

التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق - رؤية لإصلاح النظام الدستوري -

أ.د. علي سعد عمران

معهد العلمين للدراسات العليا

<https://doi.org/10.61353/ma.0090187>

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث وإشكاليته:

تقوم الدولة القانونية الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي ان يقسم العمل على هيئات الدولة الثلاث مع تعاونها وتعاوناً تبادلياً لإنجاز مهامها الدستورية، وهذا المبدأ اقتضى أن تختص السلطة التشريعية بمهمة تشريع القوانين وقيام السلطة التنفيذية بتنفيذ تلك القوانين، دون الخروج عن مقتضاها وعن حدودها القانونية إضافة الى تمسك تلك السلطتين بأحكام الدستور.

غير أن التطور الدستوري الحديث الذي تتابع مع التطور الاقتصادي والإيدلوجي لفكرة الدولة وقيام سلطاتها بمهامها الدستورية، أدى ذلك الى إيجاد منحى جديد لفكرة الفصل بين السلطات، إذ ترد على هذا المبدأ مجموعة من الاستثناءات في ميدان عمل مؤسسات الدولة، ومن أهم تلك المنحنيات القانونية، هو قيام السلطة التنفيذية بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة دون الاكتفاء بالتنفيذ فقط، وهذه التشريعات أخذت صوراً متعددة، فبعضها اشترط المشرع الدستوري فيه صراحةً أن يصدر في ظل الظروف الاستثنائية او الظروف الطارئة، وبعضها الآخر لم يشترط فيه المشرع الدستوري أن يصدر في ظل هذه الظروف بل اكتفى بوجود ظروف وحالات تستدعي قيام السلطة التنفيذية بهذه الوظيفة، وهي بذلك -أي السلطة التنفيذية- ستعمل على إيجاد تشريعات تتقابل وتتوازى في قوتها القانونية مع التشريعات التي تصدر عن البرلمان.

بذلك أضحى السلطة التنفيذية تمارس العمل التشريعي بصورة دستورية دون أن تفتي على اختصاص السلطة التشريعية الأصلي بتشريع القوانين، وما يلاحظ في هذا الصدد أن المشرع الدستوري انما يمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص لمجموعة من المبررات والمسوغات القانونية التي تجعله يودع مهمة التشريع لدى السلطة



التنفيذية، وبذلك يغدو مركز السلطة التنفيذية في حالة قوة ازاء مركز السلطة التشريعية، لأن كلتا السلطتين ستمتكن من وضع قواعد عامة مجردة، ولكن لكل منها نطاق معين ومحدد بنص الدستور.

إن تقوية السلطة التنفيذية يعد من أهم السمات الاساسية للأنظمة السياسية المعاصرة؛ إذ من غير المستساغ ان تكون السلطة التنفيذية في حالة ضعف، كونها السلطة المطلوب منها حفظ النظام العام وتسيير المرافق العامة وتقديم الخدمات لعموم الجمهور، وهذا لا يتحقق الا اذا كانت هذه السلطة متمتعة بالعديد من الصلاحيات والاختصاصات ذات السند الدستوري، دون ان تكون مطلقة التصرف في هذه الاختصاصات، اذا انها تخضع الى مجموعة من الضوابط ومن صور الرقابة التي ينص عليها الدستور. وإزاء الهندسة الدستورية القائم عليها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ومركز السلطة التنفيذية فيه فإن اللجوء الى فكرة التفويض التشريعي تغدو أكثر قبولاً في الأوساط السياسية والدستورية، لظالما كان الهدف منه تدعيم عمل السلطة التنفيذية التي يُشترط في ممارستها لأعمالها دائماً أن تحقق المصلحة العامة.

ثانياً: هيكلية البحث:

يقوم بحثنا هذا على مبحثين أساسيين ووفق الآتي:

المبحث الاول: التفويض التشريعي وفق أصوله الدستورية العامة.

المبحث الثاني: رؤية دستورية في ضرورة التفويض التشريعي.

المبحث الأول

التفويض التشريعي وفق أصوله الدستورية العامة

يعد القانون الدستوري الأداة القانونية - السياسية التي تسعى لإقامة التوازن في العلاقات القانونية من لدن السلطة السياسية داخل الدولة، وإزاء حقيقة تمتع الدستور بأعلوية في الدولة، فإن ممارسة السلطات التي يؤسسها الدستور لاختصاصاتها تدور وجوداً وعدمياً وسعةً وضيقتاً مع الحدود التي يقيمها الدستور ذاته. إذ يكون من واجب السلطات المؤسسة احترام قواعد الدستور والعمل على تطبيقها على النحو الأمثل، ومن ثم فإن أي إجراء يصدر عن إحدى سلطات الدولة بخصوص احد جوانب العلاقات المحكومة بالتنظيم الدستوري، لا يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره، إلا إذا جرى وفقاً للضوابط الدستورية، من حيث كيفية أداؤها أو من حيث

الآثار الناتجة عنها، وإجراء التصرف ضمن تلك الضوابط إنما يضيفي المشروعية عليه ويؤدي إلى ترتيب آثار قانونية سليمة، في حين أن إجراء ذلك التصرف خارجها يسمى بعدم المشروعية الدستورية^(١).

البحث في عنوان هذا المبحث يقتضي تقسيمه على المقاصد الآتية:

المقصد الأول : مفهوم وتنظيم التفويض التشريعي.

المقصد الثاني : شروط صحة التفويض التشريعي.

المقصد الثالث : الرقابة القضائية على اختصاص رئيس السلطة التنفيذية في اصدار القرارات التفويضية.

المقصد الأول

مفهوم وتنظيم التفويض التشريعي

من القواعد الثابتة في فقه القانون العام إن السلطة التشريعية تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في سن التشريعات ومع ذلك ولاعتبارات عملية فقد أعطيت السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل استثناءً بواسطة الأنظمة التي تسمى في بعض الدول "اللوائح".

والأنظمة عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تضع بموجبها الإدارة قواعد قانونية جديدة عامة ومجردة تطبق على عدد غير محدود من الحالات والأفراد، وتصدرها الإدارة وفقاً للدستور، لأن التشريعات الفرعية (الأنظمة) هي سلطة استثنائية تتمتع بها الإدارة في ميدان التشريع، لذا فلا بد أن تستند إلى أساس دستوري أي يجب أن ينص عليها الدستور بأنها ممكنة الاصدار من السلطة التنفيذية، وهذه الأنظمة منها ما يصدر في ظل الظروف الاعتيادية الطبيعية كالأنظمة الخاصة بتنفيذ القوانين وتلك الخاصة بإنشاء وإدارة وتنظيم المرافق العامة في الدولة. ومنها ما يصدر في ظروف غير اعتيادية استثنائية ومنها أنظمة الضرورة والأنظمة أو اللوائح التفويضية. وعادة ما تكون هذه الأنظمة متمتعة بقوة القانون مع أنها صادرة من السلطة التنفيذية ولكن بشرط أن ينص على ذلك الدستور نفسه، فلا يمكن افتراض هذه القوة القانونية لها افتراضاً^(٢).

