

الأساس الدستوري لتشريعات السلطة التنفيذية والاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري
عليها - دراسة مقارنة

The constitutional basis for the executive authority's legislation and the constitutional judiciary's oversight jurisdiction over it A comparative study

أ.د محمد عبد الله الشوابكة(*)

جامعة ظفار - كلية الحقوق

d.alshwabkeh_med@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2024-11-02 تاريخ القبول للنشر: 2025-12-09

ملخص:

تهدف الدراسة إلى بيان السند الدستوري لتحقيق رقابة القضاء الدستوري على التشريعات الفرعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية والتي تمس الحقوق والحريات الفردية خلافاً للأصل، إذا ما علمنا في الوقت الراهن باستبعاد مبدأ الفصل المطبق ما بين سلطات الدولة العامة، وأصبح يحل محله الفصل المرن، وهو المرتكز الأساس والمتبع بين تلك السلطات في الدول القائمة على هذا المبدأ، مما أتاح لتفرد السلطة التنفيذية بسن تشريعات بغض النظر عن تسميتها في الأنظمة السياسية المختلفة، سواء تشريعات فرعية أم غيرها، وهي في الأصل تعود للسلطة المختصة دستورياً بسنها وهي السلطة التشريعية وذلك تحت ذرائع دستورية أو قانونية مختلفة، ومهما كانت والحالة هذه إلا أنها وفق المعيار الموضوعي ما هي إلا أعمالاً تشريعية قد تقع في محذور المخالفات الدستورية، وهنا تكمن مشكلة الدراسة، الأمر الذي يقتضي بيان سندها الدستوري وأهمية رقابة القضاء الدستوري عليها حماية لحقوق الأفراد. وهذا ما سوف يتم تناوله من خلال المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات.

كلمات مفتاحية: تشريع، رقابة قضائية، سلطات عامة، دستور، حقوق، حريات، اختصاص.

Abstract:

This study aims to elucidate the constitutional basis for judicial review of subordinate legislation issued by the executive branch that infringes upon

* محمد عبد الله الشوابكة

individual rights and freedoms. Given the contemporary trend of moving away from the strict separation of powers doctrine towards a more flexible approach, the executive has increasingly been delegated the authority to enact legislation, regardless of its nomenclature, which is traditionally the prerogative of the legislature. This study seeks to address the problem of determining the constitutional validity of such subordinate legislation and the importance of judicial review in safeguarding individual rights and freedoms. Employing a descriptive, analytical, and comparative methodology, the study has arrived at a number of findings and recommendations.

Keywords.

legislation, Judicial review, Government authorities, constitution, rights, freedoms, jurisdiction

مقدمة:

تقوم الدولة القانونية على مقومات عدة تتمثل بوجود الدستور، والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وخضوع السلطات والأفراد للقانون بمعناه الواسع، فإذا كانت السلطة التشريعية تسن التشريعات في الدولة، فيجب أن تخضع للتشريعات التي صنعتها بنفسها، وقبل ذلك يجب أن تتقيد في كل ما يصدر عنها بالدستور، وهذا ما يطلق عليه مبدأ سمو الدستور.⁽¹⁾

وإذا كان الفصل المطلق بين السلطات قد زال عملياً، وأصبح الفصل النسبي هو القاعدة في جميع الأنظمة السياسية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ لم تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بالتشريع، بل تولت السلطة التنفيذية هي الأخرى في وضع نوع من القواعد العامة المجردة، تعرف باسم التشريعات الفرعية (الأنظمة أو اللوائح)،⁽²⁾ والتي تعد قرارات إدارية طبقاً للمعيار الشكلي، كونها تصدر عن السلطة التنفيذية، ولكنها تعد عملاً تشريعياً وفقاً للمعيار الموضوعي نظراً لتضمنها قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد، أو الجماعات،⁽³⁾ وهي بذلك غير بعيدة عن الوقوع في مخالفة أحكام الدستور، بل إن مسألة خروجها على أحكام الدستور أقوى مما هي عليه في التشريعات الأصلية التي تسنها السلطة التشريعية، لأن التشريعات الأصلية يتوفر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها، مما لا يتوفر للتشريعات الفرعية على الرغم من كثرتها وما تنظمها من أمور تمس حريات المواطنين مثل لوائح الضبط.⁽⁴⁾

