

# تفويض الاختصاص التشريعي

دراسة تأصيلية تحليلية في  
الدستور البحريني والدساتير المقارنة)

سلسلة دراسات 2019

علي عبدالله جاسم العرادي

**معهد البحرين للتنمية السياسية**

362 مبنى

3307 طريق

333 أم الحصم

38955 ص.ب

+973 17 821 444 هاتف

# تفويض الاختصاص التشريعي

(دراسة تأصيلية تحليلية في  
الدستور البحريني والدساتير المقارنة)

حقوق الطبع والنشر محفوظة  
معهد البحرين للتنمية السياسية

رقم الناشر الدولي (ISBN)  
978-99958-54-50-8  
رقم الإيداع بإدارة المكتبات العامة  
2019/ع.د/289

الطبعة الأولى 2019م

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:  
معهد البحرين للتنمية السياسية

ص.ب: 55066  
هاتف: 1782 1444 (+973)  
bipd.org

تأليف

علي عبدالله جاسم العرادي

ماجستير في القانون العام، جامعة البحرين

المستشار القانوني، هيئة المستشارين القانونيين بمجلس الشورى

المواد المنشورة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها  
ولا تعبر بالضرورة عن رأي المعهد

## قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	مرسوم إنشاء المعهد
8	كلمة المعهد
10	الملخص
11	مقدمة
12	مشكلة البحث
13	أهداف البحث
13	أهمية البحث
13	منهجية البحث
14	خطة البحث
16	المبحث الأول: ماهية تفويض الاختصاص التشريعي
17	المطلب الأول: مفهوم تفويض الاختصاص التشريعي
22	المطلب الثاني: أهمية التفويض التشريعي ومبرراته
25	المطلب الثالث: التمييز بين اللوائح التفويضية واللوائح الأخرى
26	الفرع الأول: اللوائح التنفيذية
30	الفرع الثاني: اللوائح التنظيمية
33	الفرع الثالث: لوائح الضبط
36	الفرع الرابع: لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين)
39	الفرع الخامس: إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية
43	المبحث الثاني: ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي
44	المطلب الأول: أن يكون البرلمان قائماً وأن يصدر عنه قانون التفويض

49	المطلب الثاني: تحديد موضوعات التفويض التشريعي والتزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور
52	المطلب الثالث: تحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي
56	المطلب الرابع: توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية
61	المطلب الخامس: العرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية
64	المبحث الثالث: موقف دساتير الدول المقارنة من تفويض الاختصاص التشريعي
66	المطلب الأول: موقف الدستور الكويتي من التفويض التشريعي
69	المطلب الثاني: موقف الدستور المصري من التفويض التشريعي
73	المطلب الثالث: موقف الدستور الفرنسي من التفويض التشريعي
76	المطلب الرابع: الموقف من اللوائح التفويضية في النظام الإنجليزي
78	المطلب الخامس: موقف الدستور الأمريكي من التفويض التشريعي
80	المطلب السادس: موقف دساتير بعض الدول الأخرى من التفويض التشريعي
80	الفرع الأول: دستور جمهورية السودان لسنة 2005
81	الفرع الثاني: دستور المملكة المغربية لسنة 2011
81	الفرع الثالث: دستور الجمهورية الموريتانية لسنة 1991
82	الفرع الرابع: دستور الصومال لسنة 1960
82	الفرع الخامس: دستور الجمهورية التركية لسنة 1982
84	الفرع السادس: دستور الجمهورية الإيطالية لسنة 1946
85	الفرع السابع: دستور سويسرا لسنة 1999
85	الفرع الثامن: القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949

الصفحة	الموضوع
87	الفرع التاسع: دستور البرازيل لسنة 1988
89	المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية والرقابة القضائية عليها
90	المطلب الأول: سلطة البرلمان بشأن الاختصاصات المفوضة
95	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية
97	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية
109	الخاتمة (النتائج والتوصيات)
111	أولاً: النتائج
115	ثانياً: التوصيات
117	قائمة المراجع
123	آخر إصداراتنا

## مرسوم إنشاء المعهد

مرسوم رقم (39) لسنة 2005م (المواد الثلاث الأولى)

بإنشاء وتنظيم

معهد البحرين للتنمية السياسية

المعدّل بالمرسوم رقم (41) لسنة 2008 والمرسوم رقم (81) لسنة 2009

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001،

وعلى المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية،

وعلى المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية،

وعلى المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب،

وعلى المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب،

وعلى المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، وبناء على عرض رئيس مجلس الوزراء،

رسمنا بالآتي:

### مادة - 1 -

يُنشأ معهد متخصص للتدريب، يسمى "معهد البحرين للتنمية السياسيّة" يلحق بمجلس الشورى، ويشار إليه في هذا المرسوم بكلمة "المعهد".

### مادة - 2 -

يهدف المعهد، في إطار الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية، إلى تحقيق الأغراض التالية:

1. نشر ثقافة الديمقراطية ودعم وترسيخ مفهوم المبادئ الديمقراطية السليمة.
2. توفير برامج التدريب والدراسات والبحوث المتعلقة بالمجال الدستوري والقانوني لفئات الشعب المختلفة، وبوجه خاص الفئات التالية:  
(أ) أعضاء مجلسي الشورى والنواب وبعد التنسيق مع المجلسين.  
(ب) أعضاء المجالس البلدية وبعد التنسيق مع هذه المجالس.  
(ج) العاملين في وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني.
3. نشر وتنمية الوعي السياسي بين المواطنين وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
4. دعم وتنمية البحوث العلمية في مجال النظم السياسيّة والقانون الدستوري.
5. دعم التجربة البرلمانية من خلال شرح آلياتها، وأساليب عملها، وبيان دور السلطة التشريعية الرقابي والتشريعي.
6. دعم تجربة المجالس البلدية، ودورها في خدمة الوطن والمواطن.
7. ترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
8. توفير البرامج المتعلقة بالدراسات الخاصة بحقوق الإنسان وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
9. دعم المراكز والجمعيات القائمة على حماية حقوق الإنسان.
10. تدريب أسس وأطر ومبادئ المشروع الإصلاحي الحديث لمملكة البحرين وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
11. تعزيز ونشر ثقافة الحوار وتبادل الرأي.
12. إعداد مؤهلين للانخراط في العمل السياسي.

### مادة - 3 -

يشارك المعهد كافة المهام والصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه، وله بوجه خاص ما يلي:

1. تحديد برامج التدريب والدراسة والبحوث التي تلائم مختلف فئات الشعب.
2. عقد دورات تدريبية خاصة بالثقافة الديمقراطية لمختلف فئات الشعب.
3. عقد الندوات والمناقشات المختلفة لجميع فئات الشعب؛ من أجل تنمية الوعي بالمشاركة في الحياة السياسيّة بمختلف أشكالها.
4. جمع ونشر وحفظ الوثائق والمبادئ والأبحاث والمعلومات الدستورية وغير ذلك؛ ممّا يساعد على نشر ثقافة الديمقراطية.

## كلمة المعهد

يعد مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز الدستورية الأساسية التي تستند إليها الديمقراطيات الحديثة، لتحديد أطر العلاقة بين السلطات العامة داخل الدولة، باعتباره الضامن لتحقيق التوازن بين السلطات الرئيسية الثلاث، وهي السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وضمان استقلالها ومنع تداخل الاختصاصات فيما بينها.

وقد رسخ دستور مملكة البحرين مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث تتولى كل سلطة أداء وظائفها ومسئولياتها بشكل مستقل، مع ضمان تعاونها وتحقيق رقابة كل منها على الأخرى، وبالشكل الذي يكفل تحقيق المصلحة العامة، ويسهم بدوره في تعزيز المسيرة الديمقراطية في المملكة، في ظل المشروع الإصلاحي لحضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة عاهل البلاد المفدى.

وحدد دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002 طبيعة هذه العلاقة بين السلطات الثلاث، بنص المادة "32/أ" والتي نصت على أن: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه".

وفي إطار التعاون بين السلطات الذي أشار إليه الدستور البحريني، يبرز مفهوم التفويض التشريعي، كإجراء استثنائي، وضمن قيود محددة لممارسة السلطة التنفيذية بعض اختصاصات السلطة التشريعية، وذلك مراعاة لما تتطلبه المصلحة العامة في بعض الظروف من متطلبات السرعة والسرية أو لمواجهة أمر طارئ.

وحرصاً من معهد البحرين للتنمية السياسية على القيام بدوره في دعم البحوث العلمية الهادفة، لاسيما تلك التي تدعم التجربة البرلمانية من خلال شرح آلياتها، وأساليب عملها، وبيان دور السلطة التشريعية الرقابي والتشريعي، تأتي هذه الدراسة المقارنة للباحث علي عبدالله جاسم العرادي، لتسلط الضوء على جانب مهم في اختصاصات السلطة التشريعية، وهو التفويض التشريعي، حيث تتناول بالبحث ماهية التفويض التشريعي ومبرراته، مع بيان موقف دساتير الدول الأخرى منه، فضلاً عن توصل الباحث للعديد من التوصيات المهمة التي من شأنها دعم مسيرة العمل البرلماني في مملكة البحرين.

### تفويض الاختصاص التشريعي (دراسة تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)

”يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه“.

الفقرة (أ) من المادة (32) من دستور مملكة البحرين

## الملخص

لما كانت العلوم والنظريات القانونية تتطور من خلال الممارسات والابتداع والاجتهادات التي تستخلصها أفكار الفقه القانوني والقضاء؛ من أجل معالجة الأوضاع والاحتياجات المتغيرة والمتزايدة في أنشطة الدولة ومؤسساتها، فإن موضوع بحثنا هو ثمرة نتاج المتغيرات التي تفرضها تجارب الدول في مسيرتها البرلمانية. حيث يأتي تفويض الاختصاص التشريعي بما يتضمنه من معنى تنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية، لتتولى تنظيم موضوعات معينة خلال مدة معلومة، ووفقاً للمبادئ والأسس التي ينص عليها قانون التفويض، ويأتي ذلك كمظهر من مظاهر تطور مبدأ الفصل بين السلطات، وتحقيقاً لمفهوم التعاون فيما بينها.

ولما كان ذلك فإن تفويض الاختصاص التشريعي بما يترتب عليه من إصدار السلطة التنفيذية للوائح التفويضية، استناداً إلى الإذن الممنوح لها من قبل البرلمان، وأثناء قيامه وانعقاد أدواره، يكون من الموضوعات ذات الأهمية، نظراً إلى ما يترتب على هذه الرخصة الاستثنائية من قدرة على تنظيم موضوعات تشريعية جديدة، أو إلغاء أو تعديل قوانين نافذة. الأمر الذي يتطلب إحاطة هذا النظام بالضوابط والضمانات اللازمة لحسن تطبيقه، وعدم الخروج على ما رسمه الدستور من حدود، وما جاء به من مبادئ ونصوص.

## مقدمة

تُقسم وظائف الدولة على ثلاث سلطات، تتولى كل واحدةٍ منها وظيفة محددة بمقتضى أحكام الدستور، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تُمارس السلطة التشريعية وظيفتي التشريع والرقابة، باعتبارها المُعبّر عن الإرادة الشعبية، فتُسن القوانين المنظمة لمختلف مجالات الحياة. وتتولى السلطة التنفيذية وضع القوانين موضع التنفيذ، بشكل مباشر أو عبر واسطة تشريعية أخرى، كاللوائح التنفيذية والقرارات، كما تعمل السلطة التنفيذية على تسيير المرافق العامة.

ويأتي الدستور على رأس القواعد القانونية في الدولة، بما يتميز به من سمو، وبما يمثله من مصدر المشروعية التي تخضع لها جميع السلطات والأفراد، فيحكم الدستور وظائف الدولة ويمنع تعدي سلطاتها وتعسفها، كما يضمن كفالة حقوق الأفراد وحررياتهم، انسجاماً مع متطلبات الدولة القانونية.

إن قواعد توزيع الاختصاص بين سلطات الدولة من النظام العام ولا يجوز مخالفتها أو التنازل عنها أو تعديلها بما يخالف الدستور، بل يجب على كل سلطة الالتزام بما رسمه الدستور من حدود ضابطة لولايتها، من دون أن تتعداه إلى مزاحمة غيرها في اختصاصاتها المُكرّسة دستورياً، حيث إن العضو أو الهيئة التي يعهد إليها الدستور أو القانون مباشرة اختصاص معين لا تعد مالكة لاختصاصها، فهي لا تُباشر حقاً مُطلقاً تتصرف فيه كيفما تشاء، بل يجب أن يكون استخدام الاختصاص وفق ما ينص عليه الدستور، فلا تملك أية سلطة التنازل عن اختصاصها أو تفويض غيرها فيه إلا بنص دستوري يُجيز لها ذلك<sup>(1)</sup>.

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب ممارسة كل سلطة لاختصاصاتها الدستورية بنفسها، فإن مبدأ التعاون قد يستدعي تنازل

1- علي عبدالله العرادي - مبدأ التناسب في التشريع والرقابة على دستوريته (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة البحرين - 2014 - ص39.

السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها التشريعي بشأن تنظيم موضوعات محددة، ولفترة معينة، للسلطة التنفيذية. وذلك عبر إصدار البرلمان قانون التفويض، الذي يُفوض فيه السلطة التنفيذية نيابة عنه في إصدار (لوائح تفويضية) بأداة المراسيم بقوانين، بما لها من قوة القانون. وذلك وفقاً للضوابط والحدود التي نص عليها الدستور، وتلك التي يأتي بها قانون التفويض.

وحيث إن تفويض الاختصاص التشريعي يُشكل استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلالية السلطة التشريعية في مباشرة وظيفتها التشريعية، فيما يقرره من تنازل البرلمان عن جزء من وظيفته للسلطة التنفيذية، رغم انعقاده، ومباشرته لنشاطه التشريعي، فقد اهتمت به دساتير الدول، ومنها دستور مملكة البحرين عام 2002، حيث وضع الضوابط اللازمة لممارسة هذا الحق، والضمانات المناسبة لمنع تجاوزه.

### مشكلة البحث

لما كانت السلطة التنفيذية من خلال الإذن الممنوح لها من قبل السلطة التشريعية، بممارسة عملية التشريع، رغم انعقاد البرلمان، تستطيع تشريع القوانين، سواء من خلال استحداث قوانين جديدة غير موجودة، أو إلغاء قوانين نافذة، أو تعديلها، بالحذف أو الإضافة، بواسطة ما تصدره من مراسيم بقوانين (لوائح تفويضية) لها قوة القانون؛ فإن التفويض التشريعي يُشكل تنازل البرلمان عن اختصاصه الأصيل بالتشريع، مخالفة للأصل العام بشأن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية كل منها. بالإضافة إلى أنه قد يُهدد حقوق الأفراد وحررياتهم، والتي يتولى المشرع العادي (السلطة التشريعية) حمايتها ورعايتها فيما يسنه من قوانين. الأمر الذي يتطلب توافر الضمانات الضرورية، لعدم الانحراف بالسلطة عند استخدام هذه المكنة الدستورية.

## أهداف البحث

يأتي هذا البحث للوقوف على ماهية التفويض التشريعي، وبما يضع الإطار العام الذي يحكم هذا المفهوم، من خلال بحث أهمية التفويض ومبرراته، واستعراض موقف دساتير الدول منه، بالإضافة إلى تمييز اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح، ويضع ضوابط وشروط ممارستها، ويبحث طبيعة اللوائح التفويضية، ويبين موقف القضاء الدستوري من الرقابة على التفويض التشريعي.

## أهمية البحث

تتجلى أهمية بحث موضوع تفويض الاختصاص التشريعي في مملكة البحرين، في ظل الحداثة النسبية للتجربة البرلمانية، بالإضافة إلى خلو هذه التجربة من أي تطبيق لنظام التفويض التشريعي بالمفهوم الوارد في الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور البحريني. لذلك فإن هذا البحث تضحى أهميته بارزة لما يقدمه من تحليل وتأصيل لموضوعه. الأمر الذي يمكن البناء عليه عند تطبيق تجربة التفويض التشريعي في المملكة، لا سيما مع عدم وجود بحوث تتناول هذا الموضوع محلياً.

## منهجية البحث

يعتمد بحثنا في هذا الموضوع على عدة مناهج، وهي: المنهج التأصيلي، والمنهج التحليلي، والمنهج المقارن. حيث سنحاول عن طريق المنهج التأصيلي استخلاص القواعد العامة التي تحكم موضوع التفويض التشريعي، وذلك عن طريق استقراء النصوص والمبادئ الدستورية، وأحكام القضاء الدستوري المقارن، توصلاً إلى بيان القواعد العامة التي تحكم الموضوع.

أما عن طريق المنهج التحليلي، فسنقوم بواسطته بالانتقال من القواعد العامة إلى تطبيقه على التجارب الخاصة للتفويض التشريعي، للوقوف على مدى دستورية ومشروعية معالجة المشرع العادي (البرلمان) والمشرع

الفرعي (السلطة التنفيذية) لموضوع التفويض التشريعي. ومن خلال المنهج المقارن، سنستعرض النصوص الدستورية بشأن تفويض الاختصاص التشريعي الواردة في دساتير الدول. بالإضافة إلى استقراء الأحكام الدستورية في هذا الشأن.

### خطة البحث

سنقسم موضوع بحثنا إلى أربعة مباحث، نتناول في كل مبحث منها عدداً من المطالب والفرع، وذلك على النحو الآتي:

**المبحث الأول: ماهية تفويض الاختصاص التشريعي**

**المطلب الأول: مفهوم تفويض الاختصاص التشريعي.**

**المطلب الثاني: أهمية التفويض التشريعي ومبرراته.**

**المطلب الثالث: التمييز بين اللوائح التفويضية واللوائح الأخرى.**

**الفرع الأول: اللوائح التنفيذية.**

**الفرع الثاني: اللوائح التنظيمية.**

**الفرع الثالث: لوائح الضبط.**

**الفرع الرابع: لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين).**

**الفرع الخامس: إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية.**

**المبحث الثاني: ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي**

**المطلب الأول: أن يكون البرلمان قائماً، وأن يصدر عنه قانون التفويض.**

**المطلب الثاني: تحديد موضوعات التفويض التشريعي.**

**المطلب الثالث: تحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي.**

**المطلب الرابع: توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية.**

**المطلب الخامس: العرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية.**

## المبحث الثالث: موقف دساتير الدول المقارنة من تفويض الاختصاص التشريعي

- المطلب الأول: موقف الدستور الكويتي من التفويض التشريعي.
- المطلب الثاني: موقف الدستور المصري من التفويض التشريعي.
- المطلب الثالث: موقف الدستور الفرنسي من التفويض التشريعي.
- المطلب الرابع: الموقف من اللوائح التفويضية في النظام الإنجليزي.
- المطلب الخامس: موقف الدستور الأمريكي من التفويض التشريعي.
- المطلب السادس: موقف دساتير بعض الدول الأخرى من التفويض التشريعي.

## المبحث الرابع: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية والرقابة القضائية عليها

- المطلب الأول: سلطة البرلمان بشأن الاختصاصات المفوضة.
- المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوائح التفويضية.
- المطلب الثالث: الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية.

## الخاتمة (النتائج والتوصيات)

# المبحث الأول

## ماهية تفويض الاختصاص التشريعي



وفي نطاق القانون الإداري التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر. ولا يمكن من حيث الأصل للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها في الدستور أو القانون أو اللوائح إلا إذا وُجِدَ نصٌ يَجيز هذه التفويضات<sup>(7)</sup>.

وبشكل عام فإن التفويض في الاختصاص هو "أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى، بممارسة بعض اختصاصاته وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك"<sup>(8)</sup>.

وحيث إن التفويض يكون للاختصاص، فإن ذلك يتطلب تعريف مصطلح الاختصاص، وفي ذلك ذهب الفقه إلى أن الاختصاص هو القدرة القانونية على اتخاذ قرار معين. أو هو القدرة القانونية على التعبير عن إرادة إحدى السلطات العامة، تعبيراً قانونياً، أو وضع هذه الإرادة موضع التنفيذ<sup>(9)</sup>.

وفي نطاق القانون الدستوري، يُعرف تفويض الاختصاص التشريعي بأنه "تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة وبلدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض، لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون. مما يترتب عليه بداية أن يكون شكل التفويض كتابة لا شفاهة، وحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض، واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي"<sup>(10)</sup>.

7- د. عاطف عبد الله المكاوي - التفويض الإداري - مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - القاهرة - 2015 - ص 10.  
8- د. بشار جميل يوسف عبد الهادي - التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - 1979 - ص 52.

9- د. محمد فتوح محمد عثمان - التفويض في الاختصاصات الإدارية - دار المنار - القاهرة - 1986 - ص 59.  
10- تعريف د. عبد العظيم عبد السلام - الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) - الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - الإسكندرية 1966 -، مشار إليه عند رداة نورالدين - التشريع عن طريق الأوامر وأثره

ويُعرفُ أستاذي الدكتور مروان المدرس التفويض التشريعي بأنه "قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية استناداً إلى قانون التفويض خصائص وقوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان"<sup>(11)</sup>.

وتُسمى القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناءً على قانون التفويض بالقرارات التفويضية، أو الأوامر التفويضية، أو اللوائح التفويضية، أو القرارات بقوانين، أو المراسيم بقوانين. وتكتسب هذه اللوائح قوة القانون بمجرد صدورها، فتستطيع إلغاء أو تعديل القوانين النافذة، ويكون ذلك أثناء انعقاد البرلمان.

وتُعرف هذه اللوائح التفويضية بأنها "اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية لتنظيم موضوعات تدخل أصالة في اختصاص السلطة التشريعية ولكن تقوم هذه الأخيرة بتفويض الأولى في تنظيم هذه الموضوعات عن طريق لوائح تصدرها يكون لها قوة القانون"<sup>(12)</sup>.

ويتشابه التفويض التشريعي في نطاق القانون الدستوري مع التفويض الإداري في نطاق القانون الإداري من حيث المضمون، وهو تنازل صاحب الاختصاص الأصيل عن بعض اختصاصاته لجهة أخرى، من دون أن يكون هذا التنازل مطلقاً أو كاملاً، وأن يكون ذلك بموجب سند قانوني يُجيز ذلك.

على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 - رسالة ماجستير - جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة\*\*\*" - السنة الجامعية 2005 - ص36.

11- د. مروان محمد محروس المدرس - تفويض الاختصاص التشريعي (دراسة دستورية مقارنة) - أطروحة دكتوراه - جامعة بغداد - 2000 - ص37. مشار إليه عند د. سيفان باكراد ميسروب - التفويض التشريعي - مجلة بحوث مستقبلية - كلية الحداثة الجامعة - مركز الدراسات المستقبلية - العدد 39 - 2012.

12- د. حازم صادق - سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2009 - ص748.

وبذلك فإنه لا يجوز أن يشمل التفويض كافة اختصاصات الأصيل، بل يقتصر على بعضها دون البعض الآخر، وأساس ذلك أن الأصيل إذا فوض جميع اختصاصاته إلى غيره، يكون قد تعدى هذا التفويض إلى النزول عن هذه الاختصاصات، لذلك فإن التفويض المطلق غير جائز<sup>(13)</sup>.

وبالإضافة إلى ذلك فإنه يحكم كلاً من التفويض الإداري والتشريعي مبدأ عام وهو عدم جواز التفويض في الاختصاصات المفوضة، فلا يجوز تفويض التفويض، وذلك لأنه لا يتم إلا مرة واحدة بالنسبة للاختصاص الواحد<sup>(14)</sup>، بالإضافة إلى أن تفويض الاختصاص يعتبر استثناء من قواعد توزيع الاختصاص، فيجب ألا يتم القياس عليه، أو التوسع في تفسيره.

وفي معرض بيان مفهوم التفويض، يتعين تمييزه عن المصطلحات القانونية الأخرى القريبة منه مثل الحلول والإنابة. حيث يُقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء كان هذا المانع إرادياً كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض أو الموت، وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل<sup>(15)</sup>.

ويبين الفقه أن الحلول في ممارسة الاختصاص يتم بقوة القانون بمجرد قيام موجب، من دون حاجة إلى صدور قرار به. كذلك فإنه ينتهي بقوة القانون بزوال سببه، وعودة الأصيل إلى ممارسة اختصاصاته<sup>(16)</sup>.

ويختلف الحلول عن التفويض في أن الأول يجعل من حق الفرد أو الهيئة مباشرة كل اختصاصات الأصيل الذي حل محله، بينما التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض الاختصاصات التي أجازها التفويض. كذلك فإن التفويض يفترض أن صاحب الاختصاص قد تنازل بإرادته لشخص

13- د. بشار جميل يوسف عبدالهادي - التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - 1979 - ص 80، د. محمد عبدالحميد أبو زيد - مرجع سابق - 254.

14- د. شروق أسامة عواد حجاب - النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2009 - ص 62.

15- تركي سعيدة - التفويض في القانون الإداري - رسالة ماجستير - جامعة محمد خيضر - الجزائر - 2015 - ص 27.

16- د. عيد قريطم - التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة" - منشورات الحلبي الحقوقية - 2011 - ص 65.

أو هيئة أخرى عن بعض اختصاصاته، أما الحلول فإنه يتم لأسباب يحددها القانون، وتكون عادةً طارئة ومؤقتة<sup>(17)</sup>.

أما الإنابة فيُقصد بها الحالة التي يتغيب فيها الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به، لسبب من الأسباب، فتصدر جهة أخرى غير الأصيل قراراً بتعيين شخص آخر ينوب عنه، ويمارس اختصاصاته حتى يزول ذلك السبب الذي منعه من ممارستها. على أن يكون هناك نص دستوري أو قانوني أو لائحي يجيز للجهة التي تُعين النائب إصدار مثل هذا القرار. والأصل أن النص الذي يُجيز الإنابة لا يُحدد شخصاً معيناً بنفسه أو بوظيفته، وإلا كانت الحالة هي الحلول<sup>(18)</sup>.