فقد يقوم البرلمان بتفويض رئيس السلطة التنفيذية -رئيس الدولة أو رئيس الوزراء- ممارسة وظيفته التشريعية، فيحل بذلك رئيس السلطة التنفيذية، محل البرلمان في مباشرة هذه الوظيفة في الحدود التي بينها قانون التفويض، ويترتب على ذلك ان تكتسب قرارات رئيس السلطة التنفيذية خصائص وقوة العمل التشريعي



الصادر من البرلمان، أي القانون، وتكون لها ان تنشئ أو تعدل أو تلغي قواعد قانونية قائمة تعالج موضوعات معينة منصوص عليها في قانون التفويض^(٣).

وبذلك فإن التفويض التشريعي يمكن أن نعرفه هو ان "يعهد البرلمان بممارسة بعض اختصاصاته التشريعية الى السلطة التنفيذية لمدة زمنية محددة وبموضوعات محددة في قانون التفويض".

وقد اتجهت الدساتير التي تبنت فكرة التفويض التشريعي صراحة إلى تنظيمها في ثناياها ومن بين تلك الدساتير نجد الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ الذي قضى في المادة (٧٦) منه على ان "لا يمكن تفويض حق ممارسة الوظيفة التشريعية إلى الحكومة، إلا بعد تحديد مبادئ ومعايير معينة، فقط لفترة زمنية محددة ولأغراض محددة".

وكذلك فعل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي نص في المادة (٣٨) على أن "للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان تفويضها بأن تُتخذ عن طريق الأوامر خلال مدة محددة تدابير تدخل عادة في القانون، ويتم إقرار الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ 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 إلا بشكل صريح وبانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة لا يمكن تعديل الأوامر في المواد الداخلة في مجال التشريع الا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي".

وهو ما اتجه اليه ونظمه الدستور البرازيلي لسنة ١٩٨٨ بنص المادة (٦٨) بالقول "تم صياغة القوانين المفوضه من قبل رئيس الجمهورية، الذي يطلب التفويض من الكونغرس الوطني. لا تفوض القوانين الواقعة تحت السلطة الحصرية للكونغرس الوطني، وتلك الواقعة تحت السلطة الحصرية لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، والمواضيع المحتفظ بها للقوانين المكملة، والتشريعات حول المسائل الآتية:

١. تنظيم الجهاز القضائي والنيابة العامة والمسيرات المهنية والامتيازات لأفرادها.

٢. الجنسية والمواطنة والحقوق الفردية والسياسية والانتخابية.

٣. الخطط متعددة السنوات وتوجيهات الموازنة والموازنات.

يمنح تفويض رئيس الجمهورية بواسطة قرار من الكونغرس الوطني يحدد محتوياته وشروط تأديته. "

وبذلك يتضح أن الدستور البرازيلي قد وضع مجموعة من الضوابط لممارسة الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية بعد ان يفوضه البرلمان بعملية التشريع، وهذا يعني أن الدستور البرازيلي قد جعل رئيس



الدولة سلطة تشريعية تهتم بالقضايا الادارية الفنية البحتة, بعيداً عن تلك القوانين التي قد تمس بالنظام السياسي ومبدأ الفصل بين السلطات والنطاق المحتجز للقانون الصادر عن البرلمان أو بالحقوق والحريات أو بالوضع المالي للبلد وما يترتب عليه من تبعات اقتصادية.

وصوب الدساتير العربية نجد الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى^(٤) قد نص في المادة (١٠٨) بان "الرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب ان يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسباب 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".

وذهب الدستور المغربي لعام ٢٠١١ إلى تبني التفويض التشريعي أيضاً في المادة (٧٠) التي نصت على أن "يصوت البرلمان على القوانين.... للقانون أن يأذن للحكومة أن تُتخذ 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....".

وقد نظم الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ في المادة (٧٠) منه الاحكام الدستورية للتفويض التشريعي بالنص على الآتي "يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محددة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تُعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس. يستثنى النظام الانتخابي من مجال المراسيم".

وبذلك فإن المشرع التونسي قد حدد مدة التفويض التشريعي بشهرين وان لا تتناول النظام الانتخابي المعمول به, وفي ذلك قيود موضوعية وزمنية حددها النص الدستوري, بعد أن أجاز لهذه المراسيم ان تتناول بالتنظيم المجال المحتجز للقانون ابتداءً.

المقصد الثاني

شروط صحة التفويض التشريعي

لما كان تطبيق الدستور محاطاً بتحد سياسي كبير يتمثل بالانحراف في تطبيق نصوصه. ذلك أن خرق نصوص الدستور وسير الحياة السياسية على خلافها ليس بالتصور المدوم , لذا تقتضي الضرورة فهم وإدراك



الحدود التي يقيمها الدستور, تلك الحدود التي بدونها ينهدم مبدأ الفصل بين السلطات, بحيث ستتركز ممارسة الوظائف الدستورية في جهة واحدة, وهو ما يأباه المبدأ المذكور. لذلك تحرص السلطة التأسيسية في الدول النيابية على أن تضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول الوسائل القانونية التي تؤكد خضوع هيئات الدولة للقواعد الدستورية. هذه الوسائل التي تكفل تحقيق التوازن بين هيئات الدولة, إذ لا يمكن الاعتراف بقانونية تصرفاتها إلا إذا كانت ضمن الحدود الدستورية انطلاقاً من مبدأ علو الدستور^(٥).

إذا كان ما تقدم هو موقف الدساتير من تبنى فكرة التفويض التشريعي صراحة, فلا بد لنا من بيان أهم شروط التي هي في حقيقتها قيود لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها في إصدار القرارات التفويضية وهي كالآتي:

الفصل الأول: الشروط المتعلقة بظروف ممارسة التفويض التشريعي: تشترط لممارسة التفويض التشريعي ان توجد ظروف غير اعتيادية تسوغ ممارسة هذا الاختصاص وإن لم يشترطها الدستور صراحة^(٦), فالوضع الدستوري يقضي بأن يكون التفويض لمدة محددة, والتأقيت لا يكون في الظروف العادية وإنما يرتبط بالظروف الاستثنائية وعليه فإن تطبيق التفويض التشريعي لا بد ان يكون في ظل ظروف غير عادية (استثنائية)^(٧).