ولضمان التزام السلطات العامة في الدولة بوظائفها، وعدم انتهاكها لوظائف السلطات الأخرى دستورياً، يستلزم وجود كيان مؤسسي حارس، قادر على صيانة أحكام الدستور وكفالة قيام سلطات الدولة بمباشرة اختصاصاتها الدستورية، فضلاً عما توفره من حماية فعالة للحقوق والحريات العامة،⁽⁵⁾ وذلك من خلال تأكيد رقابة القضاء الدستوري على جميع أعمال تلك السلطات.⁽⁶⁾

أهمية الدراسة:

تكمن في بيان الأساس الدستوري للتشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومدى رقابة القضاء الدستوري عليها.

إشكالية الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في تجاوز السلطة التنفيذية حدود الدستور بإصدارها تشريعات خلافاً لصاحب السلطة الأصلية بإصدارها لما لها من مساس بحقوق وحريات الأفراد.

منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن. من خلال دراسة النصوص الدستورية التي تستند عليها السلطة التنفيذية باختصاص التشريع، ثم تحليل تلك النصوص لبيان فيما إذا كانت هناك مخالفات دستورية للتصدي لها رقابياً حماية للدستور وللحقوق والحريات، ثم مقارنة ذلك ما بين الدستورين الأردني والمصري.

خطة الدراسة

سيتم تناول الدراسة في مطلبين: الأول يخصص لبيان مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري، أما المطلب الثاني سيخصص لبيان تشريعات السلطة التنفيذية محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري.

المطلب الأول: مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إن تحديد مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري قد نال اهتمام فقهاء القانون الدستوري، من خلال ما طرحوه من مفاهيم متعددة، وذلك لأهمية الدور الذي يلعبه هذا الاختصاص في إمكانية مسائلة السلطتين التشريعية والتنفيذية عن أعمالها أمام هيئة قضائية متخصصة في حالة تجاوزها للحدود التي رسمها الدستور لها، وذلك بإبعاد أو إلغاء التشريعات المحكوم بعدم دستوريته.

وهذا ما سوف يتم تناوله في فرعين، الأول منه تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري وأهميته، أما الثاني سيتم فيه بيان آليات تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري.

الفرع الأول: تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري وأهميته

تعددت التعريفات الفقهية للاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري، وبيان مدى أهميته في الدولة القانونية، إذ تعد رقابة القضاء الدستوري الضامن الحقيقي لنفاذ القاعدة الدستورية، وهو الحارس الأمين لبوابة الشرعية في دولة القانون، وهو الحامي للنظام الديمقراطي وسيادة الدستور، وهو الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم الافتئات عليها من قبل السلطة الحاكمة.

(7)

أولاً: تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يعرف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري بأنه التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيداً لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا تم إصدارها،⁽⁸⁾ وعرفه بعض الفقه بأنه إعطاء الحق للقضاء في التحقق من مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور،⁽⁹⁾ وعرفه آخر بأنه البت في مصير قانون ما من حيث كونه يخالف أو لا يخالف الدستور، ويعود أمر ذلك لهيأة قضائية أي إلى محكمة.⁽¹⁰⁾

ويعرفه بعض الفقهاء بأنه: (حق المحاكم بمقتضى وظيفتها الأصلية، وبناءً على طلب من ذي مصلحة بفحص قانون ما للتحقق من مدى توافقه مع دستور البلاد، ومن ثم الامتناع عن تطبيق هذا القانون أو إلغائه على حسب الأحوال، إذا ثبت لها تعارضه مع الدستور.⁽¹¹⁾

ونحن نتفق مع التعريف الأخير، لأنه يجعل الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص المحاكم بحكم وظيفتها، لأن القاضي ملزم عند تطبيق القانون على المنازعات المعروضة أمامه بإبعاد التشريعات المخالفة للنص الدستوري، وكما بين هذا التعريف بأن يكون لصاحب الطلب مصلحة في فحص التشريع المراد تطبيقه عليه كونه يمس حقوقه الدستورية.