ووفقاً لذلك فإن الإنابة تفترض أن صاحب الاختصاص الأصيل غائب، ولكن يتعذر تطبيق نظام الحلول، إما لأن القانون لم يُحدد سلفاً من يحل محل الأصيل، وإما لأن الأصيل ليس له نائب يحل محله طبقاً لما نص عليه القانون. ففي مثل هذه الحالة تتحقق الإنابة في الاختصاص، بأن يعهد الرئيس الإداري الأعلى لموظف آخر يختاره اختصاصات الأصيل الغائب. وتتحدد اختصاصات النائب وفقاً للنص الآذن بالإنابة، والذي قد يمنح النائب كافة اختصاصات الأصيل، أو البعض منها فقط، وإذا سكت النص عن تحديد هذه الاختصاصات، أو جاء بعبارة عامة، فإنه يجوز في هذه الحالات للجهة مُصدرة قرار الإنابة تحديد اختصاصات النائب في قرار الإنابة.

ويحتل النائب بعد صدور قرار الإنابة مرتبة الأصيل، وتأخذ قراراته قوة ودرجة قرارات الأصيل، ويكون مسؤولاً عنها أمام الغير. وتنتهي الإنابة في الاختصاص بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلى وجودها. ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار بإنائها، أو ضمناً بعودة الأصيل للقيام بمهامه، أو تعيين شخص آخر في وظيفته<sup>(19)</sup>.

17- انظر في تفصيل ذلك د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص50، د. عيد قريطم - مرجع سابق - ص57.

18- انظر في تفصيل ذلك د. بشار عبدالهادي - مرجع سابق - ص124 وما بعدها.

19- انظر د. عيد قريطم-التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة"- منشورات الحلبي الحقوقية -2011- ص60

## المطلب الثاني: أهمية التفويض التشريعي ومبرراته

يُباشِر البرلمان وظيفته التشريعية وفقاً لما ينص عليه الدستور، والتزاماً بمبدأ الفصل بين السلطات، واختصاص كُل منها بوظيفتها المسندة إليها. لذلك فإنه لا يجوز من حيث الأصل تنأزل أي سلطة عن اختصاصها الدستوري لسلطة أخرى. وحيث إن البرلمان هو المُعبر عن إرادة الشعب صاحب السيادة، وممثله الشرعي، لذلك فإنه يجب أن يُمارس اختصاصه بحسب ما تقيده عليه إرادة الأمة، ودونما إخلال بأحكام الدستور ومبادئه<sup>(20)</sup>.

وحيث إن دستور مملكة البحرين عام 2002 ينص في الفقرة (أ) من المادة (32) منه على أن "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه"<sup>(21)</sup>؛ لذلك فإنه أصبح لزاماً ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية بنفسه، تقييداً بركن الاختصاص في العمل التشريعي<sup>(21)</sup>، ومراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات. وللسلطة التشريعية في مملكة البحرين ولاية عامة في التشريع، من دون تحديد لنطاق الموضوعات التي تملك التدخل في تنظيمها. فتستطيع تنظيم أي موضوع وبالكيفية التي تراها مناسبة، وسواء أكان ذلك بوضع القواعد القانونية التفصيلية، أو الاكتفاء بالنص على المبادئ العامة والأحكام الجوهرية،

وما بعدها.

20- تنص المادة (70) من الدستور البحريني على أنه "لا يصدر القانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصدق عليه الملك". وفي هذا الشأن يتزايد دور الحكومة في مجال العمل التشريعي في مختلف دول العالم، حيث تقوم بتحضير القوانين وصياغتها، لا سيما تلك الفنية منها. لذلك فإنه ليس دقيقاً أن البرلمان هو الذي يضع القوانين وأن الحكومة هي التي تنفذها، بل إن الوظيفة التشريعية تتوزع بين البرلمان والسلطة التنفيذية، حيث إن للأخيرة دوراً كبيراً في إعداد مشروعات القوانين ومناقشتها عند عرضها على البرلمان.

21- د. عماد محمد أبو حليلة - الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2015 - ص123.

والإحالة إلى اللوائح والقرارات لوضع القواعد التفصيلية. ويرى الفقه أن أصل نشأة التفويض التشريعي يعود إلى اعتبارات عملية، جاءت في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية، وما لحق الشعوب المتضررة من هذه الحروب من دمار مس كل جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بعد أن امتدت الحرب إلى خارج أرض المعركة وأصابت شعوب الدول المتحاربة، وأصبحت في ضوء ذلك الوسائل العادية لعلاجها قاصرة عن مواجهتها بالكيفية التي تحد من الأضرار بالسرعة اللازمة، وبما يتخطى البطء في الإجراءات التي تتسم بها البرلمانات، والتي تكون محلاً للمناورات بين الكتل النيابية والأحزاب، في محاولة لاسترضاء الناخبين. لذلك فإن هذه الاعتبارات بررت منح السلطة التنفيذية ممارسة جزء من اختصاص السلطة التشريعية، نظراً إلى ما تتمتع به السلطة التنفيذية من دراية في شأن الاتصال المباشر بالأفراد وتحسس احتياجاتهم<sup>(22)</sup>.

وحيث إن اعتبارات المصلحة العامة، قد تقتضي عدم التشدد في قصر الوظيفة التشريعية على البرلمان، بل ترك جانب من الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية تحقيقاً للمبررات الواقعية والمنطقية والمقبولة بحسب ما يُقدِّره البرلمان، كتلك الاعتبارات المتعلقة بالرغبة في إصدار تشريعات تقتضي السرية في إعدادها ومناقشتها، كالقوانين المتعلقة بالتسليح، وهو ما لا يتوافر عادةً في مناقشات البرلمان العلنية، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل صدور القوانين من ناحية، وإذاعتها على الملأ من ناحية أخرى، لذلك فإنه لا مناص من أن تلجأ المجالس النيابية إلى تفويض السلطة التنفيذية للقيام بهذه المهام<sup>(23)</sup>.

وقد تتطلب بعض القوانين السرعة في إنجازها، وذلك لمواجهة ظروف

22- سالم محمد سالم الكواري - السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين 2002- الطبعة الأولى - بدون ناشر - 2008 - ص104.

23- جابر سلام سليم أبو بليمة - الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة الأزهر - غزة - 2015 - ص34.

معينة، لاسيما الظروف الاستثنائية المتمثلة في الحروب والكوارث الطبيعية والاضطرابات الداخلية التي تهدد كيان الدولة وأمنها بالخطر<sup>(24)</sup>، الأمر الذي يستدعي معالجتها من خلال التفويض التشريعي، بدلاً من اتباع الإجراءات الدستورية المقررة لسن القوانين<sup>(25)</sup>، والتي تتسم بالبطء أحياناً لاسيما في ظل تطبيق نظام المجلسين.

وقد يتطلب تنظيم بعض الموضوعات توافر الخبرات الفنية والمعقدة، كتنظيم انتقال المعلومات، وتقنين التجارة الإلكترونية، وغيرها من الموضوعات التي تملك السلطة التنفيذية الأجهزة والوسائل والخبرات الفنية لتنظيمها<sup>(26)</sup>.

بالإضافة إلى ذلك فإن بعض الموضوعات قد يعترض تنظيمها مواجهة الأغلبية البرلمانية، باعتبارها ترتب أعباءً إضافية على الأفراد، الأمر الذي قد تتجنب معه بعض المجالس النيابية اتخاذ القرارات المصيرية، وبالتالي يكون إلقاء المسؤولية على عاتق السلطة التنفيذية لتنظيم هذه الموضوعات هو الخيار المناسب من الناحية السياسية.

24- د. حسن البحري - دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - مجلد 24 - العدد الأول - 2008 - ص 413.

25- د. شعبان أحمد رمضان - النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام 2012 - دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات - مصر، الإمارات - ص 273. حنين محمد أكرم حجاب - دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة النجاح الوطنية - 2011 - ص 41.

26- د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2010 - ص 241.

### المطلب الثالث: التمييز بين اللوائح التفويضية واللوائح الأخرى

تتفق اللائحة مع القانون في كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة، ولكنها تختلف عنه في صدورها من جانب السلطة التنفيذية، في حين يصدر القانون من السلطة التشريعية.

لذلك فقد عرّف الفقه اللائحة بأنها "قرار ملزم صادر عن سلطة إدارية يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية"، أو هي "قرارات إدارية ملزمة تتضمن قواعد عامة مجردة، لا تنتهي بتطبيقها على حالات محددة، وإنما تظل نافذة وتسري على كل حالة توافرت فيها الشروط والقواعد التي تتضمنها"<sup>(27)</sup>.

وكما هو معروف، فإن اللوائح التي يجوز للسلطة التنفيذية إصدارها تتنوع، فتشمل التنفيذية، والتنظيمية، والضبط، والضرورة. حيث بيّنت المحكمة الدستورية البحرينية أن "اللوائح هي ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة، بعضها يستلزمه السير العادي للإدارة، وهي اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة، واللوائح الاستثنائية التي لا تصدر إلا في حالات الضرورة، ولا تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية العادية، وهي اللوائح التفويضية، والمراسيم بقوانين، ومرسوما إعلان الأحكام العرفية وحالة السلامة الوطنية، تلجأ إليها السلطة التنفيذية في الحالات التي تقتضي الظروف تدخلها لتنظيم مسائل تدخل أصلاً في اختصاص المشرع"<sup>(28)</sup>.

الأمر الذي يتعين بيان ملامح هذه اللوائح للتمييز بينها وبين اللوائح التفويضية محل البحث. وذلك على النحو الآتي.

27- أستاذي د. مروان محمد محروس المدرس - الاختصاصات التنفيذية للملك في دستور مملكة البحرين - مجلة الحقوق - جامعة البحرين - المجلد الرابع - العدد الثاني - يوليو 2007 - ص68.

28- تقرير المحكمة الدستورية بشأن الطلب رقم (ط.ح/1/2011) لسنة (9) قضائية - جلسة 25 يناير 2012م - منشور في الجريدة الرسمية رقم (3036) - تاريخ 2012/01/26.

## الفرع الأول

### اللوائح التنفيذية

تنص المادة (39) من دستور مملكة البحرين على أن:

أ) يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطياً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

ب) يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين<sup>29</sup>.

واللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية لتسهيل تنفيذ القانون. وذلك على اعتبار أن القوانين التي تصدر عن البرلمان لا تتضمن عادةً التفصيلات والجزئيات الصغيرة، بل تتضمن القواعد والمبادئ العامة، الأمر الذي يتطلب صدور اللوائح والقرارات التنفيذية لهذه القوانين، لوضعها موضع التنفيذ. ولا شك بأن السلطة التنفيذية هي الأقدر على وضع الأحكام التفصيلية والإجرائية، بما لديها من أجهزة متخصصة تتولى تنفيذ القانون، وتعيش ما يعتريه من مشكلات وصعوبات.

وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على الاختصاص الأصيل للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية، حيث ذهبت إلى أن "النص في القانون على صدور اللائحة بقرار من رئيس الجمهورية لا يعتبر تفويضاً لرئيس الجمهورية بإصدار اللائحة، وإنما هو تقرير لحق مخول له بمقتضى الدستور"<sup>(29)</sup> وإذا ما حدد القانون الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، فإنه لا يحق لهذه الجهة تفويض هذا الاختصاص

29- حكم المحكمة الإدارية العليا - طعن (382) لسنة 14 قضائية - مشار إليه عند د. عاطف سعدي محمد علي - مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء - مجلة القانونية - هيئة التشريع والإفتاء القانوني - العدد الثالث - يناير 2015 - ص132.

لجهة أخرى<sup>(30)</sup>.

وتنص المادة (170) من الدستور المصري لعام 2014 على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفاوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.

أما في مملكة البحرين فيختص جلالته الملك من حيث الأصل بإصدار اللوائح التنفيذية بمراسيم باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، ويجوز أن يُحدد القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح التنفيذية، كما لو نص على أن تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء، أو بقرار من الوزير المختص، أو بقرار من رئيس الهيئة أو المؤسسة العامة المختصة، وذلك مراعاة لمقتضيات السرعة.

وبذلك فإن صلاحية إصدار اللائحة، هي صلاحية حصرية للجهة المخولة بها، غير قابلة للتفويض. فإذا لم ينص القانون على من يتولى إصدار اللائحة التنفيذية، فإن جلالته الملك هو من يتولى ذلك، وليس له تحويل غيره صلاحية إصدارها، فما نُص على إصداره بمرسوم، يجب أن يصدر بمرسوم وليس بأداة أدنى<sup>(31)</sup>.

وفي شأن ما تتضمنه اللوائح التنفيذية من أحكام قررت المحكمة الدستورية البحرينية أن الأصل في اللوائح التي تصدر وفقاً لنص المادة (39) من الدستور أنها تفصل ما ورد إجمالاً من النصوص القانونية، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. فإذا عهد المشرع إلى اللائحة التنفيذية تنظيم موضوع بأكمله لم تجمله النصوص فإنه يكون قد تنازل عن اختصاصاته للسلطة التنفيذية خلافاً لأحكام المادتين (32) و(39/أ) من الدستور<sup>(32)</sup>.

30- د. حازم صادق - مرجع سابق - ص728.

31- د. علي يوسف الشكري - رئيس الدولة في النظام الوراثي - مرجع سابق - ص188.

32- حكم المحكمة الدستورية البحرينية - الإحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (إ.ج.م/09/1) لسنة (7) قضائية - جلسة 25 يونيو 2009 - الجريدة الرسمية (2901) - 2009/06/25.

ويجب ألا تتضمن اللائحة التنفيذية أي حكم يعتبر تعديلاً على القانون أو تعطياً له أو إعفاء من تنفيذه. حيث لا يجوز أن تتعدى اللائحة التنفيذية حدود القانون الذي صدرت تنفيذاً له، سواء من حيث تعديل أحكامه بالحذف أو الإضافة أو وقف تنفيذها. حيث يعتبر ذلك تجاوزاً لوظيفتها واعتداء على اختصاص السلطة التشريعية. وهو ما يخول القضاء الإداري الحكم بعدم مشروعية اللائحة التي تنطوي على مخالفة أحكام القانون.

هذا وتنص القوانين البحرينية عادةً على إصدار اللوائح التنفيذية خلال فترة زمنية معينة بعد صدور القانون، وهو ما يتطلب أن تلتزم السلطة التنفيذية بالنص القانوني، وإن لم يترتب على ذلك أثر قانوني عند تجاوز المدة المنصوص عليها، وذلك باعتبارها من قبيل المدد التنظيمية. ولكن من الممكن مباشرة الرقابة السياسية للبرلمان<sup>(33)</sup> عند عدم التقيد بإصدار اللائحة التنفيذية خلال المدة المنصوص عليها في القانون.

وفي جميع الأحوال لا يتعطل تنفيذ القانون إلى حين صدور لائحته التنفيذية. وحول ذلك استقر مجلس الدولة الفرنسي في قضائه على أنه لا يجوز تعليق نفاذ نصوص القانون على صدور لائحته التنفيذية، طالما كان في استطاعة جهة الإدارة، تنفيذ أحكام القانون مباشرة، من دون انتظار منها لصدور اللائحة<sup>(34)</sup>.

وبذلك فإن اللوائح التنفيذية تختلف عن اللوائح التفويضية في أن إصدار الأولى هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية من الناحية الدستورية،

33- تتنوع أدوات الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، وتدرج هذه الأدوات من حيث قيمتها وأثرها القانوني والسياسي. وقد نص دستور مملكة البحرين على هذه الأدوات الرقابية في مواده من (65) إلى (69). وجاء المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب بتفصيل الأحكام المتعلقة باستخدام هذه الأدوات، وذلك في الفصل الثاني بشأن الشؤون السياسية، ويمكن تحديد أدوات الرقابة السياسية هذه في الآتي: الاقتراحات برقيات، والأسئلة، والاستجابات، وسحب الثقة من أحد الوزراء، وعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وطلبات التحقيق، ومناقشة برنامج الحكومة، وطلبات المناقشات العامة. ولزيد من التفاصيل انظر سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص 218 وما بعدها.

34- د. علي مجيد العكيلي - الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة - المركز العربي للنشر والتوزيع - القاهرة - الطبعة الأولى - 2017 - ص 93.

بخلاف اللوائح التفويضية التي تعتبر موضوعاتها من اختصاص المشرع، وكان يتوجب عليه ان يُبأشرها بنفسه، ولكنه تنازل عن ذلك وفقاً للشروط الدستورية.

ومن ناحية أخرى فإن اللوائح التنفيذية لا تقوم على نحو مستقل عن القانون، بل تأتي تنفيذاً له، وبما لا يتضمن تعديلاً للقانون أو تعطيلاً له أو إعفاء من تنفيذه. وبذلك فإن وجود القانون أولاً لازم لإصدار لائحته التنفيذية. أما اللائحة التفويضية، فتأتي بناءً على قانون التفويض، ولكنها لا تعتبر من قبيل لائحته التنفيذية، بل تتولى تنظيم الموضوعات المحددة في قانون التفويض ووفقاً للمبادئ والأسس الواردة فيه. ويكون لها تنظيم قوانين جديدة، أو تعديل القوانين النافذة. ولا يشترط عرض اللوائح التنفيذية على المشرع لإقرارها، بخلاف الحال بالنسبة للوائح التفويضية، والتي يجب عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها بحسب نصوص الدساتير المقارنة.

## الفرع الثاني

### اللوائح التنظيمية

هي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة. وتسمى لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، كما ورد في الدستور البحريني.

ويقصد بتنظيم المرافق العامة وضع القواعد التي تتولى إنشاء المرافق العامة وتنظيم العمل فيها، وتحديد الإدارات والأقسام وعلاقة بعضها ببعض، وأساليب العمل الإداري التي تُتبع في مباشرة النشاط الإداري، وغير ذلك من القواعد والأحكام.

ويختص جلاله الملك بإصدار مراسيم ترتيب المصالح العامة، ويوقع إلى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء. أما في مصر فقد نصت المادة (171) من الدستور المصري لعام 2014 على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء".

وتصدر اللوائح التنظيمية من دون أن تكون مرتكزة على قانون سابق صادر عن السلطة التشريعية، بل تصدر عن السلطة التنفيذية استقلالاً عن أي قانون، لذلك فهي تسمى باللوائح المستقلة<sup>(35)</sup>.

وفي هذا الشأن تُميز بين المرافق العامة التي يتم إنشاؤها استناداً للوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، والمؤسسات العامة التي يجب لإنشائها أن يكون بقانون صادر عن السلطة التشريعية. حيث إن الأولى تكون وفقاً لنص الفقرة (ب) من المادة (39) من الدستور والتي تنص على أن "يضع الملك بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين". حيث لا تتمتع هذه المرافق بالشخصية الاعتبارية المستقلة، بل تتبع السلطة المركزية والتي تتمثل في الحكومة.

35- د. عاطف سعدي محمد علي - مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء - مجلة القانونية - هيئة التشريع والإفتاء القانوني - العدد الثالث - يناير 2015 - ص 134. د. علي مجيد العكلي - الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة - المركز العربي للنشر والتوزيع - القاهرة - الطبعة الأولى - 2017 - ص 69.

بينما تنص الفقرة (أ) من المادة (50) من الدستور على أن "ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها". وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية الاعتبارية المستقلة.

وأوضحت المحكمة الدستورية البحرينية هذا المعنى، حيث قررت "أن اصطلاح المصالح العامة الذي أورده المادة (39/ب) من الدستور يقصد به الهيئات أو المشروعات، التي تعمل باطراد وانتظام تحت إدارة أو رقابة الدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى، وعلى اتصال وثيق بها لسد حاجات الجمهور والقيام بأداء الخدمات العامة.

وليس ثمة فارق بين اصطلاح المصالح العامة والمرافق العامة وفقاً للمدلول العضوي (المعنوي) للمرافق العامة.

وإذا كانت المادة (39/ب) من الدستور قد ذكرت ترتيب المصالح العامة والإدارات العامة، ولم تشر إلى إنشائها فإنه من المقرر أن الترتيب يشمل الإنشاء والتنظيم، ذلك أن المشرع الدستوري بعد أن قرر الأصل العام في المادة (39/ب) عاد وخصه بنصوص أخرى في الدستور، اشترط فيها وجوب صدور قانون بشأن إنشاء بعض المرافق العامة التي حددها وعينها<sup>(36)</sup>، وهو ما يعني أن ما عداها يكون للسلطة التنفيذية أن تصدر في شأنه مراسيم في صورة لوائح تنظيمية، ومن ثم يكون الدستور قد أعطى السلطة التنفيذية الحق في إنشاء المصالح والإدارات العامة وتنظيمها إلا ما استثني بنص خاص فيه. ولهذا الاختصاص ما يبرره، ذلك أنه من الصالح أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المصالح والإدارات العامة بحسب ما يتوافر لديها من الخبرة وحاجة العمل... كما أنه من الأسلم أن تتمكن من تعديل القواعد التي يسير عليها المرفق بسهولة لتستجيب

36- تنص الفقرة (أ) من المادة (50) من دستور مملكة البحرين على أنه "ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها".

لمقتضيات الظروف إذا ما وضع في الاعتبار أن المرافق العامة تقوم بأداء خدمات عامة في مختلف المجالات.

وحيث إن إنشاء المرافق العامة وفقاً للدستور البحريني يجد أساسه إما في الفقرة (ب) من المادة (39) من الدستور وإما المادة (50) منه، على أن المرافق والمصالح العامة التي تنشأ وفقاً للمادة (39/ب) تكون تابعة للسلطة المركزية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتكون أداة إنشائها هي المرسوم (قرار إداري تنظيمي)، في حين أن المرافق التي تُنشأ وفقاً للمادة (50) من الدستور تكون متمتعة بالشخصية المعنوية، فلها حقوق وأموال مستقلة عن حقوق الدولة وأموالها، وتكون ذات نظام لا مركزي في إدارتها، وتكون مسؤولة عن تعويض الأضرار التي تترتب على أخطائها، وأداة إنشاء هذه المرافق (المؤسسات العامة) هي القانون، والأولى تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية في حين أن الثانية تدخل في اختصاص السلطة التشريعية<sup>37</sup>.

وبذلك فإن اللوائح التنظيمية تختلف عن اللوائح التفويضية، في أن إصدار الأولى هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية وفقاً للنصوص الدستورية، بخلاف اللوائح التفويضية والتي تعتبر موضوعاتها من اختصاص المشرع من حيث الأصل، ولكنه تنازل عن ذلك للسلطة التنفيذية.

وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر اللوائح التنظيمية من قبيل الأعمال الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية، وهي مقيدة بعدم مخالفة القوانين. بخلاف اللوائح التفويضية التي تعتبر من قبيل الأعمال التشريعية، بما تتضمنه من قواعد عامة ومجردة.

ولا يتم عرض اللوائح التنظيمية على المشرع لإقرارها، بخلاف الحال بالنسبة للوائح التفويضية، والتي يجب عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها بحسب نصوص الدساتير المقارنة.

37- تقرير المحكمة الدستورية بشأن الطلب رقم (طن/08/2) لسنة (6) قضائية - جلسة 28 مارس 2012م - منشور في الجريدة الرسمية رقم (3046) - تاريخ 2012/4/5.

## الفرع الثالث

### لوائح الضبط

تعتبر هذه اللوائح من قبيل اللوائح المستقلة أيضاً، حيث لا تستند على قانون سابق. وتتضمن هذه اللوائح قواعد عامة ومجردة من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد، من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، وهي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة<sup>(38)</sup>.

ويمكن تعريف الضبط الإداري بأنه "مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية والتي من شأنها وضع قيود تحد من حريات الأفراد بقصد حماية النظام العام ضمن حدود النصوص التشريعية التي تنظم هذه الحقوق والحريات"<sup>(39)</sup>.

ومثال لوائح الضبط، اللوائح المنظمة للمرور، والمنظمة للمحال العامة، ومكافحة التلوث، ومراقبة الأغذية<sup>(40)</sup>. ويذهب البعض إلى وجود الضبط الإداري الخاص، والذي يستهدف غايات أخرى غير تلك المتعلقة بالضبط الإداري العام التقليدي، مثل القيود التي تُفرض على الأفراد لحماية الآثار أو تنظيم السياحة، وتجميل المدن<sup>(41)</sup>.

38- يُقصد بالأمن العام، بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام في الدولة، أن يطمئن الإنسان على حياته وماله وعرضه من خطر الاعتداءات والانتهاكات التي يمكن أن تقع عليه في الطرق والأماكن العامة، وكذلك يشمل مفهوم الأمن العام حماية حياة الأفراد وأموالهم من خطر الكوارث الطبيعية. أما الصحة العامة فإنه يتعين على السلطة الإدارية اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة للمحافظة على صحة المواطنين ووقايتهم من خطر الإصابة بالأمراض وانتشار الأوبئة، ومن هذه الإجراءات المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وضمان سلامة المواد الغذائية، ومكافحة الأوبئة والأمراض السارية، ونظافة الطرق العامة، والمسالك والمحلات العامة، وحماية صحة الأطفال وتطعيمهم باللقاحات اللازمة، وغيرها من تدابير المحافظة على الصحة العامة. أما السكينة العامة فتتحقق من خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون ومنع الضوضاء في الطرق والأماكن العامة والأحياء السكنية. ويقصد بالمحافظة على الآداب العامة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على القيم والأخلاق والتقاليد، لأنها قد تكون سبباً في اضطراب النظام العام. انظر أستاذي د. محمد عبدالله حمود الدليمي - مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول) - مطبوعات جامعة العلوم التطبيقية - 2007 - ص 126 وما بعدها.

39- انظر أستاذي د. محمد عبدالله حمود الدليمي - مرجع سابق - ص 123.

40- د. علي مجيد العكيلي - مرجع سابق - ص 70.

41- د. عاطف عبدالله المكاي - التفويض الإداري - مؤسسة طبية للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - القاهرة - 2015 - ص 170.