الفصل الثاني: الشروط المتعلقة بالمفوض والمفوض اليه: هنالك شروط لا بد من تحقيقها في المفوض أي البرلمان فلا بد ان يكون هذا الأخير منعقداً وانعقاد البرلمان هو ما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية, غير أن هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدة التفويض^(٨), إضافة الى انعقاد البرلمان, فلا بد أيضاً من صدور الاذن من البرلمان بالتفويض التشريعي, وهو يصدر بشكل قانون يسمى قانون التفويض تتبع في إصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها^(٩), فالبرلمان لا يفوض السلطة التنفيذية من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختصة بما وإنما لا بد أن يتم ذلك بطلب منها^(١٠). أما بالنسبة لما يتعلق من شروط المفوض اليه أي رئيس السلطة التنفيذية فلا بد من حصوله على اذن من البرلمان لممارسة سلطته في إصدار اللوائح التفويضية, وقد يتوجب على رئيس الدولة استشارة جهات معينة^(١١).

الفصل الثالث: الشروط المتعلقة بمدة وموضوع التفويض: وتنقسم هذه الشروط على نوعين أحدهما يتعلق بالمدة الزمنية التي يمكن خلالها لرئيس السلطة التنفيذية ان يصدر اللوائح التفويضية بناءً على تفويض البرلمان له, وثانيهما تتضمن بيان الموضوعات التي يجوز له ان يتناولها بالتنظيم بموجب قانون التفويض وكالاتي:

البند الأول : أن يكون التفويض لمدة محدودة: لابد تحديد المدة الزمنية للقرارات التفويضية تحديداً دقيقاً ويرجع السبب في ذلك إلى حرص المشرع الدستوري على عدم استمرار التفويض لأجل غير مسمى كونه أمراً استثنائياً عارضاً فهو يعد خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي، ولذلك فإن عدم تحديد القانون مدة التفويض يجعله باطلاً^(١٢)، لذا فلا يجوز للبرلمان أن يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو (تنفيذ برنامجها)^(١٣)، وإنما يجب أن يحدد قانون التفويض تحديداً دقيقاً، المدة التي تؤهل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود لمجال القانون^(١٤). ومما يلاحظ ان مدة التفويض يجب ان لا تستغرق المدة الباقية لنيابة البرلمان، لأن ذلك يعد نزولاً فعلياً عن سلطته التشريعية، ومن باب أولى ألا تمتد هذه المدة إلى ولاية المجلس الجديد^(١٥)، فاذا خلا قانون التفويض من تحديد هذه المدة أصبح باطلاً لفقده أحد شروطه الأساسية ويجوز الطعن بعدم الدستورية^(١٦)، وهذا التشديد في ضرورة تحديد مدة قانون التفويض متأمة من كون التفويض التشريعي يُعد أمراً عارضاً على مبدأ الفصل بين السلطات؛ ولذلك يتعين أن يكون هذا الخروج مؤقتاً حتى لا يحتل التوازن بين السلطات^(١٧).

وإن تميز المشرع التونسي - كما لاحظنا - بتحديد المدة الزمنية للتفويض بشهرين بداخل النص الدستوري.

البند الثاني : أن يكون التفويض محدد الموضوعات: ان موضوعات قانون التفويض يجب ان تكون محددة الغرض ومن ثم الموضوعات^(١٨). فلا بد ان يحدد قانون التفويض وبدقة ماهية الموضوعات التي سيتناولها قانون التفويض ومن ثم ما ستنظمه الحكومة في لوائحها التفويضية فإذا لم يكن قانون التفويض محدد الموضوعات الداخلة فيه عد ذلك سلطة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع^(١٩). وذلك إذا لم يحدد المشرع الدستوري ذاته الموضوعات التي لا يجوز للقرارات التفويضية العمل داخلها والتشريع فيها كما هو الحال في الدستور البرازيلي والتونسي.

وهو ما أيده المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من أحكامه فقد قضى في ١١/١/١٩٧٧ بأن "عندما تطلب الحكومة إلى المجلس النيابي الاذن بالتشريع عن طريق أوامر تشريعية يجب عليها أن تبين بدقة ماهية التدابير التي تنوي اتخاذها ويجب أن تُتخذ هذه التدابير من أجل تنفيذ برنامجها" وكذلك قضى في عام ١٩٨٦ أن "على الحكومة أن تبين مجال تدخلها غير انها ليست ملزمة ببيان فحوى الأوامر التشريعية"^(٢٠).



يتضح انه لا بد من تحديد الموضوعات التي تصدر فيها القرارات التفويضية، فالتفويض يجب أن يكون جزئياً، ينصبُّ على موضوعات محددة، أما التفويض الكلي فانه غير جائز لأنه يعد بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصاته التشريعية وهذا ما لا يملكه، ولا بد ايضاً من توضيح الأسس التي تقوم عليها تلك القرارات، وتوضح هذه الأسس في ضوء الاسباب الدافعة إلى صدور قانون التفويض التشريعي ذاته^(٢١)، وعدم تحديد الموضوعات الداخلة في قانون التفويض يعني التفويض المطلق لرئيس السلطة التنفيذية في اصدار القرارات التفويضية في أي موضوع، وهذا يعني تخلي البرلمان عن اختصاصه في التشريع، وهو أمر غير جائز دستورياً^(٢٢)، ويلاحظ انه لا بد من اتصال هذه الموضوعات المحددة في قانون التفويض وعلى سبيل الحصر اتصالاً وثيقاً بالضرورة والاحوال غير العادية^(٢٣).

الفصل الرابع: الشرط المتعلق بعرض القرارات على البرلمان: لقد تطلبت الدساتير المذكورة وجوب عرض مشروع قانون التصديق على القرارات التفويضية الصادرة عن السلطة التنفيذية على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض ويترتب على عدم عرضها زوال ما كان لها من قوة القانون ومن ثم إنهاء آثارها واعتبارها لاغية. فاذا تم عرض هذه القرارات على البرلمان فإن هذا العرض في ذاته لا يغير من طبيعتها القانونية – كقرارات ادارية – مما يجعل باب الطعن مفتوحاً تجاهها بالإلغاء^(٢٤)، وهو ما أيده المجلس الدستوري الفرنسي في أحد أحكامه الصادر في ١٩٧٢/٢/٢٧ بان "... اثر ايداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الاوامر الاشتراعية، وهو لا يتناول على الاطلاق طبيعتها القانونية... وبذلك تظل قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع بعدم قانونيتها"^(٢٥).