وتأسيساً على ما تقدم، يعد الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري نتيجة منطقية لمبدأ سمو الدستور، والذي يقصد به أن القواعد الدستورية تعلو على ما عداها من قواعد قانونية داخل الدولة، وكما يضع هذا المبدأ (سمو الدستور) قيماً على سلطات الدولة كافة باحترام القواعد الدستورية في كل ما يصدر عنها من أعمال، سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، ويعد هذا المبدأ نتيجة منطقية لمبدأ آخر وهو تدرج التشريعات،⁽¹²⁾ وهذا يعني بأن الرقابة على دستورية القوانين تثار بالدول ذات الدساتير الجامدة، إذ لا يمكن الحديث عن الرقابة إذا كنا أمام دستور

مرن، لأن الأخير لا يتمتع بالسمو الشكلي على القوانين العادية، إذ لو خالف القانون العادي نصاً دستورياً مرناً، فهذه المخالفة تعد تعديلاً للنص الدستوري المرن،⁽¹³⁾ إلا أن جانباً من الفقه يرى بأن السلطة التشريعية وإن كانت تمتلك سلطة تعديل الدستور المرن من خلال سنّها للتشريع العادي، إلا أنها مقيدة بالفكرة القانونية التي يقوم عليها الدستور،⁽¹⁴⁾ أي إن مبدأ سمو الموضوعي للدستور مبدأ عام في الدولة القانونية أيّا كان دستورها عرفياً أم مكتوباً، مرناً أم جامداً،⁽¹⁵⁾ ولضمان إعمال مبدأ سمو الدستور يستلزم وجود وسيلة تكفل عدم الخروج على أحكام الدستور ومبادئه، إذ تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل القانونية والفنية لحماية مبدأ سمو الدستور.⁽¹⁶⁾

ثانياً: أهمية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

أسهب فقهاء القانون الدستوري في تحديد أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، إذ يصف الفقيه ((جورج بيردو)) أهمية هذا النوع من الرقابة بقوله: "مادام الدستور هو القانون الأعلى في الدولة فلا مناص من احترامه بما يستتبعه هذا الاحترام من بطلان القوانين المخالفة له، مما يوجب وجود هيئة أخرى تختص بإقرار عدم الدستورية، ومن ثم الحيلولة دون ترتيب القانون غير الدستوري لأية آثار".⁽¹⁷⁾ ويرى جانب آخر من الفقه، بأن أهمية وجود اختصاص رقابي للقضاء الدستوري، تكمن بكونها عائدة إلى مبادئ أساسيين:⁽¹⁸⁾

١. مبدأ المشروعية

من المؤكد أن الرقابة على تصرفات الحكام تعد أهم القواعد الأساسية في الدولة القانونية، إذ لا بد في كل دولة عادلة من خضوع الحكام جميعاً (رئيس الدولة والوزراء والبرلمان)، لمبدأ المشروعية في تصرفاتهم، سواء أكانت قوانين أم لوائح أم قرارات أم إجراءات فردية،⁽¹⁹⁾ فالبناء القانوني كما عبر عنه ((هانز كلسن)) يقوم على مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية، فكل قاعدة قانونية تستمد قوتها وشرعيتها من قاعدة قانونية تعلوها في المرتبة، والدستور هو قمة هذا الهرم، والرقابة على دستورية القوانين هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها المحافظة على بقاء الدستور في هذه القمة، وذلك من خلال مطابقة القواعد الأدنى (القوانين واللوائح) للدستور، ومن ثم تؤكد الرقابة مبدأ المشروعية،⁽²⁰⁾ فإن عدم وجود رقابة قضائية على دستورية التشريعات لا يخل فقط بمبدأ تدرج التشريعات وسمو الدستور وإنما يهدره تماماً، مما يجعل نصوص الدستور في مرتبة أدنى أو على الأكثر مساوية للنصوص القانونية الصادرة من السلطة التشريعية أو نصوص اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية.⁽²¹⁾

