

التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وامكانية الاخذ به في دستور

العراق لعام ٢٠٠٥

المدرس المساعد حوراء حيدر ابراهيم

جامعة ذي قار / كلية القانون

*ملخص البحث:

تُشكّل هذه الدراسة عرضاً لموضوع تفويض السلطة التشريعية لبعض اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب الدستور إلى السلطة التنفيذية عن طريق ما يسمى بـ (التفويض التشريعي)، ليكون بذلك التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فبعد ان كان لكل سلطة في الدولة وظيفة رئيسة تضطلع بها: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، ويكون لكل منها اختصاص واضح في إطار مبدأ الفصل بين السلطات فالسلطة التشريعية تعد من أهم السلطات في الدولة التي تتولى بالأصل وظيفة تشريع القوانين، على اعتبار ان الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية في الدولة.

ولكن هذا الواقع قد تغير وتطور نتيجة لعدة اسباب انعكست على كلا السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، فالسلطة التشريعية تضاعل دورها التشريعي فاسحا المجال للسلطة التنفيذية للتدخل في العملية التشريعية، أي ان وظيفة السلطة التنفيذية لم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق التدخل في المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، وذلك لقدرة هذه السلطة على إيجاد الحلول السريعة للمشاكل القائمة التي تمر بها الدولة ليكون دور السلطة التنفيذية في التشريع مكمل لدور البرلمان .

Abstract

This study presents the matter of the delegation by the legislative authority

Of some suretions and which granted by the constitution for the executive authority through as the scholars called (legislation authorization) marring

The legislation mutual mission between both of legislation and executive

Authority specially when all main organs in the state used to be separate and each of them perform distinct function of powers :which save the legislative

Authority important role to issue laws in consideration the making of laws it's the main of legislative authority.

But this facts have been changed because of rapidly development and other reasons reflected on both organs (legislation and executive) now days the role legislative authority seems to be diminished and the increasing of the executive authority role to interfere and taking on its behalf the legislative power as long as her role exercised in different field to organize .all of that its because the executive ability finding quick some time to the existing problem for that the role of executive being complementary to the legislation.

*** المقدمة:**

إذا كانت السلطة التشريعية طبقاً للمبادئ التقليدية في الديمقراطية هي التي تتولى الوظيفة التشريعية، إلا إنَّ الواقع العملي قد يبدو بعيداً عن هذا الاعتبار، وذلك نتيجةً للتطورات الحديثة على مختلف جوانب الدولة وعجز السلطة التشريعية عن مواجهة تلك التطورات إذا كانت التشريعات المطلوبة تحتاج إلى قدرٍ من السرعة حتى يتحقق الهدف المقصود منها، لذا اتجهت بعض البرلمانات إلى التنازل عن بعض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية مما ترتب عليه شيوع ظاهرة التفويض التشريعي.

لذا أخذ دور السلطة التنفيذية يزداد شيئاً فشيئاً، من خلال اتخاذها الإجراءات التشريعية على نحو يكفل سريان نشاط الدولة بكفاءة ويسر، وبشكل ينسجم مع متطلبات توزيع المسؤوليات على السلطات وللتخفيف عن كاهل السلطة التشريعية.

*** مشكلة البحث:**

تكمن مشكلة البحث فيما يجب ان تتمتع به السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بفضل التفويض التشريعي، وذلك لضرورة اقتضتها رغبة المشرع الدستوري في توفير السرعة والحسم الا ان ذلك لا يعني منح هذه السلطة صلاحيات استثنائية واسعة لان من شأن ذلك ان يمنحها مركزاً موازياً إن لم نقل متفوقاً على السلطة صاحبة الاختصاص التشريعي، لذا يتطلب التطبيق السليم للتفويض التشريعي تنظيم المشرع الدستوري له ضمن نطاق وشروط واجراءات معينة.

*أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في جانبين أساسيين الأول هو: تعلق موضوعه بالوظيفة التشريعية وهو من أدقّ مواضيع القانون الدستوري ،وأما الجانب الثاني: فهو تخصصه بالتفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وبيان موقف المشرع الدستوري العراقي منه اي بيان النهج الذي سار عليه دستور العراق لعام 2005.

*منهجية البحث.

للإحاطة بموضوع بحثنا فإننا اعتمدنا فيه على المنهج التحليلي المقارن لبعض النصوص الدستورية وهي فرنسا في دستورها لعام ١٩٥٨ ، ومصر في دستورها لعام ١٩٧١ الملغي ودستورها لعام ٢٠١٢ المعدل وتعديلاته لعام ٢٠١٤ ، والعراق في دستوره لعام ٢٠٠٥ .