فلا بد من الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع في نهاية مدة التفويض ليقول كلمته في تلك اللوائح^(٢٦)، وهذا يتطلب بطبيعة الحال أن يكون البرلمان موجوداً، أما إذا انتهت مدة التفويض ولم يكن البرلمان قائماً يجب عرض هذه (القرارات بقوانين) على المجلس الجديد في أول اجتماع له^(٢٧). فاذا عرضت على المجلس النيابي فقد يرى الموافقة عليها وذلك بأن يصادق عليها ويسبغ عليها قوة القانون، وقد يرفض صراحةً الموافقة عليها، وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون^(٢٨).

وبعد انتهاء مدة التفويض لا يجوز تعديل الأوامر التفويضية الداخلة في مجال القانون إلا بقانون يصدر من البرلمان أما قبل انتهاء مدة التفويض فيكون محظوراً على البرلمان التشريع في المسائل محل التفويض^(٢٩).



المقصد الثالث

الرقابة القضائية على اختصاص رئيس السلطة التنفيذية في اصدار القرارات التفويضية

لقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن القرارات (الأوامر) التفويضية هي قرارات إدارية لها قوة القانون قبل تصديق البرلمان عليها وعلى ذلك أخضعها لاختصاصه للتحقق من مدى مشروعيتها^(٣٠)، وعلى ذلك قضى مجلس الدولة في ٨ ديسمبر عام ٢٠٠٠ في الدعوى المقامة من السيد "هوفر وآخرين" بشأن طلب الغاء الأمر رقم ٥٢٥ لسنة ١٩٩٨ الصادر في ٢٤ يونيو عام ١٩٩٨ المتعلق بالرقابة على ترحيل الأموال الى الخارج بالنسبة للأراضي فيما وراء البحار مع إيقاف تنفيذ هذا الأمر فجاء في الحكم بان "الأمر المطعون فيه صدر إعمالاً للمادة ٣٨، وإن اللوائح الصادرة إعمالاً لهذه المادة تعد أعمالاً إدارية تخضع لرقابة المشروعية من جانب مجلس الدولة، وذلك قبل تصديق البرلمان عليها بينما تصبح هذه اللوائح ذات قيمة تشريعية من وقت توقيع البرلمان عليها ومن ثم لا تخضع لرقابة القضاء الإداري"^(٣١).

أما بالنسبة لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي فهو لا يختص بنظرها سابقاً لأن المجلس الدستوري يمارس رقابة وجوبية على دستورية القوانين الأساسية ولوائح المجالس النيابية وكل هذا قبل إصدار هذه القوانين واللوائح وذلك للتأكد من مدى موافقتها للدستور استناداً إلى المادة (٦١) من الدستور، و يمارس المجلس الدستوري رقابته على المعاهدات الدولية ليفحص مدى اتفاقها مع الدستور وفقاً للمادة (٥٤)^(٣٢)، غير أن المجلس الدستوري يمارس تجاه هذه اللوائح الرقابة وذلك قبل اصدارها من قبل البرلمان على شكل قانون للتأكد من مدى اتفاقها مع أحكام الدستور وفقاً للمادة (٤١) من الدستور، وتعد هذه الرقابة وقائية سابقة على صدور القانون^(٣٣). والمجلس الدستوري في حالة ممارسته للرقابة طبقاً لأحكام المادة (٤١) من الدستور نجد أن دوره ينحصر فقط في تحديد المجال التشريعي والمجال اللائحي لضمان عدم اعتداء أحدهما على الآخر^(٣٤).

وذلك كله قبل تعديل الدستور الفرنسي عام ٢٠٠٨ إذ أن المشرع وبعد التعديل قد أخذ بفكرة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، إضافة الى الرقابة السابقة، وذلك إذا تضمنت تلك القوانين مساساً بالحقوق والحريات بناءً على إحالة من المحاكم العليا في القضايا العادية - محكمة النقض - والإداري - مجلس الدولة-، وفقاً لما أورده نص المادة (١/٦١) التي قضت بأن " إذا ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية



أن نصاً تشريعياً يخرق الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور جاز إشعار المجلس الدستوري - بناء على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض - بمهدة المسألة ضمن أجل محدد."

ويكاد لا يوجد نص تشريعي لا يتعلّق بالحقوق والحريات، ذلك أن فلسفة القانون تتمثل بتحقيق التوازن بين الدولة ونظامها العام والحقوق والحريات، وإن فلسفة الدستور واهدافه السامية تتمثل بتحقيق التوازن بين السلطة والحرية.

أما في ظل النظام المصري فإن هذه اللوائح قد استقر القضاء على عددها مجرد قرارات إدارية قبل تصديق البرلمان، أما بعد ذلك فتختص بنظرها المحكمة الدستورية العليا لكونها تضحى قوانين^(٣٥)، وعلى ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بان "يتعين على رئيس الجمهورية اثناء ممارسته لما فوّض فيه من إصدار قرارات وقوانين إعمالاً لنص المادة ١٠٨ من الدستور ألا يتجاوز الحدود المرسومة له دستورياً وبمس الحقوق والحريات العامة بادعائه أنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة الا بالقدر القانوني الذي يتناسب مع الضرورة والظروف الاستثنائية وإلا كان تصرفه مشوباً بعيب عدم المشروعية مستوجباً الطعن فيه..."^(٣٦).

لذلك اشترطت المحكمة الدستورية العليا المصرية في ١٩٩٦/٢/٣ أن يكون التفويض "... عند الضرورة في أعلى درجاتها ولمدة محدودة وإلا كان مخالفاً للدستور، فلا يمارس رئيس الجمهورية ما فوّض فيه .. إلا خلال فترة زمنية لا يتعدها يبينها قانون التفويض فإذا خلا منها كان التفويض ممتداً في الزمان إلى غير حد، متضمناً اعراض السلطة التشريعية عن مباشرة ولايتها الاصلية ... ومخالفاً للدستور بالتالي"^(٣٧).

كما أنها قضت بعدم دستورية قرار بقانون لم يعرض على البرلمان في أول جلسة له وذلك في ١٩٩٢/١١/٧ وقد جاء في حكمها ان "النعي على القرار بقانون ... مخالفته لنص المادة (١٠٨) من الدستور يندرج تحت المطاعن الشكلية لاتصاله بإجراء يتطلبه الدستور في كل قرار بقانون يصدر بناءً على تفويض وذلك لضمان مراقبة السلطة التشريعية من خلال عرض القرار بقانون عليها في الميعاد الذي حدده الدستور للكيفية التي مارس بها رئيس الجمهورية الاختصاص المفوض فيه، كذلك يعد هذا العرض شرطاً تزول بتخلفه - وبأثر رجعي - قوة القانون التي كان القرار بقانون متمتعاً بها عند صدوره، إذا ما نص الدستور على هذا الجزاء ورثته على إغفال عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية"^(٣٨).



