريعية قرارات إدارية، لأنها صادرة من السلطة التنفيذية بناء على تفويض المشرع لها، وتخضع هذه اللوائح أسوة بالقرارات الأخرى لرقابة القضاء الإداري، وتكون قابلة للطعن فيها بسبب دعوى تجاوز السلطة متى توافرت شروطها (أبو زيد، ١٩٧٧م). وإذا ما ثبت عدم مشروعيتها بمخالفتها لقانون التفويض، يقضي بإلغائها شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى. وبما أن الأوامر والمراسيم متخذة وصادرة من السلطة التنفيذية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى في حالة موافقة البرلمان عليها وغايتها في ذلك حماية الحقوق والحريات للأفراد، وبالتالي تعتبر عملاً إدارياً، وقد سارت المحكمة الدستورية العليا في مصر على هذا الرأي في حكم لها بتاريخ ٤/ ٥/ ١٩٨٥م بمناسبة نظرها في دستورية القرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ١٩٧٩م (هاملي، ٢٠١٤م).

الفرع الثاني: بعد التصديق عليها من قبل البرلمان (الاتجاه الموضوعي)

يرى هذا الاتجاه أن للوائح التفويضية صفة تشريعية، لها قوة القانون، ومن ثم يمكن تعديلها أو إلغائها مثل القانون، إذ إنها تنظم موضوعات تدخل في المجال المحجوز للقانون، وفضلاً عن ذلك فإن لها من القوة أنها تعدل أو توقف أو تلغي القوانين القائمة، بما يعني أنها تعادلها في القوة ومن ثم تكتسب طبيعتها (Waline, 1958).

وهكذا تباشر السلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية بناء على قانون التفويض الذي منحها هذه الوظيفة بالنسبة لموضوعات معينة وخلال مدة محددة (عبدالسلام، ١٩٩٦م)، وما دامت قد أصبحت قوانين فإنها لا تخضع لرقابة القضاء العادي، ولا يجوز التعرض لها بالإلغاء أو فحص المشروعية. لأنها خرجت من دائرة القرارات الإدارية التي تسري عليها هذه الرقابة ودخلت في نطاق القوانين (العصار، ١٩٩٥م) وإنما رقابة القضاء الدستوري.

ويشير الفقه إلى أن المراسيم بقوانين تطغى فيها الصفة الإدارية على الصفة التشريعية، وذلك لأن المشرع الإماراتي استعمل عبارة "تكون لها قوة القانون" والتي تدل على أن هذه اللوائح التي أصبحت لها قوة القانون بعد التصديق، لم تكن كذلك قبل التصديق، ولو أراد المشرع اعتبار هذه اللوائح قانوناً، لما أضفى عليها قوة القانون بعد التصديق (السنهوري، ١٩٥٢م).

(٢٥) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

ويعد الاتجاه الأول هو الأقرب للحقيقة القانونية من الناحية الشكلية من حيث صدورها من رئيس السلطة التنفيذية، فحينما يستخدم المشرع كما ذكرنا من قبل عبارة "مراسيم لها قوة القانون" ولم يقل إنها قانون بل أضفى عليها عبارة لها قوة القانون، إلا أنها تبقى بالأصل قرارات إدارية ولو كانت قانوناً. فهل يعقل أن يضفي المشرع عليها صفة القانون وهي بالأصل قانون، فهذه اللوائح وإن أنتجت آثارها بحكم الدستور كما لو كانت قوانين، فإنها وبحكم مصدرها، أعمالٌ إدارية مصدرها السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في حدود سلطته الخاصة لإصدار اللوائح، وإن كانت تماثل القانون في وضعها للقواعد القانونية العامة الملزمة، وبعد التصديق على هذه اللوائح من قبل البرلمان، فإن المراسيم بقوانين تتحول إلى قوانين عادية وتصبح في حكمها. وينتهي العمل باللوائح التفويضية إما بإقرارها من قبل البرلمان حيث إن طبيعتها تتحول من لوائح إلى قوانين أو رفضها من البرلمان حيث إنها تفقد قوتها القانونية.

وقد نص الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة على حق المجلس الأعلى في تفويض بعض اختصاصاته التي يمارسها بمراسيم عادية أي قرارات إدارية، إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، حيث إن قرار المجلس الأعلى بالتفويض لا يرقى إلى مرتبة القانون، وأنه لا يزيد عن أنه قرار إداري يأخذ حكم القرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية.

كما أن المراسيم التي تصدر من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، تنفيذاً لقرار التفويض، تعتبر أيضاً قرارات إدارية، ومن ثم تخضع للرقابة القضائية للمحاكم العادية، وعلى الأخص لرقابة المحكمة الاتحادية العليا[٢٦].

(٢٦) الفقرة الثالثة من المادة (٩٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

المبحث الثالث:
الرقابة على سلطة إصدار اللوائح التفويضية

تتعدد وسائل الرقابة على قيام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية من قبل البرلمان، الذي تنازل عن جزء من اختصاصه التشريعي لها، وهو ما يتطلب وجود رقابة قوية سواء من قبل البرلمان إلى جانب رقابة قضائية على إصدار هذه اللوائح، وهو ما سنتناوله من خلال المطالب الآتية.

المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية على إصدار اللوائح التفويضية

يمارس البرلمان إلى جانب الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية، رقابة خاصة على السلطة التنفيذية بموجب قانون التفويض، وتتمثل أولى مراحل هذه الرقابة فيما يمارسه البرلمان عند سنه لقانون التفويض. وذلك عندما يحدد الموضوعات التي تدخل في نطاق قانون التفويض، وكذلك في تحديد الفترة الزمنية التي يستغرقها هذا التفويض.

وتعرف الرقابة البرلمانية بأنها: "الرقابة التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني، وذلك بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة سلطة التنفيذ بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية، بالإضافة إلى تمتع البرلمانات بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية" (الزغبي، ١٩٨٧م).

ويختلف مدى رقابة السلطة التشريعية (البرلمانية) تبعاً لاختلاف النظام السياسي للدولة. حيث تشتد درجة هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كما ذكرنا بحسب النظام السياسي السائد بالدولة. ومن الطبيعي أن تمارس السلطة التشريعية الرقابة على الإجراءات الاستثنائية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، فالإجراءات التي تتطلبها الضرورة أو الحالة الاستثنائية من الأمور الخطيرة التي تنطوي على الحد من الحريات الشخصية والحقوق العامة، وإبعاد القوانين والنظم

العادية عن مسرح الحياة، لذلك تكون الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية خاضعة لرقابة السلطة التشريعية في نطاق وظيفتها الرقابية عن طريق الأساليب البرلمانية في أدواتها الرقابية، وحسب طبيعة النظام السياسي موضوع الدراسة في السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة. ومما يزيد من أهمية ذلك هو تنازل السلطة التشريعية (البرلمان) عن جزء من اختصاصاته في مواضيع ووقت محدود. لذلك يستوجب وجود برلمان يتولى الرقابة الفعالة على أعمال الحكومة يثبت فيها جديته في عملية الرقابة، فتخضع اللوائح التفويضية للأصول والضوابط التي يحددها قانون التفويض، الأمر الذي يسمح للبرلمان بالتدخل في أعمال السلطة التنفيذية وذلك بفحصها ومراجعتها للتحقق من مدى مشروعيتها استناداً إلى مصدر وجود ومشروعية تلك الأعمال.