ويختص جلاله الملك في مملكة البحرين بإصدار هذه النوعية من اللوائح، ولا تصدر بأداة أدنى من المرسوم، ولا يجوز لرئيس الدولة أن يفوض غيره في إصدارها. ويُرجع الفقه ذلك إلى سببين: الأول هو كون هذه اللوائح من حيث الموضوع من قبيل القانون، والثاني لأنها تضع قيوداً على حقوق الأفراد وحررياتهم، وهو ما يستلزم إحاطة تقريرها بمجموعة من الضوابط التي تحول دون التعسف في استخدامها<sup>(42)</sup>.

وتعتبر لوائح الضبط من أخطر أنواع اللوائح، حيث تتضمن تقييداً لحرريات الأفراد، بالإضافة إلى تضمينها جزاءات لمن يخالف أحكامها، تكون على شكل غرامات مالية عادةً. وتتخذ هذه اللوائح عدة مظاهر في تقييدها لنشاط الأفراد، منها الحظر، والإذن المسبق، والإخطار، وتنظيم النشاط<sup>(43)</sup>.

ولما كان الدستور ذاته هو الذي حدد الأساس القانوني لحق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط، والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة، وتؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم، فإنها تكون كالقانون سواء بسواء. وتستطيع السلطة التنفيذية من خلال هذه اللوائح اختراق النطاق التشريعي للبرلمان، الأمر الذي تكون معه هذه اللوائح استثناء على مبدأ انفراد البرلمان بالوظيفة التشريعية، حيث إن المسائل التي تعالجها لوائح الضبط تدخل في نطاق اختصاص البرلمان التشريعي، وذلك لاتصالها

42- د. حازم صادق - مرجع سابق - ص 734.

43- يُقصد بالحظر كقيود من قيود ممارسة الحقوق والحرريات النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط معين، وهو من الأساليب الوقائية المانعة. ويجب أن يكون الحظر جزئياً ومؤقتاً، وذلك لأن الحظر المطلق الذي ينصب على نشاط جائر قانوناً أو على ممارسة إحدى الحريات العامة هو بمثابة إلغاء للحرية الفردية، الأمر الذي يجعله المشرع غير مشروع. ويُقصد بالإذن المسبق ضرورة الحصول على الترخيص المسبق من السلطة المختصة قبل ممارسة النشاط، وذلك لما قد يسببه من ضرر وتأثير على النظام العام. أما الإخطار فإن النشاط الفردي لا يكون محظوراً ولا يُشترط له الحصول على إذن من السلطة المختصة، ولكن يجب إخطار سلطة الضبط الإداري قبل ممارسته لكي تتمكن من مراقبة هذا النشاط واتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية النظام العام. أما تنظيم النشاط فإن الإدارة تضع القواعد العامة المجردة لتنظيم ممارسة النشاط الفردي في مجال معين، وترتب على مخالفة تلك القواعد جزاءات معينة، ومثال ذلك القواعد التي تحدد السرعة في الشوارع، والقواعد المنظمة لسير المركبات. راجع في أغراض ووسائل سلطات الضبط الإداري وحدوده، د. عاطف عبدالله الكاوي- المرجع السابق- ص 171 وما بعدها، د. محمد عبدالله حمود الدليمي - مرجع سابق - ص 130 وما بعدها.

المباشر بحقوق الأفراد وحررياتهم<sup>(44)</sup>.

لذلك فإنه يجب إحاطة لوائح الضبط بالضمانات اللازمة لعدم الخروج بها عن تحقيق غايات حفظ النظام العام، كما يجب أن يمارس القضاء دوره بفعالية في رقابة الدستورية والمشروعية تجاه هذه اللوائح. ومن ذلك نلاحظ تشابه لوائح الضبط مع اللوائح التفويضية من حيث اعتبارهما من قبيل الأعمال التشريعية، وأن الموضوعات التي ينظمها كل منهما تدخل في نطاق اختصاص القانون، ولاسيما لارتباط لوائح الضبط بحقوق الأفراد وحررياتهم.

وبالرغم من ذلك فقد نص الدستور على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط، ولكنه قيدها بعدم مخالفة القوانين. أما اللوائح التفويضية - كما بيّنا سابقاً - فيختص المشرع من حيث الأصل بتنظيم موضوعاتها، ولكنه رأى التنازل عن هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، والتي لها إصدار القوانين الجديدة أو تعديل النافذ منها، الأمر الذي يمكن لها مخالفة القوانين النافذة.

ولا يتم عرض لوائح الضبط على المشرع لإقرارها، بخلاف الحال بالنسبة إلى اللوائح التفويضية، والتي يجب عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها بحسب نصوص الدساتير المقارنة.

44- د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2010 - ص193.

## الفرع الرابع

### لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين)

تنص المادة (38) من دستور مملكة البحرين على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور.

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال كذلك ما كان لها من قوة القانون".

وتعتبر المراسيم بقوانين التي تصدر وفقاً للمادة (38) من الدستور، من قبيل لوائح الضرورة، حيث يجوز للسلطة التنفيذية -مثلة في جلالة الملك- فيما بين أدوار انعقاد مجلسي الشورى والنواب، أو بين الفصول التشريعية، أو في حالة حل مجلس النواب، إذا ما وُجدت حالة الضرورة أو الاستعجال، إصدار مراسيم لها قوة القانون، شريطة عدم مخالفتها لأحكام الدستور<sup>(45)</sup>. ويوقع المراسيم بقوانين إلى جانب جلالة الملك رئيس مجلس الوزراء<sup>(46)</sup>.

وتعتبر المراسيم بقوانين نافذة ومرتبة آثارها القانونية من تاريخ صدورها إلى حين عرضها على المجلسين. وحيث إنه قد يترتب على هذه المراسيم

45- انظر في المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا - تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية (المراسيم بقوانين - القوانين المؤقتة) - منشورات معهد البحرين للتنمية السياسية - 2008.

46- انظر في شأن التوقيع المجاور د. محمد سامر التركاوي - دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - 2017 - بيروت - ص255 وما بعدها.

بقوانين نشأة مراكز قانونية وحقوقاً مكتسبة للأفراد خلال تلك الفترة، وحماية لهذه الحقوق والمراكز في حالة عدم موافقة المجلسين على هذه المراسيم، فإن رفض المجلسين للمراسيم بقوانين، أو عدم عرضها عليهما في المواعيد المقررة، يكون أثره القانوني فورياً، ولا يطبق بأثر رجعي من تاريخ صدورهما، وهو ما يتفق مع كون أن هذه المراسيم تستمد قوتها من المادة (38) ذاتها، وبالتالي يكون زوالها من تاريخ رفضها، أو بعد مرور شهر من صدورهما دون عرضها على مجلسي الشورى والنواب إذا كانا قائمين، أو بعد شهر من أول اجتماع للمجلسين في حالة حل مجلس النواب وتوقف جلسات مجلس الشورى أو في حالة انتهاء الفصل التشريعي من دون العرض عليهما، حيث ينتهي الحق التشريعي الاستثنائي المقرر في هذه المادة، ويعود إلى المجلسين اختصاصهما الطبيعي<sup>(47)</sup>.

ويتمثل الأساس القانوني لإصدار السلطة التنفيذية للمراسيم بقوانين في نظرية الضرورة، حيث إنه وإن كان مبدأ الفصل بين السلطات يحظر على السلطة التنفيذية ممارسة الوظيفة التشريعية بدلاً عن السلطة التشريعية، فإن ضرورة اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير تستوجب منح السلطة التنفيذية سلطة مواجهة هذه الظروف في حالة غيبة البرلمان، ووفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في الدستور. ومن ذلك نرى أن لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) التي تصدر وفقاً للمادة (38) من الدستور تتفق مع اللوائح التفويضية، في كونها من اختصاص السلطة التشريعية، وأنها استثناء على الأصل العام من ممارسة المشرع لاختصاصاته بنفسه. بالإضافة إلى أن لوائح الضرورة واللوائح التفويضية تصدران بأداة (المرسوم بقانون)، حيث يحوزان القوة القانونية، وهو ما يترتب عليه إمكانية تعديل القوانين النافذة.

أما بشأن مواطن الاختلاف بين هذين النوعين من اللوائح، فإن لوائح الضرورة تصدر في حالة غيبة مجلسي الشورى والنواب، سواء فيما بين

47- المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين، بشأن تفسير المادة (38).

أدوار الانعقاد، أو بين الفصول التشريعية، أو في حالة حل مجلس النواب، وتوقف أعمال مجلس الشورى.

أما اللوائح التفويضية فتصدر في حالة انعقاد المجلسين، وقد يمتد صدورها إلى غيبتهما. بالإضافة إلى أن لوائح الضرورة تصدر بدون إذن المجلسين، ولكن يجب عرضها عليهما خلال شهر من تاريخ صدورها إذا كانا قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي.

أما اللوائح التفويضية فيجب أن تصدر بعد أخذ إذن مجلسي الشورى والنواب، عن طريق صدور قانون التفويض. ولم يلزم الدستور عرضها عليهما للإقرار، ولكن يجوز أن ينص قانون التفويض على ذلك.

## الفرع الخامس

### إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية

تنص الفقرة (ب) من المادة (36) من الدستور على أنه "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب في جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين".

وقد عرّف المرسوم بقانون رقم (32) لسنة 2002 بإصدار قانون قوة دفاع البحرين حالة السلامة الوطنية بأنها "الحالة التي تؤمن فيها السلامة العامة للمواطنين عند وقوع اضطراب يهدد الأمن والنظام العام أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء يهدد الصحة العامة".

وعرّف الحكم العرفي بأنه "حالة انتقال البلاد من السلم إلى التدابير الاستثنائية عند وقوع حرب أو عدوان مسلح على المملكة أو عند توقع خطر خارجي أو داخلي يهدد سلامة وأمن المملكة".

وأرى بأنه يمكن تعريف حالة الأحكام العرفية بأنها الوضع الميداني الذي يعلنه الملك بمرسوم لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في الحالات التي تهدد أمن وسلامة المملكة، ولا يكفي للسيطرة عليها استخدام ما ورد في القوانين العادية من إجراءات، وإنما يتطلب بشأنها اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية اللازمة من قبل السلطة التنفيذية.<sup>(48)</sup>

ونستخلص مما سبق أن حالة السلامة الوطنية تُجابه الظروف الطارئة التي تهدد سلامة المواطنين كالأضطرابات الأمنية التي تمس حقوق وحيات الأفراد، والكوارث العامة والأوبئة التي تصيب صحة الأفراد. أما الأحكام العرفية فتعلن في الحالات التي تتعرض فيها المملكة للخطر كحالات الحرب أو العدوان المسلح أو توقع حدوث أخطار خارجية أو داخلية تهدد أمن وسلامة المملكة في كيانها وسلطاتها العامة.

48- علي عبدالله العرادي - النظام القانوني لحالة الطوارئ (الأحكام العرفية) في مملكة البحرين - بحث مقدم لمقرر مناهج البحث في برنامج الماجستير - جامعة البحرين - 2010 - ص16.

ومن ذلك فإن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية تدخلان ضمن النظام الاستثنائي الذي وضعه المشرع الدستوري والقانوني لمواجهة ما قد يطرأ من ظروف استثنائية غير مألوفة في الأوضاع الطبيعية، عبر إعطاء السلطة التنفيذية سلطات خاصة تمكنها من مواجهة الأزمات والكوارث المختلفة، تحقيقاً لإعادة الأمور إلى مجراها الطبيعي<sup>(49)</sup>. حيث لا تستطيع الدولة مواجهة الظروف الاستثنائية بالقواعد القانونية العادية، بل إن التمسك بهذه القواعد قد يُشكل في بعض الأحيان تهديداً لوجود الدولة وسلامة أراضيها، وقد يؤدي إلى زوالها، لذا تُمنح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، من أجل حماية الدولة، والمحافظة على النظام، وضمان سير العمل في المرافق العامة<sup>(50)</sup>. ونصت المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 1981 بشأن الأحكام العرفية، على أنه "يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو في منطقة منها للخطر، أو بسبب وقوع حرب أو عدوان مسلح عليها أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو بسبب وقوع اضطرابات في الداخل أو في خارج الدولة ويكون من المحتمل أن تمتد إلى داخل الدولة أو أن تؤثر في أوضاعها الأمنية أو الاقتصادية، أو بسبب وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء.

كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة قوات قوة دفاع البحرين وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها، وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج دولة البحرين". وتذهب المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين إلى أنه لما كانت القاعدة الشرعية أن الضرورات تبيح المحظورات، وكانت سلامة الدولة فوق القانون، ونظراً إلى ما يمكن أن تتعرض له المملكة من ظروف طارئة تهدد سلامة البلاد، سواء أكانت هذه الظروف خارجية كالحرب

49- انظر في تفصيل ذلك، علي عبدالله العرادي - المرجع السابق - ص25.

50- أستاذي د. مروان محمد محروس المدرس - الاختصاصات التنفيذية للملك في دستور مملكة البحرين - مجلة الحقوق - جامعة البحرين - المجلد الرابع - العدد الثاني - يوليو 2007 - ص64.

أم داخلية كاضطراب الأمن العام أو حدوث فيضان أو وباء أو ما شابه ذلك، كان من الضروري منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية التي تكفل حماية الدولة وسلامتها في تلك الظروف.

ولما كانت هذه الظروف تتدرج من الضعف إلى القوة، وتختلف درجة خطورتها، فإنه رغبة في عدم المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم إلا بالقدر اللازم لمواجهتها، فرّق الدستور في المادة (36) بين حالتين: حالة السلامة الوطنية وحالة الأحكام العرفية، بحيث تختلف الوسائل التي تلجأ إليها الدولة في كل من الحالتين عن الأخرى.

ويكون إعلان حالة السلامة الوطنية للسيطرة على الأوضاع في البلاد عندما تتعرض لطارئ يهدد السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها، بما يتفق مع كونها تهدف إلى الحفاظ على حقوق المواطنين وسرعة السيطرة على الوضع القائم. ولا تعلن الأحكام العرفية إلا في الحالات التي تهدد أمن وسلامة المملكة، ولا يكفي للسيطرة عليها استخدام ما ورد في القوانين العادية من إجراءات، أو تلك التي يفرضها إعلان حالة السلامة الوطنية، وإنما يتطلب بشأنها اتخاذ الإجراءات والتدابير الاستثنائية اللازمة للقضاء على الفتنة والعدوان المسلح، وفرض الأمن للحفاظ على سلامة المملكة وقوة دفاع البحرين.

ويترتب على هذه التفرقة أن تكون الإجراءات اللازمة لإعادة السيطرة على الوضع القائم عند إعلان حالة السلامة الوطنية أقل حدة ومساساً بحقوق الأفراد وحررياتهم من تلك التي يتم اللجوء إليها في حالة إعلان الأحكام العرفية.

ولا تشارك السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بشأن حالتها السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا في حالة تمديد الإعلان، حيث اشترط الدستور موافقة المجلس الوطني على ذلك.

ولا يمنع بطبيعة الحال الملك من أخذ رأي مجلس النواب أو مجلس الشورى أو المجلسين معاً في أمر إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام

العرفية مقدماً إذا سمحت الظروف بذلك، وهو أمر متروك للملك من دون إلزامه به.<sup>(51)</sup>

وعند إعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية، فإن للملك أن يصدر بمرسوم ملكي أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة حتى لو خالفت هذه التعليمات القوانين المعمول بها. وفي هذا الشأن صدر المرسوم الملكي رقم (18) لسنة 2011 بإعلان حالة السلامة الوطنية، وقد تم تكليف معالي القائد العام لقوة دفاع البحرين بسلطة اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية اللازمة للمحافظة على سلامة الوطن والمواطنين على أن تنفذ هذه التدابير من قبل قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني وأية قوات أخرى إذا اقتضت الضرورة لذلك.

51- المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين 2002، بشأن تفسير المادة (36) من الدستور.

# المبحث الثاني: ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي

## المبحث الثاني: ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي

لما كان التفويض التشريعي يُمثل استثناء على الأصل العام بممارسة السلطة التشريعية وظيفتها بنفسها، فإن هذا الاستثناء يجب أن يلتزم بالقيود والضوابط التي رسمها الدستور دونما تجاوز. لذلك ومن استقراء النصوص الدستورية المقارنة، نستخلص الضوابط التي ينبغي على المشرع العادي (البرلمان)، والمشرع الفرعي (السلطة التنفيذية) مراعاتها، حتى تتفق ممارسة هذه الرخصة مع الشرعية الدستورية. وذلك من خلال بحث المطالب الآتية:

### المطلب الأول: أن يكون البرلمان قائماً وأن يصدر عنه قانون التفويض

يتطلب التفويض التشريعي، بحسب ما تنص عليه الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور البحريني، أن يصدر قانون التفويض من مجلسي الشورى والنواب. وذلك باعتبارهما صاحبي الاختصاص الأصيل في التشريع، ويعتبر هذا القانون بمثابة الإذن من البرلمان للسلطة التنفيذية، لممارسة الاختصاصات المفوضة.

وهو ما يجب أن تكون معه السلطة التشريعية أو البرلمان قائماً، أي خلال أدوار انعقاد البرلمان. وحيث إن الأصل هو ممارسة كل سلطة وظيفتها الدستورية مستقلة عن الأخرى، وعدم جواز تنازل أي سلطة عن اختصاصها، إلا أن الاعتبارات التي سبق بيانها قد تستدعي تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية. وهو ما لا يكون إلا بقيام البرلمان، وعدم غيبته.

وعلى ذلك فإنه لا يمكن صدور التفويض أثناء غيبة البرلمان، وهو ما يُميز اللوائح التفويضية عن لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) والتي تصدر في غيبة البرلمان وفق المادة (38) من الدستور البحريني. وبمجرد صدور قانون التفويض ينتقل الاختصاص بالتشريع في الموضوعات المحددة في قانون التفويض إلى السلطة التنفيذية. ويرى اتجاه في الفقه

أنه لا يستلزم الدستور بقاء البرلمان منعقدًا طوال مدة التفويض، حيث تستطيع السلطة التنفيذية القيام بتسوية المسائل المفضضة فيها، سواء استمر البرلمان في الانعقاد أو لا. وبالتالي فإن حل البرلمان أو انتهاء مدته التشريعية لا يؤدي إلى انتهاء الاختصاصات التفويضية للسلطة التنفيذية، إذ تبقى طوال مدة التفويض المحددة من البرلمان في قانون التفويض، أو أن يتم إلغاء التفويض بموجب قانون لاحق<sup>(52)</sup>.

واشترط الاتجاه الآخر من الفقه ألا تطول مدة التفويض عن مدة نيابة البرلمان الذي منح التفويض، لأن في ذلك اعتداء على سلطة البرلمان الجديد، لما يتعارض مع اشتراط ضرورة عرض اللوائح التفويضية على البرلمان لإقرارها والتصديق عليها. لأن مثل هذا الاشتراط يفترض لإعماله أن يكون البرلمان ذاته الذي منح التفويض لا يزال قائمًا، وبذلك فإن حل البرلمان أو انتهاء مدته التشريعية، يؤدي إلى انتهاء الاختصاصات التفويضية<sup>(53)</sup>.

واعتقد بأن الرأي الأول هو الأقرب إلى الصواب، حيث لا يشترط بقاء البرلمان قائمًا طوال مدة التفويض، فيجوز في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدته التشريعية، ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها المفضضة، ما دام كان ذلك أثناء مدة التفويض المنصوص عليها في القانون. وبالتالي فإن التفويض يبقى قائمًا إلى أن يتم انعقاد البرلمان الجديد، فيقرر الأخير إلغاء التفويض أو تعديله، أو يتم التفويض قائمًا حتى انقضاء مدته. مع الإشارة إلى أن اللوائح التفويضية سيتم عرضها على البرلمان الجديد بما له من ولاية تشريعية، فيقرر حينها ما يراه مناسبًا.

وتتباين دساتير الدول بشأن تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية، حيث كانت تصدر هذه اللوائح في مصر وفقًا لدستور 1971 من قبل رئيس الجمهورية من دون مشاركة أية جهة أخرى. وذلك

52- د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - مرجع سابق - ص255، د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص177.

53- د. حازم صادق - مرجع سابق - ص753، د. بشار عبدالهادي - مرجع سابق - ص138.

باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، وصاحب الاختصاص في إصدار لوائح الضرورة أو القرارات بقوانين. ولا يجوز بطبيعة الحال أن يُحدد قانون التفويض جهة أخرى لإصدار اللوائح التفويضية، غير رئيس الجمهورية، والذي نص على اختصاصه الدستور. كذلك فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض جهة أخرى في إصدار هذه اللوائح. وإلا عُدم ذلك عيباً دستورياً لمخالفته قواعد توزيع الاختصاص، إعمالاً لقاعدة عدم جواز تفويض التفويض.

أما في الجمهورية الفرنسية فقد نص المشرع الدستوري في المادة (38) من الدستور على اختصاص الحكومة بسلطة إصدار مراسيم التفويض، بناءً على طلبها وإذن البرلمان. الأمر الذي يكون معه الوزير الأول المختص بإدارة أعمال الحكومة، هو صاحب الاختصاص في إصدار مراسيم التفويض. ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (9) من الدستور، والذي يوقع الأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء طبقاً للمادة (13) من الدستور، يشارك الوزير الأول في السلطة اللائحية الاستثنائية. لذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطة إصدار اللوائح التفويضية بالاشتراك مع الحكومة<sup>(54)</sup>.

وفي مملكة البحرين، فإنه باستقراء النص الدستوري بشأن التفويض التشريعي، والذي ينص على أن "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه". نلاحظ أنه غفل عن تعيين الجهة التي يفوضها البرلمان لإصدار اللوائح التفويضية، وما إذا كانت هذه

54- د. رافع خضر صالح، وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الأول - السنة الخامسة - كلية القانون - جامعة بابل - نسخة إلكترونية.

الجهة هي جلاله الملك، أو مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء. حيث كان يجب على المشرع الدستوري أن يُحيط هذا الاختصاص الاستثنائي والخارج عن أصل الفصل بين السلطات واستقلاليتها بما يلزم من الأحكام الواضحة. وحيث إن جلاله الملك هو رأس الدولة، وباعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، ويتولى السلطة التشريعية إلى جانب مجلسي الشورى والنواب، وله حق اقتراح القوانين، كما أنه من يختص بإصدار المراسيم بقوانين في حالة غيبة المجلسين، ووجود ما يستدعي الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، لذلك فإنه يحكم اللزوم يضحى التفويض التشريعي لجلاله الملك من دون سواه<sup>(55)</sup>.

وحيث إن النص الدستوري لم يشترط أغلبية خاصة في التفويض التشريعي، لذلك فإن الأغلبية المطلوبة لإقرار قانون التفويض هي الأغلبية العادية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين، وهي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين. وذلك بخلاف ما ذهبت إليه بعض دساتير الدول، حيث نص الدستور المصري لعام 1971 في المادة (108) على اشتراط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب.

وكان يستحسن لو نص الدستور البحريني على ضرورة الحصول على أغلبية خاصة لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي؛ حيث لا يمكن مساواة قانون التفويض بالقوانين العادية التي يتولى المشرع تنظيم موضوعاتها بنفسه. ذلك أن قانون التفويض ينطوي على تنازل المشرع عن اختصاصه لصالح السلطة التنفيذية، وهو ما يتطلب إحاطته بالضمانات المناسبة، لعدم الخروج به عن تحقيق الغايات الضرورية والمقبولة.

وحيث إن النص الدستوري قد نص على أن يُمارس التفويض التشريعي وفقاً لقانون التفويض وشروطه، لذلك فإن لمجلسي الشورى والنواب عند مناقشة مشروع قانون التفويض التشريعي أن يضعوا الضوابط والشروط التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها عند إصدار المراسيم بقوانين

55- د. شعبان أحمد رمضان - مرجع سابق - ص274.

(اللوائح التفويضية). كأن يتم النص في قانون التفويض على المبادئ والأسس والأهداف التي يجب أن تلتزم بها المراسيم بقوانين الصادرة استناداً لقانون التفويض. أو يتم النص على أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار المراسيم بقوانين، أو وجوب عرضها على المجلسين خلال مدة محددة من تاريخ إصدارها، وتحديد الأثر المترتب على عدم التقيد بذلك، كإزالة ما لها من أثر قانوني عند عدم العرض.

ولا يقتصر حق طلب التفويض التشريعي على السلطة التنفيذية، عبر تقديم مشروع قانون التفويض إلى مجلسي الشورى والنواب، بل يستطيع أي عضو من أعضاء مجلسي الشورى والنواب، وفقاً لحق اقتراح القوانين<sup>(56)</sup>، أن يتقدم باقتراح بقانون التفويض التشريعي، بهدف تفويض السلطة التنفيذية لتنظيم بعض الموضوعات خلال فترة زمنية معينة<sup>(57)</sup>. ويخالف بعض الفقه هذا التوجه، حيث يقصر الحق في المبادرة بطلب التفويض إلى رئيس الدولة، باعتباره المسؤول الأول عن مواجهة الظروف الاستثنائية<sup>(58)</sup>.

وأرى أنه تجوز المبادرة بتقديم طلب التفويض التشريعي سواء من قبل السلطة التنفيذية، أو أي من أعضاء مجلسي الشورى والنواب، بما للمجلسين من اختصاص عام بالتشريع، وحق تقديم الاقتراحات بقوانين. وإن كان حق السلطة التنفيذية في طلب الحصول على إذن التفويض هو الأجدر والأولى بالرعاية، باعتبارها السلطة التي تُقدّر بدايةً مدى الحاجة الفعلية إلى التفويض، بالإضافة إلى ما يرتبه التفويض عليها من التزامات بإصدار اللوائح التفويضية.

56- تنص الفقرة (أ) من المادة (92) من الدستور البحريني على أنه "لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس الذي قدم فيه الاقتراح لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون وتقديمه إلى مجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها".

57- د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - مرجع سابق - ص246، د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص179.

58- د. محمود أبو السعود - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، مشار إليه عند د. أحمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2003 - ص241.