المبحث الثاني

رؤية دستورية في ضرورة التفويض التشريعي

إن الدعامة الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي وجود برلمان منتخب من الشعب مع تمتعه بسلطات حقيقية ومساهمة فعلية في إدارة شؤون الدولة ولاسيما تمتع البرلمان بسلطات تشريعية ومالية ورقابية، إضافة الى مهامه في تنوير الرأي العام والتعبير عن آراء الشعب وبذا يلعب الدور الأساسي في الساحة السياسية في الدولة^(٣٩)، غير أن الملاحظ أن بعض النظم المعاصرة قد عملت على تقوية السلطة التنفيذية على حساب صلاحيات البرلمان، فأضحى دور البرلمان محدوداً من ناحية التشريع. وذلك عن طريق تقييد صلاحياته التشريعية لصالح نظيرته التنفيذية. لما لذلك من مسوغات قال بها فقهاء القانون وكان لها أثر في السياسة التشريعية منها:

أولاً : يستحيل على المشرع أن يحدد للسلطة التنفيذية سلفاً مساراً محدداً تتبعه في مزاولة نشاطها الإداري أو أن يرسم لها الموقف الذي يجب عليها اتخاذه أو القرار الواجب عليها اصداره لمواجهة كل حالة، إذ هو لا يستطيع أن يتنبأ بالظروف المحيطة بكل تصرف وملاساته، الأمر الذي يقتضي ترك سلطة تقدير التصرف لها، وصادر القرارات على ضوءه على أساس من الواقع وظروف الحال.

ثانياً : يقتصر عمل المشرع وهو يسن القوانين على وضع قواعد عامة مجردة دون أن يتدخل في التفاصيل والجزئيات المتعلقة بنشاط السلطة التنفيذية سوى حالات معينة، وهنا يأتي دور السلطة التقديرية لها في وضع القواعد التفصيلية والمسائل الفرعية التي يتطلبها تطبيق القانون عن طريق إصدار قراراتها التنظيمية والفردية، وذلك متأثراً من خبرتها ومعرفتها بحاجات الأفراد والمرافق العامة نتيجة كثرة تعاطيها مع الجمهور.

ثالثاً : إن عدم منح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية في ممارسة وظائفها يجعل منها أداة صماء لتنفيذ القوانين تنفيذاً حرفياً دون مراعاة ظروف التنفيذ، ومن شأن ذلك أن يصيبها بالجمود والركود ويقضي على روح الإبداع والابتكار والتجديد لديها، الأمر الذي يلحق الضرر البالغ بالمصلحة العامة^(٤٠).

رابعاً : السرية في اتخاذ القرار والتصرف على وفق معطيات الظروف، وما تحتاجه من السرعة في التصرف والوصول الى الحل الكفيل بتجاوز القضية أو المشكلة أو الأزمة المطروحة على أرض الواقع.

على هدى ما تقدم فإن إيضاح مقصودنا بالمبحث هذا يستوجب تقسيمه على مقصدين على

النحو الآتي:



المقصد الأول : تقوية السلطة التنفيذية وأثره في تدعيم إصلاح النظام السياسي.

المقصد الثاني : حقيقة وجود التفويض التشريعي وضرورته في الدستور العراقي.

المقصد الأول

تقوية السلطة التنفيذية وأثره في تدعيم إصلاح النظام السياسي

من المساوئ التي تنسب إلى ظاهرة إضعاف السلطة التنفيذية تنحصر في أنها لا تمكن الحكومة من معالجة المشاكل المعقدة في العصر الحديث ولا سيما في أوقات الأزمات -السياسية والاقتصادية- إضافة إلى عدم الاستقرار الوزاري الذي يلعب دوراً كبيراً في إضعاف امكانية السلطة التنفيذية لإيجاد الحلول السريعة والفعالة للمشاكل التي تواجه الدولة. وظاهرة عدم الاستقرار الوزاري , وما ينتج عنها من ضعف السلطة التنفيذية كانت هي السائدة في فرنسا طوال عهد الجمهوريتين الثالثة ١٨٧٥-١٩٤٠ والرابعة ١٩٤٦-١٩٥٨ , إذ إن الوزارات المشكلة آنذاك لم تكن تعتمد على أغلبية برلمانية متجانسة, وإنما كانت تشكل من ائتلافات الأحزاب أي أن الوزارة تشكل من أحزاب مختلفة في توجهاتها وأيدولوجياتها ويكون الوزراء مجرد تابعين للبرلمان مهمتهم تنفيذ ما تصل اليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين وما تملئ عليهم من برامج, لذلك فالوزارات المشكلة آنذاك لم تبق في الحكم الا لمدد قصيرة جداً - لأن الوزارة تصبح تحت سيطرة أحزاب الأقلية- ولم تستطع الوزارات آنذاك من اتخاذ قرارات هامة الا بعد مشاورات معقدة وشاقة, ولذلك قيل إن الوزارة الائتلافية مصدر ضعف قومي^(٤١).

والحال في العراق ليس ببعيد عن ذلك من ناحية تشكيل الحكومات الائتلافية وضعفها, سيما أن اصطبغ النظام السياسي بصبغة "الطائفية السياسية" التي ينتج عنها حكومات ضعيفة لا تستند إلى أغلبية حزبية متماسكة, ووزراء خاضعين إلى توجيهات احزابهم التي رشحتهم لتولي المنصب وعدم قدرة رئيس الوزراء محاسبة أي منهم أو إجباره على الاستقالة -لا دستورياً ولا فعلياً- مما يجعل من العمل الحكومي مثقلاً بالمؤثرات والضغوط المحيطة به, مع عدم وجود معارضة تهتم بتشخيص الاخطاء الحكومية. ذلك كله والحكومة لا تتمتع بأي صلاحيات تشريعية استثنائية أو غير عادية, بالتالي تبقى خاضعة لإرادة البرلمان التشريعية في سبيل الايفاء بالتزاماتها القانونية^(٤٢).



فالمجتمع بحاجة إلى وجود سلطة تنفيذية قوية لتوفير الخدمات الضرورية اللازمة وتنظيم أوجه النشاطات المختلفة ومواجهة الأزمات المتعددة التي قد تواجهها الدولة وذلك للحيلولة دون تحول الأمر إلى فوضى بغير ضابط، لذلك يتعين منح السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل لتحقيق الصالح العام وذلك في الظروف العادية والاستثنائية^(٤٣).

ويرجع بعض الفقه الأسباب التي تدعو إلى إعطاء الأولوية للسلطة التنفيذية ومنحها العديد من الصلاحيات في الوقت الحاضر بالآتي :

١ . تغير وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة والجهة الوحيدة القادرة على إحداث هذا التحول هي السلطة التنفيذية^(٤٤)، مع ملاحظة ما يستتبع ذلك من رسم للسياسة العامة للدولة والعمل على وضع هذه السياسة موضع التنفيذ واتخاذ جميع القرارات اللازمة لإنجاز ذلك وهذا هو ميدان أصيل للسلطة التنفيذية^(٤٥).