ويثير موضوع الرقابة البرلمانية العديد من التساؤلات التي يمكن أن تثار، بعضها أجابت عنها الدساتير من خلال التنظيم، والبعض الآخر أجاب عنها الفقه الذي يمكن أن يكون معيناً من خلال الاستعانة بخبرات وآراء المتخصصين في الشأن الدستوري لتنظيمها من قبل السلطة التشريعية. حيث تثار العديد من الأسئلة بهذا الخصوص وهي: ممن تصدر اللوائح التفويضية؟ بالرجوع إلى مفهوم اللوائح التفويضية والنصوص الدستورية نرى أن اللوائح التفويضية تصدر من قبل رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين في دولة الإمارات العربية المتحدة وفي غيبة المجلس الأعلى للاتحاد، ولكن تلتزم السلطة التنفيذية بعرض اللوائح التي تصدرها بعرضها على إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل التي تختص بصياغة القوانين والمراسيم واللوائح التي تطلبها الجهات الحكومية المختلفة[٢٧].

وفي مصر تصدر من قبل رئيس الجمهورية ولكن بعد عرضها على قسم الفتوى والتشريع، حيث أوجب قانون مجلس الدولة المصري "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته"[٢٨].

وفي فرنسا تصدر المراسيم من مجلس الوزراء مع رئيس الدولة من خلال التوقيع على مجمل الأوامر والمراسيم المتخذة في مجلس الوزراء[٢٩].

وكذلك عند تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق قانون التفويض فقد أثير تساؤل في الفقه هو: هل يجوز للوائح التفويضية التدخل في موضوعات النطاق المحتجز للقانون؟ اختلف الفقه في هذا الموضوع، حيث ذهب بعض من الفقه إلى أنه في الأصل لا يجوز للوائح التفويضية التدخل في موضوعات النطاق المحتجز للقانون، أي إن الدستور يحدد موضوعات معينة يتم تنظيمها بقانون ويحتم على البرلمان التشريع فيها، وفي الوقت نفسه لا يجوز للبرلمان أن يفوض رئيس الدولة ليصدر بشأنها لوائح تفويضية (الجنابي، ١٩٩٥م).

أما الجانب الآخر من الفقه فلم يميز بين النطاق المحتجز للقانون وغير المحتجز، ويذهب إلى أن اللوائح التفويضية لها أن تتدخل في نطاق القانون بصورة عامة، يمكن بموجبه للمشرع أن يفوض رئيس الدولة في أي موضوع. ولا تكون لمثل هذه القرارات أي اختلاف من حيث القوة والموضوع عن القوانين العادية (الجنابي، ١٩٩٥م).

وبدورنا نؤيد الرأي الأول لوجاهته، لأنه يحدد نطاق الموضوعات التي يسمح بها لرئيس السلطة التنفيذية أن يصدر لوائح تفويضية، وهو ما ينطبق مع النهج الدستوري الذي سار عليه المشرع الإماراتي والفرنسي، بدل إطلاق سلطة رئيس

(٢٧) الفقرة (٢) من المادة (١٦) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل لدولة الإمارات العربية المتحدة.

(٢٨) المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة المصري لسنة ١٩٧٢م.

(٢٩) المادة (١٣) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م المعدل لسنة ٢٠٠٨م.

الدولة في التدخل بكافة الأمور، لأن الدستور حدد المواضيع التي يحق إصدار تفويض فيها من عدمه، على عكس المشرع المصري والفرنسي.

وقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر: "إنه لو صح ما ذهبت إليه المحكمة التأديبية بحكمها المطعون فيه من أن المادة السابعة من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦م قد انطوت على تفويض تشريعي للسيد رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، فإن هذا التفويض وهو غير مستكمل لشرائطه وأركانه ولا يصلح سنداً لتخويل السيد رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، لاسيما حيث تتناول هذه القرارات أمراً من الأمور التي حتم الدستور أن يكون تنظيمها بقانون"[٣٠].

وكذلك من حيث المدة الزمنية للتفويض، يراقب البرلمان هذه المدة وما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال استناداً إلى لوائح التفويض، ويثار تساؤل حول مدى اشتراط تحديد مدة زمنية لإصدار اللوائح التفويضية؟ نقول إن المشرع الإماراتي وحسناً فعل بتحديده المدة الزمنية حيث حدد دستور الدولة الفترة التي يسري خلالها التفويض بمدة غيبة المجلس الأعلى، أي في الفترة التي لا يكون منعقداً بها، وقد حددت اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى دور الانعقاد السنوي للمجلس بما لا يقل عن ثمانية أشهر في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام[٣١].

والتفويض لا يكون جائزاً إلا خلال غيبة المجلس فيما بين أدوار انعقاده، وإلا كان التفويض باطلاً من الناحية الدستورية، وذلك على خلاف الوضع السائد في الدستور الفرنسي والمصري حيث لم يحدد المشرع في كلا البلدين المدة الزمنية للتفويض، كما أن اللوائح التفويضية تصدر في غيبة البرلمان وفي حال حضوره، بل إن اللوائح التفويضية لا يمكن إصدارها إلا استناداً إلى صلاحية خاصة من البرلمان.

ولا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية من تلقاء نفسها لأنها ستكون منعدمة وباطلة وغير مشروعة، ولا تسري آثارها بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها سواء بالنشر أم بالتبليغ (الظفيري، ١٩٩٧م).

وأيضاً هل يجوز للسلطة التشريعية تفويض رئيس الدولة في كل اختصاصاتها المنصوص عليها بالدستور؟ أجاب الفقه بالقول إنه لا يجوز التفويض في كل الاختصاصات الدستورية المنصوص عليها بالدستور، لأن التفويض في جميع الاختصاصات غير مشروع، كما أن بعض التشريعات لا يجوز تفويض سلطة إصدارها لأنها تقتصر على المشرع العادي فقط، ولا يترتب على هذا التفويض حرمان السلطة التشريعية من ممارسة اختصاصاتها التشريعية (الظفيري، ١٩٩٧م).