٢. طبيعة عمل القاضي

الأصل أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون، وإيجاد الحل القانوني للنزاع المطروح عليه، كما هو ملزم باحترام الدستور الذي هو القانون الأساس في الدولة، ومن المسلمات أنه إذا تعارضت لائحة مع قانون وجب بذلك ترجيح الأخير، لأنه الأعلى مرتبة بسلم المشروعية، وكذلك إذا تعارض قانون عادي مع الدستور وجب إعلاء كلمة الأخير باعتباره القانون الأعلى في الدولة.⁽²²⁾ كما يؤكد جانب آخر من الفقه، بأن أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وخاصة التي تمارس من خلال الدعوى المباشرة، تؤدي إلى وحدة الحلول القضائية بشأن دستورية القوانين، كونها أنيطت بجهة قضائية واحدة، سواء أكانت أعلى هيئة قضائية في الدولة أم هيئة قضائية متخصصة، إذ تصدر أحكامها بشأن قانون معين سلباً أو إيجاباً، وفي كلتا الحالتين لا يمكن إثارة مسألة دستورية ذلك القانون مرة أخرى، لأن قرارها يتمتع بحجية مطلقة ويسري باتجاه الكافة.⁽²³⁾

يتضح من ذلك، مدى أهمية وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين، إذ تعد من أهم الوسائل الرئيسية التي بواسطتها نضمن احترام ونفاذ القواعد الدستورية وسموها على كافة التشريعات العادية واللوائح في الدولة، كما أنها تعد وسيلة فعالة وضمانة حقيقية في حماية الحقوق والحريات الفردية التي كفلتها النصوص الدستورية من انحراف السلطات العامة والمساس بها.⁽²⁴⁾

الفرع الثاني: آليات تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

تتحرك الرقابة القضائية على دستورية القوانين بصفة عامة، إما من خلال الدعوى الأصلية التي تهاجم مباشرة القانون أو النص القانوني المدعى بعدم دستوريته، وهي آلية مباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري أو بآلية أخرى، أهمها الدفع الفرعي والذي يثير المسألة الدستورية من خلال نزاع مطروح على قاضي النزاع الموضوعي،⁽²⁵⁾ وهي آلية غير مباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري.

أولاً: الآلية المباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إن آلية تحريك الرقابة القضائية على دستورية القوانين تتم في هذه الحالة من خلال دعوى دستورية مستقلة⁽²⁶⁾ يقيمها صاحب الشأن (الأفراد أو بعض الهيئات في الدولة) أمام القضاء الدستوري، للمطالبة بإلغاء القانون، دون انتظار تطبيقه عليه،⁽²⁷⁾ فالمدعي هو الفرد أو إحدى الهيئات في الدولة، والمدعى عليه، إن جاز التعبير، هو القانون المشكوك في دستوريته،⁽²⁸⁾ ولذلك يطلق على هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية (عينية) وليست شخصية، أي أنها لا تهدف لحماية

مصالح الأفراد المتنازعة فحسب، بل إنها تهدف من حيث الأساس إلى مواجهة التشريع المخالف لنصوص الدستور والزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بما تقضي به، بحيث تحوز أحكامها على حجية مطلقة.⁽²⁹⁾

وهذا ما يعرف بالاختصاص الرقابي اللاحق، أي الذي تتم مباشرته بعد إكمال عملية تشريع القانون ودخوله حيز النفاذ، ولكن مباشرة الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري قد تكون سابقة على صدور القانون " الرقابة السياسية" كما هي في فرنسا، بمعنى آخر إن الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري من الممكن مباشرته قبل أن يستكمل القانون إجراءاته الشكلية ليصبح نافذاً، أي وهو ما يزال في مرحلة مشروع قانون دون أن يستكمل مراحل صناعته وتمام إصداره.⁽³⁰⁾ فالرقابة هنا محلها مشروع قانون بعد إقراره من السلطة التشريعية وقبل إصداره من رئيس الدولة والعمل به، فقد يرى رئيس الدولة ضرورة التحقق من مشروع القانون وذلك بإحالاته للمحكمة المختصة، فإن قضت بدستوريته أمكن أن يستكمل إجراءات إصداره، وبعبارة أخرى كأن لم يكن وتعدر استكمال الإجراءات اللازمة لنفاذه،⁽³¹⁾ ولكون مشروع القانون لم ينفذ بعد ويطبق على أرض الواقع، فلا يتصور أن يلحق الضرر بأحد من جرائه، ولذلك يقتصر حق تحريك الدعوى في هذه الحالة على السلطات العامة وحدها (رئيس الدولة، البرلمان، الحكومة) دون الأفراد.⁽³²⁾