٢ . ضرورة المحافظة على سلامة الدولة وحياة المواطنين، فالدول الصناعية المتقدمة تملك أنواع الاسلحة الفتاكة (الذرية والبايولوجية وغيرها) ومن ثم يصعب ترك أمر الدفاع للبرلمان ليتخذ فيه قرارات بعد مداوات طويلة، فلم تعد مسألة اعلان الحرب تحتل حتى مجرد أخذ الرأي البرلمان، لذلك فالنصوص الدستورية التي توجب على السلطة أخذ رأي البرلمان في حالة الحرب أصبحت مجردة من كل قيمة فعلية^(٤٦).

٣ . سيطرة السلطة التنفيذية على الوسائل الحديثة للتحليل والاعلام واستطلاعات الرأي يتيح للفئة الحاكمة معرفة اللحظة المناسبة لاتخاذ القرار السياسي، وبالأخص عند اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي^(٤٧).

٤ . انتخاب رئيس الدولة بالاقتراع المباشر من الشعب حيث يصبح رئيس الدولة مفوضاً من الشعب بأجمعه في ممارسة السيادة الوطنية شأنه في ذلك شأن البرلمان، وهذا ما يعطي لرئيس الدولة قوة اضافية تجعله يتفوق على البرلمان.

ولذلك أصبحت الظاهرة العامة في أكثر الدول تفوق السلطة التنفيذية ومنحها العديد من الصلاحيات منها ما يتعلق بالجانب الحكومي ومنها ما يتعلق بالجانب التشريعي . ووفقاً لما تقدم يمكن القول إن تفوق السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات الاخرى واحتلالها مركز الصدارة أصبحت هي الظاهرة العامة، ومن ثم تليها السلطة التشريعية في المرتبة الثانية^(٤٨). وذلك نتيجة لكثرة الالتزامات الملقاة على عاتقها والمطلوب منها الايفاء بما مع خضوعها في ذلك لحكم القانون، ودون الخروج عن أحكامه. فإذا تم لها ذلك المركز القانوني المتميز فإنها ستكون خاضعة للرقابة بصورها المتعددة.



ينتج عن منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص إنما ستكون قادرة على مواجهة الظروف والأزمات بأنواعها، وستكون قادرة على حلها دون أن تكون خاضعة للمساومات السياسية للأحزاب البرلمانية لاسيما في ظل الحكومات الائتلافية، وهو ما سيؤدي بدوره الى تنشيط عمل السلطة التنفيذية بذاتها، وقدرتها على مواجهة الأزمات والمشكلات وحل عقدها، كما انه سينأى بالعمل الحكومي -قدر الامكان- عن تدخل بعض النواب من غير المتخصصين بالمشكلة التي تواجه السلطة التنفيذية، وبذلك سيكون القرار التفويضي صادراً عن الجهة المعنية وبالسرعة أو السرية المطلوبة وهو ما يزيد من "انتاجية" السلطة التنفيذية، وتطوير واقع النظام السياسي، لا سيما في ظل وجود ظاهرة "الانسداد السياسي" او "الانسداد الحكومي" التي قد تواجه الحكومات الائتلافية قدر الامكان.

المقصد الثاني

حقيقة وجود التفويض التشريعي وضرورته في الدستور العراقي

يطرح في أوساط فقه القانون العام العراقي تساؤل مفاده هل للسلطة التنفيذية الاتحادية أن تتمتع بممارسة اختصاص تشريعي استثنائي، تستطيع من خلاله أن تضع قواعد قانونية عامة مجردة بقراراتها الادارية التنظيمية التي لها قوة القانون (انظمة التفويض)؟.

ذهب بعض الباحثين الى القول "عند التمعن في مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لا نجد نصاً يدل ولو بالإشارة الى جواز تفويض أي اختصاص الى رئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية ، بيد أننا نجد هذا التفويض واضحاً وجلياً في الظروف الاستثنائية عند إعلان الحرب أو حالة الطوارئ وفقاً للمادة (٦١ / تاسعاً)^(٤٩)، ... فالمشرع الدستوري حسناً فعل حينما نص على هذا التفويض صراحةً، رغم انه أحال موضوعة الصلاحيات الممنوحة الى قانون عادي خاص يصدر استناداً لهذا النص الدستوري الذي يميز التفويض ، فمصطلح (الصلاحيات) الواردة في المادة (٦١ / تاسعاً" - ج) قد يشمل التفويض التشريعي، ولاسيما وأن الدستور قد أشار الى أن هذه الصلاحيات تنظم بقانون، وهو ما يحصل في التفويض التشريعي فهو يكون بقانون تفويض."^(٥٠).

وبرأينا فإن الرأي المتقدم يفتقر الى الدقة القانونية مع غياب السند الدستوري الواضح لهذا الاختصاص الذي يفترض أن يكون وارداً بشكل صريح في الدستور، إذ أن قدرة السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها

على إصدار قرارات إدارية تنظيمية (لوائح أو أنظمة تفويضية) لها قوة القانون تستطيع بمقتضاها أن تعدل وتلغي نصوص القانون النافذ أو أن توجد قواعد قانونية جديدة، إنما يحتاج إلى النص عليها بصورة صريحة في الدستور، وكما نظمها الدساتير المذكورة في أعلاه. ومن خلال استقراء نصوص الدستور العراقي يتبين لنا بوضوح عدم أخذ دستور العراق بفكرة التفويض التشريعي للحكومة، وهذا يعني عدم قدرة الحكومة الاتحادية العراقية على إصدار قرارات تفويضية لها قوة القانون. ومن ثم لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء العراقي من الناحية الدستورية أن يصدر أي قرار يتعارض مع القوانين الاتحادية النافذة لا بالإلغاء ولا بالتعديل ولا بالإنشاء؛ لأن القرارات التي تصدر من السلطة التنفيذية بمستوياتها جميعاً ما هي إلا قرارات إدارية وكما هو معروف فإن القرار الإداري لا يمكن له أن يخالف القانون مطلقاً لأنه أقل منه قوةً وآثراً، بل أن القانون يستطيع أن يلغي قرارات السلطة التنفيذية.

من الواضح انعدام السند الدستوري لقيام مجلس النواب الاتحادي بتفويض الحكومة العراقية تشريعياً لأنه كما لاحظنا اختصاص استثنائي للحكومة، لأنه يتضمن تنازل صاحب السلطة التشريعية عن اختصاصه الأصلي بالتشريع، وإيكال هذه المهمة للحكومة، ولذلك فهي تحتاج إلى نص صريح بصدد هذا، وإلا كان التفويض التشريعي فاقداً لسنده الدستوري وبذلك يخالف مجلس النواب الدستور ويتصل عن التزاماته الدستورية.