كذلك هل يقتضي إصدار اللوائح التفويضية توفر شرط الضرورة؟ إن الوضع الطبيعي هو أن يمارس البرلمان العمل التشريعي، واستثناءً أجاز تفويض السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية ما يستدعي إصدار لوائح تفويضية. فقد خلت نصوص الدستور الإماراتي من توفر حالة الضرورة لكي يتم اللجوء إلى إصدار لوائح تفويضية، وإنما ورد فيه عبارة "ما يقتضي إصداره". وفي الدستور المصري وردت عبارة "ما يوجب الإسراع"، وفي الدستور الفرنسي الذي خلا من الإشارة إلى ضرورة توفر حالة الضرورة وإنما جاء فيه: "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً لمدة محدودة لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون. وذلك من أجل تنفيذ برنامجها ... إلخ"[٣٢]، مما يوحي بأن التفويض جائز في الظروف الاعتيادية والاستثنائية، كذلك فإن التطبيق

(٣٠) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، قضية رقم (١٠٥٤) لسنة ١٣ ق، جلسة ٢٩ يونيو ١٩٦٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة ١٣، ج (٢)، ص ١٣٤.

(٣١) المادة (٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد لدولة الإمارات العربية المتحدة.

(٣٢) المادة (٣٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م المعدل لسنة ٢٠٠٨م.

العملي أوضح أن مسلك الحكومة والبرلمان بشأن قوانين التفويض تظهر أنه لا يشترط وجود ظروف استثنائية تبررها.

كذلك هل يشترط لإصدار هذه المراسيم (اللوائح التفويضية) وإقرارها من قبل البرلمان أن يصدر فيها قانون بالأغلبية الاعتيادية أم الأغلبية الخاصة؟ ونقول إنه يجب النظر إلى قانون التفويض إن كان في أحد المجالات الاعتيادية فإنه يصدر بالأغلبية العادية، أما إذا كان من قبيل اشتراطه أغلبية خاصة فلابد من توفر هذه الأغلبية وعدم تحققها يعرضها للبطلان، وبما أن أحكام الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة واللائحة الداخلية للمجلس الأعلى قد أوضحوا كيفية التصويت بالمجلس الأعلى للاتحاد في اعتبار موضوع ما يدخل بالأمور الموضوعية أم الإجرائية يعتبر من قبيل المسائل الموضوعية، والتي يشترط فيها أغلبية خمسة أعضاء من مجموع المجلس الأعلى للاتحاد، وشرط أن يكون متوفراً فيها صوتي أبوظبي ودبي، وأما في المسائل الإجرائية فتصدر بالأغلبية العادية[٣٣]. وعملية إصدار المرسوم بقانون (اللوائح التفويضية) تعتبر من المسائل الموضوعية.

وكذلك متى يجب عرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق عليها؟ وما هو الأثر الذي يترتب على عدم عرضها على البرلمان، أو فوات المدة القانونية؟ نقول بأنه ينبغي على رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) عرض القرارات الصادرة على البرلمان في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض، فإن وافق عليها تتحول إلى قانون عادي، وإن لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها البرلمان زال ما كان لها من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط (المدرس، ٢٠٠٠م).

لذلك تطلب الدساتير وجوب عرض المراسيم (مشاريع) قوانين التصديق على اللوائح التفويضية الصادرة عن الحكومة على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض، ويترتب عن عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون، ومن إنهائها واعتبارها لاغية (هوريو، ١٩٧٧م) حفاظاً على الحقوق المكتسبة.

ولكن في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يشترط الدستور أن تعرض المراسيم التي تصدر استناداً إلى التفويض على المجلس الأعلى في أول اجتماع له، أو في نهاية المدة المحددة لممارسة التفويض لاتخاذ ما يراه بشأنها، على خلاف الوضع التقليدي المتعارف عليه دستورياً في مصر وفرنسا.

جاء في الدستور المصري: "..... لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتمادها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"[٣٤].

وفي فرنسا تنص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي على أن الأوامر "تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض".

وأيضاً ما الحل إذا عرضت اللوائح التفويضية على البرلمان، وسكت عن إبداء الرأي بشأنها؟ اختلف الفقه في ذلك، حيث ذهب جانب منه إلى القول إنه في حال إذا كانت دورة انعقاد البرلمان غير العادية من أجل بحث هذه اللوائح وانتهى الاجتماع من دون إبداء أي قرار بشأنها فإنه يعد رفضاً ضمنياً لها، أما إذا كانت دورة انعقاد البرلمان العادي ثم عرضت فيه اللوائح التفويضية وكان ذلك في بداية الدورة أو قبل انتهائها، فإن انتهاء مدة الدورة ومن دون اتخاذ قرار بشأنها يُعد بمثابة رفض لها (بدر، ٢٠٠٣م).

وذهب اتجاه آخر من الفقه إلى القول إن اللوائح تظل نافذة ومتمتعة بالقوة القانونية ولو استمر عرضها على البرلمان سنوات ما زال لم يفصح هذا الأخير عن رأيه بموقف محدد (بدر، ٢٠٠٣م). ونؤيد الرأي الأخير لوجاهته ومعقوليته إذ

(٣٣) المادة (٤٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(٣٤) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.

إنه طالما أن هذه اللوائح التفويضية مطروحة على جدول الأعمال للسلطة التشريعية (البرلمان) دون صدور قرار بشأنها، فإنها تبقى سارية ونافذة لأنها تحت يد السلطة التشريعية (البرلمان)، ولو كان له رأي مخالف لها لكان أصدره. ويمكن أن نقترح على المشرع الدستوري أن يحدد مدة زمنية للسلطة التشريعية لإصدار قرارها البات بهذا الموضوع بدل من أن تبقى معلقة لما لها من أثر على حقوق وحريات الأفراد، فإذا انقضت تلك المدة ولم تصدر السلطة التشريعية قرارها عُدَّت هذه اللوائح مرفوضة.

وكذلك ماذا لو تم حل السلطة التشريعية (البرلمان) فهل تستطيع السلطة التنفيذية إصدار مثل هذه اللوائح؟ لقد أثار هذا التساؤل خلافاً في الفقه حول حق السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في مدة الحل. فقد ذهب جانب منه إلى القول بعدم إصدار مراسيم لها قوة القانون في حال حل البرلمان. ويستند في ذلك إلى أن مدة الحل لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، فهي تفصل بين فصلين من فصول التشريع، وأنه لا يمكن دعوة البرلمان فوراً لعرض المراسيم عليه خلال مدة الحل (فهمي، ١٩٨٠م).

في حين يذهب اتجاه آخر من الفقه إلى القول إنه يمكن أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية في مدة الحل، وإن كانت تفصل حقاً بين فصلين تشريعيين إلا أنه يفصل بين دورين من أدوار الانعقاد. وهما آخر دورة في الفصل المنصرم وأول دورة في الفصل الجديد (البدوي، ١٩٩٣م). غير أن هذه الحالة لا يمكن تصورها في النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة بسبب أنه لا يمكن أن تحل السلطة التشريعية بدولة الإمارات العربية المتحدة والمتمثلة بالمجلس الأعلى للاتحاد، باعتباره صاحب السلطة العليا بالدولة بموجب أحكام الدستور الإماراتي[٣٥].