ومما تجدر الإشارة إليه بأن الرقابة السابقة على دستورية التشريعات (مشروعات القوانين) قد تكون وجوبية أو اختيارية، حسب ما ينص عليه ذلك الدستور.⁽³³⁾

ثانياً: الآلية غير المباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

تكمن الآلية غير المباشرة في تحريك الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة دفع فرعي يقوم به صاحب المصلحة، بمناسبة قضية منظورة أمام محكمة من المحاكم المدنية أو الجزائية أو الإدارية، يراد منها تطبيق قانون معين، فيدفع المدعي عليه بعدم دستورية القانون الذي تستند إليه طلبات المدعي والعكس صحيح، ويكون عن طريق استناد المدعي عليه بعدم تنفيذ التزاماته مقابل قانون ما، فيدفع المدعي بعدم دستورية ذلك القانون.⁽³⁴⁾ وعلى أثر هذا الدفع يقوم قاضي المحكمة بالتحقق من مدى اتفاق أو عدم اتفاق القانون مع الدستور، فإذا تبين له بأن القانون غير مخالف للدستور طبقه في الدعوى، وإذا تبين له عدم دستوريته امتنع عن تطبيقه، أي أن القاضي لا يقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور في هذه الحالة، بل يقضي باستبعاده والامتناع عن تطبيقه فقط على القضية المطروحة أمامه، ولذا يكون لهذا الحكم الذي يصدره القاضي

حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى، أي يمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى إن لم يدفع بعدم دستوريته.⁽³⁵⁾

ولذا تعد هذه الطريقة في الرقابة على دستورية القوانين طريقة دفاعية لا هجومية، إذ في هذه الآلية لا يتم الطعن بدستورية القوانين بصورة مباشرة عن طريق دعوى أصلية ترفع أمام الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، وإنما يثار الاختصاص الرقابي من خلال دفع فرعي داخل دعوى أصلية معروضة أمام المحاكم.⁽³⁶⁾

ودأبت التشريعات للأنظمة المقارنة، الدستورية منها والعادية، على تنظيم أساليب تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري، فالمادة (59) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته حددت اختصاصات المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه. كما لها حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية. كذلك نصت المادة (60) بشأن الطعن بقرارات المحكمة الدستورية بالقول: "يقتصر حق الطعن المباشر في دستورية القوانين والأنظمة النافذة لدى المحكمة الدستورية على كل من: أ- مجلس الأعيان أو مجلس النواب على أن يصدر القرار بموافقة ما لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس المعني. ب- مجلس الوزراء. أما الدعاوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة إن وجدت أن الدفع جدي تحيله إلى المحكمة الدستورية وفق أحكام القانون. وهذا ما أكد عليه قانون المحكمة الدستورية الأردني رقم 15 لسنة 2012 في المادة (4) منه في مسألة الاختصاص.