إن نص المادة المذكورة إنما يتحدث عن حالة الطوارئ وحالة الحرب وأوجب صدور قانون ينظمهما و يحدد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في حال تحقق أي منهما، وهو ما يطلق عليه في نطاق القانون بقانون حالة الطوارئ أو قانون حالة الاحكام العرفية أو كما تسميه المنظومة التشريعية في العراق "قانون الدفاع عن السلامة الوطنية"^(٥١). وهكذا قانون لا علاقة له بالتفويض التشريعي.

بل ذهب جانب من الفقه في العراق الى إعطاء نص المادة المتقدم مفهوماً آخر غير الذي أوضحناه، إذ ذهبوا الى أن النص المتقدم قد أشار الى أنظمة الضرورة ولكن بصورة غير مباشرة في المادة (٦١/٦١/٦١) التي نصّت على أن (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ..).

على إن هذا الرأي لا يمكننا قبوله على إطلاقه وذلك لأن أنظمة الضرورة تصدرها السلطة التنفيذية عندما تكون السلطة التشريعية غير منعقدة أو منحلة، من أجل اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير أو تستدعي



نفقات عاجلة، على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع له الذي له أن يقرها أو يعدلها أو يرفضها ، فإذا رفضها زالت عنها قوة القانون بأثر رجعي غير أنه يجوز للبرلمان أن يعتمد نفاذها في الفترة السابقة حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد^(٥٣). وبذلك تكون الأنظمة محل البحث لا سند لها من القانون، إذ لم ينص عليها الدستور لذلك لا يمكننا افتراض حكم غير موجود فيه لاسيما أمام تمتع هذه الأنظمة بالصفة الاستثنائية ، ومن ثم فإن أنظمة الضرورة محل البحث لا سند لها في الدستور العراقي الحالي ولكن يبقى للسلطة التنفيذية الاتحادية أن تتخذ القرارات الإدارية التنظيمية في الظروف الاستثنائية والتدابير الكفيلة بمواجهة الخطر الداهم دون أن يكون لهذه القرارات قوة القانون لانتفاء النص الدستوري بهذا الخصوص^(٥٤).

نخلص مما تقدم بأن المشرع الدستوري العراقي لم يمنح السلطة التنفيذية الاتحادية أي اختصاص تشريعي استثنائي أو في ظرف غير طبيعي، وكل ما قيل من آراء لم تصب الحقيقة الدستورية، وأحال أن أصحابها لاحظوا ضعف مركز السلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي، فأرادوا أن يتوصلوا لأفكار ونظريات تحدم السلطة التنفيذية في هذا المجال ولتجعلها قادرة على مواجهة متطلبات والتزامات تنص عليها القواعد الدستورية والقانونية. وتعمل على النهوض بواقعها الذي يواجه العديد من المؤثرات، وهذا يعني أن منح السلطة التنفيذية الاتحادية صلاحيات تشريعية (بقانون التفويض) أمر تقتضيه الضرورة العملية وهو ما نراه مهماً ومفيداً للنهوض بالتشريع وليكون لأثره مقياس واضح ومحدد ، لاسيما عند حدوث امتناع من المشرع العادي عن تنظيم بعض المسائل الهامة لحياة المجتمع.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم "التفويض التشريعي كفكرة دستورية لتقوية السلطة التنفيذية في العراق- رؤية لإصلاح النظام الدستوري-"، لاسيما بعد نفاذ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، حق علينا القول إن الدستور لم يتضمن أي إشارة الى منح السلطة التنفيذية الاتحادية صلاحية التشريع الاستثنائي من خلال تنازل السلطة التشريعية الاصلية "مجلس النواب" عن جزء من اختصاصها الى نظيرتها التنفيذية، إذ أن هذا الاختصاص التشريعي لا يمكن لنا افتراضه افتراضاً غير قائم على أسس دستورية صريحة وواضحة، لأنه اختصاص استثنائي وله آثار قانونية هامة على مستوى النظام السياسي والقانوني والاقتصادي للدولة، ولذلك وجب فيه التصريح لا التلميح.

وإذ كنا ندعو المشرع العراقي الى تعديل الدستور الحالي والأخذ بفكرة "التفويض التشريعي", فإننا نود أن نشير إلى أن هذا الاختصاص يجب أن يُقيّد بمجموعة من القيود التي يجب أن ينص عليها الدستور ذاته, ومنها :

١. من حيث الجهة المفوضة, فإننا نرى أن يتم التفويض لرئيس مجلس الوزراء وليس الى رئيس الجمهورية, لأن منصب هذا الأخير تغلب عليه الشرفية والفخرية, وهو ما يرجع الى فلسفة الدستور ذاته عند وضعه عام ٢٠٠٥. ولكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن السياسة العامة للدولة كما تقضي بذلك نصوص الدستور.

٢. من حيث مدة التفويض, نرى أن لا تقل عن ثلاثة أشهر كحد أدنى وأن لا تزيد عن خمسة أشهر كحد أعلى؛ لتتمكن السلطة التنفيذية الاتحادية من معالجة الموضوعات الداخلة في نطاق قانون التفويض, معالجة كاملة سليمة غير منقوصة. ولتتمكن من تنفيذ برنامجها الذي نالت بموجبه الثقة النيابية.

٣. من حيث موضوعات التفويض, فإننا نرى أن يتقيد النص الدستوري بهذا الميدان بعدم جواز تناول القرارات التفويضية الحقوق والحريات التي أوجب المشرع الدستوري تنظيمها بقانون, إلا إذا كان في ذلك إيجاد مزيداً من الضمانات, وان لا تتناول أيضاً ما يثقل الالتزامات المالية للدولة العراقية سواء أكان هذا الالتزام داخلياً أم خارجياً, ولا يؤثر في اقتصاديات الدولة سلبياً. وأن لا يمس القوانين المنظمة للسلطة القضائية في العراق.

٤. من حيث الرقابة البرلمانية, أرى ضرورة أن ينص التعديل الدستوري المقترح على أن تعرض هذه القرارات التفويضية على مجلس النواب في أول جلسة له لغرض النظر فيها وإقرارها او رفضها, فإن كان المجلس منحلاً لأي سبب كان فيدعو رئيس الجمهورية المجلس القديم الذي أصدر قانون التفويض ليمارس رقابته على تلك القرارات.