## المطلب الثاني

### تحديد موضوعات التفويض التشريعي والتزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور

أوجب الدستور البحريني أن يكون التفويض التشريعي محددًا بموضوع أو موضوعات بالذات. الأمر الذي يتعين معه تحديد موضوعات التفويض تحديدًا دقيقًا. فلا يجوز أن يكون التفويض عامًا أو مطلقًا، أو مبهمًا في موضوعاته، بل يجب النص على نطاق التفويض بصورة واضحة ومحددة، لا تحتل التفسير الواسع؛ حتى لا يُعد التعميم بمثابة تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي، إذ إن عدم تحديد موضوعات التفويض التشريعي على نحو واضح ودقيق يُعطي السلطة التنفيذية المبرر لتجاوز نطاق التفويض، ومن ثم إصدار ما تراه من مراسيم خارج إطار التفويض، الأمر الذي يُمثل اعتداء على اختصاص المشرع.

ويأتي التحديد الدقيق لموضوعات التفويض التشريعي باعتباره خروجًا عن الأصل العام في ممارسة المشرع لسلطته التشريعية بنفسه، لذلك فإن تنازله عن اختصاصه التشريعي يتطلب أن يكون جزئيًا لا مطلقًا أو مبهمًا. حتى لا يُعد التفويض تهاونًا من قبل السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها المسندة إليها. وإلى جانب تحديد نطاق التفويض فإن على المشرع أن يضع المبادئ والأسس التي يجب أن تقوم عليها اللوائح التفويضية، حتى لا تخرج السلطة التنفيذية عن الإطار المرسوم لها في التفويض.

حيث يجب على السلطة التنفيذية أن تلتزم بنطاق الموضوعات الممنوحة لها بموجب قانون التفويض، حتى تكون اللوائح الصادرة بناءً عليه مشروعة، فإذا خرجت عن نطاق ما هو ممنوح لها في قانون التفويض، فإن هذه اللوائح تضحى غير مشروعة ويمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري<sup>(59)</sup>.

59- رداة نورالدين - التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 - رسالة ماجستير -

ويتطلب تحديد موضوعات التفويض التشريعي تعيين الهدف أو الغاية المطلوب تحقيقها من هذا التفويض. حيث إن تحديد الهدف يجعل اللوائح التفويضية، التي تنازل المجلس عن اختصاصه بشأنها، متصلة اتصالاً مباشراً مع الحالة التي على أساسها طلبت السلطة التنفيذية التفويض.

وينتج عن ذلك تحديد لنطاق اختصاص السلطة التنفيذية، والحد من التوسع في استخدام رخصة التفويض التشريعي، عن طريق التفسير الواسع، وبالتالي مد السلطة التنفيذية يدها إلى موضوعات لم يقصد المشرع التخلي عنها. فإذا ما تم تحديد موضوعات التفويض التشريعي والغايات المراد تحقيقها أصبح تجاوزها انحرافاً بالسلطة، وبالتالي تسهيل الرقابة السياسية والقضائية على السلطة التنفيذية<sup>(60)</sup>.

وبذلك فإنه إذا لم يحدد قانون التفويض الموضوعات محل التفويض وقع باطلاً؛ لمخالفته صريح النص الدستوري، وهو ما ينطبق كذلك حال تجاوز المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) للموضوعات محل التفويض إلى أخرى لم يشملها قانون التفويض<sup>(61)</sup>.

ومن ناحية أخرى يجب على السلطة التنفيذية، في نطاق ممارستها اختصاصها الاستثنائي بإصدار اللوائح التفويضية، أن تلتزم بأحكام الدستور ومبادئه. حيث إن تنظيم الموضوعات الواردة في قانون التفويض يجب أن يكون في حدود ما رسمه المشرع الدستوري من ضوابط وقيود، بما له من سمو على جميع الأدوات القانونية في الدولة<sup>(62)</sup>، وحتى لا يصبح التفويض سلطة مطلقة في يد السلطة التنفيذية تمارسها كيفما شاءت. وقضت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن السلطة التشريعية إذ تفوض

جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة" - السنة الجامعية 2005 - ص37.

60- سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص112.

61- د. شعبان أحمد رمضان - مرجع سابق - ص276.

62- د. عبدالغني بسيوني عبدالله- القانون الدستوري (المبادئ العامة - الدستور اللبناني)- الدار الجامعية - 1987- ص176 وما بعدها.

رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصها بتنظيم موضوع معين تنظيمًا تشريعيًا، وإن جاز في الحدود وطبقًا للشروط التي بينها المادة (108) من الدستور، إلا أن هذا التفويض لا يجوز أن ينقل ولايتها التشريعية بأكملها، أو في جوانبها الأكثر أهمية إلى السلطة التنفيذية وإلا كان التفويض مخالفًا للدستور. كذلك فإن رئيس الجمهورية إذ ينظم المسائل التي فوض فيها على ضوء القواعد التي تحكمها وفقًا لقانون التفويض فذلك بصفة استثنائية باعتبار أن هذا الاختصاص ينصب على تقرير قواعد قانونية تسنها السلطة التشريعية أصلاً وفقاً للدستور، وهو ما يعني أن يتقيد رئيس الجمهورية - فيما فوض فيه - بالحدود الضيقة التي تفرضها الطبيعة الاستثنائية لاختصاص يتولاه عرضاً، وعند الضرورة في أعلى درجاتها ولمدة محددة وإلا كان مخالفًا للدستور<sup>(63)</sup>.

وأكدت المحكمة أن ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون يجب أن يتقيد في حدود محل التفويض، وإذا ما تجاوز هذا المحل، بالخروج عن نطاق الموضوعات المفوضة، فإن السلطة التنفيذية تكون مخالفة للدستور لافتئاتها على ولاية السلطة التشريعية<sup>(64)</sup>.

63- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (18) - لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1996/2/3.

64- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (25) - لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16.

## المطلب الثالث

### تحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي

نص الدستور البحريني على أن يُحدّد التفويض التشريعي بمدة معينة، وهو الأمر الذي درجت عليه دساتير الدول، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (38) من الدستور الفرنسي، والمادة (108) من دستور مصر لعام 1971. حيث لا يجوز أن يكون التفويض إلى ما لا نهاية، بل يجب أن يكون الإذن للسلطة التنفيذية بممارسة النشاط التشريعي لمدة محددة تقتضيها غايات التفويض.

ويجب تحديد المدة التي تُمارس فيها السلطة التنفيذية صلاحياتها بإصدار اللوائح التفويضية، استناداً إلى قانون التفويض، تحديداً واضحاً ودقيقاً. وذلك حتى لا تكون ممارسة الاختصاص الاستثنائي لأجل غير محدد، فيعتبر تنازلاً مطلقاً عن اختصاص التشريع من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، في الموضوعات المحددة في نطاق التفويض.

ولذلك فإن عدم تحديد مدة زمنية للتفويض التشريعي، في قانون التفويض، يجعله تحت حومة عدم الدستورية.

ولا يجوز للبرلمان أن يُطلق العنان للحكومة في تحديد مدة التفويض عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض، أو بانتهاء حدث معين، أو تنفيذ الحكومة لبرنامجها، وإنما يجب أن يكون تحديد مدة التفويض بفترة زمنية مؤرخة.

ويرى جانب من الفقه أن ربط مدة التفويض بأحداث معينة مثل انتهاء الحرب، أو ربطها بطريقتين وذلك بتحديد مدة زمنية ويحدث معين، أيهما أقرب، مثل نهاية السنة الحالية، أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب. يكون ذلك غير جائز من الناحية الدستورية، حيث ألزم المشرع الدستوري وضع قيد زمني لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من جانب السلطة التنفيذية. لذلك فإن الدستور حريص على تعيين مدة التفويض بوحدات زمنية معروفة ومحددة، حتى لا يتحول إلى تفويض

دائم. فلا يجوز ربط سريان التفويض بوقائع وأحداث لا يمكن التنبؤ بموعد انتهائها وقت التصريح بالتفويض<sup>(65)</sup>.

وبذلك فإن البرلمان يلتزم بتحديد مدتين في قانون التفويض الذي يصدره، يحدد في المدة الأولى الفترة التي تستطيع الحكومة خلالها إصدار اللوائح التفويضية، ويحدد في المدة الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة خلالها تقديم المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) إليه للتصديق عليها<sup>(66)</sup>.

وبشأن تضمين قانون التفويض مدة زمنية لممارسة الاختصاصات التفويضية، قررت المحكمة الدستورية العليا في مصر أن البيّن من نص المادة (108) من الدستور أن التفويض التشريعي الصادر عن مجلس الشعب لا يجوز أن يكون مطلقاً بل محددًا، وعلى الأخص من جهتين: أولاهما: أن التفويض لا يصدر إلا متعلقًا بتنظيم موضوع معين متضمنًا بيان الأسس التي يقوم عليها هذا التنظيم. ثانيهما: أن رئيس الجمهورية لا يمارس ما فوض فيه من اختصاص في شأن هذا الموضوع إلا خلال فترة زمنية لا يتعداها، يبينها قانون التفويض، فإذا خلا منها كان التفويض ممتدًا في الزمان إلى غير حد، متضمنًا إعراض السلطة التشريعية عن مباشرة ولايتها الأصلية، ناقلًا مسؤوليتها إلى السلطة التنفيذية ومخالفًا بالتالي للدستور، متى كان ما تقدم، وكان النص المطعون فيه لا يقيد رئيس الجمهورية - فيما فوض فيه - بزمن معين يكون ميعادًا موقوفًا محددًا سلفًا من قبل السلطة التشريعية فإن مباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص بتعديل الجدول المرافق لقانون الضريبة المطعون عليها لا يكون منحصرًا بين تاريخين بل متراميًا متحررًا من قيد الزمن وباطلاً<sup>(67)</sup>.

65- د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص468.

66- د. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد - الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية - مكتبة القانون والاقتصاد - الرياض - الطبعة الأولى - 2014 - ص36 وما بعدها، رداة نورالدين - مرجع سابق - ص37.

67- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (18) - لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1996/2/3 - شبكة قوانين الشرق.

ويرى الفقه أن للبرلمان أن يقرر بالأغلبية الخاصة المطلوبة للموافقة على قانون التفويض، وبواسطة قانون يصدره، إنهاء العمل بقانون التفويض الذي سبق أن أقره وذلك قبل انتهاء مدة التفويض. وينتهي التفويض أيضاً -بحسب رأي بعض الفقه- في حالة حل البرلمان، وذلك لأن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بتفويض من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل فإذا فقد الأصيل سلطته ترتب على ذلك أن يفقد الوكيل ماله من سلطات، وكذلك الأمر بالنسبة لتغيير رئيس الدولة، حيث تنتهي مدة التفويض في حالة تغيير شخص الرئيس<sup>(68)</sup>.

وذهب بعض الفقه إلى أنه يجب ألا تستغرق المدة الممنوحة لإصدار المراسيم التفويضية مدة المجلس المتبقية أو الفصل التشريعي كاملاً، أو تجاوزه، حيث إن الأولى تعتبر تخلياً وتخاذلاً عن أداء الوظيفة التشريعية، أما تحديد مدة تجاوز مدة الفصل التشريعي فإنه يمثل اعتداء من أعضاء المجلس الحالي على المجلس القادم<sup>(69)</sup>.

وبرر البعض اشتراط ألا تطول مدة التفويض عن مدة نيابة البرلمان الذي منح التفويض، لأن في ذلك اعتداء على سلطة البرلمان الجديد، بما يتعارض مع اشتراط ضرورة عرض اللوائح التفويضية على البرلمان لإقرارها والتصديق عليها. لأن مثل هذا الاشتراط يفترض لإعماله أن يكون البرلمان ذاته الذي منح التفويض لا يزال قائماً<sup>(70)</sup>.

وعند انتهاء المدة المنصوص عليها في قانون التفويض، فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار أية مراسيم بقوانين بشأن موضوعات التفويض، ولا يجوز لها تعديلها، بل ينتقل الاختصاص إلى صاحب الاختصاص

68- جابر سلام سليم أبو بليمة - الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة الأزهر - غزة - 2015 - ص39. د. رافع خضر صالح، وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الأول - السنة الخامسة - كلية القانون - جامعة بابل.

69- سالم محمد الكواري - مرجع سابق - ص111.

70- انظر في هذه الآراء المطلب الأول من هذا البحث، وانظر د. حازم صادق - مرجع سابق - ص753، د. أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص246.

الأصيل وهو البرلمان، والذي يملك حق الإلغاء أو التعديل، سواء بال حذف أو الإضافة.  
ولا ريب في أنه يجوز للبرلمان أن يمد المدة المحددة لممارسة التفويض التشريعي، حيث يجوز له إطالة المدة أو تجديدها، لا سيما إذا كانت المدة الأولى غير كافية لتحقيق النتيجة المطلوبة من ممارسة التفويض التشريعي.

## المطلب الرابع

### توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية

اشتترطت بعض الدساتير توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية لممارسة التفويض التشريعي، حيث يترك تقدير هذه الحالة للبرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ويكون هذا التقدير تحت رقابة القضاء الدستوري، باعتباره الحامي للشرعية الدستورية. وحيث إن البرلمان منعقد ويمارس دوره التشريعي، الأمر الذي كان يتعين معه أن يستأثر بالوظيفة التشريعية، من دون أن يتنازل عن جزء منها لسلطة أخرى؛ لذلك فإن توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية يكون مبرراً لهذا التفويض.

ويؤيد وفقاً لذلك بعض الفقه ضرورة توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بوصفه شرطاً من شروط التفويض التشريعي، باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في نطاق التفويض الممنوح لها لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية بمهمتها الأصلية في المجال التشريعي، الأمر الذي يستلزم قيام حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تتطلب تنازل المشرع عن جزء من اختصاصه الأصيل<sup>(71)</sup>.

ومن الدساتير التي اشتترطت توافر حالة الضرورة لإمكانية تفويض الاختصاص التشريعي، ما نص عليه الدستور المصري (الملغي) لعام 1956، حيث نص في مادته (136) على أنه "لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون". وهو ما استقرت عليه الدساتير المصرية حتى دستور عام 1971 الذي نص في مادته (108) على أنه "لرئيس الجمهورية

71- انظر سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص114، د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص185، د. رافع خضر صالح وهند كامل - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مرجع سابق، د. عيد قريطم - مرجع سابق - ص69.

عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب...". أما الدستور المصري الأخير لعام 2014 فكما بينا سابقاً قد خلا من أي نص ينظم مسألة التفويض التشريعي.

وحيث إن المشرع الدستوري المصري قد نص في دساتيره المتعاقبة حتى عام 1971 على توافر الضرورة والأحوال الاستثنائية كمبرر للتفويض التشريعي، فإن ذلك يثير التساؤل حول مدى وجود اختلاف بينهما. وفي هذا الشأن ذهب اتجاه في الفقه إلى أن المشرع الدستوري لم يقصد بالضرورة والظروف الاستثنائية معنيين مختلفين، وذلك لأنهما يجمعهما المضمون والجوهر نفسه، ولا قيام لحالة الضرورة ما لم تتوافر الظروف الاستثنائية، وبالتالي فإن الحرص من جانب المشرع على استعمال اصطلاح الضرورة والظروف الاستثنائية يمكن تفسيره برغبة المشرع في عدم إجازة التفويض التشريعي إلا عند قيام حالة ضرورة نتيجة لبعض الظروف الاستثنائية.

ويرى اتجاه آخر أن المشرع الدستوري حينما ضمن اصطلاح الضرورة والظروف الاستثنائية فإنه قصد من ذلك أن يتحرز مجلس الشعب في تحويل رئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التفويضية، أي أن التشدد لم يقصد منه الاكتفاء بتوافر الضرورة فقط، لأن المادة (147) من الدستور تتولى تنظيم لوائح الضرورة في حالة غيبة مجلس الشعب، لذلك لا يجوز التفويض إلا في ظروف تتوافر فيها الضرورة والظروف الاستثنائية معاً<sup>(72)</sup>.

ويرى البعض أن الضرورة المقصودة هنا هي الضرورة السياسية المرتبطة بالظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وتقتضي تفويض رئيس الدولة في إصدار قرارات لها قوة القانون، حماية لأمن الدولة وسلامتها، وبمفهوم المخالفة لا تبرر حالة الاستعجال أو الضرورات الفنية وحدها

72- انظر في هذه الآراء د. أحمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2003 - ص 232.

تفويض البرلمان لاختصاصاته لتمارسها بدلاً منه السلطة التنفيذية<sup>(73)</sup>. أما المشرع الدستوري الفرنسي، فإنه بحسب المادة (38) من الدستور، والتي سبق الإشارة إليها، لم تتطلب ضرورة توافر حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية لممارسة التفويض التشريعي، بل إن ممارسة هذه السلطة يكون من أجل تنفيذ برنامج عمل الحكومة، الأمر الذي يمكن معه التوسع في تقدير ما يتضمنه هذا البرنامج.

وبالتالي يرى جانب من الفقه الفرنسي أن التفويض التشريعي من أجل تنفيذ برنامج الحكومة قد يتم التوسع فيه، وبالتالي يجعل منه أسلوباً عادياً لمباشرة السلطة التشريعية. لذلك فإنه يجب للجوء الحكومة إلى التفويض التشريعي أن تتوافر مبررات قوية، تتمثل في وجود صعوبات أو أزمات خطيرة تمر بها الدولة، وتعرض تنفيذ برنامجها، ويصعب التغلب عليها بواسطة البرلمان وحده، نظراً إلى بقاء الإجراءات، والحاجة إلى الاستعجال في اتخاذ بعض الإجراءات، أو بسبب عدم الحصول على الأغلبية البرلمانية لأسباب سياسية<sup>(74)</sup>.

ولا شك في أن تقدير توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، يخضع بدايةً لتقدير صاحب طلب التفويض التشريعي، والمتمثل عادةً في رئيس الدولة، ويكون هذا التقدير تحت رقابة البرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل. فله أن يفضو وله أن يمتنع عن ذلك إذا ما رأى عدم توافر المبررات الكافية للموافقة على طلب التفويض. ويمارس القضاء الدستوري رقابته في هذا الشأن للتأكد من مدى توافر الشروط والضوابط الدستورية، ومن ضمنها إذا ما نص المشرع الدستوري على وجوب توافر حالة الضرورة للترخيص بمنح التفويض للسلطة التنفيذية. وإلى ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأن "الذساتير المصرية المتعاقبة بدءاً من دستور 1923 وانتهاءً إلى الدستور القائم تفصح جميعها

73- د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - مرجع سابق - ص248.

74- د. رافع خضر صالح، وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الأول - السنة الخامسة - كلية القانون - جامعة بابل.

عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها، أن توافر الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة<sup>(75)</sup>.

وكذلك قررت المحكمة أن "النهج الذي التزمته الدساتير المصرية على اختلافها - وعلى ضوء موجبات هذه الموازنة - هو تحويلها السلطة التنفيذية، وبناء على تفويض من السلطة التشريعية في أحوال بذاتها تفرضها الضرورة وبتمليها الأوضاع الاستثنائية، رخصة تشريعية في حدود ضيقة لا تتخلى السلطة التشريعية بموجبها عن ولايتها في مجال سن القوانين، ولا ينفلت بها زمام هذا الاختصاص من يدها، وإنما تتقيد ممارسة هذه الرخصة الاستثنائية بقيود وضوابط تكفل انحصارها في المجال المحدد لها وبما لا يخرجها عن الأغراض المقصودة منها باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في نطاق التفويض الممنوح لها لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، بما مؤداه أن القيود والضوابط التي أحاط الدستور بها مباشرة السلطة التنفيذية لهذه الرخصة الاستثنائية غايتها أن تظل الولاية التشريعية - وكمبدأ عام - في يد السلطة الأصلية التي أقامتها هيئة الناخبين لممارستها، وأن يكون مرد الأمر دائماً إلى الشروط التي فرضها الدستور لجواز التفويض في بعض مظاهر هذه الولاية سواء تعلق الأمر بمناسبة التفويض، أو بمحله، أو بمدته، أو الرقابة على كيفية تنفيذه، وتوافر هذه الشروط مجتمعة هو مناط مباشرة السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص الاستثنائي، وإليها تمتد الرقابة التي تباشرها هذه

75- حكم صادر في 6 يناير 2001، بدون تحديد رقم الدعوى، مشار إليه عند د. رافع خضر صالح وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مرجع سابق.

المحكمة على دستورية القوانين واللوائح للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها، ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية -وهي من طبيعة استثنائية- إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها<sup>(76)</sup>.

أما المشرع الدستوري البحريني فلم ينص على حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية أو حتى حالة الاستعجال، كتبرير لتشريع قانون التفويض التشريعي، الأمر الذي تكون معه لمجلسي الشورى والنواب السلطة التقديرية الواسعة للنظر في قانون التفويض التشريعي، وتقدير مدى الحاجة إلى إقراره، وفقاً لما تقتضيه ظروف الحال، والمبادئ والأسس التي يقوم عليها.

وفي هذا الشأن يرى البعض أن إحالة المشرع الدستوري البحريني أمر التفويض إلى قانون التفويض وشروطه يضع الأمر بيد مجلسي الشورى والنواب، للنظر في المبرر الذي على أساسه يتم التنازل عن الاختصاص، ويرى أنه من غير المنطقي أن يكون المشرع قد رجح أن يكون طلب التفويض من دون ضرورة أو حالة استثنائية طارئة تستلزمه. لذلك فإنه على المشرع وهو يناقش قانون التفويض أن يقدر مدى ملاءمة أو عدم ملاءمة الظروف التي اقتضت التنازل عن الاختصاص، فإذا تبين أن الظروف الاستثنائية حالة، وتستدعي أن تُواجه بالسرعة اللازمة، وأن التقصير في ذلك يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام والقوانين، ويمس كيان الدولة، فإنه على المشرع الاستجابة للطلب مُقدراً تلك الظروف المُجئّة حق قدرها. ويرجع تقدير الضرورة والظروف الاستثنائية إلى السلطة التنفيذية، ويخضع لرقابة المشرع<sup>(77)</sup>.

76- حكم المحكمة الدستورية العليا - الطعن رقم (25) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16.

77- سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص114.

## المطلب الخامس

### العرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية

اشترط المشرع الدستوري الفرنسي وجوب عرض المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) على البرلمان خلال المدة التي حددها قانون التفويض؛ من أجل التصديق عليها بشكل صريح. وعند عدم العرض خلال المدة المحددة، يزول ما كان لها من قوة القانون، وتعتبر لاجية. وأثر الإلغاء هذا يمتد إلى المستقبل، من دون أن يكون له أثر رجعي. وإذا عُرِضت المراسيم التفويضية على البرلمان ولم يقرها فإنها تفقد قوتها القانونية بالنسبة إلى المستقبل، من دون أن يؤثر على ما سبق ترتيبه من أوضاع قانونية.

وسواء أكان الإلغاء بسبب عدم العرض أو بسبب إقرار البرلمان للوائح التفويضية، فإنه لا يكون له الأثر الرجعي، وأساس ذلك هو عدم الإضرار بالمصلحة العامة، وبحقوق الغير التي تم اكتسابها في ظل تلك اللوائح<sup>(78)</sup>، بالإضافة إلى أن أعمال الأثر الرجعي يتطلب وجود نص صريح بذلك.

واشترط الدستور المصري لعام 1971 عرض القرارات التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تُعرض أو عُرِضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

ويتطلب عرض هذه القرارات على البرلمان أن يكون هذا المجلس قائماً، أما إذا ما انتهت مدة التفويض ولم يكن المجلس موجوداً فيجب عرض هذه القرارات على المجلس الجديد في أول اجتماع له<sup>(79)</sup>.

أما الدستور البحريني فلم تنص الفقرة (أ) من المادة (32) منه على وجوب عرض المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) على مجلسي الشورى والنواب بعد انتهاء مدة التفويض. وكان يتعين على المشرع الدستوري البحريني أن يسلك منهج الدساتير المقارنة بشأن النص على وجوب

78- د. بشار جميل يوسف عبدالهادي - مرجع سابق - ص137.

79- د. رافع خضر صالح وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مرجع سابق.

عرض اللوائح التفويضية على المجلسين بعد انتهاء مدة التفويض، للبت فيها بالإقرار أو الرفض. ولكن في ظل عدم وجود هذا النص صراحةً، نص الدستور على أن التفويض التشريعي يُمارس وفق قانون التفويض وشروطه، الأمر الذي يعني إمكانية أن ينص قانون التفويض على وجوب عرض اللوائح التفويضية على مجلسي الشورى والنواب لإقرارها خلال المدة التي ينص عليها، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون. وإذا ما نص قانون التفويض على وجوب عرض اللوائح التفويضية على المجلسين فإنه يجب أن يُحدد موعد هذا العرض، وما إذا كان في نهاية مدة التفويض، أو في أول اجتماع بعد انتهاء المدة، أو في الموعد الذي يراه مناسباً. ويجب على السلطة التنفيذية أن تبادر إلى عرض اللوائح التفويضية في الوقت المحدد. ويرتب المشرع على عدم العرض الآثار القانونية بزوال ما كان لهذه اللوائح من أثر قانوني وذلك بالنسبة للمستقبل.

وتكمن أهمية العرض في تأكيد رقابة مجلسي الشورى والنواب لأداء السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالرخصة المفوضة لها. ولا يمكن أن يتم العرض الحقيقي إلا بتحقيق الغاية منه، والتي تتمثل في أن تلتزم السلطة التنفيذية بإيداع ما قامت به من عمل نتيجة لقانون التفويض، وأن تتم مناقشة هذه الأعمال من قبل السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وفي ضوء هذه المناقشة يتم التصويت بالموافقة على هذه اللوائح متى ما التزمت بالضوابط التي حددها قانون التفويض، وبالتالي التصديق على ما قامت به السلطة التنفيذية من أعمال أو عدم الموافقة على اللوائح التفويضية، ووقف آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل، ما لم يكن القضاء قد سبق في التصدي بالإلغاء عند عرضها عليه، وسواء أكان ذلك القضاء هو القضاء الدستوري لاختصاصه بنظر مدى دستورية اللوائح، أو القضاء الإداري في معرض نظره لمدى مشروعية هذه اللوائح<sup>(80)</sup>.

80- سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص 116 وما بعدها.

ويُثار التساؤل بشأن صمت البرلمان عن اتخاذ قرار الموافقة أو الرفض على المراسيم التفويضية إذا ما تم عرضها عليه. وحول ذلك يرى البعض أن صمت البرلمان عن اتخاذ القرار يسري عليه القواعد المقررة لحالة عدم عرضها على البرلمان، وبالتالي يزول ما كان لها من قوة القانون. ويرى البعض الآخر، الذي نؤيده، أنه في هذه الحالة تظل المراسيم التفويضية قائمة، وذلك لأن النص الدستوري يُزيل عن هذه المراسيم بقوانين ما كان لها من قوة القانون في حالتين لا ثالث لهما، الأولى ألا تُعرض على المجلس، والثانية أن يرفض المجلس الموافقة عليها، وفي غير هاتين الحالتين فإنها تظل محتفظة بما كان لها من قوة القانون<sup>(81)</sup>.

ويُمارس البرلمان رقابته على اللوائح التفويضية عند عرضها عليه للتصديق، فله أن يُوافق عليها أو يرفضها. ولكن هل يجوز للبرلمان تعديل اللوائح التفويضية؟ في هذا الشأن أجابت المادة (174) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على هذا التساؤل، حيث نصت على أنه "لا يجوز التقدم بأية اقتراحات بالتعديل في نصوص أي قرار بقانون صادر طبقاً لأحكام أي من المادتين (74)، (108) من الدستور. وإذا قرر المجلس الاعتراض على القرار بقانون أبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الاعتراض مشفوعاً ببيان عن الإجراءات التي اتبعت، والآراء التي أبديت، والأسباب التي بني عليها قرار المجلس بالاعتراض". ووفقاً لهذا النص، لا يجوز لأعضاء البرلمان التقدم بأية اقتراحات من شأنها التعديل على القرارات بقوانين الصادرة بناءً على التفويض التشريعي. وأن كل ما يملكه البرلمان هو الموافقة أو الرفض فقط، من دون سلطة التعديل.

81- انظر بشأن هذه الآراء د. حازم صادق- مرجع سابق- ص758 وما بعدها، د. أحمد سلامة بدر- مرجع سابق- ص253 وما بعدها.

## المبحث الثالث

### موقف دساتير الدول المقارنة من تفويض الاختصاص التشريعي

## المبحث الثالث

### موقف دساتير الدول المقارنة من تفويض الاختصاص التشريعي

لما كانت الفقرة (أ) من المادة (32) من دستور مملكة البحرين تنص على أنه "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه"، فإن دستور المملكة قد رخص باستعمال التفويض التشريعي كرخصة استثنائية لتنازل المشرع عن جزء من اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية.

وقد وضع المشرع الدستوري بعض الضوابط الدستورية لهذه الرخصة، وهي أن يكون التفويض محددًا بفترة زمنية معينة، وأن يتم تحديد موضوعه أو موضوعاته بالذات، وأن تكون ممارسة التفويض التشريعي وفقاً لقانون التفويض وشروطه.

الأمر الذي يكون معه المشرع الدستوري قد وضع الضوابط العامة لممارسة التفويض التشريعي، وأحال إلى قانون التفويض لوضع ما يراه المشرع من مبادئ وأسس وشروط خاصة بكيفية ممارسة هذه الرخصة. وهو ما بحثناه في معرض تناول ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي.

وللإحاطة بموقف الدساتير المقارنة بشأن موضوع البحث، سنتناول في هذا المبحث موقف كل من الدستور الكويتي، والدستور المصري، والدستور الفرنسي، والدستور الإنجليزي، والدستور الأمريكي، من تفويض الاختصاص التشريعي، وذلك في خمسة مطالب، وسنكتفي في المطلب السادس باستعراض نصوص دساتير بعض الدول الأخرى بشأن تفويض الاختصاص التشريعي، وذلك على النحو الآتي:

## المطلب الأول

### موقف الدستور الكويتي من التفويض التشريعي

تنص المادة (50) من دستور دولة الكويت لسنة 1962 على أنه "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

ووفقاً لصريح هذا النص، لا يجوز لأي سلطة التنازل عن بعض اختصاصاتها لسلطة أخرى، وهو ما يعني عدم جواز تفويض الاختصاص التشريعي.

ولكن مقابل صراحة النص الدستوري، جاءت المذكرة التفسيرية للدستور في معرض تفسيرها لنص المادة (50) بأنه "قررت هذه المادة صراحة مبدأ الفصل بين السلطات" بدلاً من تقريره دلالة من واقع الأحكام الخاصة بالسلطات العامة، وذلك دفعاً لكل خلاف أو جدل حول هذا المبدأ.

وقد حظرت المادة نزول أي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور، والمقصود بصفة خاصة هو منع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية، بمعنى عدم جواز التنازل عن فئة من الأمور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات، مما يسمى تفويضاً بالسلطة، ولكن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزم بها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض نص هذه المادة مع "قوانين السلطة التامة" حيث تقتضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر هام معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو

اقتصادية أو عسكرية مثلاً.

وحكمة الحظر المنصوص عليه في هذه المادة هي الرغبة في مقاومة ما لوحظ من ميل المجالس التشريعية أحياناً إلى ترك مهمة التشريع في عدد متزايد من الأمور للسلطة التنفيذية مما يمس جوهر الشعبية في أخص شيء وأقربه لصميم السيادة والتشريع.

وعلى الرغم من وجود تناقض واضح بين النص الدستوري الكويتي، وما جاءت به المذكرة التفسيرية، فإن التفويض التشريعي يكون جائزاً على اعتبار أن المذكرة التفسيرية تحوز القوة الملزمة، وتعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور الكويتي.

واستناداً إلى ذلك أصدر مجلس الأمة الكويتي بعض قوانين التفويض، التي تجيز للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية، ومن ذلك صدور القانون (23) لسنة 1967 بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة، والذي نص في ديباجته على أنه "ونظراً لأن الظروف الاستثنائية الحرجة التي تجتازها البلاد والأمة العربية عامة لمواجهة الاعتداء الغاشم على الوطن العربي تقتضي اتخاذ تدابير تشريعية لا تحتمل التأخير فيما يتعلق ببعض الشؤون ذات الصلة بالموقف الراهن".

ونصت مادته الأولى على أن "تفوض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور وذلك في الشؤون التالية:

1- شؤون الدفاع والتدابير المتعلقة بمصانع العدو ومن يؤازره.

2- حفظ الأمن والنظام العام.

3- الشؤون الخاصة بالائتمان".

ونصت المادة الثانية على أن "يعمل بهذا التفويض لمدة أقصاها ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ اليوم 5-6-1967م، ويجوز تجديدها لمدة ثلاثة أشهر أخرى بناء على قرار يصدر من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم".

كما نصت المادة الثالثة على أن "تعرض المراسيم بقوانين المشار إليها على مجلس الأمة قبل نهاية الثلاثة الأشهر الأولى أو الممتدة بخمسة عشر يوماً على الأقل. فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس يزول ما كان لها من قوة القانون من تاريخ قرار المجلس إلا إذا رأى في كلتا الحالتين تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

ونلاحظ أن قانون التفويض الذي أصدره مجلس الأمة قد تضمن عدداً من الضوابط التي يجب أن تلتزم بها السلطة التنفيذية في إطار ممارستها للاختصاصات المفوضة، وهي تحديد الموضوعات التي تدخل ضمن نطاق التفويض التشريعي، وعدم مخالفة التنظيم لأحكام الدستور، وتحديد مدة التفويض بفترة زمنية محددة، وضرورة عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة قبل انتهاء مدة التفويض لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

وكذلك صدر القانون رقم (38) لسنة 1967 في شأن التفويض التشريعي الصادر للسلطة التنفيذية. والذي نص في مادته الأولى على أن "يستمر العمل بالتفويض الوارد في القانون رقم (23) لسنة 1967م آنف الذكر لمدة أقصاها ستة أشهر اعتباراً من تاريخ اليوم الخامس من يونيو سنة 1967م، ويجوز تمديدتها لمدة أخرى بناء على قرار يصدر من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم".

ونصت المادة الثانية على أن "تعرض المراسيم بقوانين التي تصدر بموجب هذا التفويض على مجلس الأمة في نهاية الستة أشهر المشار إليها في المادة السابقة على الأكثر أو في نهاية أية فترة أخرى ممتدة بالنسبة لما يصدر منها في تلك الفترة.

فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس فيزول ما كان لها من قوة القانون من تاريخ قرار المجلس، إلا إذا رأى في كلتا الحالتين تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

## المطلب الثاني

### موقف الدستور المصري من التفويض التشريعي

استجابة لأهمية التفويض التشريعي، ورعايةً للمبررات التي تستدعي العمل به، جاءت دساتير الدول بمكنة تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية. ومن ذلك ما نصت عليه دساتير مصر المتعاقبة منذ دستور سنة 1956، حيث نص في مادته (136) على أنه "لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية، بناء على تفويض من مجلس الأمة، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها". كذلك تضمنت المادة (120) من دستور عام 1964 ذات الحكم والنص.

وجاء الدستور المصري لعام 1971 بذات الحكم، حيث نص في مادته (108) على أنه "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون".

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن الدساتير المصرية جميعاً، كان عليها أن توازن ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من توكيل كل منها لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً، بضرورة الترخيص للسلطة التنفيذية -ممثلة في رئيس الجمهورية- في أن يمارس عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية جانباً من الوظيفة التشريعية تمكيناً لها من تنظيم مسائل بعينها تكون أقدر على مواجهتها بتدابير تقتضيها المرونة طوراً، والسرعة والسرية والحسم

طوراً آخر. ولقد كان النهج الذي التزمته الدساتير المصرية على اختلافها - وعلى ضوء موجبات هذه الموازنة - هو تخويلها السلطة التنفيذية - وبناء على تفويض من السلطة التشريعية في أحوال بذاتها تفرضها الضرورة وتمليها الأوضاع الاستثنائية - رخصة تشريعية في حدود ضيقة لا تتخلى السلطة التشريعية بموجبها عن ولايتها في مجال سن القوانين، ولا ينفلت بها زمام هذا الاختصاص من يدها، إنما تتقيد ممارسة هذه الرخصة الاستثنائية بقيود وضوابط تكفل انحصارها في المجال المحدد لها، وبما لا يخرجها عن الأغراض المقصودة منها باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في نطاق التفويض الممنوح لها لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي<sup>(82)</sup>.

واستناداً للنص الدستوري، صدرت عدة قوانين من مجلس الشعب المصري، لتفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات بقوانين، منها القانون رقم (6) لسنة 1973 بشأن تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بشأن ميزانية الحرب، والذي نص في مادته الأولى على أن "يفوض رئيس الجمهورية - وفقاً لما تقتضيه الظروف الاستثنائية لمتطلبات وأعباء المعركة - في إصدار قرارات لها قوة القانون بنقل أية مبالغ من أي باب من أبواب الموازنة العامة للدولة، وموازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات وموازنة الخزنة العامة إلى موازنة صندوق الطوارئ، مع ما يترتب على ذلك من تعديلات في استخدامات وإيرادات تلك الموازنات". ونصت المادة الثانية على أن "يفوض رئيس الجمهورية، في حالة نشوب القتال، في إصدار قرارات لها قوة القانون بفرض أو زيادة الضرائب والرسوم لدعم الجهود الحربية. ويجب عرضها على المجلس في دورته القادمة فور نفاذها وإلا فني أول

82- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (25) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16 - شبكة قوانين الشرق.

اجتماع لأول دور لانعقاده، فإذا لم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون وبقيت نافذة بالنسبة للمدة السابقة“.

ونصت المادة الثالثة على أن ”تسري أحكام هذا القانون حتى نهاية السنة المالية الحالية أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب. ومع مراعاة ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة السابقة، تعرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية وفقاً لأحكامه على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض“.

كذلك وقد صدر القانون رقم (72) لسنة 1976 بشأن تفويض رئيس الجمهورية بإصدار قرارات لها قوة القانون في شأن عقد القروض وإبرام المعاهدات ذات الصلة بالشؤون الاقتصادية، حيث نص في مادته الأولى على أن ”يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن عقد القروض والتصديق على المعاهدات ذات الصلة بالشؤون الاقتصادية، وذلك لمدة أربعة أشهر تبدأ من تاريخ العمل بهذا القانون“.

وصدر أيضاً القانون رقم (49) لسنة 1974 بشأن تفويض رئيس الجمهورية لمدة سنتين في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي اللازمة لإقامة صناعة حربية متطورة وقادرة على تغطية احتياجات القوات المسلحة. والذي نص في مادته (1) على أنه ”يفوض رئيس الجمهورية، لمدة سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون، في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي اللازمة لإقامة صناعة حربية متطورة وقادرة على تغطية احتياجات القوات المسلحة“.

ولا تخضع هذه المشروعات لأحكام القوانين المنظمة لاستثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة، ويفوض رئيس الجمهورية خلال هذه المدة في إصدار قرارات لها قوة القانون بالأحكام الخاصة بكل من هذه المشروعات. وتعرض هذه الاتفاقيات والقرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض“.

أصدر مجلس الشعب كذلك القانون رقم (103) لسنة 1980 بشأن تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن تأمين اقتصاديات البلاد. وتنص مادته (1) على أنه "يفوض رئيس الجمهورية -في سبيل تأمين اقتصاديات البلاد- في إصدار قرارات لها قوة القانون في شأن المسائل الاقتصادية والنقدية والمالية المتعلقة بنشاط جامعة الدول العربية والمنظمات والاتحادات العربية الأخرى وما ينبثق عنها من مؤسسات ومكاتب وكذلك الهيئات والمؤسسات والشركات والمشروعات وغيرها التي تملكها أو تساهم فيها أي من الدول المنضمة لقرارات مؤتمر الرافض ببغداد، وذلك لمدة سنة تبدأ من تاريخ العمل بهذا القانون".

وخلا الدستور المصري لعام 2014م من أي حكم ينظم موضوع التفويض التشريعي. وهو ما يدل على تراجع المشرع الدستوري عن إقرار هذه الرخصة للبرلمان، وبالتالي فإنه لا يجوز للمشرع التنازل عن جزء من اختصاصه التشريعي لرئيس الجمهورية، مراعاةً لمبدأي الفصل بين السلطات والانفراد التشريعي.

وفي هذا الشأن يذهب جانب من الفقه إلى أنه في حالة سكوت الدستور عن إجازة أو منع التفويض التشريعي كما هو الحال في الدستور المصري لعام 2014، والدستور السوري، والدستور الأردني، فإنه يمتنع على السلطة التشريعية تفويض أي من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية، استناداً إلى القاعدة التي تقضي بأن تُمارس كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاصاتها بنفسها ولا تُفوض فيها غيرها. ويُعلل هذا الجانب من الفقه رأيه بالقول بأن التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة في حد ذاتها، وتؤدي إلى مد نفوذ السلطة التنفيذية أكثر مما يجب، كما أنها تؤدي إلى خلل وتضارب في الاختصاصات بين السلطات ذاتها، الأمر الذي يستوجب عدم إجازة التفويض التشريعي في حال سكوت الدستور عن منعه أو إجازته<sup>(83)</sup>.

83- د. عيد قريطم - مرجع سابق - ص68.

## المطلب الثالث

### موقف الدستور الفرنسي من التفويض التشريعي

كان للظروف التاريخية التي مرت بها الجمهورية الفرنسية، وما اعتنقته الثورة الفرنسية من مبادئ، لا سيما ما يتعلق بالفصل الجامد بين السلطات، كان لذلك الأثر الكبير في موقف دساتير الدولة المتعاقبة بشأن تفويض الاختصاص التشريعي، حيث لا تتضمن هذه الدساتير نصوصاً تُجيز ذلك. بل كانت تنص على اختصاص البرلمان بممارسة وظيفته التشريعية باعتباره المُعبر الحقيقي عن إرادة الأمة مصدر السلطات جميعاً. واستمر هذا الوضع الدستوري إلى حين صدور دستور الجمهورية الرابعة عام 1946م، والذي قرر على نحو صريح حظر التفويض في الاختصاص التشريعي<sup>(84)</sup>.

أما دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958م، فقد نص في مادته (38) على أنه "يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ -بموجب مراسيم خلال مدة محددة- تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها. وتُتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة، وتكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يُعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض. ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح.

بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً إلا بمقتضى قانون في المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاص القانون"<sup>(85)</sup>.

ويقصد ببرنامج الحكومة، بحسب ما ذهب إليه المجلس الدستوري

84- انظر في تفاصيل ذلك د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص383 وما بعدها، أحمد موسى محمود أبو جلمبو- تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني - رسالة ماجستير- الجامعة الإسلامية - غزة - 2016 - ص117.

85- المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958 - نسخة مترجمة إلى اللغة العربية - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري [www.conseil-constitutionnel.com](http://www.conseil-constitutionnel.com). -

الفرنسي، برنامجها العام الذي حازت بموجبه على ثقة الجمعية الوطنية عملاً بنص الفقرة الأولى من المادة (49) من الدستور، إلى جانب ما يتصل بهذا البرنامج من مسائل تكون الحكومة في حاجة لكي تنظمها إلى اتخاذ تدابير مما يدخل في نطاق المجال التشريعي. وذلك دونما يتم تنظيمه بأسلوب القوانين الأساسية، والتي لا يجوز التفويض بشأنها، حيث تتطلب إجراءات خاصة لإقرارها<sup>(86)</sup>.

ويتضح من النص الدستوري الفرنسي أن الحكومة الممثلة في مجلس الوزراء هي الجهة التي تتولى تقديم طلب التفويض إلى البرلمان، وفقاً لما تقدره من حاجة. ويخضع تقدير هذا الطلب والبت فيه لموافقة البرلمان وحده باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع. ولم يتطلب النص الدستوري الفرنسي الحصول على أغلبية خاصة للموافقة على طلب التفويض، الأمر الذي يعني الاكتفاء بالحصول على الأغلبية العادية للإذن للحكومة بإصدار مراسيم تفوضية خلال مدة معينة يتم النص عليها في قانون التفويض الصادر عن البرلمان؛ من أجل مساعدة الحكومة على تنفيذ برنامجها.

ونلاحظ أن النص الدستوري الفرنسي قد وضع العديد من الضوابط بشأن التفويض التشريعي، فإلى جانب اختصاص الحكومة بتقديم طلب التفويض، من أجل تنفيذ برنامجها، فإن مجلس الوزراء ذاته هو من يصدر المراسيم بقوانين التفوضية، ولا يكون ذلك إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

واستبعد المجلس الدستوري الفرنسي من نطاق التفويض التشريعي فكرة القوانين الأساسية، ومن ثم فإنه لا يجوز أن يصدر بتنظيمها تفويض تشريعي. وبذلك فإن الحقوق والحريات من المسائل التي لا يمتد إليها التفويض<sup>(87)</sup> وذلك على اعتبار أن القوانين الأساسية تتعلق

86- د. عماد محمد أبو حليمة - الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2015 - ص 126 وما بعدها.

87- د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص 195.

بموضوعات دستورية وتكمل نصوص الدستور، وتصدر بناء على إحالة من المشرع الدستوري، ووفقاً لإجراءات وأوضاع خاصة لدى مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها، وفحص دستوريته، تختلف عن إجراءات وأوضاع القوانين العادية، وهي تحتل مرتبة وسطى بين القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية وتلك الواردة في القوانين العادية<sup>(88)</sup>.

وبشأن نفاذ المراسيم بقوانين الصادرة استناداً إلى قانون التفويض، فإنها تكون سارية بمجرد نشرها. واشترط المشرع الدستوري عرض المراسيم بقوانين على البرلمان خلال المدة التي حددها قانون التفويض؛ من أجل التصديق عليها بشكل صريح. وعند عدم العرض خلال المدة المحددة تزول آثارها القانونية. وأضاف المشرع الدستوري الفرنسي أنه بعد انتهاء المدة المحددة للتفويض التشريعي لا يجوز للحكومة تعديل ما أصدرته من مراسيم بموجب قانون التفويض، بل يكون ذلك من اختصاص المشرع العادي، على صورة قوانين، ما دامت تدخل ضمن نطاق الاختصاص القانوني للبرلمان.

ومن قوانين التفويض التي صدرت في فرنسا، القانون رقم 12/26 لسنة 1961، الذي منح الحكومة سلطة اتخاذ الإجراءات التي تدخل في نطاق القانون وتتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين المدنيين والعسكريين والمبادئ الجوهرية المتعلقة بحق العمل والضمان الاجتماعي<sup>(89)</sup>، والقانون رقم 22 لسنة 1967 والخاص بتفويض الحكومة لمدة أربعة أشهر في أن تتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة المشاكل الناجمة عن تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، والقانون رقم 14 لسنة 1976 الخاص بتفويض الحكومة سلطة تنظيم ضرائب الشركات<sup>(90)</sup>.

88- د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص410.

89- د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص179.

90- د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص426.

## المطلب الرابع

### الموقف من اللوائح التفويضية في النظام الإنجليزي

من المعروف أن الدستور الإنجليزي هو دستور عرفي غير مكتوب، لذلك لا يوجد نص محدد يتولى تنظيم التفويض التشريعي بالمفهوم الوارد في دساتير الدول المقارنة، كالدستور الفرنسي، أو المصري لعام 1971، أو الدستور البحريني.

وحيث إنه تسود في إنجلترا قاعدة السيادة التشريعية للبرلمان، والذي يملك اختصاص تنظيم خلافة العرش، وتعديل حدود الدولة، وتغيير الدستور، لما له من سلطة واسعة في هذا الشأن؛ لذلك فإنه لا يمكن لأي سلطة أن تتدخل في عملية التشريع ما لم يقم البرلمان بتفويضها في ذلك صراحة.

وحيث إنه لا يوجد في ظل الدستور الإنجليزي أي فاصل أو تمييز واضح بين القوانين التي لا تعد أساسية أو دستورية وتلك التي تعد كذلك؛ ومن ثم فإن الحديث عن وجود اختلاف بين مصطلحي الجمعية التشريعية، التي يمكن أن تعدل في القوانين العادية القائمة، والجمعية التأسيسية، التي بإمكانها أن تعدل ليس فقط في القوانين العادية، وإنما في القوانين الأساسية والدستورية أيضاً، لا وجود لهذا الحديث على أرض الواقع<sup>(91)</sup>.

لذلك يستطيع البرلمان أن يفوض الحكومة في بعض اختصاصاته، ويرجع ذلك إلى أن الدستور الإنجليزي من الدساتير المرنة، التي يمكن للبرلمان تعديلها بالإجراءات نفسها التي تُتبع في تعديل القوانين. لذلك فإن تفويض الاختصاص التشريعي في إنجلترا لا تعترضه مشكلة مخالفة قواعد الاختصاص التي وضعتها الدساتير الجامدة.

ووفقاً لذلك يملك البرلمان الإنجليزي الحق في تفويض أي هيئة القيام بعملية التشريع في بعض الموضوعات. وقد اعترف القضاء الإنجليزي بالتفويض التشريعي كوسيلة للتخفيف على البرلمان.

91- د. حسن البحري - مرجع سابق - ص 426.

ولم يتردد البرلمان في تفويض اختصاصه التشريعي للحكومة، وبشكل واسع، ومثال ذلك تفويض البرلمان للتاج في تنظيم الجيش وإقامة محاكم عسكرية، وكذلك قوانين الجمارك ورسوم الإنتاج. بالإضافة إلى قانون المقرر الصادر في عام 1930، والذي نص على أن لوزير الصحة اتخاذ كافة القواعد والإجراءات والقرارات التي يراها ضرورية للفقراء وكل ما يراه خاصاً بالطفولة. وقانون المصانع الصادر في عام 1961، والذي يتعلق بصحة العمال والأمن الصناعي<sup>(92)</sup>.

92- انظر بشأن اللوائح التفويضية في إنجلترا د. أحمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2003 - ص 365 وما بعدها.

## المطلب الخامس

### موقف الدستور الأمريكي من التفويض التشريعي

لم يتضمن دستور الولايات المتحدة الأمريكية حكم التفويض التشريعي بالمفهوم المتعارف عليه في دساتير الدول، بل ورد في البند (11) من الفقرة الثامنة من المادة الأولى بشأن السلطات الممنوحة للكونغرس، أنه تكون للكونغرس سلطة "إعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر". وورد في البند (18) من ذات الفقرة والمادة بشأن سلطات الكونغرس "سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ، السلطات أنفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها"<sup>(93)</sup>.

ووفقاً لهذه النصوص الدستورية، يذهب البعض إلى أنه يجوز للكونغرس الأمريكي أن يصدر القوانين الضرورية والمناسبة، لبيان كيفية ممارسة سلطة التشريع، بما في ذلك القوانين التي تفوض السلطة التنفيذية في ممارسة بعض صور النشاط التشريعي. حيث إن المصدر الأساسي لسلطات الضرورة ليس هو الدستور أو نظرية السلطات المرتبطة، وإنما تستند إلى قوانين التفويض مباشرة.

ولا يؤيد غالبية الفقه الأمريكي ظاهرة التفويض التشريعي، لتعارضها مع النصوص الدستورية، التي تقصُر سلطة التشريع على البرلمان، كما أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعتبر أساس التقسيم الدستوري للسلطات العامة في الدولة<sup>(94)</sup>. وبالتالي لا يجوز لأية سلطة أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها لسلطة أخرى، حيث إن سلطة الكونغرس

93- دستور الولايات المتحدة الأمريكية - نسخة مترجمة إلى اللغة العربية - مكتبة حقوق الإنسان - الموقع الإلكتروني لجامعة مينيسوتا - <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>.

94- د. حازم صادق - سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2009 - ص429.

هي سلطة مفوضة وليست أصلية، فلا يمكن لها أن تفوض اختصاصها إلى غيرها، بخلاف ما ينص عليه الدستور<sup>(95)</sup>.