أما المادة (27) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم 48 لسنة 1979م المعدل فقد نصت على أنه: "يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها، ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية"، فضلاً عن المادة (29) من ذات القانون التي نصت على: (تتولى المحكمة الدستورية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي: 1- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة. في حين أن المادة (11/أ) من قانون المحكمة الدستورية الأردنية تنص على أنه "لأي من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم

على اختلاف أنواعها ودرجاتها الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى" ووفق ذات المادة في الفقرة (ب) يقدم هذا الدفع بموجب مذكرة، فإذا وجدت المحكمة النافذة للدعوى أن القانون أو النظام الذي أثير الدفع بعدم دستوريته هو دفع جدي فإنها توقف النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى محكمة التمييز لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية، ولغايات البت في أمر الإحالة، تنعقد محكمة التمييز بهيئة من ثلاثة أعضاء على الأقل، وتصدر قرارها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الدعوى إليها". أيضاً نجد وفق المادة (29) من قانون المحكمة الدستورية المصرية أنه "2- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن).

من هنا يمكن القول: أن المشرع الأردني والمشرع المصري قد قصرا أساليب تحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية على ثلاثة طرق وهي، الإحالة، أو الدفع، أو التصدي، ولم يأخذوا بالأسلوب المباشر لتحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية⁽³⁷⁾ وبذلك فلا يمكن رفع دعوى مباشرة أمام المحكمة الدستورية للطعن في تشريع أو نص منه يخالف الدستور.⁽³⁸⁾

المطلب الثاني: تشريعات السلطة التنفيذية محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إذا كان الدستور هو القانون الأعلى الذي يرسم الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لحركتها، ويقرر الحقوق والحريات العامة ويرتب ضماناتها الأساسية، وكانت مسألة الخروج على أحكامه لا تنحصر في النصوص القانونية التي تقرها السلطة التشريعية، بل تتعداها إلى كل قاعدة عامة مجردة أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي أناطها الدستور بها، فإن محل الرقابة القضائية على الدستور يمثل القانون بمعناه الأعم محدداً على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، سواء وردت هذه النصوص في التشريعات الأصلية أم الفرعية.⁽³⁹⁾

يتضح من ذلك، بأن محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يتمثل في القانون بمعناه الموضوعي الأعم، سواء أكان تشريعاً أصلياً (عادياً) تسنه السلطة التشريعية، أم تشريعاً فرعياً صادراً من قبل السلطة التنفيذية، وفقاً للاختصاصات الدستورية التي أوكلت لكل سلطة.⁽⁴⁰⁾

لذا سوف يتم تناول التشريعات العادية في الفرع الأول، والتشريعات الفرعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التشريعات العادية

ويقصد بها القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، فالسلطة التشريعية تتحدد وبحكم تخصصها الدستوري في وضع القوانين العامة التي تنظم العلاقات في جوانب الحياة المختلفة للدولة (السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية).⁽⁴¹⁾ ولا جدال في أن التشريع هو أهم اختصاصات السلطة التشريعية بدليل تسميتها باسمه، والقانون كما يعرفه (هوريو)، بأنه التعبير عن الإرادة العامة للأمة التي تصيغها السلطة التشريعية وفق إجراءات معينة في شكل قواعد عامة مجردة.⁽⁴²⁾

وتمثل التشريعات العادية المرتبة الثانية بعد الدستور في التسلسل الهرمي للقاعدة القانونية، إذ لا يمكن أن تخرج عما رسمته النصوص الدستورية من أحكام وإلا أثرت مسألة الرقابة على دستورية القوانين،⁽⁴³⁾ وعلى ضوء ذلك يعد تشريع القوانين الوظيفة الأساسية من بين الوظائف الأخرى للسلطة التشريعية في معظم الأنظمة الدستورية، ففي هذا الشأن تنص المادة (91) من الدستور الأردني على أنه "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا اذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". أيضاً نجد الدستور المصري لسنة 2014 في المادة (101) منه تنص على أنه "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، و...".

يستفاد من ذلك إن محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يشمل القانون الذي تسنه السلطة التشريعية المناط بها دستورياً اختصاص التشريع، كسلطة تشريعية أصيلة مستقلة عن باقي السلطات العامة في الدولة.⁽⁴⁴⁾

إلا أنه في بعض الأحيان، ولظروف اضطرارية، يمكن أن يصدر القانون من غير سلطة التشريع حسب الأصل، دون أن تتأثر مع ذلك صلاحيته لأن يكون محلاً للرقابة الدستورية، فهو صالح لها متى ما اكتسب صفته كقانون أيًا كان شكل السلطة الصادر عنها، ما دام الدستور قد أسند إليها ولاية التشريع،⁽⁴⁵⁾ وذلك كما نصت عليه المادة (94) من الدستور الأردني " - عندما يكون مجلس النواب منحلاً، ففي هذه الحالة يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الاتي بيانها: -

أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة الى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتتمل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على ألا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة⁽⁴⁶⁾.