٥. من ناحية الرقابة القضائية, يجب أن تتمتع تلك القرارات بقوة القانون بعد إقرار مجلس النواب لها, أما قبل ذلك فهي مجرد قرارات إدارية, ومن ثم فإن قانون التفويض ابتداءً سيخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا, أما القرارات التنظيمية التفويضية ذاتها فإنها ستخضع لرقابة مجلس الدولة بوصفها قرارات إدارية, ولكن بعد إقرارها من البرلمان فإنها ستتحول قوتها الى قوة القانون



وبذلك ستخضع الى رقابة المحكمة الاتحادية العليا بحسب نصوص الدستور العراقي. وهذا ما يتطلب تعديل الدستور من ناحية اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بإضافة نص في المسائل التي تنظر بدستوريتها فيدخل فيها "القرارات التي لها قوة القانون"، وكذلك تعديل قانون مجلس الدولة العراقي ليضاف له اختصاص آخر وهو تدقيقه لتلك "القرارات التي لها قوة القانون" قبل أن يصدرها رئيس مجلس الوزراء، وما ذلك إلا منعاً لحدوث الاختلاف في تفسير وفهم النصوص في حال التعديل والأخذ بفكرة التفويض التشريعي.

المصادر والمراجع:

- (١) ينظر مؤلفنا: الحدود الدستورية لحل البرلمان -دراسة مقارنة، عمان، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص ٤١، ١٨٧.
- (٢) ينظر مؤلفنا: القضاء الإداري، عمان، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص ٣٣.
- (٣) د. عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨٥.
- (٤) لم ينظم الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ فكرة التفويض التشريعي في ثنايا نصوصه حتى بعد تعديله عام ٢٠١٩، ولعل ذلك مرده فيما نعتقد الى الاختصاصات الواسعة التي منحها الدستور الى السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها رئيس الجمهورية.
- (٥) مؤلفنا: الحدود الدستورية، المصدر السابق، ص ١٠٣.
- (٦) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص ٨٧.
- (٧) د. أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٣٢٦.
- (٨) د. سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٢، ص ٢٣٧.
- (٩) جورج فيدل، بيير دلفولفيه: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، ط١، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١، ص ٢٨٩.
- (١٠) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط٢، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ١٧٧.
- (١١) مروان محمد محروس المدرس: تفويض الاختصاص التشريعي، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون ٢٠٠٠، ص ١١٧ - ١١٩.
- (١٢) د. سامي جمال الدين: المصدر السابق، ص ٢٥٣.
- (١٣) د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٣٣٣.
- (١٤) جورج فيدل، بيير دلفولفيه: المصدر السابق، ص ٢٩٠.

- (١٥) د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٣١٢.
- (١٦) د. عبد العظيم عبد السلام: المصدر السابق، ص ١٩٦.
- (١٧) د. محمد السناري: القانون الدستوري - نظرية الدولة والحكومة -، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥ - ١٩٩٦، ص ٥٤٧.
- (١٨) د. سليمان محمد الطماوي: المصدر السابق، ص ٨٧.
- (١٩) جورج فيدل، بيير دلفولفييه: المصدر السابق، ص ٢٩٠، د. سامي جمال الدين: لوائح الضرورة، الاسكندرية منشأة المعارف، ص ٢٥٠، د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق، ص ١٧٧ - ١٧٨.
- (٢٠) جورج فيدل، بيير دلفولفييه: المصدر السابق، ص ٢٨٩ - ٢٩٠.
- (٢١) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٦٦٥ - ٦٦٦.
- (٢٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، مطبعة الفتح، ٢٠٠١، ص ٧٨٦.
- (٢٣) د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣١١.
- (٢٤) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، بيروت، ١٩٧٧، ص ٤١٩.
- (٢٥) جورج فيدل، بيير دلفولفييه: المصدر السابق، ص ٢٩٣.
- (٢٦) د. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨١، ص ١٣٩.
- د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٤٨٠ - ٤٨١.
- (٢٧) د. يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٥٣.
- (٢٨) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٢٨٤.
- (٢٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق، ص ١٧٨.
- (٣٠) اورده د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٣٦٤.
- (٣١) اورده د. أحمد سلامة بدر: المكان نفسه.
- (٣٢) د. يسرى محمد العصار: التصدي في القضاء الدستوري القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٥٤.
- (٣٣) د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٣٦٠.
- (٣٤) هنري روسيون: المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٤٩ - ١٥٠.
- (٣٥) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٢٨٤.
- (٣٦) ذكره د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٣٠٧ - ٣٠٨.
- (٣٧) أورده د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٢١٣.
- (٣٨) اورده د. إبراهيم محمد حسنين: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٥٧٤، ٢٠٠٠.



- (٣٩) د. محمد السناري : المصدر السابق، ص ٨٩ .
- (٤٠) ينظر مؤلفنا : القضاء الاداري، ص ٤٩ - ٥٠ .
- (٤١) د. عبد الحميد متولي : نظرات حول انظمة الحكم وبوجه خاص في مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٥ ، ص ٥٥١ . ميشيل ستوارت : نظم الحكم الحديثة ، ترجمة احمد كامل، مراجعة د. سليمان محمد الطماوي ، الاسكندرية ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٢ ، ص ٤٤٣-٤٤٥ ، د. نعمان احمد الخطيب ، د. عبد المنعم محفوظ : مبادئ في النظم السياسية ، ط ١ ، عمان ، دار الفرقان ، ١٩٨٧ ، ص ٢٩٣ - ٢٩٧ ، موريس دوفرجه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، ١٩٩٢ ، ص ٢٣٤-٢٣٦ .
- (٤٢) حول تفاصيل هذا الموضوع ينظر بحثنا الموسوم : إشكالية الطائفية السياسية في النظام الدستوري العراقي-التداول السلمي للسلطة انموذجاً-، مجلة المعهد، العدد (٥) ، ٢٠٢١ .
- (٤٣) ينظر بهذا المعنى د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٠ .
- (٤٤) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٢ .
- (٤٥) مؤلفنا القضاء الاداري ، ص ٥ .
- (٤٦) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٢ .
- (٤٧) د. عبد الله ناصف : المصدر نفسه، ص ٢٢٣ .
- (٤٨) مؤلفنا : ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، الاسكندرية، دار الوفاء القانونية، ٢٠١٦ ، ص ١٤٩ .
- (٤٩) التي تنص على ان (أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون ، بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها".
- (٥٠) محمد جبار طالب، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الثاني، ٢٠١٥ .
- (٥١) منها قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ ، أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ النافذ.
- (٥٢) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد : القضاء الإداري ، ط ٢ ، النجف الاشرف ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، ٢٠١٣ ، ص ٣٥ .
- (٥٣) د. طعيمة الجرف : القانون الإداري ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٧٣ ، ص ٥٠٦ - ٥٠٧ .
- (٥٤) في تفصيل ذلك ينظر مؤلفنا القضاء الاداري ، المصدر السابق، ص ٣٤ .