وللإلمام بمفردات موضوع البحث ارتئينا تقسيمه إلى مقدمة ومبحثين ، المبحث الأول سنتناول فيه ماهية التفويض التشريعي من خلال مطلبين أساسيين ، حيث سنتطرق الى مفهوم التفويض التشريعي وذلك في المطلب الأول ، بعد ذلك سنتحدث عن تمييز التفويض التشريعي عن بعض التصرفات المشابه له وذلك في المطلب الثاني . وأما المبحث الثاني فقد خصصناه لبحث التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي من خلال مطلبين رئيسيين أيضاً ، إذ سنتعرف على موقف الدساتير المقارنة و دستور العراق من التفويض التشريعي. وذلك في المطلب الأول ، بينما سنسلط الضوء شروط صحة التفويض التشريعي وذلك في المطلب الثاني .

بعد ذلك سنختم بحثنا بخاتمة نعمل على تضمينها بعض من الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

ماهية التفويض التشريعي

تمهيد وتقسيم:

كما هو معلوم ان القواعد العامة تقتضي ان من اسند اليه المشرع اختصاصا معيناً ، فإنه وجب عليه تنفيذه بنفسه ، بالتالي ليس له تفويض الاختصاص الذي خصه به المشرع لغيره .

الا انه استثناء من هذا الاصل العام ، قد تلجأ بعض البرلمانات الى تفويض بعض اختصاصاتها التشريعية الى السلطة التنفيذية ، نظرا لعدة اعتبارات ، وبناء على ذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين ، هما:

المطلب الاول: مفهوم التفويض التشريعي.

المطلب الثاني: تمييز التفويض التشريعي عن بعض التصرفات المشابه له.

المطلب الاول

مفهوم التفويض التشريعي

قد يعجز الجهاز التشريعي عن اداء مهمته التشريعية وذلك نتيجة لبعض الظروف او ازمات سياسية او اقتصادية واجتماعية، ونظرا لقدرة التنفيذية السلطة على إيجاد الحلول السريعة والفعالة لدفع هذه الأزمات ،سمحت بعض الدساتير للسلطة التنفيذية بالتدخل في تشريع القوانين من خلال ما يسمى بالتفويض التشريعي ،ولبيان المقصود بالتفويض التشريعي ، سنقسم هذا المطلب الى فرعين الاول وذلك حسب الاتي:

الفرع الاول: المعنى اللغوي للتفويض التشريعي .

الفرع الثاني : المعنى الاصطلاحي للتفويض التشريعي.

الفرع الاول

المعنى اللغوي للتفويض التشريعي

بحسب الوارد في معاجم اللغة العربية ،فأن التفويض لفظ مشتق من (فوض) اليه الامر (تفويضا) ورده اليه ، وتفويض الشريك في المال ، اي اشتركا فيه اجمع وهي شركة ، والمفاوضة وفوضه في الامر اي جراه ، وتفاوض القوم في الامر ، اي فاوض بعضهم بعض ، كما قيل فوض اليه الامر اي صيره اليه وجعل له التصرف فيه⁽¹⁾ وقوم فوضى ، كسكارى ، متساوون لا رئيس لهم ، او متفرون ، او يختلط بعضهم ببعض ، والمفاوضة : الاشتراك في كل شيء كالتفاوض ، والمساواة ، والمجارة في الامر ، وتفاوضوا في الامر : فاوض فيه بعضهم بعضا .⁽²⁾

اما التشريع ، فمصطلح يأتي بعدة معاني منها ،(التشريعية) ، ما شرع الله لعباده من الدين ، وقد(شرع) لهم بابه قطع ...و(شرع) في الامر اي خاض وبابه خضع .(وشرعت) الدواب في الماء دخلت و بابه قطع وخضع فهي (شروع) و(شرع) و(شرعها) صاحبها (تشريعا) وقولهم : الناس في هذا الامر (شرع) اي سواء.⁽³⁾

وفي معنى اخر شرع كركع : رافعة رؤوسها والشارع العالم الرباني العامل المعلم ، وشرع بابا الى الطريق : فتحه ..والتشريع : ايراد الابل شريعة لا يحتاج معها الى نزع بالعلق ولا سقي بالحوض .⁽⁴⁾

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي للتفويض التشريعي

في الحقيقة تعددت التعريفات الخاصة بالتفويض تبعا للزاوية التي ينظر اليه منها ، فالتفويض بالاختصاص قد يكون تشريعيا او اداريا ، وما يهمنا في