وتبين تجربة الكونجرس أنه لم يقصر تفويضه للرئيس، أو الأجهزة التنفيذية الأخرى على ظروف الأزمات، والأحوال الاستثنائية فقط، وإنما مارس ذلك بصورة دائمة في الظروف العادية أيضاً، ولم ينقض القضاء الأمريكي أي قانون صادر بالتفويض التشريعي في الظروف العادية<sup>(96)</sup>. ومن أمثلة التفويضات التشريعية في التجربة الأمريكية منح الرئيس "كنيدي" قانوناً بتخفيض الرسوم الجمركية عام 1962، ومنحه سلطات واسعة لتحقيق التوافق مع الاتحاد الأوروبي الاقتصادي، ومتابعة سياسة تخفيض الرسوم الجمركية أو رفعها بالنسبة لبعض السلع التي يحددها الرئيس. ومنح الكونجرس الرئيس "نيكسون" عام 1971 ولمدة ستة أشهر سلطة رفع الرسوم الجمركية بنسبة 10% على الواردات<sup>(97)</sup>.

95- د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص164، انظر في موقف القضاء الأمريكي من التفويض التشريعي د. بشار جميل يوسف عبدالهادي - مرجع سابق - ص83 وما بعدها.

96- د. أحمد شوقي محمود - الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - رسالة غير منشورة - القاهرة - 1980، مشار إليه عند حنين محمد أكرم حجاب - دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة النجاح الوطنية - 2011 - ص74.

97- د. حازم صادق - مرجع سابق - ص430.

## المطلب السادس

### موقف دساتير بعض الدول الأخرى من التفويض التشريعي

سنكتفي في هذا المطلب باستعراض نصوص دساتير بعض الدول العربية والدول الغربية<sup>(98)</sup> التي نظمت التفويض التشريعي كرخصة استثنائية يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية. مع الإشارة إلى أننا بحثنا في جميع دساتير الدول العربية، حيث نصت بعضها على حكم التفويض التشريعي، بينما لم تنص الأخرى على هذا الحكم.

## الفرع الأول

### دستور جمهورية السودان لسنة 2005

تنص المادة (115) من الدستور السوداني على الآتي: "تفويض سلطة التشريع الفرعي:  
يجوز للهيئة التشريعية القومية أو أي من مجلسيها، بموجب قانون، تفويض رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو أي جهة عامة، سلطة إصدار أي لوائح أو قواعد أو أوامر أو أي تدابير فرعية أخرى تكون لها قوة القانون، على أن تُودع تلك التشريعات الفرعية أمام المجلس المعني وتكون قابلة للإلغاء أو التعديل بقرار من ذلك المجلس وفقاً لأحكام لوائحه".

98- تم الاطلاع على دساتير الدول العربية، والدول الغربية المترجمة من موقع شبكة قوانين الشرق.

## الفرع الثاني دستور المملكة المغربية لسنة 2011

تنص المادة (70) من الدستور المغربي على الآتي: ”يمارس البرلمان السلطة التشريعية.

يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية. للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما“.

## الفرع الثالث دستور الجمهورية الموريتانية لسنة 1991

تنص المادة (60) من الدستور الموريتاني على أنه ”للحكومة بعد موافقة رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان في إصدار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقضي باتخاذ إجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون.

يتخذ هذه الأوامر القانونية مجلس الوزراء وتتطلب موافقة رئيس الجمهورية الذي يوقعها.

تدخل الأوامر القانونية حيز التنفيذ فور نشرها غير أنها تصبح لاغية إذا لم يتسلم البرلمان مشروع قانون التصديق قبل التاريخ الذي يحدده قانون التأهيل .

وبانقضاء الأجل المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة، تصبح هذه الأوامر القانونية غير قابلة للتعديل إلا بموجب القانون في المواضيع

الخاصة بالمجال التشريعي.  
يصبح قانون التأهيل لاغياً إذا حُلت الجمعية الوطنية“.

### الفرع الرابع دستور الصومال لسنة 1960

تنص المادة (63) من الدستور الصومالي على الآتي: ”تفويض السلطة التشريعية:

1. للمجلس أن يفاوض الحكومة في إصدار أحكام لها قوة القانون في موضوعات أو مسائل معينة ولفترة محددة. وللمجلس عند تفويض السلطة أن يضع السياسة ويصدر التوجيهات.
2. الأحكام المستندة إلى تفويض السلطة تصدر بمراسيم من رئيس الجمهورية بناء على اقتراحات يوافق عليها مجلس الوزراء“.

### الفرع الخامس دستور الجمهورية التركية لسنة 1982

تنص المادة (87) من الدستور التركي على أن ”مهام وصلاحيات المجلس الوطني التركي الأعلى تشمل سن، تعديل وإلغاء القوانين، والإشراف على مجلس الوزراء والوزراء،

تفويض مجلس الوزراء، إصدار المراسيم الحكومية التي لها قوة القانون في بعض المسائل،...“.

وتنص المادة (91) على الآتي: ”التفويض بسن المراسيم التي لها قوة القانون:

- (1) للمجلس الوطني التركي الأعلى تفويض مجلس الوزراء لإصدار

- مراسيم لها قوة القانون.
- (2) ومع ذلك، فإن الحقوق الأساسية وحقوق الأفراد وواجباتهم الواردة في الفصل الأول والثاني من الباب الثاني من الدستور، والحقوق السياسية والواجبات الواردة في الفصل الرابع، لا يمكن أن تنظمها المراسيم التي لها قوة القانون إلا خلال فترات الأحكام العرفية وحالات الطوارئ.
- (3) يحدد القانون غرض ونطاق ومبادئ التفويض، وفترة منطوق القرار الذي له قوة القانون، وما إذا كان سيصدر قرار واحد أو أكثر خلال الفترة ذاتها.
- (4) استقالة أو سقوط مجلس الوزراء أو أن انتهاء الفصل التشريعي لا يؤدي إلى إنهاء السلطة المخولة لفترة معينة.
- (5) عند الموافقة على مرسوم له قوة القانون قبل نهاية الفترة المنصوص عليها، فإن المجلس الوطني التركي الأعلى يجب أن يصرح أيضاً بما إذا كان قد انتهت السلطة المفوضة أم سوف تستمر حتى انقضاء المدة المذكورة.
- (6) تخصص الأحكام المتعلقة بالمراسيم التي لها قوة القانون الصادرة عن اجتماع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية في وقت الأحكام العرفية أو حالات الطوارئ.
- (7) تدخل المراسيم التي لها قوة القانون حيز النفاذ اعتباراً من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. ومع ذلك، قد يشار إلى موعد لاحق في المرسوم اعتباراً من تاريخ دخولها حيز النفاذ.
- (8) تقدم المراسيم إلى المجلس الوطني التركي الأعلى في يوم نشرها في الجريدة الرسمية.
- (9) القوانين والقرارات المفوضة التي لها قوة القانون والتي تقوم على هذا الأساس، يجب أن تناقش في اللجان وفي الجلسات العامة للمجلس الوطني التركي الأعلى، مع منحها صفة الأولوية والاستعجال.

(10) المراسيم التي لم تقدم إلى المجلس الوطني التركي الأعلى من يوم صدورها تتوقف عن النفاذ في ذلك اليوم، والقرارات التي رفضت من قبل المجلس الوطني التركي الأعلى تتوقف عن النفاذ من يوم تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية. الأحكام المعدلة من المراسيم التي تمت الموافقة عليها بصيغتها المعدلة تدخل حيز النفاذ في يوم نشرها في الجريدة الرسمية“.

### الفرع السادس

#### دستور الجمهورية الإيطالية لسنة 1946

تنص المادة (76) من الدستور الإيطالي على أنه ”لا يجوز تفويض الحكومة في مباشرة الوظيفة التشريعية إلا بعد تحديد المبادئ ومعايير التوجيه وأن يكون ذلك لمدة محدودة ولأغراض محددة فقط“.

وتنص المادة (77) على أنه ”لا يجوز للحكومة من دون تفويض من المجلسين أن تصدر مراسيم لها قوة القانون العادي. فإذا اتخذت الحكومة تحت مسؤوليتها في حالات استثنائية تقتضيها الضرورة أو الاستعجال إجراءات مؤقتة لها قوة القانون عليها أن تطرحها للمناقشة، في اليوم نفسه، في المجلسين اللذين، وإن كانا منحلين، يُدعوان للانعقاد لهذا الغرض خلال خمسة أيام.

لا تصبح المراسيم سارية منذ البداية ما لم يتم تحويلها إلى قوانين في خلال ستين يوماً من نشرها.

رغم ذلك، يمكن للمجلسين أن ينظما، بموجب قانون، العلاقات القضائية المترتبة على المراسيم غير المحولة“.

## الفرع السابع

### دستور سويسرا لسنة 1999

تنص المادة (164) من الدستور السويسري على الآتي: "التشريعات:

- (1) يجب إصدار كافة القرارات الملزمة قانونياً في صورة قانون اتحادي. وهذا ينطبق على وجه الخصوص فيما يتعلق بالقرارات الأساسية في الموضوعات التالية:
  - أ) ممارسة الحقوق السياسية.
  - ب) تقييد الحريات الدستورية.
  - ج) حقوق وواجبات الأشخاص.
  - د) الجهات الملزمة بدفع الضرائب وموضوع وقيمة الضريبة.
  - هـ) مهام وأعمال الاتحاد.
  - و) واجبات المقاطعات بشأن تطبيق وتنفيذ القوانين الاتحادية.
  - ز) تنظيم وإجراءات السلطات الاتحادية.
- (2) يمكن لقانون اتحادي تفويض وضع التشريعات بشرط ألا يمنع الدستور الاتحادي ذلك".

## الفرع الثامن

### القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949

تنص المادة (80) من الدستور الألماني على الآتي: "إصدار الأوامر القانونية:

- (1) يمكن من خلال قانون تفويض الحكومة الاتحادية، أو وزير اتحادي أو حكومة قُطرية (حكومة خاصة بالولايات)، لإصدار أوامر قانونية، ويجب في هذا السياق أن يتبين، من خلال القانون، مضمون وهدف ومدى هذه التفويضات. يجب أن تُذكر المرجعية القانونية في نصوص الأوامر. إذا ارتأى القانون إمكانية نقل التفويض إلى الغير، فإن ذلك

يتطلب أمراً قانونياً لنقل هذا التفويض.

(2) تتطلب الأوامر القانونية التي تصدرها الحكومة الاتحادية أو الوزراء الاتحاديون موافقة المجلس الاتحادي، إلا إذا وُجدت أنظمة قانونية اتحادية أخرى بخلاف ذلك. وإذا كانت هذه الأوامر القانونية تتعلق بالقواعد الأساسية والرسوم المفروضة على استعمال المرافق البريدية والاتصالات، أو تتعلق بالقواعد الأساسية لوضع أجور بدل استعمال مرافق السكك الحديدية والقطارات التابعة للاتحاد، أو بناء وتشغيل السكك الحديدية والقطارات، وكذلك الأمر بالنسبة للأوامر القانونية الراجعة لقوانين اتحادية يتطلب إصدارها موافقة المجلس الاتحادي، أو لتلك القوانين التي تُنفذها الولايات بتكليف من الاتحاد كشأن خاص بها.

(3) يمكن للمجلس الاتحادي أن يحول مشاريع أوامر قانونية للحكومة الاتحادية لتقوم بإصدارها وتتطلب عندئذٍ موافقته عليها.

(4) حيثما يتم تفويض حكومات الولايات من خلال قوانين اتحادية، أو بسبب قوانين اتحادية بإصدار أوامر قانونية تكون الولايات مخولة بوضع أنظمة في هذا السياق من خلال قانون أيضاً.

وتنص المادة (129) على الآتي: استمرار صلاحيات التفويض:

(1) طالما أن اللوائح التشريعية، التي يستمر سريان مفعولها كتشريع اتحادي، تتضمن تفويضاً لإصدار أوامر تشريعية أو مراسيم إدارية عامة أو التي تتضمن تفويضاً لاتخاذ إجراءات إدارية، وينتقل التفويض إلى الجهات التي أصبحت حينها ذات الاختصاص بالصلاحيات من الناحية الموضوعية. تتخذ الحكومة الاتحادية القرار في الحالات المشكوك فيها، بالتفاهم مع المجلس الاتحادي، وهنا ينبغي تعميم هذا القرار.

(2) طالما أن اللوائح التشريعية التي يستمر سريان مفعولها كتشريع ولايات تتضمن مثل هذا التفويض، عندئذٍ تؤول ممارستها إلى الجهات ذات الصلاحية بحسب تشريع الولاية.

(3) حين تقتضي اللوائح التشريعية بحسب مفهوم الفقرتين (1) و(2) تفويضاً بإجراء تعديل عليها أو تكميل لها، أو تفويضاً بإصدار لوائح تشريعية تحل بدلاً من القوانين، تغدو هذه التفويضات لاغية.

(4) يسري مفعول أحكام الفقرتين (1) و(2) بالتماثل إذا تضمنت اللوائح التشريعية إشارة إلى أحكام لم تعد سارية المفعول، أو إلى مؤسسات لم تعد قائمة“.

## الفرع التاسع

### دستور البرازيل لسنة 1988

تنص المادة (68) من الدستور البرازيلي على أنه ”توضع القوانين المفوضة من قبل رئيس الجمهورية، الذي يطلب تفويضاً من المؤتمر الوطني.

(فقرة 1) يحظر أن يكون هناك تفويض للأعمال التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للمؤتمر الوطني، وتلك الخاضعة للسلطة الحصرية لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ الفيدرالي، والمسائل الإضافية المخصصة للقوانين والتشريعات التكميلية، التالية:

أولاً: تنظيم السلطة القضائية والنيابة العامة، والتنظيم الوظيفي وامتيازات الأعضاء.

ثانياً: الجنسية والمواطنة، والحقوق الفردية، السياسية والانتخابية.

ثالثاً: الخطط السنوية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالميزانية والميزانيات.

(فقرة 2) يتم منح تفويض إلى رئيس الجمهورية بقرار من المؤتمر الوطني، الذي يحدد مضمونه والشروط الواجبة للحصول على ذلك.

(فقرة 3) إذا كان القرار يدعو إلى الفحص والنظر في مشروع القانون من قبل المؤتمر الوطني، فإن هذا الأخير يجب أن يقوم بذلك من خلال تصويت واحد، يحظر القيام بأي تعديلات في ذلك.”.

ومن مجموع ما تقدم من نصوص دستورية، يتبين أن دساتير الدول قد تباينت بشأن الضوابط والشروط اللازمة لممارسة الاختصاص الاستثنائي، المتمثل في التفويض التشريعي. حيث إن بعض الدساتير قد اقتضبت في نصوصها، وبعضها قد توسعت وفصلت فيها. ولكن يُمكن استخلاص أبرز ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي، والتي جاءت بها الدساتير السابقة، في صدور قانون التفويض من البرلمان، بما يسمح للسلطة التنفيذية في تنظيم موضوعات معينة، وخلال فترة زمنية معينة، بالإضافة إلى تحديد الغاية من التفويض، ووضع المبادئ والأسس له، بحيث تلتزم بها السلطة التنفيذية. وكذلك العمل باللوائح التفويضية بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، وضرورة عرض هذه اللوائح على البرلمان للتصديق عليها، وإلا تعتبر لاغية بالنسبة للمستقبل.

المبحث الرابع  
الطبيعة القانونية للوائح التفويضية والرقابة  
القضائية عليها

## المبحث الرابع

### الطبيعة القانونية للوائح التفويضية والرقابة القضائية عليها

سنستعرض في هذا المبحث ثلاثة مطالب، نتناول في الأول منها سلطة البرلمان بشأن الاختصاصات المفوضة، وسنبحث في المطلب الثاني الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، أما المطلب الثالث فستتطرق فيه إلى الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية، وذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول

#### سلطة البرلمان بشأن الاختصاصات المفوضة

لما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ويملك وفق هذا الاختصاص تنظيم مختلف الموضوعات، وفي جميع المجالات والشؤون. حيث لم يحجز المشرع الدستوري للمشروع العادي مجالات محددة للتشريع فيها، وهو الاتجاه الذي سلكه الدستور البحريني لعام 2002، والدستور المصري لعام 1971، وعام 2014، والدستور الكويتي لعام 1962.<sup>(99)</sup> ومقابل هذا الاتجاه الذي لا يحصر اختصاص البرلمان بطائفة معينة من الموضوعات، اتجه الدستور الفرنسي لعام 1958 بتحديد موضوعات معينة يختص البرلمان بالتشريع فيها من دون أن يتجاوزها، وترك ما عداها من موضوعات لاختصاص السلطة التنفيذية بتنظيمها بلوائح<sup>(100)</sup>،

99- علي عبدالله العرادي - مبدأ التناسب في التشريع والرقابة على دستوريته - مرجع سابق - ص 39.

100- تنص المادة (34) من الدستور الفرنسي الصادر في 1958، على المواضيع التي تنظم بقانون وتدخل في اختصاص البرلمان، ومن هذه المواضيع: الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم، والجنسية وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات والهبات، وتحديد الجنائيات والجنح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية والعفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء، وعاء \*\*\* الضرائب المختلفة الأنواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد، ونظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية، وتأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. هذا ويحدد القانون المبادئ الأساسية بالنسبة لبعض الموضوعات مثل، التنظيم العام للدفاع الوطني، والاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها، والتعليم، ونظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية، وحق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي. أما الفقرة الأولى من المادة (37) من الدستور الفرنسي فتتنص على أن "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية". انظر دستور الجمهورية الخامسة الصادر في 3 أكتوبر 1958، الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري للجمهورية الفرنسية -

وسارت على هذا النهج دساتير بعض الدول العربية كتونس والمغرب والجزائر.<sup>(101)</sup>

الأمر الذي يترتب على تقسيم الاختصاصات بين سلطات الدولة، عدم جواز تعدي أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية على النطاق المحجوز للأخرى، مما توسم به القوانين أو اللوائح الصادرة بناءً على تجاوز هذا الاختصاص، بعدم الدستورية، بسبب اغتصاب السلطة.

وإذا كان الدستور ينص على اختصاص القانون بتنظيم موضوعات معينة، وينص في المقابل على أن يكون هذا التنظيم بناءً على قانون أو وفقاً للقانون أو في حدود القانون. فإن الأمر يثير إشكالية مدى جواز تفويض البرلمان السلطة التنفيذية في الموضوعات المحددة له لتنظيمها بقانون، والمحجوزة له بنص الدستور.

وفي هذا الشأن ذهب جانب من الفقه<sup>(102)</sup> إلى أنه لا يجوز أن تتدخل السلطة التنفيذية بواسطة اللوائح التفويضية في الأمور التي يوجب فيها الدستور إصدار قانون حصراً لتنظيمها، لذلك فإنه لا بد أن يصدر القانون من البرلمان لتنظيم هذه الموضوعات، أما ما عداها من موضوعات فأباح الدستور التفويض بشأنها، أو تلك التي سكت الدستور عنها، فيجوز تنظيمها باللوائح التفويضية، ما دامت غير محجوزة لاختصاص القانون.

ووفقاً لذلك، فإن المسائل التي يتعين تنظيمها بالقانون لا يمكن التفويض فيها، حيث يمتنع على البرلمان إصدار قوانين التفويض بشأنها، ويمتنع بالتالي على السلطة التنفيذية تنظيم هذه المسائل باللوائح التي تصدرها، وإلا عدت مخالفة للدستور. وذلك على اعتبار

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

101- انظر في تنظيم العلاقة بين القانون واللائحة د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - مرجع سابق - 163 وما بعدها.

102- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا - تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية (المراسيم بقوانين - القوانين المؤقتة) - منشورات معهد البحرين للتنمية السياسية - 2008 - ص46، د. علي مجيد العكيلي - مرجع سابق - ص181، د. سيفان باكراد ميسروب - مرجع سابق - ص178.

أن هذه الموضوعات المحجوزة للقانون تمس النظام الدستوري والقانوني في الدولة، وأن البرلمان هو ممثل الشعب والمُعبر عن إرادته، وهو الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، مما يتعين توليه أمر تنظيم هذه الموضوعات بنفسه وعدم جواز تنازله لغيره عنها.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى أنه للبرلمان أن يُفوض السلطة التنفيذية في إصدار لوائح تفويضية في الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون. وذلك لأن هذه اللوائح تتمتع بقوة القانون، الأمر الذي يجوز لها أن تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون.<sup>(103)</sup>

وأرى أنه يجوز للبرلمان أن يفوض السلطة التنفيذية في الاختصاصات المحجوزة للقانون بمقتضى أحكام الدستور. وذلك على اعتبار أن الأداة المستخدمة في إصدار اللوائح التفويضية هي المراسيم بقوانين، والتي تحوز قوة القانون، الأمر الذي يرتب اختصاصها بإصدار القوانين أو تعديل القوانين النافذة. ومن ناحية أخرى أعتقد بأن حصر التفويض التشريعي فيما نص الدستور على أن يكون تنظيمه وفقاً للقانون، من دون ما يكون تنظيمه بقانون، لا يؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة من التفويض التشريعي، لا سيما بالنسبة لتنظيم الموضوعات التي تتطلب مبرراتها الحقيقية استخدام هذه الرخصة، وتوفر الظروف الاستثنائية التي تتطلب استخدامها.

وبشأن موقف القضاء حول هذا التساؤل، فقد تباينت أحكام المحاكم على اختلاف أنواعها، إلى أن قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، بمناسبة الطعن على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (48) لسنة 1967 بإنشاء محكمة الثورة استناداً إلى قانون التفويض رقم (15) لسنة 1967، بأن "المشرع الدستوري أجاز للسلطة التشريعية تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، وأنه بصدور هذا

103- د. رافع خضر صالح وهند كامل - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مرجع سابق.

التفويض مستوفياً شرائطه ينتقل الاختصاص التشريعي من مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في الموضوعات التي فوض فيها، ويكون له حق ممارسة صلاحيات هذا المجلس في خصوص ما فوض فيه، ومن ثم تكون القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على هذا التفويض لها قوة القانون وتتناول كل ما يتناوله التشريع الصادر من السلطة التشريعية بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون<sup>(104)</sup>.

وقد اتبعت المحكمة الدستورية العليا المصرية ذات المبدأ، حيث قررت "وحيث إن المدعي ينعى على الفقرة الثانية من المادة 123 من قانون الإجراءات الجنائية مخالفتها للدستور بمقولة أن القرار بقانون رقم 113 لسنة 1957 أدخلها كتعديل على هذا القانون وأنه لا يجوز تنظيم الحريات العامة أو تقييدها إلا بقانون. وحيث إن هذا النعي مردود بأن القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطاته الدستورية المنصوص عليها في المادتين 108، 147 من الدستور، لها بصريح نصها قوة القانون، ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون..."<sup>(105)</sup>.

ولما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ويملك حق التنازل عن جزء من هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية وفق الشروط والضوابط الدستورية، فإنه يثار التساؤل أيضاً حول مدى إمكانية قيام البرلمان بالتشريع في ذات الموضوعات المفوضة للسلطة التنفيذية. وحول ذلك اتجه بعض الفقه إلى أن قيام البرلمان بإصدار قانون ينظم الموضوع محل التفويض يؤدي إلى وجود سلطتين تشريعتين تُمارسان الاختصاص ذاته، وهو ما قد ينتج عنه التناقض والاضطراب. كما أن

104- مشار إليه عند د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص481.

105- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (37)- لسنة (11) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/2/6 - شبكة قوانين الشرق.

تدخل البرلمان لن يمنع الحكومة من إصدار لائحة تفويضية تلغي أو تعدل ما قرره البرلمان. ولذلك فإنه من الأجدر أن يقوم البرلمان بإلغاء التفويض إذا تبين له أن الحكومة قد أساءت استخدام سلطتها، وذلك بدلاً من إصدار قانون في المجال نفسه الذي فوضه للحكومة.

ويرى جانب آخر من الفقه أن صدور قانون التفويض لا يحول دون مباشرة البرلمان اختصاصه التشريعي في الموضوعات التي تم تفويضها للسلطة التنفيذية. وذلك لأن التفويض لا يعني النزول عن السلطة التشريعية أو الانتقاص منها.<sup>(106)</sup>

ومن جانبي أعتقد بأن تفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية لا يسلب اختصاص المشرع الأصيل في التشريع في ذات الاختصاصات المفوضة، لذلك فإن له أن يتولى بنفسه تنظيم الموضوعات التي سبق أن فوض فيها السلطة التنفيذية. لا سيما إذا ما تراخت السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التفويضية، وكانت ضرورة التشريع تقتضي سرعة المبادرة إلى إصداره. ورغم أن هذا هو الأصل، فإنه من غير المناسب حدوث حالة من الاضطراب التشريعي من خلال تعدد الجهات المختصة بالتشريع، لذلك فإنه من الأنسب إفساح المشرع العادي للمشرع الفرعي المجال لتنظيم الموضوعات المفوضة، أو إلغاء قانون التفويض، ومبادرة البرلمان إلى تنظيم الموضوعات التي كانت محلاً للتفويض.

106- انظر د. علي يوسف الشكري - رئيس الدولة في النظام الوراثي - مرجع سابق - ص56، د. شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص63.

## المطلب الثاني

### الطبيعة القانونية للوائح التفويضية

اختلف الفقه في بيان الطبيعة القانونية للوائح التفويضية، حيث ذهب رأي إلى أن طبيعة هذه اللوائح تختلف في المدة الزمنية الممتدة من ساعة اتخاذها إلى وقت إقرارها من قبل البرلمان، فهي قرارات إدارية نظراً إلى السلطة التي أصدرتها قبل عرضها على البرلمان، وهي أعمال تشريعية، وتصبح ضمن القوانين بعد عرضها على البرلمان وإقراره لها، وبالتالي تخضع هذه اللوائح قبل إقرار البرلمان لها لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري، ولا يجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعد إقرار البرلمان لها.<sup>(107)</sup>

ويرى رأي ثانٍ من الفقه<sup>(108)</sup> أن هذه اللوائح التفويضية ذات طبيعة تشريعية من الناحية الموضوعية، لكونها لوائح لها قوة القانون، ومن ثم يكون لها تعديل أو إلغاء القوانين القائمة. وتعتبر من ناحية أخرى بمثابة القرارات الإدارية تبعاً للمعيار العضوي مادامت صادرة من السلطة الإدارية ومن ثم يمكن أن تكون محلاً للإلغاء إذا خالفت قانون التفويض.