كذلك تمتد الرقابة للسلطة التشريعية (البرلمان) على الرقابة على احترام الدستور، وهي من حق السلطة التشريعية (البرلمان). لأن السلطة التنفيذية عندما تصدر اللوائح التفويضية فإنها تمارس جزءاً من اختصاصات السلطة التشريعية، فيكون من حقها التأكد من أن السلطة التنفيذية لم تخالف الدستور، إذ يتوجب على السلطة التشريعية (البرلمان) التحقق من عدم انحراف تشريعات لوائح التفويض، وعدم مخالفتها لأحكام الدستور الصريحة والضمنية، ولكي لا تهدم المبادئ العليا التي يقوم عليها التنظيم الدستوري والسياسي في البلاد، أو المقومات الأساسية التي رسمها الدستور للمجتمع وعدم التعدي على الحقوق والحريات العامة تحت دعوى مواجهة الظروف الاستثنائية (وهبة، د.ت.). وهو أمر لا يمكن تصوره بالنظام الدستوري بدولة الإمارات العربية المتحدة، لأن الأطراف المخول لها دستورياً إصدار اللوائح التفويضية هي بذات الوقت أعضاء رئيسية بالمجلس الأعلى للاتحاد، وما يصدر عن المجلس الذي يشترط توفر الأغلبية الخاصة، وتوفر صوتي أبوظبي ودبي أيضاً، أن يكون تحت رقابة المحكمة الاتحادية العليا أثناء ممارستها لدورها الرقابي على دستورية القوانين والمراسيم باعتبارها من اختصاصها الدستوري[٣٦].

وكذلك هل يحق للبرلمان إنهاء التفويض التشريعي؟ أجاب بعض من الفقه بالقول أنه كما أنه من حق البرلمان منح رئيس الدولة صلاحيات تشريعية بموجب قانون التفويض، يجوز له أن يسقط هذا التفويض بالأغلبية نفسها التي يوافق بها على منح التفويض للحكومة، فإذا ما رأى البرلمان أن هناك إساءة في استعمال السلطة المفوضة، أو أن الظروف الاستثنائية التي صدر قانون التفويض بشأنها قد انتهت قبل نهاية مدة التفويض، وحيث لا داعي مطلقاً للاستمرار بتطبيق النظام القانوني الاستثنائي، ويجب الاعتراف للبرلمان بحقه في إسقاط قانون التفويض الذي كان قد أصدره في وقت سابق (الجنابي، ١٩٩٥م).

(٣٥) المادة (٤٦) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

(٣٦) الفقرة (٣) من المادة (٩٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

وأيضاً ماذا لو عدَلت الحكومة عن العمل بالتفويض التشريعي؟ إن عدول السلطة التنفيذية عن استمرارها في العمل بالتفويض الممنوح لها من قبل البرلمان سيؤدي إلى انتهاء مدة التفويض، ويمكن القول بسقوط التفويض إذا سقط البرنامج الذي تم التفويض لتنفيذه (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

وأيضاً هل يحق للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص اللوائح التفويضية دون بعضها الآخر؟ يرى بعض الفقهاء بأنه لا يمكن للبرلمان أن يوافق جزئياً على بعض نصوص اللوائح دون بعضها الآخر، فإما أن يوافق البرلمان على اللوائح كاملةً أو يرفضها كاملةً (بدران، ٢٠٠٠م). وإذا ما أراد البرلمان أن يعدل من بعض نصوص هذه اللوائح، فهو يستطيع بعد الموافقة عليها كاملةً أن يقوم بعد ذلك بتعديلها.

وأيضاً ماذا لو تغير رئيس الدولة المفوض بإصدار اللوائح التفويضية بعد إصدارها؟ يرى بعض من الفقه أنه بما أن البرلمان هو من يقوم بتخويل رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية بمقتضى قانون التفويض، فإنما يخصه بعينه بذلك الإجراء دون سواه، وترتيباً على ذلك لا ينبغي لرئيس الدولة غير المعاصر لقانون التفويض ممارسة تلك السلطة حتى وإن لم تنتقص مدته (السناري، د.ت.).

ومن هنا يتضح الدور الرقابي الكبير والفعال للسلطة التشريعية (البرلمان) على حق السلطة التنفيذية، وهي رقابة إذا صح تطبيقها تكون رقابة فعالة وقوية، وإذا لم تتدخل المصالح السياسية والحزبية لتؤثر عليها (Relyea, n.d.).

وقد أثير تساؤل في الفقه هو: هل يستطيع البرلمان تعديل اللوائح التفويضية بعد أن أذن بها لرئيس السلطة التنفيذية؟ أجاب بعض من الفقه بأنه لا يجوز للبرلمان أن يعدل اللائحة التفويضية، ولكن يمكن له أن يفرغ أي تعديل يراه في صورة اقتراح جديد بمشروع قانون حتى لا يفوت على رئيس الدولة، وهو لا يملك سوى الاعتراض على مشروع القانون جملة دون تعديل فيه حق الاعتراض عليه (وهبة، د.ت.).

ونلاحظ أن أهم أثر يترتب عن مباشرة التفويض هو تركيز السلطتين التنفيذية والتشريعية بيد السلطة التنفيذية، مما يعني أنه إذا لم يحط هذا التفويض بالضمانات اللازمة إلى الاعتداء على الحقوق والحريات العامة وخاصة أنه كما بينّا بأن للسلطة التنفيذية عن طريق اللوائح التفويضية أن تقوم بتعديل أو إلغاء أي قانون يتعارض مع ما يتوجب أن يتخذه رئيس الدولة بالنظر للظرف الاستثنائي الذي تمر به البلاد. ومن خلال ما استعرضناه من الكثير من الأسئلة، يتضح لنا أن رقابة البرلمان هي رقابة سياسية ولكنها ذات طابع قانوني، لأن البرلمان حين يصدق على هذه القرارات يحولها إلى قوانين بالمعنى الفني، أو أن يرفض التصديق عليها فيزول ما كان لها من قوة القانون (فهمي، ١٩٨٠م).

وكذلك يترتب عن عرض اللوائح التفويضية على البرلمان أحد القرارات الآتية:

١- أن يرفض البرلمان الموافقة على القرارات التفويضية وبالتالي زوال ما لها من قوة قانونية.
٢- أن يوافق البرلمان على هذه القرارات التفويضية وتكون لها قوة القانون.
٣- أن يصمت البرلمان حيال هذه القرارات التفويضية فلا يوافق أو يرفض، وفي هذه الحالة يجب أن يحدد قانون التفويض مدة معينة يجب على البرلمان أن يصدق خلالها على هذه القرارات وصمته هنا يعتبر رفضاً لها، أما إذا لم يحدد قانون التفويض مدة التفويض، ذهب جانب من الفقه إلى القول بأنها تبقى سارية المفعول (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

وذهب رأي آخر إلى القول إن أثر الصمت هو نفس أثر عدم العرض، أي زوال القوة القانونية للقرارات التفويضية استناداً لعدم العرض في هذه الحالة لعدم التصويت عليها (حافظ، ١٩٧٩م).