هذا المجال هو التفويض التشريعي الذي يعني (ان تعهد السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها بجانب من اختصاصاتها في الحدود التي ينص عليها الدستور).^(٥)

كما يقصد به (الحالة التي يكون فيها البرلمان منعقدا ، ولكنه يفوض الحكومة وعلى رئيسها رئيس السلطة التنفيذية اصدار مراسيم لها قوة القانون ، وذلك لمواجهة ظروف معينة تقتضي السرعة في اصدار التشريع).^(٦)

ويقصد بالتفويض التشريعي ايضا (قيام السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون ، بناءً على تفويض من البرلمان ، وذلك لتمارس المسائل التي تعد من صميم اختصاص البرلمان التي يجب ان ينظمها بقانون).^(٧) وفي تعريف اخر عرف التفويض التشريعي على انه (نقل جزء من اختصاص السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية ، اي جواز العمل التشريعي للسلطة التنفيذية).^(٨)

المطلب الثاني

تمييز التفويض التشريعي عن بعض التصرفات المشابه له

بعد ان سبق وبينا ، ان التفويض التشريعي يعد اهم الاستثناءات الواردة على القاعدة الخاصة في مباشرة الاختصاصات ، الا انه لا يعد الاستثناء الوحيد على هذه القاعدة ، بل يوجد الى جانبه عدة استثناءات اخرى ، ولتجنب الخلط بينهما ، سنفرد هذا المطلب لتمييز التفويض التشريعي عن هذه التصرفات الواردة في نطاق القانون العام دون القانون الخاص، لأنها خارج نطاق بحثنا وذلك كالآتي:

الفرع الاول : التمييز بين التفويض التشريعي والتفويض الاداري.

الفرع الثاني : التمييز بين التفويض التشريعي والحلول والانابة .

الفرع الاول

التمييز بين التفويض التشريعي والتفويض الاداري

اذا كان الاصل ان يباشر صاحب الاختصاص الاصيل مهام وظيفته بنفسه ، فإنه يجوز استثناء ممارسة هذا الاختصاص من شخص اخر استجابة لأحكام الضرورة العملية من خلال التفويض الاداري ، اذ يعتبر التفويض الإداري استثناء عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص وذلك لعدة اعتبارات يقتضيها سير نشاط الإدارة لتحقيق أهدافها.

ويراد بالتفويض الاداري (انه تصرف قانوني يقوم بموجبه صاحب الاختصاص الاصيل فردا كان او هيئة بتحويل فرد او هيئة اخرى ، ممارسة بعض اختصاصه المخولة له بموجب القوانين والأنظمة ، بصفه مؤقتة ، بموضوع محدد او اكثر ، وذلك بناء نص قانوني يجيز له ذلك ، وعلى مسؤوليته في اطار المصلحة العامة).^(٩)

ويقصد به كذلك (ان يعمد عضو اداري ببعض اختصاصاته الى عضو اداري اخر يمارس مؤقتا هذه الاختصاصات بدلا عنه ، اذا كان هناك نص قانوني في نفس القانون الذي منحه الاختصاص او نص قانوني اخر في مستوى هذا النص او اعلى منه يجيز له التفويض).^(١٠)

وهكذا نجد ان التفويض الاداري يختلف عن التفويض التشريعي ، بأنه تصرف يتم داخل الجهاز الاداري بين الرئيس والمرؤوس ، استنادا لنص القانون ، اما التفويض التشريعي فانه يتم بين سلطتين هما السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، اذ تتنازل السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان عن جزء من اختصاصاتها الى احد جهات السلطة التنفيذية رئيس الدول او رئيس الحكومة.^(١١)

ومن جانب آخر يتشابه التفويض التشريعي والاداري، بأن كل منهما اجراء تعهد بموجب السلطة المفوضة بجزء من اختصاصها الى سلطة اخرى دون ان تتخلى عن كامل اختصاصها اي أن كل منهما لا يصح الا بصورة جزئية.^(١٢)

من ذلك نخلص الى القول ان كلا من التفويض التشريعي والتفويض الاداري يختلفان كل منهما عن الآخر بأن لكل منهما نطاقه الخاص به وذلك من حيث الشروط والآثار المترتبة عليهما على الرغم من الشبه القائم بينهما في بعض الجوانب.

الفرع الثاني

تمييز التفويض التشريعي عن الحلول والانابة

من التصرفات القانونية ، التي قد تتشابه مع التفويض التشريعي ، في ان ممارسة الاختصاص من خلالها لا يتم عن طريق السلطة المختصة ، بل عن طريق سلطة اخرى ، هي الحلول والانابة ، لذلك سنتطرق الى بيان الاتفاق والاختلاف بينهما وبين التفويض التشريعي .