وذهب رأي ثالث إلى أن اللوائح التفويضية تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، لأن هذه اللوائح وإن كان لها قوة القانون، بصريح نص الدستور، إلا أنها ليست قانوناً. والمشرع الدستوري عندما استلزم التصديق البرلماني على اللوائح التفويضية لم يقصد أن يربط أثراً معيناً فيما يتعلق بالطبيعة أو القوة القانونية لهذه اللوائح، فالتصديق هو وسيلة من وسائل الرقابة السياسية اللاحقة، وقصد به مجرد تمكين نواب الشعب من التأكد من احترام السلطة التنفيذية لحدود التفويض. وبالإضافة إلى ذلك فإن احتفاظ اللوائح التفويضية

107- رأي د. سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - الطبعة الأولى - القاهرة - 1991 - ص 473، مشار إليه عند د. علي مجيد العكيلي - مرجع سابق - ص 180.

108- رأي د. محسن خليل وسعد عضور - القضاء الإداري - منشأة المعارف - الإسكندرية - 1970 - ص 647، د. علي مجيد العكيلي - مرجع سابق - ص 180.

بطبيعتها الإدارية، حتى بعد التصديق عليها، يعتبر ضمانه أساسية لحماية الحقوق والحريات، حيث تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.<sup>(109)</sup>

وفي رأيي أن اللوائح التفويضية ذات طبيعة إدارية، باعتبارها عملاً إدارياً صادراً عن السلطة التنفيذية من حيث الشكل، لذلك فهي تخضع لرقابة المشروعية من قبل القضاء الإداري، ورقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية. ولكن تحظى هذه الأعمال الإدارية بقوة القانون، فتملك اختصاص إلغاء أو تعديل القواعد القانونية المنظمة بقوانين نافذة. وعندما تعرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق، بحسب ما ينص عليه الدستور، أو ما يمليه قانون التفويض، فإنها بمجرد إقرار البرلمان لهذه المراسيم تتحول إلى قوانين عادية، وتخضع حينها لرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية.

وقرر المجلس الدستوري الفرنسي بشأن الطبيعة القانونية للمراسيم التفويضية أنها تكون قرارات إدارية، خاضعة للطعن عليها بالإلغاء، حيث ذهب إلى أن "أثر إيداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الأوامر الاشتراعية، وهو لا يتناول على الإطلاق طبيعتها القانونية... وبذلك تظل قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع باللاقانونية"<sup>(110)</sup>.

109- د. حازم صادق - مرجع سابق - ص761، د. أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص267.

110- مشار إليه عند د. رافع خضر صالح وهند كامل - مرجع سابق.

## المطلب الثالث

### الرقابة القضائية على اللوائح التفويضية

تعتبر الرقابة القضائية ضماناً أساسية لحماية المشروعية الدستورية. وحيث إن اللوائح التفويضية هي قوانين من الناحية الموضوعية، وتتمتع بقوة القانون، لذلك فإنها تخضع لرقابة الدستورية التي يمارسها القضاء الدستوري. ومن ناحية أخرى فإن هذه اللوائح تعتبر قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي، بالنظر إلى الجهة التي تولت إصدارها، لا سيما في المرحلة التي تسبق عملية التصديق عليها من قبل البرلمان، الأمر الذي تخضع معه لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري.

ومن حيث رقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري، فإنه لا يجوز للوائح التفويضية أن تتعارض مع قانون التفويض، سواء أكان عن طريق تعديل الموضوعات الواردة في قانون التفويض أو الإضافة إليها، أو تعديل مدة التفويض، أو حتى تعديل المبادئ والأسس التي يجب أن تحترمها اللوائح التفويضية.

فبالرغم من أن اللوائح التفويضية لها قوة القانون، وتملك اختصاص تعديل القوانين النافذة، فإن قوتها هذه لها حدود يجب عدم تخطيها. فلا يجوز لها المساس بقانون التفويض الذي قامت هذه اللوائح التفويضية على أساسه.<sup>(111)</sup>

وحيث إنه لا توجد في الدولة القانونية أية سلطة مطلقة تمارسها أية جهة رسمية، لذلك فإن سلطة إصدار اللوائح التفويضية هي الأخرى يجب أن تحترم قواعد المشروعية، ومبدأ تدرج القواعد القانونية، حيث لا يجوز لها مخالفة أحكام الدستور ومبادئه من ناحية، ولا مخالفة أحكام قانون التفويض من ناحية أخرى.

ويقوم اختصاص القضاء الدستوري حينما توصف مخالفة اللائحة التفويضية بعدم الدستورية، بينما يقوم اختصاص القاضي الإداري حين

111- سالم محمد سالم الكواري - مرجع سابق - ص106.

توصف اللائحة بعدم المشروعية.

ولا يجوز للقضاء الإداري الرقابة على اللائحة التفويضية، إذا ما تدخل البرلمان بالموافقة على هذه اللائحة بالتصديق عليها، قبل الفصل في الدعوى المقامة في شأن مشروعيتها، وذلك بوصف أن محل اللائحة أضحى قانوناً، وفقدت الطبيعة الإدارية.<sup>(112)</sup>

أما بشأن رقابة الدستورية التي يُمارسها القضاء الدستوري، فإن كلاً من قانون التفويض واللوائح التفويضية يكونان تحت رقابة القضاء الدستوري، حيث تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح.<sup>(113)</sup>

وتبنى الدستور البحريني نوعي الرقابة الدستورية، السابقة واللاحقة، وذلك للاستفادة من مزايا كل واحدة منهما. حيث منح حق تحريك الرقابة الدستورية للعديد من الجهات. فقد منح جلاله الملك حق إحالة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها إلى المحكمة الدستورية لتقرر مدى مطابقتها للدستور، ومنح المشرع كلاً من رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الشورى، ورئيس مجلس النواب حق الطعن بعدم دستورية أي قانون أو لائحة بعد إصدارها وتنفيذها. ومنح الحق لجميع المحاكم بمختلف درجاتها الطعن بعدم دستورية أي قانون أو لائحة. ويحق كذلك للأفراد عندما يكونون خصوماً في دعاوى قضائية أن يتقدموا بالدفء بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في دعواهم أمام

112- د. أحمد عبداللطيف السيد - دور رئيس الدولة في النظام السياسي (الديمقراطي، النيابي، البرلماني) - الطبعة الأولى - مكتبة القانون والاقتصاد - الرياض - 2014 - ص264.

113- تنص المادة (106) من دستور مملكة البحرين على أن "تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح.

ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الإجراءات التي تُتبع أمامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر، مالم تحدد المحكمة لذلك تاريخاً لاحقاً، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تُعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن.

وللملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة ولكافة".

المحكمة التي تتولى نظردعواهم، فإذا رأَت المحكمة بأن الدفع جدي، ولا يستهدف تأخير الفصل في الدعوى، قبلت الدفع، وعلى الشخص الذي أثار هذا الدفع رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية خلال شهر واحد من تاريخ قبول الدفع.<sup>(114)</sup>

وتكون أحكام وقرارات المحكمة الدستورية نهائية وغير قابلة للطعن أمام أي جهة أخرى وملزمة لجميع السلطات وللکافة. ولا يتم تطبيق نص القانون المقضي بعدم دستوريته من اليوم التالي لنشر الحكم بعدم الدستورية، ما لم تحدد المحكمة تاريخاً لاحقاً لذلك. وإذا كان الحكم المقضي بعدم دستوريته متعلقاً بنص جنائي تكون جميع أحكام الإدانة التي صدرت استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن.<sup>(115)</sup>

وحيث إن تفويض الاختصاص التشريعي هو رخصة وضع الدستور أساسه، ورسم حدوده وضوابطه، لذلك فإنه يجب تطبيقه وفقاً لمقتضى هذه الحدود والضوابط، وإلا كان مخالفاً للدستور، ومن ثم تنبسط عليه رقابة المحكمة الدستورية. ووفقاً لذلك فإن جميع القوانين التي تصدر عن المشرع العادي (السلطة التشريعية)، وكذلك جميع التشريعات أو

114- تنص المادة (17) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية على أن "للملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور". وتنص المادة (18) على أن "ترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي:  
أ- بطلب من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب.

ب- إذا تراءى لإحدى المحاكم أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، وأوقفت المحكمة الدعوى، وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية للفصل في المسألة الدستورية.  
ج- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، ورأت هذه المحكمة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز شهراً واحداً لرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد اعتبر الدفع كأن لم يكن".

115- تنص المادة (31) من المرسوم بقانون رقم (27) لسنة 2002 بإنشاء المحكمة الدستورية على أن "أحكام المحكمة وقراراتها الصادرة في المسائل الدستورية تكون ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة، وتنتشر في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها.

ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، في جميع الأحوال، أثر مباشر، ويمتنع تطبيق النص المقضي بعدم دستوريته من اليوم التالي لنشر الحكم، ما لم تحدد المحكمة تاريخاً لاحقاً لذلك.

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن، ويقوم الأمين العام بتبليغ المدعي العام بالحكم فور النطق به لتنفيذ ما يقتضيه". انظر د. مروان محمد محروس المدرس - اختصاص المحكمة الدستورية البحرينية في حماية الحقوق والحريات العامة - مجلة جامعة الشارقة - المجلد 14 - العدد 2 - ديسمبر 2017 -ص355.

اللوائح التي تصدر عن المشرع الفرعي (السلطة التنفيذية)، تخضع لرقابة الدستورية. حيث إن اللوائح تعتبر قوانين من حيث الموضوع، وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها عن السلطة التنفيذية.

لما كان ذلك، وكان التفويض التشريعي بما يُمثله من استثناء على الأصل العام من ممارسة كل سلطة لوظيفتها المخصصة لها بنفسها، وكان الدستور قد رخصه وفقاً لحدود وضوابط معينة، بحسب ما أوردناه في معرض هذا البحث، فإن رقابة القاضي الدستوري على قانون التفويض، وكذلك اللوائح التفويضية، تعتبر من مظاهر حماية الدستورية، وضماناً من الخروج على مقاصد المشرع الدستوري.

وحيث إن مملكة البحرين تخلو من تجربة نظام التفويض التشريعي، رغم ما ينص عليه الدستور من جواز استخدام هذه الرخصة، فإن استعراض التجارب المقارنة يضحى مطلباً ضرورياً للوقوف عليها، والتعرف على اتجاهات القضاء الدستوري بشأنها.

وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية إلى أن الدستور القائم في المادة 108 منه (دستور عام 1971) قد أجاز التفويض التشريعي، وخوله لرئيس الجمهورية في إطار ضابط عام، هو ألا ينطوي التفويض على نقل الولاية التشريعية بأكملها أو في جوانبها الأكثر أهمية من الهيئة النيابية إلى السلطة التنفيذية أو التنازل عنها بإنابة جهة أخرى في ممارستها. وفي إطار هذا الضابط العام حدد الدستور "مناسبة التفويض" فحصرها في قيام الضرورة والأوضاع الاستثنائية التي تدور معها علة إقرارها، وحرص إمعاناً في الحيطة على أن تكون موافقة السلطة التشريعية على قانون التفويض بالأغلبية الخاصة التي تطلبها ممثلة في ثلثي أعضائها لضمان أن يظل التفويض في حدود ضيقة لا تفريط فيها، وأن يكون إقراره مرتبطاً بدواعيه الضاغطة مبرراً لها، مستنداً إليها، وعهد إلى السلطة التشريعية بأن تعين بنفسها "محل التفويض" في قانونه وذلك من خلال تحديدها القاطع للمسائل التي

يتناولها وأسس تنظيمها، لتتقيد السلطة التنفيذية بنطاق التفويض ولا تجاوزه إلى غير المسائل التي يشملها في موضوعه، وجعل التفويض "موقوتاً بميعاد معلوم"، محددًا سلفاً أو قابلاً للتعين كي يمثل هذا الميعاد حداً زمنياً لا يجوز أن تتخطاه السلطة التنفيذية في ممارستها لاختصاصها الاستثنائي، وإلا انطوى عملها على اقتحام للولاية التشريعية التي اختص الدستور بها الهيئة النيابية الأصلية، وهو ما عززه الدستور حين أقام من السلطة التشريعية رقيباً على "مجاورة السلطة التنفيذية لحدود التفويض أو التزامها بأبعاده". وذلك بما أوجبه المادة 108 من الدستور من أن تعرض على السلطة التشريعية التدابير التي اتخذها رئيس الجمهورية إعمالاً لقانون التفويض وذلك في أول جلسة تدعى إليها بعد انتهاء مدته، فإذا لم تعرض على السلطة التشريعية أو عرضت ولم تقرها، زال ما كان لها من قوة القانون. وكل ذلك ضماناً لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في حدود القيود التي عينها الدستور حصراً لنطاقه، وضبطاً لقواعده.

أما بشأن حدود رقابة القضاء الدستوري على اللوائح التفويضية، وأوجه الرقابة التي يباشرها للتأكد من مدى دستورتيتها، قررت ذات المحكمة أن ممارسة السلطة التنفيذية للرخصة الاستثنائية بشأن إصدار القرارات بقوانين (اللوائح التفويضية) يجب أن يتقيد بقيود وضوابط تكفل انحصارها في المجال المحدد لها، وبما لا يخرجها عن الأغراض المقصودة منها، باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية، في نطاق التفويض الممنوح لها، لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، بما مؤده أن القيود والضوابط التي أحاط الدستور بها مباشرة السلطة التنفيذية لهذه الرخصة الاستثنائية غايتها أن تظل الولاية التشريعية -كمبدأ عام- في يد السلطة الأصلية التي أقامتها هيئة الناخبين لممارستها، وأن يكون مرد الأمر دائماً إلى الشروط التي فرضها الدستور لجواز التفويض في

بعض مظاهر هذه الولاية سواء تعلق الأمر بمناسبة التفويض، أو بمحله، أو بمدته، أو بالرقابة على كيفية تنفيذه. وتوافق هذه الشروط مجتمعة هو مناط مباشرة السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص الاستثنائي، وإليها تمتد الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة على دستورية القوانين واللوائح للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها، ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها.<sup>(116)</sup>

وعن مناسبة هذا الحكم الدستوري المهم للمحكمة الدستورية العليا المصرية، والذي يعتبر تجربة قضائية دستورية مناسبة للرقابة على اللوائح التفويضية، لا سيما في الشق المتعلق بتحديد قانون التفويض للموضوعات التي يجب أن تلتزم بنطاقها السلطة التنفيذية، وعدم خروجها عن هذا النطاق. أصدر مجلس الشعب المصري القانون رقم (29) لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بشأن التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفيما يتعلق باعتمادات التسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة. ووفقاً لقانون التفويض هذا، أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم (102) لسنة 1980، والذي يقرر في إحدى مواد سرية أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم (79) لسنة 1975 على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها.

وتم الطعن على هذا القرار بقانون أمام المحكمة الدستورية العليا، والتي خلصت إلى الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (102) لسنة 1980 بسريان قانون التأمين الاجتماعي على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

116- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (25) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16 - شبكة قوانين الشرق.

وذلك على سند من أن البين من أحكام القرار بقانون رقم (102) لسنة 1980 المطعون فيه - أنها تقرر سريان أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم (79) لسنة 1975 على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها، وكانت هذه الهيئة وفقاً لاتفاقية تأسيسها متمتعة بالشخصية القانونية وتوحي إنشاؤها قيام قاعدة صناعية عربية تكفل إقامة وإنماء وتطوير الصناعات المتقدمة، وتحقيق المصالح المشتركة للدول العربية المساهمة فيها على أسس فنية واقتصادية سليمة، وذلك كله على الوجه المبين في نظامها الأساسي. وكان إفصاح المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية ودولة قطر عن إرادتها الإنسحاب من عضوية الهيئة قد أعقبه صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (30) لسنة 1979 لمواجهة هذه الأوضاع الطارئة، فنص هذا القرار بقانون على أن تظل الهيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية وفقاً للأحكام المقررة في قانون مركزها ومقرها، كما تظل متمتعة باختصاصاتها وسلطاتها ومزاياها وحصاناتها التي كانت مقررة لها، مع استمرارها في مزاولة نشاطها واستيفاء حقوقها والوفاء بالتزاماتها، وكان القرار بقانون رقم (102) لسنة 1980 المطعون عليه قد انطوى في مادتيه الأولى والثالثة على إلغاء القاعدة التي كانت تقرر الجمع بين الوظيفة في الهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها، وبين المعاش العسكري المستحق قبل التعيين فيها.

وكان هذا القرار بقانون قد صدر استناداً إلى أحكام القانون رقم (29) لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون، وكانت المادة الأولى من القانون رقم (29) لسنة 1972 قاطعة في أن التفويض الصادر عن السلطة التشريعية وفقاً لأحكامه يحدد موضوعه في التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفي إصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتمادات التسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة

للقوات المسلحة، وكان قانون التفويض المشار إليه قد صدر لاعتبارات أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية حاصلها أن الأمر بالنسبة إلى اتفاقيات التسليح يقتضى وفقاً لنص المادة (115) من الدستور الحصول على موافقة مجلس الشعب وتصديقه عليها، كما أن رفع تكاليف التسليح بالزيادة عما هو وارد بالموازنة العامة للدولة يقتضى وفقاً لنص المادة (116) من الدستور العرض على مجلس الشعب للحصول على موافقته التي يوجب الدستور أن تصدر بقانون، وأنه على ضوء هذه الأحكام وما تقتضيه دواعي السرية الواجبة عند إبرام اتفاقيات التسليح، وكذلك عند النظر في اعتمادات التسليح، ولأنه من غير الملائم عرض المشروعات الخاصة بذلك ومناقشتها علانية، فقد أعد مشروع القانون المرافق.

لما كان ذلك، وكانت الموضوعات التي جرى بها التفويض الصادر بالقانون رقم 29 لسنة 1972 قد حددتها السلطة التشريعية على الوجه السالف بيانه في نطاق صلاحياتها الدستورية، استجابة من جانبها لدواعي السرية المحيطة بها، وكان موضوع القرار بقانون المطعون عليه منبت الصلة بها، ولا ينزل منزلة المسائل التي تعلق بها قانون التفويض سواء من حيث طبيعتها أو أهميتها، فإن القرار بقانون المطعون عليه يكون قد جاوز نطاق التفويض، وصدر بالتالي غير مستند لأحكامه منتزعاً جانباً من الولاية التي تملكها السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور، ومخالفاً من ثم للمادتين 86، و108 منه.<sup>(117)</sup>

ومن هذا الحكم نستخلص أن المحكمة الدستورية بسطت رقابتها على اللوائح التفويضية، للوقوف على مدى التزامها بقانون التفويض، وبالموضوعات التي حددها، وانتهت المحكمة إلى عدم دستورية القرار بقانون محل الطعن، لتجاوزه حدود التفويض التي عينها القانون، وخروجه عن نطاق الموضوعات المحصورة. وهو ما يعد انتهاكاً للضوابط

117- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (25) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16 - شبكة قوانين الشرق.

الدستورية، وافتتأتاً على الولاية التشريعية للبرلمان. وناقشت المحكمة الدستورية البحرينية بعض جوانب التفويض التشريعي، في معرض بحثها للطعون الدستورية، حيث ميّزت بين اللوائح التفويضية التي تصدر استناداً للمادة (32) من الدستور والتفويضات الأخرى التي يعطيها المشرع للسلطة التنفيذية، لتنظيم موضوعات معينة. ومثال ذلك ما وضحته المحكمة من تباين بين اللوائح التفويضية التي تصدر بناءً على الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور، واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من المشرع بناءً على النصوص الدستورية التي تقرر أن يكون تنظيم موضوعات معينة في حدود القانون، أو بناءً على قانون.

حيث قررت المحكمة أن اللوائح التي تصدر بناءً على تحويل من المشرع وفقاً لأحكام المادة (107) من الدستور،<sup>(118)</sup> ليست من قبيل اللوائح التفويضية المنصوص عليها في المادة (32/أ) من الدستور، ولا تندرج كذلك تحت اللوائح التنفيذية التي نظمتها المادة (39/ب) من الدستور، وتنحسر بالتالي عنها أحكامهما، وإنما مردّ الأمر فيها إلى نص المادة (107) ذاته، فيما انطوى عليه من تفويض مباشر بالتشريع، بحيث يكون المشرع بمقتضى هذه المادة من الدستور، آخذاً بناصية التفويض، قائماً بأمر تحديد تخومه، مستأثراً ببيان حدوده ضيقاً واتساعاً، مستقلاً في ذلك كله بما يقدره من اعتبارات، مناطها بالأساس وقوام الأمر فيها طبيعة الرسم محل التنظيم التشريعي ذاته، وما تقتضيه هذه الطبيعة من تمدد في حدود هذا التفويض اتساعاً، متى ما كان لذلك مقتضى،

118- تنص المادة (107) من الدستور البحريني على الآتي:

أ) إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يُعنى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون.

ب) يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الأموال العامة، وبإجراءات صرفها.  
ج) يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأملاك.

أو ما قد تستوجبه من انحسار هذه الحدود ضيقاً، في مرات أخرى، أو ما تتطلبه من اعتدال بين الأمرين، فيكون الأمر بينهما عَوَانًا.<sup>(119)</sup> وبيّنت المحكمة وجود فرق بين التكاليف العامة أو الرسوم وبين كلمة الضرائب، فالضرائب لا تُقرَّر إلا بقانون صادر من البرلمان، بينما التكاليف العامة، فإنه قد يوضو البرلمان الحكومة بوضع رسومها.<sup>(120)</sup>

119- حكم المحكمة الدستورية - (د/2011/3) لسنة (9) قضائية - جلسة 24 إبريل 2013م - منشور في الجريدة الرسمية رقم (3103) - تاريخ 2013/05/09.

120- نظراً إلى أهمية الحكم المشار إليه أعلاه، نورد بعض حيثياته ”وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الدستور قد مايز، بنص فقرتي المادة (107) سالفتي الذكر، بين الضرائب العامة وبين غيرها من الضرائب المالية، فنص على أن أولاهما: لا يجوز فرضها، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، وثانيتهما: يجوز إنشاؤها في الحدود التي بينها القانون. ومؤدى ذلك أن المشرع الدستوري، بهذه التفرقة في الأداة، قد جعل من القانون وسيلة وحيدة ومصدراً مباشراً، بالنسبة إلى الضرائب العامة، فالسلطة التشريعية، هي التي تقبض بيدها على زمام الضريبة العامة، وتتولى بنفسها تنظيم أوضاعها، وتخصيص ما يتصل بينياتها، فإذا ما فوّضت السلطة التنفيذية بشأنها- فرضاً أو تعديلاً أو إلغاءً، فإنها تكون قد تحيَّنت حدود الدستور واجترأت على نواهيها، وتردَّت بالتالي في حاة مخالفتها. أما بالنسبة إلى الضرائب والتكاليف المالية الأخرى، ومن بينها الرسوم، التي تستأدى جبراً، مُقابل خدمة محددة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها، عوضاً عن تكلفتها، وإن لم يكن بمقدارها، فقد سلك الدستور في شأنها مسلكاً آخر، فيما يخص أداة فرضها، بأن أجاز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية في تنظيم أوضاعها، وتحديد أنواعها وتقدير قيمتها، بما يحقق الغاية المرجوة من فرض الرسوم. ومفاد ذلك أن الدستور قد جعل الاختصاص بفرض هذه الرسوم مشتركاً بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تمارسانه معاً، وتتعاقدان في بلوغ غاية الأمر منه، تأكيداً لإتاحة الفرص المتكافئة للحصول على الخدمات العامة التي تؤديها الدولة، وحؤولاً دون أن ترتد الرسوم مجرد وسيلة جباية لا تقابلها خدمة حقيقية، أو تنحل إرهاباً لكاهل المنتفعين بهذه الخدمات، وإملاً لهم على غير مقتضيات العدالة، من منظور اجتماعي.

وحيث إنه لما كانت السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل تحديد أوعية الرسوم تفصيلاً، وتقدير قيمتها، أو نسبتها، كان أمراً منطقياً ولازمياً أن يكون لها دور في فرض هذه الرسوم وتحديداتها، فالسلطة التشريعية هي التي تنشئ الرسوم - بقانون تصدره - ثم تفوض السلطة التنفيذية في بيان تفصيلاته وتحديد جزئياته، وذلك كله تحقيقاً للمرونة اللازمة في فرض الرسوم لمجابهة الظروف المتغيرة في تكاليف أداء الخدمة، طالما أن فرضها أو تعديلها لا يكون بقانون في كل حالة على حدة، وإنما يتم ذلك بقرار من السلطة التنفيذية في حدود القانون، أي في ضوء الأسس والملاحع الرئيسية التي وضعتها السلطة التشريعية.

وحيث إن المحكمة الدستورية قد سلكت فيما سلف من قضائها بشأن الرسوم مسلكاً متوازناً، مايز بين طائفتين من الرسوم من حيث طبيعتها، بأن يكون تنظيم طائفة الرسوم ذات الصلة بالحقوق والحريات من اختصاص المشرع، ينظمها بالقواعد التي يرتبها مناسبة بأسطاً هيمنته عليها - إنشاءً للرسم وتحديداً لنسبه القصى - فلا يكون أمر التفويض فيها فرعاً، حتى لا تستأثر بتنظيمها سلطة أخرى غير السلطة التشريعية بحسبانها المخولة تنظيم الحقوق على مقتضى المادة (31) من الدستور. أما غير ذلك من الرسوم، فلا تثريب - في قضاء هذه المحكمة - على المشرع أن يفوض السلطة التنفيذية في تنظيم أوضاعها، ولو أوكل إليها - لاعتبارات سائغة مستخلصة من طبيعة الرسم ذاته، وفي حدود هذه الفئة من الرسوم دون غيرها - تنظيم الأمر برمته من حيث تحديد فئات الرسم ونسبه. غاية ما في الأمر بشأنها، أنه إذا وضع المشرع بصدده هذه الرسوم قواعد وضوابط، فلا تملك السلطة التنفيذية إهدارها وإلرانت على عملها هذا شبهة مخالفة الدستور...