ونؤيد ما جاء في الرأي الأول لوجاهته، فالأمر مرهون بتحديد مدة التفويض بقانون التفويض وعدم التحديد يجعل الأمر مرهوناً بصدور قرار جديد من البرلمان بإنهاء التفويض من عدمه.

والحقيقة إن للوظيفة الرقابية التي يضطلع بها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، الدور الفعّال والبارز في المجالين القانوني والسياسي على حدٍّ سواء، والتي تعلو في الأهمية كافة وسائل الرقابة الأخرى، وعلى وجه الخصوص الرقابة التي تقوم بها السُّلطة التنفيذية ذاتها (الرقابة الذاتية)، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الرقابة الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية على أعمالها التنظيمية لا تتصف بالحياد والموضوعية مقارنة بالرقابة السياسية أو القضائية، والعلة في ذلك تكمن بأن السلطة التنفيذية ستكون حكماً وخصماً في ذات الوقت، مما يؤدي بالنتيجة المنطقية والقطعية إلى امتناع الإدارة عن كشف أخطائها أو امتناعها عن الاعتراف بإساءتها لاستعمال السلطة إذا ما وقعت.

أما أسلوب الرقابة البرلمانية فإنه أكثر حيادية وموضوعية وأكثر جدوى في الحفاظ على مبدأ الدستورية ونظيره المشروعية، ولكن أسلوب الرقابة البرلمانية لهُ أهمية خاصة فيما يتعلق بالعمل التنظيمي الذي يدخل بالأصل في اختصاص البرلمان، لذا فإن أولى مراحل الرقابة البرلمانية في هذا الخصوص تَظهر عند ممارسة البرلمان عملية إقرار قانون التفويض، الذي يحدد فيه وبوضوح الموضوعات والأسس التي يقوم عليها التفويض التشريعي، مثل الغاية والغرض منه فضلاً عن تحديده موضوعات ومدة التفويض بصيغة وعبارة واضحة لا تثير اللَّبْس أو الغموض، والتي يجب ألا تطول تلك المدة عن المعقول. وتلك المرحلة نستطيع أن نسميها إن صحت التسمية بـ(الرقابة السياسية السابقة أو الوقائية)، وبعدها يستمر البرلمان بممارسه رقابته السياسية (اللاحقة) على القرارات التفويضية، التي تُعدّ رقابة رئيسية وأساسية على اللوائح التفويضية، وكما قلنا سلفاً من أجل منع التعسف في استعمال السلطة الاستثنائية في التشريع من قبل السلطة التنفيذية المُفَوَّضة بها.

وتتم الرقابة السياسية اللاحقة التي يمارسها البرلمان على القرارات التفويضية من خِلال الوسائل التقليدية التي يملكها البرلمان لمواجهة السلطة التنفيذية على وفق النظام البرلماني، مثل السؤال والاستجواب وحجب أو طرح الثقة، وتتمثل تلك الرقابة بوسيلة أخرى من خلال تشكيل اللجان البرلمانية للقيام بمهمة التحقيق، ولكن هذه الوسائل يمارسها البرلمان تجاه القائم بالسلطة التنفيذية وليس تجاه أعمالهُ بما فيها القرارات التفويضية.

ولا يخفى على أحد ما للرقابة التي يمارِسها البرلمان على أعمال السُّلطة التنفيذية من دور فعَّال ومهم عموماً، وعلى وجه الخصوص تظهر لتلك الرقابة أهمية خاصة في مجال التفويض التشريعي، وهذه الأهمية ترجع إلى أن القرارات التفويضية التي تصدرها السُّلطة التنفيذية استناداً لقانون التفويض هي تنظم موضوعات في أصلها الدستوري من اختصاص البرلمان (المجال المُحتَجز للقانون).

وعلى الرغم من أهمية وفاعلية هذه الرقابة، إلا أنها لا يمكن لها أن تضمن لوحدها التطبيق السليم للقانون، وتحديداً فيما يتعلق بحقوق وحريات الأفراد وحمايتها، ولكن تبقى الرقابة القضائية هي الأفضل في هذا الخصوص من الرقابة البرلمانية (عبدالقادر، ١٩٩٥م).

إن البرلمان يمارس، إلى جانب الرقابة العامة على أعمال السلطة التنفيذية كما أسلفنا، رقابة خاصة على سلطة رئيس الدولة التشريعية المُفَوَّض بها من قبل البرلمان بموجب قانون التفويض، وإن أولى مراحل هذه الرقابة تنصب على قانون التفويض، الذي يشرعه البرلمان.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على سلطة إصدار اللوائح التفويضية

على الرغم من أهمية الرقابة البرلمانية على اللوائح التفويضية ودورها الفعال، إلا أنها لم تكن كافية لتشمل كل جوانب التفويض. وإذا كانت اللوائح التفويضية لا تكتسب صفة القوانين إلا بعد عرضها على البرلمان والمصادقة عليها، حيث تعتبر في هذه الأثناء مجرد قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية. وهي الرقابة التي تباشرها المحاكم القضائية على

اختلاف أنواعها، ووفق ما يقرره الدستور في كل دولة، وذلك بهدف حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة إذا ما تجاوزت أو أساءت استعمال سلطتها، وإجبارها على احترام القواعد الدستورية، واتباع ما يقرره القانون، ويكون ذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، فهي أكثر أنواع الرقابة فاعلية في الدولة، من حيث الحياد والموضوعية والعدالة، ومن حيث القدرة على التعرف على أوجه الخطأ والصواب في العمل موضوع الرقابة (العطار، ١٩٦٣م)، لما يتمتع به القضاة من الخبرة والدراية القانونية، واحترام القانون والحيادية والكفاية بما يضمن حماية حقوق المتقاضين من تجاوزات الإدارة الذين يؤمنون أصلاً بمبدأ المشروعية (الطير، ٢٠١٠م).

والرقابة القضائية على دستورية اللوائح التفويضية تعني الرقابة على القيود والشروط التي وضعها الدستور لممارسة التشريع الاستثنائي، حيث ترمي إلى إخضاع مشروعية أعمال وقرارات السلطة التنفيذية للسلطة القضائية، بحيث يجوز للقضاء في حالة التفويض التشريعي التدخل لإلغاء الأثر المترتب عن هذه القرارات، مع إمكانية التعويض عنها إذا ما تحقق للقضاء أن هذه القرارات والإجراءات قد اُتخذت خلافاً للقانون أو خارجاً عن نطاق الاختصاص.