الحلول عرفه الفقه على أنه (أن يتغيب صاحب الاختصاص الاصيل فيحل محله غيره بقوة القانون في مباشرة الاختصاص).^(١٣)

في حين عرفه اخرون على انه (تغيب صاحب الاختصاص الاصيل او يقوم به مانع يحول دون ممارسة اختصاصه ، او يمتنع عن ممارسة اختصاصه ، فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك).^(١٤)

اما الإنابة فهي حالة تتمثل في غياب شاغل الوظيفة او قيام مانع لديه يمنعه عن ممارسة اختصاصها ، فتقوم سلطة اعلى بتعيين نائب يتولى ممارسة

الاختصاص بدلا عنه لحين اصدار القرار بانها الانابة او زوال المانع او انتهاء حالة الغياب .^(١٥)

ومن ذلك يتبين ، ان الانابة شأنها شأن الحلول تفترض غياب صاحب الاختصاص الاصيل ، ولكن يتعذر تطبيق الحلول لان القانون لم يحدد سلفا من يحل محل الاصيل ، او لان الاصيل ليس له نائب يحل محله ، عندئذ تحقق الانابة في الاختصاص .^(١٦)

اما التفويض التشريعي ، فانه يستند الى عدة اعتبارات عملية تبرره منها قيام بعض الظروف التي تستلزم قيام سلطة التشريع بتفويض اختصاصاتها الى السلطة التنفيذية. كما ان القاعدة العامة في الحلول والانابة انهما يكونان بصورة كلية وشاملة لجميع اختصاصات الموظف الاصيل.^(١٧)

اما التفويض التشريعي ، فلا يمكن ان يكون كلياً لان ذلك امر مرفوض ، فانه لا يصح الا عند تنازل البرلمان عن بعض اختصاصاته الى السلطة التنفيذية كونها الاقدر على معالجتها لما تتمتع به من خبره وسرعة من خلال اصدار قرارات لها قوة القانون ، ومن ذلك نلاحظ ان الاختصاصات التي تمارس من خلال الحلول والانابة اوسع نطاقاً من الاختصاصات التي تمارس في التفويض التشريعي.^(١٨)

وعلى الرغم مما تقدم ، فإن التفويض التشريعي يتشابه مع كل من الحلول والانابة ، بأن كل منهم يتم بصورة مؤقتة ، اذ ينتهي التفويض التشريعي بانتهاء المدى الزمني المحدد له بموجب قانون التفويض.^(١٩)

اما الحلول والانابة فينتهيان بقوة القانون وذلك بزوال سببهما الذي قد يكون بعودة صاحب الاختصاص الاصيل الى وظيفته.^(٢٠)

ونخلص من كل ما تقدم ان التفويض التشريعي مستقل عن كل من الحلول والالاباة رغم التشابه الذي قد يكون بينهما في بعض الجوانب .

وبذلك نكون قد انتهينا من البحث في تمييز التفويض التشريعي عن التصرفات المشابه له ، ويمكننا القول ان للتفويض التشريعي طبيعة خاصة تميزه عن كل التصرفات السابق ذكرها رغم الشبه الذي قد يكون بينهما .

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي

تمهيد وتقسيم:

في الحقيقة أن الأصل يقضي أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على تنفيذ القوانين، إلا أنه استثناء من هذا الأصل حرصت اغلب الدساتير على إعطاء السلطة التنفيذية الحق في أن تتدخل في التشريع وذلك في حالات محددة ووفقاً لشروط معينة حتى يتحقق المقصود منه وبناء على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث الى مطلبين هما :

المطلب الأول: موقف الدساتير المقارنة و دستور العراق من التفويض التشريعي.

المطلب الثاني: شروط صحة التفويض التشريعي.

المطلب الاول

موقف الدساتير المقارنة و دستور العراق من التفويض التشريعي

الواقع ان دور السلطة التشريعية اخذ يتضاءل تدريجياً على حساب تعاضم دور السلطة التنفيذية، اذ شهدت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلاً السلطة التنفيذية في المجال التشريع، ولم يكن المشرع الدستوري بعيداً عن هذه التطورات إذ تبنت بعض الدساتير هذا النهج ومنحت السلطة التنفيذية

بعض الصلاحيات التشريعية من خلال نصها على التفويض التشريعي الذي جعل منها شريكاً حقيقياً لسلطة التشريعية . وهو ما سنحاول بيانه في فرعين هما:

الفرع الثاني: التفويض التشريعي وفقاً للدساتير المقارنة.