وحيث إن نصّ الفقرة الثانية من البند (أ) من المادة (107) من الدستور في مجال سريانه على غير الضريبة العامة يُعد نصاً خاصاً في مجال تطبيقه، أورد المشرع الدستوري متضمناً تقييد العام، فلا يكون دائراً في إطاره، تحوّل

ونخلص من هذا الحكم إلى أن مفهوم التفويض التشريعي الذي أورده المشرع الدستوري في الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور، يختلف عن غيره من التفويضات التي تُنظم بمقتضاها بعض الموضوعات بإيعاز من المشرع إلى الحكومة، استناداً لما ينص عليه الدستور من أن يكون هذا التنظيم وفقاً للقانون أو بناءً عليه أو في حدوده. وبالتالي فإنه إذا ما نص المشرع في قوانينه على أن تضع السلطة التنفيذية اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، أو وضع الشروط والضوابط والإجراءات اللازمة للعمل بأحكام القانون، أو حتى تحديد الرسوم وفقاً لضوابط معينة، فإن ذلك كله لا يُعد من قبيل التفويض التشريعي محل بحثنا. إنما هو يأتي في إطار اللوائح التنفيذية، أو في إطار التفويض المباشر من الدستور ذاته، بعد أن يضع المشرع العادي المبادئ والقواعد العامة التي تحكم موضوع التنظيم.

ومن استعراض هذه الأحكام الدستورية تتجلى أهمية الرقابة الدستورية على التفويض التشريعي، حيث يُباشر القاضي الدستوري رقابته على دستورية قوانين التفويض، بالإضافة إلى اللوائح التفويضية، لبحث

---

بمقتضاه السلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية في فرض الرسوم، من دون أن تتقيد الأخيرة في ممارستها هذا التفويض بغير الشروط والأوضاع التي اتصل بها وفقاً للقانون المحدد له. ومن ثم فإن هذا التفويض لا يُعتبر، بهذه المثابة، تنازلاً من سلطة عن صلاحياتها إلى سلطة أخرى - لامتناع ذلك دستورياً بمقتضى المادة (32/أ) من الدستور - بل قياماً بما اقتضته المادة (107) من الدستور من إذن مباشر للمشرع بأن يخول للسلطة التنفيذية التدخل لتنظيم الرسوم، وهو تدخل ينحل تفويضاً من نوع خاص على ما سلف بيانه، مناطه اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في تنظيم الرسوم إنشاءً وتحديداً واستثناءً، في بلدٍ يميّز على الصعيد المقارن بأن العبء الجبائي فيه يُعد من بين الأخف في العالم، ويخلو من الضرائب على الدخول أصلاً. وليس مؤدى تفويض المشرع للسلطة التنفيذية في تنظيم رسم بعينه، إطلاق يدها من دون ضابط فتستأثر بالأمر على نحو ما ترتبته، بل حدها في ذلك مقتضيات العدالة الاجتماعية التي جعل منها الدستور في المادة (15/أ) منه أساس فرض الضرائب والرسوم. إذ جرى نص هذه المادة على أن: "الضرائب والتكاليف العامة أساسها العدالة الاجتماعية وأداؤها واجب وفقاً للقانون"، بما مؤداه أن المشرع الدستوري حينما جعل العدالة الاجتماعية هي أساس فرض الضرائب والرسوم والتكاليف العامة واقتضائها، إنما كان يسعى إلى أن تكون العدالة الاجتماعية أساساً لازماً، كونها المعبرة عن القيم والمصالح الاجتماعية السائدة في المجتمع، وهي معيار جوهري لتأكيد توازن علائق الأفراد ومصالحهم، بمصالح المجتمع في مجموعه، وإذا كانت العدالة الاجتماعية كميماً مهيمناً على النحو الذي بيته الدستور في المادة (15) فقرة (أ) على التكاليف العامة ومنها الرسوم، فإن ذلك كله ينحل قيماً على السلطة التنفيذية حين تفويضها في فرض الرسوم، بأن يكون تحديدها للرسوم ونسبها قياماً بالوسط، لا يداخله عسف ولا يلتبس جوراً."

الظروف والأسباب التي دعت السلطة التشريعية لتفويض اختصاصها التشريعي للسلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي يتعلق بوجود توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية لجواز التفويض التشريعي. فتمتد رقابة القاضي الدستوري للنظر في مدى توافر هذا الشرط، وهو ما يخضع لتقديره في النهاية، إلى جانب التقدير الذي مارسه السلطة التنفيذية والبرلمان.

كذلك يراقب القاضي الدستوري محل هذه اللوائح التفويضية ومدى تقيدها بالموضوعات الواردة في قانون التفويض، وعدم الخروج عليها. ومدى مراعاة هذا المحل لأحكام الدستور ومبادئه، بما له من سمو على مجمل القواعد القانونية. وبالإضافة إلى ذلك يراقب القاضي الدستوري مدى تقييد السلطة التنفيذية بالحدود الزمنية للتفويض التشريعي، وذلك من حيث التزام السلطة التنفيذية فيما تصدره من لوائح في حدود هذه المدة، فضلاً عن عرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق عليها.

ولا شك في أن ممارسة القاضي الدستوري لرقابته على هذه العناصر تأتي حمايةً للإطار الدستوري لممارسة هذه الرخصة الاستثنائية، ومن أجل عدم تحويلها إلى سلطة تشريعية كاملة في يد السلطة التنفيذية، بدلاً عن سلطة المشرع الأصلية، وبالتالي حماية قواعد توزيع الاختصاص بين السلطات، واحتراماً لمبدأ الفصل بينها، مع تطبيق مظاهر التعاون في الحدود المشروعة والمقبولة، دونما تجاوز أو انحراف.

# الخاتمة (النتائج والتوصيات)

استعرضنا في هذه الدراسة موضوع تفويض الاختصاص التشريعي (دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة)، حيث تناولنا فيها أربعة مباحث، بيّن الأول منها ماهية تفويض الاختصاص التشريعي، وفيه تطرقنا إلى مفهوم تفويض الاختصاص التشريعي، وأهمية التفويض التشريعي ومبرراته، وميّرنا فيه بين اللوائح التفويضية واللوائح الأخرى، وهي اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، ولوائح الضرورة (المراسيم بقوانين)، وإعلان حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه ضوابط تفويض الاختصاص التشريعي، والتي جمعناها في أن يكون البرلمان قائمًا، وأن يصدر منه قانون التفويض، وأن يتم تحديد موضوعات التفويض التشريعي، وتحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي، وتوافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، والعرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية.

واستعرضنا في المبحث الثالث موقف دساتير الدول المقارنة من تفويض الاختصاص التشريعي، ومنها الدستور الكويتي، والدستور المصري، والدستور الفرنسي، والنظام الإنجليزي، والدستور الأمريكي، وكذلك أوردنا نصوص دساتير الدول الأخرى التي عالجت نظام التفويض التشريعي.

أما المبحث الرابع فقد بحثنا فيه الطبيعة القانونية للوائح التفويضية والرقابة القضائية عليها، وبيننا فيه سلطة البرلمان بشأن الاختصاصات المفوضة، والطبيعة القانونية للوائح التفويضية، والرقابة القضائية على هذه اللوائح.

ومن ذلك نخلص إلى النتائج والتوصيات الآتية:

## أولاً: النتائج

1. يُقصد بتفويض الاختصاص التشريعي قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات، بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية بموضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية، وذلك استناداً إلى النص الدستوري الذي يجيز ذلك. وتكتسب المراسيم التفويضية الصادرة من السلطة التنفيذية، استناداً إلى قانون التفويض، قوة القانون، فيكون لها إلغاء أو تعديل القوانين النافذة، أو إصدار قوانين جديدة، وذلك أثناء قيام البرلمان.
2. تتطلب أحياناً اعتبارات المصلحة العامة عدم التشدد في قصر الوظيفة التشريعية على البرلمان، وترك جانب من الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، تحقيقاً للمبررات الواقعية والمنطقية والمقبولة والتي يُقدرها البرلمان، مثل الاعتبارات المتعلقة بالسرية، أو السرعة وتضادي البطء، أو مواجهة الظروف الاستثنائية والعاجلة، أو الحالات التي تتطلب توافر الخبرات الفنية والمتخصصة، أو مواجهة بعض الظروف السياسية.
3. تتفق لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) التي تصدر وفقاً للمادة (38) من الدستور البحريني، مع اللوائح التفويضية، في كونها من اختصاص السلطة التشريعية، وأنها استثناء على الأصل العام من ممارسة المشرع لاختصاصاته بنفسه. بالإضافة إلى أن لوائح الضرورة واللوائح التفويضية تصدران بأداة المرسوم بقانون، حيث يحوزان القوة القانونية، وهو ما يترتب عليه إمكانية تعديل القوانين النافذة. ولكن تختلف لوائح الضرورة بأنها تصدر في حالة غيبة مجلسي الشورى والنواب، سواء فيما بين أدوار الانعقاد، أو بين الفصول التشريعية، أو في حالة حل مجلس النواب، وتوقف أعمال مجلس الشورى. أما اللوائح التفويضية، فتصدر في حالة انعقاد المجلسين، وقد يمتد صدورهما إلى غيبتهما. بالإضافة إلى أن لوائح الضرورة تصدر بدون إذن المجلسين، ولكن يجب

عرضها عليهما. أما اللوائح التفويضية، فيجب أن تصدر بعد أخذ إذن مجلسي الشورى والنواب، عن طريق صدور قانون التفويض. ولم يستلزم الدستور عرضها على المجلسين للإقرار، ولكن يجوز أن ينص قانون التفويض على ذلك.

4. لا يشترط بقاء البرلمان قائماً طوال مدة التفويض، فيجوز في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدته التشريعية، ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها المفوضة، ما دام كان ذلك أثناء مدة التفويض المنصوص عليها في القانون. وبالتالي فإن التفويض يبقى قائماً إلى أن يتم انعقاد البرلمان الجديد، فيقرر الأخير إلغاء التفويض أو تعديله، أو يظل التفويض قائماً حتى انقضاء مدته.

5. لمجلسي الشورى والنواب عند مناقشة مشروع قانون التفويض التشريعي أن يضعوا الضوابط والشروط التي يجب على السلطة التنفيذية مراعاتها عند إصدار المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية). كأن يتم النص في قانون التفويض على المبادئ والأسس والأهداف التي يجب أن تلتزم بها المراسيم بقوانين الصادرة استناداً لقانون التفويض. أو يتم النص على أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار المراسيم بقوانين، أو وجوب عرضها على المجلسين خلال مدة محددة من تاريخ إصدارها، وتحديد الأثر المترتب على عدم التقيد بذلك، كإزالة ما لها من أثر قانوني عند عدم العرض.

6. لا يجوز أن يكون التفويض التشريعي عاماً أو مطلقاً، أو مبهماً في موضوعاته، بل يجب النص على نطاق التفويض بصورة واضحة ومحددة، لا تحتمل التفسير الواسع. حتى لا يُعد التعميم بمثابة تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي.

7. لا يجوز أن يكون التفويض إلى ما لا نهاية، بل يجب أن يكون الإذن للسلطة التنفيذية بممارسة النشاط التشريعي لمدة محددة تقتضيها غايات التفويض. لذلك فإنه على المشرع أن ينص في قانون

التفويض على مدتين، يحدد في الأولى منهما الفترة التي تستطيع السلطة التنفيذية من خلالها إصدار اللوائح التفويضية، ويحدد في المدة الثانية الفترة التي ينبغي على الحكومة خلالها تقديم المراسيم بقوانين (اللوائح التفويضية) إليه للتصديق عليها، وذلك إذا ما قرر المشرع هذا الحكم في قانون التفويض. حيث لم ينص الدستور البحريني على وجوب عرض اللوائح التفويضية على مجلسي الشورى والنواب، بعد انتهاء مدة التفويض. ولكن نص على أن التفويض التشريعي يُمارس وفق قانون التفويض وشروطه، الأمر الذي يعني إمكانية أن ينص القانون على وجوب عرض اللوائح التفويضية على المجلسين لإقرارها خلال المدة التي ينص عليها، وإلا زال ما كان لها من قوة القانون.

8. تعتبر اللوائح التفويضية ذات طبيعة إدارية، باعتبارها عملاً إدارياً صادراً عن السلطة التنفيذية من حيث الشكل، لذلك فهي تخضع لرقابة المشروعية من قبل القضاء الإداري، ورقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية. ولكن تحظى هذه الأعمال الإدارية بقوة القانون. وعندما تعرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق، بحسب ما ينص عليه الدستور، أو ما يمليه قانون التفويض، فإنها بمجرد إقرار البرلمان لهذه المراسيم تتحول إلى قوانين عادية، وتخضع حينها لرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية.

9. إن مفهوم التفويض التشريعي الذي أورده المشرع الدستوري في الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور البحريني، يختلف عن غيره من التفويضات التي تُنظم بمقتضاها بعض الموضوعات بإيعاز من المشرع إلى الحكومة، استناداً لما ينص عليه الدستور من أن يكون هذا التنظيم وفقاً للقانون أو بناءً عليه أو في حدوده. وبالتالي فإنه إذا ما نص المشرع على أن تضع السلطة التنفيذية اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، أو وضع الشروط والضوابط والإجراءات اللازمة

للعمل بأحكام القانون، أو حتى تحديد الرسوم وفقاً لضوابط معينة، فإن ذلك كله لا يُعد من قبيل التفويض التشريعي محل بحثنا، إنما يأتي في إطار اللوائح التنفيذية، أو في إطار التفويض المباشر من الدستور ذاته، بعد أن يضع المشرع العادي المبادئ والقواعد العامة التي تحكم موضوع التنظيم.

10. يبسط القاضي الدستوري رقابته على قوانين التفويض وعلى اللوائح التفويضية، لينظر مدى تقيدها بالموضوعات الواردة في قانون التفويض، وعدم الخروج عليها. ومدى مراعاة هذا المحل لأحكام الدستور ومبادئه، ويراقب القاضي الدستوري مدى تقييد السلطة التنفيذية بالحدود الزمنية للتفويض التشريعي، وذلك من حيث تضمن قانون التفويض بداية على تحديد مدة التفويض، والتزام السلطة التنفيذية فيما تصدره من لوائح بهذه المدة، فضلاً عن عرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق عليها، إذا ما نص قانون التفويض على ذلك.

11. تأتي ممارسة القاضي الدستوري الرقابة على قوانين التفويض واللوائح التفويضية، حمايةً للإطار الدستوري لممارسة هذه الرخصة الاستثنائية، ومن أجل عدم تحولها إلى سلطة تشريعية كاملة في يد السلطة التنفيذية، بدلاً عن سلطة المشرع الأصلية، وبالتالي حماية قواعد توزيع الاختصاص بين السلطات، واحتراماً لمبدأ الفصل بينها، مع تطبيق مظاهر التعاون في الحدود المشروعة.

## ثانياً: التوصيات

1. ندعو المشرع الدستوري إلى تعديل نص الفقرة (أ) من المادة (32) من الدستور بشأن التفويض التشريعي، بحيث يتم النص على تعيين الجهة التي يفوضها البرلمان لإصدار اللوائح التفويضية، وأن يتم النص على ضرورة توافر حالة الضرورة في التفويض، بالإضافة إلى اشتراط حصول الأغلبية الخاصة مثل أغلبية أعضاء كل مجلس، لتمرير قانون التفويض. وكذلك عرض المراسيم بقوانين الصادرة بناءً على التفويض التشريعي على مجلسي الشورى والنواب خلال فترة معينة من صدورها أو انتهاء مدة التفويض لإقرارها أو رفضها.
2. ندعو المشرع إلى إضافة الأحكام القانونية اللازمة في اللائحتين الداخليتين لمجلسي الشورى والنواب، لكيفية التعامل مع المراسيم بقوانين الصادرة استناداً إلى التفويض التشريعي. وذلك من حيث الأغلبية المطلوبة لإقرارها، ومدى إمكانية تعديلها.
3. ضرورة وجود حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية الحقيقية والمقنعة كشرط من شروط إجازة تفويض الاختصاص التشريعي. وأهمية أن يمارس البرلمان رقابته في تقدير مدى توافر هذا الشرط، وتقدير الحاجة الفعلية للتفويض. حيث إن تنازل المشرع عن جزء من اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية يجب أن يكون وفقاً للشروط والضوابط الدستورية من جهة، ووفقاً للظروف والاعتبارات التي تستدعيها من جهة أخرى، دونما تجاوز أو إخلال.
4. يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية في ممارستها لاختصاصاتها المفوضة بأحكام الدستور ومبادئه، باعتباره يحوز مرتبة السمو على مجمل القواعد القانونية. كذلك ينبغي التقيد بالمبادئ والأسس التي يأتي بها قانون التفويض، من حيث الالتزام بالغايات التي يتوخاها المشرع من تفويض اختصاصه التشريعي، وعدم الخروج عليها تحت أي مسوغ.

5. ضرورة أن تُمارس رقابة المشروعية ورقابة الدستورية على قوانين التفويض وعلى اللوائح التفويضية بفعالية كبيرة، للتأكد من التقيد بالحدود والضوابط الدستورية والقانونية، وذلك من حيث الالتزام بالموضوعات الواردة في قانون التفويض، وبالحدود الزمنية للتفويض التشريعي، فضلاً عن عرض اللوائح التفويضية على البرلمان للتصديق عليها، إذا ما نص قانون التفويض على ذلك. وذلك حمايةً للأصل العام في ممارسة المشرع سلطته التشريعية بنفسه، وعدم التنازل عنها إلا في الحدود الضيقة، واللازمة لتحقيق الاعتبارات الأولى بالرعاية.
6. أهمية تزويد البرلمان بالكفاءات والخبرات الفنية والتخصصية في المجالات المهمة، والاستعانة ببيوت ومراكز الخبرة والاستشارات، ليتمكن من دراسة ومناقشة مختلف مشروعات واقتراحات القوانين. وذلك على نحو مستقل من دون تأثير من قبل السلطة التنفيذية، للخروج بقوانين قادرة على مواكبة التطورات والحاجات، وبما يخدم المصلحة الوطنية العامة.

## قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- (1) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا - تشريعات الضرورة في دستور مملكة البحرين ودستور المملكة الأردنية الهاشمية (المراسيم بقوانين - القوانين المؤقتة) - منشورات معهد البحرين للتنمية السياسية - 2008.
- (2) د. أحمد سلامة بدر - الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2003.
- (3) د. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد - الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية - مكتبة القانون والاقتصاد - الرياض - الطبعة الأولى - 2014.
- (4) د. أحمد عبداللطيف السيد - دور رئيس الدولة في النظام السياسي (الديمقراطي، النيابي، البرلماني) - الطبعة الأولى - مكتبة القانون والاقتصاد - الرياض - 2014.
- (5) أوليفيه دوهاميل - المعجم الدستوري - ترجمة منصور القاضي - الطبعة الأولى - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - 1996.
- (6) د. حازم صادق - سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2009.
- (7) سالم محمد سالم الكواري - السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين 2002 - الطبعة الأولى - بدون ناشر - 2008.

- (8) د. شروق أسامة عواد حجاب - النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2009.
- (9) د. شعبان أحمد رمضان - النظام الدستوري البحريني طبقاً لأحدث التعديلات الدستورية لعام 2012 - دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات - مصر، الإمارات.
- (10) د. عاطف عبدالله المكاوي - التفويض الإداري - مؤسسة طبية للنشر والتوزيع - الطبعة الأولى - القاهرة - 2015.
- (11) د. عبدالغني بسيوني عبدالله - القانون الدستوري (المبادئ العامة - الدستور اللبناني) - الدار الجامعية - 1987.
- (12) د. عبدالغني بسيوني عبدالله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - الطبعة الأولى - 1995.
- (13) د. عبدالمجيد إبراهيم سليم - السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2010.
- (14) د. علي يوسف الشكري - رئيس الدولة في النظام الوراثي - منشورات زين الحقوقية - بيروت - الطبعة الأولى - 2016.
- (15) د. علي مجيد العكيلي - الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة - المركز العربي للنشر والتوزيع - القاهرة - الطبعة الأولى - 2017.
- (16) د. عماد محمد أبو حليمة - الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) - دار النهضة العربية - القاهرة - 2015.

17) د. عيد قريطم - التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - 2011.

18) د. محمد سامر التركاوي - دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - بيروت - 2017.

19) د. محمد عبدالحميد أبوزيد - المرجع في القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1999.

20) د. محمد عبدالله حمود الدليمي - مبادئ القانون الإداري (الكتاب الأول) - مطبوعات جامعة العلوم التطبيقية - 2007.

#### ثانياً: الرسائل العلمية والبحوث:

1) أحمد موسى محمود أبو جلمبو - تفويض الاختصاص في القانون الفلسطيني - رسالة ماجستير - الجامعة الإسلامية - غزة - 2016.

2) د. بشار جميل يوسف عبدالهادي - التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - 1979.

3) تركي سعيدة - التفويض في القانون الإداري - رسالة ماجستير - جامعة محمد خيضر - الجزائر - 2015.

4) جابر سلام سليم أبو بليمة - الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة الأزهر - غزة - 2015.

5) د. حسن البحري - دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في

النظام البرلماني البريطاني - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - مجلد 24 - العدد الأول - 2008.

(6) حنين محمد أكرم حجاب - دور الرئيس التشريعي في النظام السياسي الفلسطيني (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة النجاح الوطنية - 2011.

(7) د. رافع خضر صالح، وهند كامل عبد زيد - الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان - مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية - العدد الأول - السنة الخامسة - كلية القانون - جامعة بابل - نسخة إلكترونية.

(8) رداة نورالدين - التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 - رسالة ماجستير - جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة" - السنة الجامعية 2005 .

(9) د. سيفان باكراد ميسروب - التفويض التشريعي - مجلة بحوث مستقبلية - كلية الحداثة والجامعة - مركز الدراسات المستقبلية - العدد 39 - 2012.

(10) د. عاطف سعدي محمد علي - مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء - مجلة القانونية - هيئة التشريع والإفتاء القانوني - العدد الثالث - يناير 2015.

(11) علي عبدالله العرادي - النظام القانوني لحالة الطوارئ (الأحكام العرفية) في مملكة البحرين - بحث مقدم لمقرر مناهج البحث في برنامج الماجستير - جامعة البحرين - 2010.

(12) علي عبدالله العرادي - مبدأ التناسب في التشريع والرقابة على

دستوريته (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير - جامعة البحرين -  
2014.

13) د. مروان محمد محروس المدرس - الاختصاصات التنفيذية للملك في  
دستور مملكة البحرين - مجلة الحقوق - جامعة البحرين - المجلد  
الرابع - العدد الثاني - يوليو 2007.

14) د. مروان محمد محروس المدرس - اختصاص المحكمة الدستورية  
البحرينية في حماية الحقوق والحريات العامة - مجلة جامعة الشارقة  
- المجلد 14 - العدد 2 - ديسمبر 2017.

### ثالثاً: الأحكام الدستورية:

1) حكم المحكمة الدستورية البحرينية - الإحالة الملكية المقيدة بجدول  
المحكمة الدستورية برقم (إ.ح.م/09/1) لسنة (7) قضائية - جلسة 25  
يونيو 2009 - الجريدة الرسمية (2901) - تاريخ 2009/06/25.

2) تقرير المحكمة الدستورية البحرينية بشأن الطلب رقم (ط.ح/1/2011)  
لسنة (9) قضائية - جلسة 25 يناير 2012م - منشور في الجريدة  
الرسمية رقم (3036) - تاريخ 2012/01/26.

3) تقرير المحكمة الدستورية البحرينية بشأن الطلب رقم (ط.ن/2/08)  
لسنة (6) قضائية - جلسة 28 مارس 2012م - منشور في الجريدة  
الرسمية رقم (3046) - تاريخ 2012/4/5.

4) حكم المحكمة الدستورية البحرينية - (د/3/2011) لسنة (9) قضائية  
- جلسة 24 إبريل 2013م - منشور في الجريدة الرسمية رقم (3103) -  
تاريخ 2013/05/09.

(5) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (37) - لسنة (11) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/2/6.

(6) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (25) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1992/5/16.

(7) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية - الطعن رقم (18) لسنة (8) قضائية - تاريخ الجلسة 1996/2/3.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

(1) موقع الباحث العربي - <http://www.baheth.info/all.jsp?term>

(2) موقع المعاني

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar ar/%D9%81%D9%88%D8%B6/>

(3) الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي  
[www.conseil-constitutionnel.com](http://www.conseil-constitutionnel.com).

(4) الموقع الإلكتروني لجامعة منيسوتا -

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html>

(5) موقع شبكة قوانين الشرق - <http://www.eastlaws.com>



نبذة عن المؤلف

## علي عبدالله جاسم العرادي

مستشار قانوني في هيئة المستشارين القانونيين في مجلس الشورى، شغل منصب مستشار قانوني مساعد وباحث قانوني في قسم الدراسات والبحوث في مجلس الشورى، وباحث قانوني في إدارة المحاكم في وزارة العدل والشؤون الإسلامية، وخصائي شؤون جلسات في وزارة شؤون مجلسي الشورى والنواب، ومستشار قانوني في مكتب المحامين.

حاصل على شهادة الماجستير في القانون العام من جامعة البحرين عام 2014، وحاصل على شهادة البكالوريوس في القانون من جامعة البحرين عام 2006. له العديد من البحوث وأهمها؛ تفويض الاختصاص التشريعي، مبدأ التناسب في التشريع والرقابة الدستورية، والنظام القانوني لحالة الطوارئ، في مملكة البحرين.



bipd.org



@bipdbh