وبما أن طبيعة اللوائح التفويضية هي قرارات إدارية طبقاً للمعيار الشكلي الذي يعتد بصفة السلطة أو الهيئة التي أصدرت العمل القانوني، تتمتع بقوة تشريعية تسمح لها بتناول موضوعات تتعلق بالمجال التشريعي، إلا أنها تبقى متمتعة بطبيعتها الإدارية (الطير، ٢٠١٠م)، ومن ثم فإنها تقبل الطعن فيها بالإلغاء لحين تصديق البرلمان عليها، وبعد التصديق عليها تتحول إلى قوانين تخضع لرقابة الدستورية لقانون التفويض ذاته. ويمكن أن نتناول الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية بمرحلتين. (الأولى) باعتبارها لوائح تفويضية، و(الثانية) باعتبارها قانوناً وتمارس فيها الرقابة على دستورية قانون التفويض، الأمر الذي يخرج بأعمالها عن نطاق رقابة الإلغاء التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية عموماً (الطير، ٢٠١٠م)، وتخضع لرقابة الدستورية باعتبارها قانوناً.

في فرنسا حيث أسند المشرع الفرنسي الرقابة إلى المجلس الدستوري، الذي أثير بشأن طبيعته هل هو هيئة قضائية أم سياسية، يمكن أن نقول إنه هيئة سياسية بصلاحيات قضائية مطلقة. والقرار الصادر منه يكون قراراً قطعياً، يسمح لهيئات دستورية حددها الدستور بإمكانية تحريك الرقابة، حيث يختص المجلس الدستوري بنظر مشاريع القوانين إن كانت دستورية أم لا بعد إقرارها من البرلمان والتحقق من دستوريتها، وقد كانت الرقابة سابقة وليست لاحقة، ولكن بعد التعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م الذي أخذ أيضاً بالرقابة اللاحقة على الدستورية حيث نص التعديل: "عندما يتبين من خلال دعوى قضائية مرفوعة أمام إحدى المحاكم أن نصاً تشريعياً نال من الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور. يمكن للمجلس الدستوري النظر في هذه المسألة بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض الذين يتخذان قرارهما خلال فترة محدودة، ويحدد بقانون تنظيمي شروط تطبيق هذه المادة"[٣٧].

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن اللوائح التفويضية هي قرارات إدارية لها قوة القانون قبل تصديق البرلمان عليها، وعلى ذلك أخضعها للتحقق من مدى مشروعيتها (الحلو، ٢٠٠٤م).

وعلى ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في ٨ ديسمبر ٢٠٠٠م في الدعوى المقامة من السيد (هوفر وآخرون)، بشأن طلب إلغاء الأمر رقم (٥٢٥) لسنة ١٩٩٨م الصادر في ٢٤ يونيو ١٩٩٨م والمتعلق بالرقابة على ترحيل الأموال إلى الخارج بالنسبة للأراضي فيما وراء البحار، مع إيقاف تنفيذ هذا الأمر. فجاء في الحكم بأن: "الأمر المطعون فيه صدر إعمالاً للمادة

(٣٧) الفقرة (١) من المادة (٦١) من دستور فرنسا المعدل لسنة ٢٠٠٨م.

(٣٨)، وأن اللوائح الصادرة إعمالاً 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، ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء الإداري" (بدر، ٢٠٠٣م).

وقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي العديد من القرارات بعد إقرارها من البرلمان الفرنسي[٣٨]. فهي قوانين بتطبيق المعيار المادي أو الموضوعي، وتعتبر كذلك قرارات إدارية بتطبيق المعيار الشكلي، ولذلك سمح مجلس الدولة الفرنسي بالطعن فيها بالإلغاء خلال فترة غياب البرلمان وقبل مصادقته عليها، لأنه حينها تصبح قوانين كاملة، ولا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، ويبقى كما ذكرنا سابقاً الطعن فيها أمام المجلس الدستوري[٣٩].

وفي مصر، جاء في حكم لمحكمة النقض المصرية بأن خروج اللائحة التفويضية عن النطاق المحدد بقانون التفويض يجرده من القوة القانونية التي كان يتمتع بها هذا القرار، إذ جاء في قرار لمحكمة النقض المصرية بتاريخ ٦/ ٣/ ١٩٧٤م والذي ألغت بموجبه القرار بقانون رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩م الخاص بإعادة تشكيل الهيئات القضائية وهو القرار المتسبب بما يسمى بـ(مذبحة القضاء). حيث قضت المحكمة بأنه: "إذا كان القرار بقانون رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩م قد صدر بناء على القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٦٧م الذي فوض رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها، وتعبئة إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني. وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية، وكان القرار بقانون رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩م فيما تضمنه من اعتبار رجال القضاء والنيابة العامة لا تشملهم قرارات إعادة التعيين في وظائفهم أو النقل إلى وظائف أخرى محالين على المعاش بحكم القانون، وقد صدر في موضوع يخرج عن النطاق المحدد لقانون التفويض، ويخالف مؤدى نصه ومقتضاه فإنه يكون مجرداً من قوة القانون"[٤٠].

وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في إحدى القضايا والتي كان موضوعها أن المدعين بعد أن انتهت خدمتهم بالقوات المسلحة بإحالتهم على التقاعد واستحقوا عن عملهم بها معاشاتهم العسكرية، التحقوا بالهيئة العربية للتصنيع وعملوا بشركاتها وظلوا يجمعون بين رواتبهم من هذه الهيئة ومعاشاتهم العسكرية التي استحقوها طبقاً للقانون رقم (٩٠) لسنة ١٩٧٥م. إلى أن صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٠م الذي نص في مادته الأولى على إلغاء المادة (١٨) من القانون رقم (١٥٠) لسنة ١٩٧٦م في شأن حصانات وامتيازات الهيئة العربية للتصنيع والاتفاقيات المبرمة وفقاً لها، وفي مادته الثانية على أن تسري على العاملين بهذه الهيئة ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥م. وبتاريخ ٢٩ أكتوبر ١٩٨٦م أودع المدعون صحيفة هذه الدعوى قلم كتابة المحكمة طالبين الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٠م بسريان قانون التأمين الاجتماعي على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها.

(38) CC n°99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, cons. 13.
CC n°86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 21.

(39) CE 11 mars 2011, *Alexandre A.,* n°341658; CE 5 février 2014, *Société d'édition de Canal Plus*, n°373258.
CE 13 juillet 2006, *France Nature Environnement*, n°286711.

(٤٠) قرار محكمة النقض المصرية، دائرة طلبات القضاة، جلسة ٢١ ديسمبر، السنة ٢٣ ق، الجزء الثاني لسنة ١٩٧٢م، مجموعة المكتب الفني، ص ١١٩١.

وقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا في مصر حكماً قضى بإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٠م جاء فيه: "... ولا محاجة في القول بأن القرار بقانون المطعون فيه قد صدر ارتكاناً إلى أحكام القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٤م وفي حدود أحكامه، ذلك أن ما نص عليه هذا القانون من تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي، وكذلك إصدار قرارات لها قوة القانون بالأحكام الخاصة بكل مشروع منها – غايته – وعلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون – تنفيذ ما تقتضيه إستراتيجية التصنيع الحربي من إقامة صناعة حربية متطورة في إطار مشروعات الإنتاج الحربي التي تنفرد بطبيعتها الخاصة بالنظر إلى سريتها وحساسيتها وأهميتها للأمن القومي وعدم ملاءمة عرضها ومناقشتها علانية، وبمراعاة تنظيمها دون تقيد بأحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة – وهي أغراض لا يتصل بها القرار بقانون المطعون عليه، ولا يمكن حمله عليها أو اعتباره مدخلاً إليها، بما مؤداه مجاوزة ذلك القرار بقانون – وقد صدر في شأن يتعلق بالتأمينات الاجتماعية للعاملين بالهيئة العربية للتصنيع – حدود التفويض الصادر عن السلطة التشريعية، وبطلانه بتمامه تبعاً لسقوط أحكامه بأكملها. فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٠م بسريان قانون التأمين الاجتماعي على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ ١٠٠ جنيه مقابل أتعاب المحاماة"[٤١].

وفي دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الذي أخذ بالرقابة القضائية، حيث أوكل إلى المحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات واللوائح[٤٢]. وأن لأحكامها الصادرة بعدم الدستورية حجية في مواجهة الجميع، ولها آثار لا تمتد إلى المستقبل، بل تمتد للماضي بأثر رجعي كونها تكشف العيب الدستوري للمرسوم منذ صدوره.

ولم نرى تطبيقاً قضائياً دستورياً واحداً استخدمت المحكمة الاتحادية فيها سلطتها بإصدار حكم قضائي منها بسبب مراقبتها للدستورية لهذه المراسيم، لأنه أصلاً لم يكن هناك تطبيق واحد لها بهذا الخصوص. عكس الدول الأخرى موضوع المقارنة في البحث، لحداثة بناء الدولة والقضاء الدستوري الذي لم تتح له الفرصة لأن يدلو بدلوه بهذا المجال، بسبب أن طبيعة التنظيم الدستوري الإماراتي ذي الطبيعة الخاصة حيث تتكرس السلطة بيد المجلس الأعلى للاتحاد بحكم تشكيله واختصاصاته وصلاحياته، فمن غير الممكن أن يكون هناك تقاطعاً مع رئيس الدولة ومجلس الوزراء أصلاً باعتبار أن صدور اللوائح التفويضية بناء على قانون يصدر أساساً من المجلس الأعلى للاتحاد، صيغ فيه الدستور ووزع الاختصاصات الدستورية بصورة فنية محترفة لا تجعل من نصوصه أن يكون هناك تقاطعاً في ممارسة الاختصاصات الدستورية.

الخاتمة

أولاً: النتائج

١- تبين لنا من خلال البحث أن عملية إصدار اللوائح التفويضية من قبل رئيس السلطة التنفيذية هو استثناء في ممارسة العمل التشريعي في وجود السلطة الأصلية (البرلمان)، ولم يشترط كلاً من الدستور الإماراتي والمصري وجود البرلمان لإصدار اللوائح التفويضية، كما هو عليه الحال

(٤١) قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر، الطعن رقم (٢٥) لسنة ٨ ق دستورية، جلسة ١٦ مايو ١٩٩٢م، منشور بالجريدة الرسمية عدد (٢٣) في ٤ يونيو ١٩٩٢م.

(٤٢) الفقرة (٣) من المادة (٩٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.

في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م، أو استشارة بعض الجهات الدستورية التي أشار إليها الدستور الفرنسي.

٢- إن شرط الضرورة التي قال بها فقهاء القانون أو التي ذكرت في الدساتير موضوع البحث هي ليست الضرورة بالمفهوم التقليدي من حيث الخطر وجسامته والحال الذي يهدد أمن وسلامة الدولة، بل هي ضرورة عملية وحالة الاقتضاء، وحاجة الحكومة إلى تنفيذ برنامجها الحكومي، وما تتطلبه حالة الاستعجال هي ضرورة تشريعية تتولد من الظروف الاستثنائية لعمل الحكومة أو الظروف العادية. وحسناً ما سلكه المشرع الإماراتي والفرنسي في هذا المجال لتجنب الإجراءات البرلمانية المعقدة كما في بلدان البحث محل الدراسة.

٣- إن المشرع الإماراتي كان موفقاً بعرض المواضيع المحتجزة التي لا يصح التفويض فيها وحددها على سبيل الحصر، بينما لم يشر الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م أو المصري لسنة ٢٠١٤م إلى المواضيع التي يحق له أن يصدر فيها لوائح تفويضية أو المواضيع التي لا يمكنه فيه ذلك.

٤- لم ينظم الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة كيف يجب أن يتم عرض اللوائح التفويضية على المجلس الأعلى للاتحاد ومتى يجب ذلك، أو ما هو الأثر الذي يترتب عن عدم عرضها أو فوات المدة القانونية كما أوضحها في إصدار لوائح الضرورة، بينما أوضحها الدستور الفرنسي والمصري، مما جعلها عرضة لتأويلات مختلفة، وهو ما يؤثر على الاستقرار القانوني أو الحقوق المكتسبة أو تقرير المسؤولية.

ثانياً: التوصيات

١- نأمل من المشرع الإماراتي أن ينظم عملية التفويض التشريعي من ذكر للقيود والإجراءات التي تفرض أثناء إصدار اللوائح التفويضية أكثر شمولية مما هي عليه الآن، وعرض المراسيم التي تصدر استناداً إلى التفويض على المجلس الأعلى للاتحاد بعد الانتهاء منها وزوال الأسباب التي أدت إلى إصدارها، وأن يوضح بعبارات واضحة كيف ومتى يجب ذلك، وما هو الأثر الذي سيترتب على عدم العرض أو عدم القبول بها كما نظمها في لوائح الضرورة، أو في حالة السكوت عنها بعد عرضها على المجلس الأعلى للاتحاد.

٢- نوصي المشرع الإماراتي بضرورة نشر اللوائح التفويضية وفترة العمل بها والانتهاء منها بالجريدة الرسمية للدولة، باعتبارها من التشريع الاستثنائي وضرورة العودة الطبيعية لصاحب الاختصاص الأصيل بممارسة مهامه عند حضوره ألا وهو المجلس الأعلى للاتحاد.

٣- نأمل من المشرع الإماراتي أن يفعّل دور المجلس الوطني للاتحاد من حيث دوره الرقابي، وإشراك المحكمة الاتحادية في الرقابة على القيود والإجراءات الدستورية التي تتطلبها عملية إصدار اللوائح التفويضية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية

أبو زيد، محمد (١٩٧٧م). *إثر التفويض في الإصلاح الإداري: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

أبو زيد، محمد عبدالحميد (١٩٩٥م). *مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الوطنية والوضعية شرعاً وقانوناً*. ط٢، القاهرة: دار النهضة العربية.