الفرع الثاني: التفويض التشريعي وفقاً للدستور العراقي.

الفرع الثاني

التفويض التشريعي وفقاً للدساتير المقارنة (فرنسا ومصر)

بالرجوع الى نصوص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل نجد ان المشرع الدستوري الفرنسي قد تبنى التفويض التشريعي في بعض موادده وهي المواد (١١، ٣٨، ٤٧)، اذ نصت المادة (٣٨) منه على إنه (يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب مرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها. تصدر المراسيم في مجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة. وسوف تدخل حيز التنفيذ فور نشرها، ولكنها تسقط في حال الفشل في عرض مشروع القانون أمام البرلمان للتصديق عليها بحلول الموعد الذي حدده قانون التمكين. يتم التصديق عليها فقط بعبارات واضحة .

بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً إلا بمقتضى قانون من البرلمان وذلك في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون). (٢١)

الواضح من النص اعلاه إن الدستور الفرنسي قد اخذ بالتفويض التشريعي للسلطة التنفيذية مع تقييده لسلطتها في ممارسة هذا الاختصاص من خلال وضع عدة شروط وإجراءات .

اما بالنسبة لموقف الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي فقد تضمن نصا يجيز الاخذ بالتفويض التشريعي عند الضرورة حيث نصت المادة (١٠٨) منه على إن (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ،ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)^(٢٢).

وأيضاً" نص الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعدل في المادة (١٣١) الملغية منه على أن(..... عند غياب المجلسين ، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير ، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى، بحسب الأحوال، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما .فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم تقر، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، الا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر).^(٢٣)

اما بالنسبة للتعديل الدستوري على دستور ٢٠١٢ والصادر عام ٢٠١٤ فقد اضاف مادة جديدة وهي المادة (١٥٤) التي خولت رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة التفويض التشريعي بنصها على انه(....إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال

بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار^(٢٤).

وهذه النصوص الدستورية اعطت صورة واضحة عن تبني المشرع الدستوري المصري تفويض رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في دستوره الملغي والدستور النافذ.

الفرع الثاني

التفويض التشريعي وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

تقضي القاعدة العامة ان التفويض التشريعي تصرف خارج عن الاصل العام في مباشرة الاختصاصات الدستورية الذي يقضي بمباشرة الاختصاص بواسطة من عهد اليه الدستور الاختصاص دون غيره^(٢٥) ويرجع سبب منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريع المفوض إلى كون التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية لا يمكن ان تحيط بكل التفاصيل وحاجات الدولة المتجددة، وان التشريعات التي تضعها السلطة التشريعية تتطلب وقتاً طويلاً قبل إصدارها ، ولمواجهه مختلف الظروف لابد من الاعتماد على إجراءات سريعة ، لذا يُعهد للسلطة التنفيذية مواجهة هذه الظروف عن طريق إصدار التشريع المفوض^(٢٦).

أن للبرلمان الاتحادي في الدول الاتحادية،^(٢٧) الدور الاساسي في عملية سن التشريعات الاتحادية باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ، بسبب قيامه بأغلب مراحل التشريع التي تساعد بدورها على صياغة التشريعات في الدولة الاتحادية بدءاً باقتراح مشروعات القوانين مروراً بمناقشتها وانتهاءً بالتصويت عليها^(٢٨).

وبالرجوع الى نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجد انه قد أشار الى تكوين واختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية شأنه شأن غيره من الدساتير الأخرى ، اذا نص الدستور المادة (48) على أن البرلمان الاتحادي قائم على نظام المجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد،^(٢٩) ونص على اختصاصات مجلس النواب في المادة (٦١).^(٣٠)

اما بالنسبة للسلطة التنفيذية فقد نص الدستور العراقي النافذ على انها تتكون من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء في المادة (٦٦) منه.^(٣١) ونص على اختصاصات رئيس الجمهورية في المادة (٧٣) اما اختصاصات مجلس الوزراء فنص عليها في المادة (٨٠) منه.^(٣٢)

وانطلاقا من هذه النصوص الدستورية الخاصة بتنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية نجد ان الدستور النافذ لم يتضمن أي نص يجيز التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية،^(٣٣) سواء كانت ممثلة برئيس الجمهورية او رئيس الوزراء.

والنتيجة التي يمكن أن نصل إليها من خلال هذا العرض ، انه كان حريا بالمشرع الدستوري العراقي إن يأخذ بالتفويض التشريعي لان بعض الظروف والمشاكل التي قد تواجهها الدولة تستدعي ضرورة ايجاد حلول تشريعية سريعة لها من قبل السلطة التنفيذية ، لان البرلمان ليس لديه الوقت الكافي ولا المقدرة على سن جميع التشريعات الضرورية الا بعد اتباع عدة اجراءات معقدة ومطولة.

الا ان ما تقدم ذكره لا يحول دون إمكانية اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالتفويض التشريعي ضمن طيات نصوصه عن طريق بعض التعديلات الدستورية ، ووضع ما يراه مناسبا من شروط أو قيود تحكم هذا التفويض في

ظل الظروف العادية، لان التشريع المفوض اجراء حتمي لا غنى عنه بالنسبة للحكومة المعاصرة.

المطلب الثاني

شروط صحة التفويض التشريعي

عند تفويض البرلمان لبعض اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية فإنه يتعين وضع الشروط الكفيلة بتحديد مدى السلطات التي تتمتع بها في حدود ما هو ضروري فقط.

منها شرط انعقاد البرلمان ،كي تتمكن السلطة التنفيذية من ممارسة الوظيفة التشريعية غير إن هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدة التفويض، وقد بين الدستور الفرنسي هذا الشرط بان أجاز للحكومة في المادة (٣٨) منه في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب الترخيص من البرلمان باتخاذ هذه الأوامر التشريعية وهذا يستلزم أن يكون البرلمان منعقدا ولا بد من صدور قانون التفويض من البرلمان بناء على طلب الحكومة .^(٣٤)

فضلا عن ذلك لا بد أن تحدد موضوعات التفويض بدقة بمقتضى قانون التفويض كي لا تخرج السلطة التنفيذية عن نطاقها وتشرع بمواضيع متعددة لا تدخل في اختصاصها اي تكون لها سلطة مطلقة في السلطة التنفيذية.^(٣٥)

كما ويشترط لصحة التفويض التشريعي ايضا، تحديد مدة التفويض تحديدا دقيقا اي تحديد المدة التي تمرس خلالها السلطة التنفيذية ، واذا لم تحدد المدة فإنه يكون مؤبدا وبالتالي لا يكون تفويضا بل تنازلا من البرلمان عن ممارسة اختصاصه الى السلطة التنفيذية.^(٣٦)

ويشترط في التفويض بصورة عامة، أن يكون جزئياً لا كلياً أي ان تفوض بعض الاختصاصات لا كلها، فأن كان التفويض كلياً فأن ذلك يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاص وبالتالي يكون التفويض باطلاً غير منتج لأثاره القانونية.^(٣٧) اي ان السلطة التشريعية تفوض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية، عن طريق إصدار قانون يُعرف بقانون التفويض يُحدد البرلمان من خلاله شروط التفويض، ولا بد ان يمر بالمراحل التي يمر بها التشريع العادي من اقتراح وتصويت وتصديق وإصدار ونشر.^(٣٨)

وما تقدم يوصلنا الى ان للتفويض التشريعي عدة شروط موضوعية وزمنية حرصت بعض الدساتير والفقه على تحديدها لان التفويض التشريعي استثناء من الأصل وبخلافها تكون للسلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية واسعة.

الخاتمة

وخلصت دراسة بحثنا في موضوع (التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية وامكانية الاخذ به في دستور العراق لعام ٢٠٠٥) إلى عدد من النتائج نجملها في النقاط الآتية:

- النتائج:

١- يقصد بالتفويض التشريعي قيام السلطة التشريعية بتفويض جزء من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) ،استنادا الى نص الدستور وفي حدود شروط معينة.

٢- وانتهينا الى ان للتفويض التشريعي طبيعة خاصة يتميز بها عن غيره من التصرفات الاخرى الواردة في نطاق القانون العام، تحول دون الخلط بينه وبين هذه التصرفات على الرغم من بعض اوجه الشبه القائمة بينهم.

٣- لقد تباينت مواقف دساتير الدول موضوع البحث بشأن تنظيم التفويض التشريعي إذ نص كل من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستوري المصري لعام ١٩٧١ الملغي ودستورها لعام ٢٠١٢ المعدل وتعديلاته لعام ٢٠١٤ بشكل صريح على صلاحية إصدار اللوائح التفويضية من قبل السلطة التنفيذية. في حين لم يتضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على نص مشابه سواء كان بشكل صريح او ضمني.