الباز، علي السيد (٢٠٠٦م). *السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي*. جامعة الكويت، لجنة التأليف والتعريب والنشر.

بدر، أحمد سلامة (١٩٩٢م، ٢٠٠٣م). *الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

البدوي، إسماعيل (١٩٩٣م). *اختصاصات السلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة*. ط١، القاهرة: دار النهضة العربية.

الجرف، طعيمه (١٩٧٦م). *مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون*. ط٣، القاهرة: دار النهضة العربية.

جمال الدين، سامي (١٩٨٢-٢٠٠٣م). *لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية*. الإسكندرية: منشأة المعارف.

جمال الدين، سامي (د.ت.). *القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا*. ط٢، الإسكندرية: منشأة المعارف.

حافظ، محمود محمد (١٩٧٩م). *القضاء الإداري: دراسة مقارنة*. ط٧، القاهرة: دار النهضة العربية.

الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٥م). *النظم السياسية والقانون الدستوري*. الإسكندرية: منشأة المعارف.

السناري، محمد عبدالعال (د.ت.). *الأحزاب السياسية والقضاء الدستوري: دراسة مقارنة*. حلوان: مطبعة الإسراء.

شحاتة، توفيق (١٩٥٤-١٩٥٥م). *مبادئ القانون الإداري*. ج (١)، ط١، القاهرة: دار النشر للجامعات العراقية.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز (د.ت.). *الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري: دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني*. بيروت: الدار الجامعية.

الطعان، عبدالرضا (٢٠٠١م). *تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة*. ليبيا: جامعة قار يونس.

الطماوي، سليمان محمد (١٩٦٧م). *القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء*. القاهرة: دار الفكر العربي.

عبدالسلام، عبدالعظيم (١٩٩٦م). *الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط*. ط١، القاهرة: دار النهضة العربية.

عبدالله، عبدالغني بسيوني (٢٠٠٤م). *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*. الإسكندرية: منشأة المعارف.

عبدالمنعم، محمد أحمد (٢٠٠٣م). *شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري*. القاهرة: دار النهضة العربية

العصار، يسري محمد (١٩٩٥م). *نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

غبريال، وجدي ثابت (١٩٨٨م). *السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها*. الإسكندرية: دار المعارف.

فهمي، عمر حلمي (١٩٨٠م). *الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني*. ط١، القاهرة: دار النهضة العربية.

فهمي، مصطفى (٢٠٠٠م). *النظم السياسية والقانون الدستوري*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

فيدل، جورج؛ ودلفولفيه، بيار (٢٠٠١م). *القانون الإداري*. ترجمة: منصور القاضي، ج (١)، ط١، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

هاملي، محمد (٢٠١٤م). *هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري: دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

هوريو، أندريه (١٩٧٧م). *القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*. بيروت.

الوكيل، محمد (٢٠٠٣م). *حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري: دراسة مقارنة*. القاهرة: دار النهضة العربية.

وهبة، أحمد (د.ت.). *القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته*. القاهرة: دار الاتحاد العربي للطباعة.

ثانياً: الأطروحات والرسائل العلمية والبحوث

أبو بليمة، جابر سلام سليم (٢٠١٥م). *الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة)*. رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة.

بدران، مراد (٢٠٠٠م). الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بخصوص المادة (١٢٤) من الدستور: النظام القانوني للأوامر. *مجلة إدارة*، الجزائر، ع (٢).

البدري، هشام محمد (١٩٩٧م). *الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي: دراسة مقارنة*. أطروحة دكتوراه، جامعة المنوفية، مصر.

الزغبي، خالد سمارة (١٩٨٧م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة. *مجلة العلوم الإدارية*، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة (٢٩)، ع (٢).

السنهوري، عبدالرزاق (١٩٥٢م). مخالفة التشريع للدستور والانحراف باستعمال السلطة التشريعية. *مجلة مجلس الدولة*، مصر، السنة (٣).

الطير، عبدالنبي؛ وعمر، نادية (٢٠٠٩-٢٠١٠م). *التفويض التشريعي وانعكاساته على الحريات العامة*. رسالة ماجستير، جامعة الفاتح، ليبيا.

الظفيري، فالح نومان (١٩٩٧م). *الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة عن تاريخ الكويت*. أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.

عبدالقادر، سمير (١٩٩٥م). *السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها*. أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.

عجمي، بشار حاجم (٢٠١٦م). ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية: حالة التفويض ولوائح الضرورة. *مجلة العلوم الإسلامية الجامعة*، النجف، ع (٢).

المدرس، مروان محمد محروس (٢٠٠٠م). *تفويض الاختصاص التشريعي*. أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، العراق.

ثالثاً: الدساتير والقوانين واللوائح

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م المعدل.
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م.
- دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م المعدل لسنة ٢٠٠٨م.
- اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد بدولة الإمارات العربية المتحدة المنشورة في الجريدة الرسمية لسنة ١٩٧٢م.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل لدولة الإمارات العربية المتحدة.

رابعاً: أحكام المحاكم العربية والأجنبية

- حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، قضية رقم (١٨) لسنة ٨ ق، جلسة ٤ فبراير ١٩٩٦م.
- حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، قضية رقم (٢٥) لسنة ٨ ق، جلسة ١٦ مايو ١٩٩٢م.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، قضية رقم (١٠٥٤)، السنة ١٣ ق، جلسة ٢٩ يونيو ١٩٦٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ١٣، ج (٢).
- حكم محكمة النقض المصرية، دائرة طلبات رجال القضاء، جلسة ٢١ ديسمبر ١٩٧٢م، مجموعة المكتب الفني، السنة ٢٣، ج (٢).

Chapuse, René. la loi d" habilitation du II juillet 1953 et la question des decrets-Iois.R.D.P.1953, P. 987:998
Duguit, Leon. Trait de droit constitutional, I organisation politique de la France, p. 747
Guillaume, M. « Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? », *Pouvoirs*, 2005/3, n°114, p. 117.
Relyea, Harold C. National Emergency Powers-www.CRS.org, p. 1.
Rolland: Droit Administratif-Dalloz, 1957, p. 159
Sir-Allen; Law and ordres, 2emed, London, 1956, p. 204
Waline, Marcel. Les rapports entre la loi et les régalements Avant et après la constitution De 1958. R.D.P. 1959. P. 70. Avant et après la constitution De 1958. R.D.P.

- CC n°99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, cons.
- CE 11 mars 2011, Alexandre A., n°341658; CE 5 février 2014, Société d'édition de Canal Plus, n°373258.

خامساً: الكتب والمجلات الأجنبية

Boissard, Sophie. « Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas- général », *RFDA*, 2002, p. 65.
Bonnard, Roger: précis de droit Administratif 4 éd. 1939, p. 295.