٤- حرصت بعض الدساتير على تنظيم التفويض التشريعي من خلال وضع بعض الشروط والقيود على صلاحيات السلطة التنفيذية التشريعية لان التفويض التشريعي استثناء من الأصل وبخلافها تكون صلاحيات السلطة التنفيذية واسعة النطاق.

- التوصيات :

١- ندعو المشرع الدستوري العراقي الى ضرورة الأخذ بالتفويض التشريعي لكونه اجراء ضروري لا غنى عنه ، وكذلك تحقيقاً لمتطلبات لتعاون والتعاقد بين السلطين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام البرلماني العراقي.

٢- نوصي بضرورة ايراد نص في الدستور العراقي النافذ ، يعطي للسلطة التنفيذية وفي حالات محددة الحق في أن تتدخل في العملية التشريعية في ظل الظروف العادية عن طريق التفويض التشريعي لمواجهة بعض المشاكل التي تتطلب السرعة والخبرة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية من جهة، ولتجنب الإجراءات البرلمانية المطولة وتعقيدها من جهة اخرى ، ولا يتم ذلك الا من خلال تعديل دستوري للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يضمن إضافة نص شبيه بنص المادة (٣٨) من دستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، وعلى نحو يكفل تحويل رئيس الوزراء ممارسة الاختصاص التشريعي الى جانب اختصاصاته التنفيذية الاخرى وفقا لشروط معينة ، كون النظام المعمول به وفق الدستور العراقي هو النظام البرلماني .

الهوامش

- ١- ينظر ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم ، لسان العرب ، الجزء الثاني ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٢١٥ .
- ٢- ينظر مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، ط٨ ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٥١ .
- ٣- ينظر محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص ٢٩٤ .
- ٤- ينظر مجد الدين الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، مصدر سابق ، ص ٧٣٣ .
- ٥- ينظر بشار عبد الهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والادارية في مصر والاردن ، ط١ ، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٢ ، ص ٧ .
- ٦- ينظر د. بدر محمد حسن الجعيدي ، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٤٦ .
- ٧- ينظر د. عثمان سلمان غيلان ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة القضاء والتشريع ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ ، ص ٩ .
- ٨- ينظر مروان محروس المدرس ، تفويض الاختصاص التشريعي ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ٣٦ .
- ٩- ينظر د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٣٣ .
- ١٠- ينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٩٣ ، ص ٤٢٢ .
- ١١- ينظر مروان محروس المدرس ، تفويض الاختصاص التشريعي ، مصدر سابق ، ص ٣٩ .
- ١٢- ينظر د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٦٧ .

١٣- ينظر د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مؤسسة الجامعة، مصر، ١٩٧٤، ص ١٩٩.

١٤- ينظر د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، مصدر سابق ، ص ٥٥.

١٥- ينظر د. عصام عبدالوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٤٢٣.

١٦- ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٢٣.

١٧- ينظر د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، مصدر سابق ، ص ٦٠ و ص ٦٧.

١٨- ينظر مروان محروس ، تفويض الاختصاص التشريعي ، مصدر سابق ، ص ٤٦.

١٩- ينظر عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، مصدر سابق ، ص ٦٩.

٢٠- ينظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، تفويض الاختصاص وتطبيقاته في شؤون الوظيفة العامة ، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء ، العدد الثالث ، ٢٠١٠، ص ٣٣.

٢١- اذ نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (١١) على انه (يجوز لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الحكومة خلال انعقاد جلسة البرلمان، أو بناء على طلب مشترك من مجلسي البرلمان تم نشره في الجريدة الرسمية، أن يعرض للاستفتاء الشعبي أي قانون حكومي يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور، قد تؤثر على سير عمل المؤسسات...) ، ونص كذلك في المادة (٤٧) على انه (....وفي حال لم يقدم مشروع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب بما يسمح بإصداره قبل بداية تلك السنة المالية، تطلب الحكومة وبصفة مستعجلة من البرلمان أن يفوضها بتحصيل الضرائب كما سنتج عن طريق القانون الاعتمادات الضرورية لتلبية الالتزامات التي تم التصويت عليها...).

٢٢- ينظر بهذا الشأن الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي.

٢٣- ينظر بهذا الشأن الدستور المصري لعام ٢٠١٢ قبل التعديل.

٢٤- ينظر بهذا الشأن التعديلات الدستورية ينظر التي اجريت على الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والصادرة عام ٢٠١٤.

٢٥- ينظر د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الاولى، الميناء للطباعة، بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٠٦.

٢٦- ينظر إسراء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١١٠ و ١١١.

٢٧- أن البرلمان الاتحادي في أغلب الدول الاتحادية يتكون من مجلسين يمثلان الشعب ، على اعتبار ان الأخذ بنظام المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الاتحادية ، والسبب في اعتماد اغلب الدول الاتحادية على نظام المجلسين بدلاً من المجلس الواحد يرجع الى ان هذه الدول تقوم على ركيزتين اساسيتين هما الشعب والوحدات المكونة للاتحاد باعتبارها وحدات سياسية ودستورية. ينظر في ذلك أ.د. رافع خضر صالح شبر و وليد حسن حميد ،الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، السنة السادسة ،كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ١٣١.

٢٨- ينظر أ.د. رافع خضر صالح شبر و وليد حسن حميد ،الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، المصدر السابق، ص ١٤٣.

٢٩- وفق المادة "(٤٦) من دستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والمنشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠١٥ لسنة ٢٠٠٥. (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد).

ويتضح من هذا النص ان الدستور العراقي اخذ بنظام المجلسين ،ولكن الدستور اجل العمل بأحكام المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية

الثلاثين بعد دورته الانتخابية الأولى طبقاً لنص المادة (٦٥) من دستور العراق النافذ والتي لا تزال معطلة.

٣٠- اذا نصت هذه المادة على عدة اختصاصات لمجلس النواب منها (يختص مجلس النواب بما يأتي :أولاً. تشريع القوانين الاتحاد . ثانياً. الرقابة على اداء السلطة التنفيذية. ثالثاً. انتخاب رئيس الجمهورية . رابعاً. تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب....).

٣١- اذ نصت هذه المادة على انه (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

٣٢- ينظر بشأن هذه الاختصاصات نصوص المواد المشار اليها سابقاً في دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٣٣- على الرغم من عدم نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على مواد تجيز تفويض رئيس الوزراء في الظروف العادية أي اختصاص تشريعي الا انه نص على ذلك في ظل الظروف الاستثنائية في حالة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ في المادة (٦١ / تاسعا) التي نصت على انه (يختص مجلس النواب بما يأتي:....ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها).

٣٤- ينظر هند كامل عبد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٢، ص١٣٧.

٣٥- ينظر د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، مصدر سابق، ص٦٩.

٣٦- ينظر مروان محروس المدرس ، مصدر سابق، ص١٢٦.

- ٣٧- ينظر د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الاولى ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٠ .
- ٣٨- ينظر إسراء محمود بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، مصدر سابق، ص١٦٢ .

المصادر

اولا- المعاجم:

- ١- ابن منظور جمال الدين محمد بن مكرم ، لسان العرب ، الجزء الثاني ، دار المعرفة ، بيروت ، ١٩٦٨ .
 - ٢- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، ط٨ ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
 - ٣- محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ١٩٨٩ .
- ثانيا - الكتب القانونية:
- ١- د. بدر محمد حسن الجعدي ، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، الطبعة الاولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ .
 - ٢- بشار عبد الهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والادارية في مصر والاردن ، الطبعة الاولى ، دار الفرقان ، عمان ، ١٩٨٧ .
 - ٣- د. عبد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الادارية ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ .

٤- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، دار الكتب ، بغداد ، ١٩٩٣ .

٥- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مؤسسة الجامعة، مصر، ١٩٧٤ .

٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب ،مبادئ واحكام القانون الاداري ،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، ٢٠٠٥ .

٧- د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، الطبعة الاولى، الميناء للطباعة،بغداد، ٢٠٠٣ .

ثالثا - الرسائل والاطاريح الجامعية :

١- مروان محروس المدرس ، تفويض الاختصاص التشريعي ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد، ٢٠٠١ .

٢- إسراء محمود بدر ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة، ٢٠١٠ .

٣- هند كامل عبد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٢ .

رابعا - البحوث:

١- أ.د. رافع خضر صالح شبر و وليد حسن حميد ،الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، السنة السادسة، ٢٠١٤ .

٢- د. عثمان سلمان غيلان ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة القضاء والتشريع ، العدد الاول ، ٢٠٠٩ .

٣- د. عثمان سلمان غيلان، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ،السنة الرابعة ،العدد الرابع ، ٢٠١٠.

٤- د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ،السنة الأولى ،العدد الاول ، ٥٠٠٩.

٥ - الدساتير:

اولا: الدساتير العربية:

١- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ الملغى.

٢- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل.

ثانيا: دساتير العراق:

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ثالثا: الدساتير الاجنبية:

١- دستور فرنسا لعام ١٩٢٨.