هذا ويشمل محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري أيضاً، القوانين الحكومية أي المعاهدات والاتفاقيات الدولية، التي تحوز قوة القانون بتمام الإجراءات المقررة لذلك، فتكون كالقانون سواء بسواء في خضوعها للرقابة الدستورية.⁽⁴⁶⁾

الفرع الثاني: التشريعات الفرعية (الأنظمة أو اللوائح)

تقع على عاتق الإدارة أو السلطة التنفيذية بشكل عام مهمة تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات العامة للجمهور، ولكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها هذه، تمارس وسائل وأساليب متنوعة يطلق عليها أعمال الإدارة، ومن بين هذه الأعمال القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها جهة الإدارة أو ما يعرف بالأنظمة أو اللوائح، بأنواعها المتعددة.⁽⁴⁷⁾

فالقرارات الإدارية التنظيمية قد عرفت بأنها وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع ما، لم تنظمه التشريعات العادية، أو تفويض المشرع للإدارة لغرض تنظيمه، أو تنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها.⁽⁴⁸⁾ لذلك يطلق عليها التشريعات الفرعية، لأنها تنظم جزئيات العمل الإداري وتفصيله التي لا تبينها القوانين العادية.

ومن هنا يمكن الذهاب مع القول: بأن اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية، كونها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الأفراد أو أفراداً معينين بصفاتهم لا ذواتهم، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية.⁽⁴⁹⁾ وهي تنقسم إلى قسمين من حيث ظروف اللجوء إليها، منها أنظمة تصدر في الظروف العادية، وتعد من صلب اختصاصات السلطة التنفيذية، ومنها الأنظمة التي تصدر في الظروف غير العادية (الاستثنائية)، والتي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية.

أولاً: الأنظمة (اللوائح) التي تصدر في الظروف العادية

إذ أنط الدستور الأردني بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار الأنظمة في الظروف العادية، التي تتطلبها طبيعة أداء الوظيفة المناط بها، وتكون عامة وملزمة، ومن شأنها وضع التفصيلات لأحكام

القوانين بهدف تنفيذها بما لا يخالف قواعدها، وهي نوعان: الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة.

١. الأنظمة (اللوائح) التنفيذية: وهي تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لغرض وضع القانون في موضع التنفيذ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.⁽⁵⁰⁾

إذن هذا النوع من الأنظمة تصدرها السلطة التنفيذية في سبيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، وذلك من خلال وضع التفاصيل الجزئية اللازمة لتنفيذها، لأن السلطة التنفيذية وبحكم عملها أكثر دراية بما يلزم لهذا التنفيذ،⁽⁵¹⁾ لذلك تعترف جميع الدساتير بحق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة (لوائح) تنفيذية، إذ بحكم اتصالها بالمجتمع تكون أكثر دراية ومعرفة بجميع التفاصيل التي تحيط بها، ولا تستطيع السلطة التشريعية مهما أوتيت من العلم أن تدركها.⁽⁵²⁾ حيث نصت المادة (31) من الدستور الأردني على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ألا تتضمن ما يخالف أحكامها". وبخلاف ذلك تكون عرضة للطعن بعدم دستوريته، إذ لا يجوز للنظام مخالفة الدستور. هذا وقد قررت محكمة العدل العليا في قرارها رقم (41) لسنة 76، بقولها: "أنه من المبادئ العامة أن النظام الذي يوضع تنفيذاً لأحكام القانون الذي يقتصر على إيراد قواعد تنفيذية محضة لا تزيد شيئاً على نصوص القانون أو تحد منها حسبما هو مستفاد من نص المادة (31) من الدستور".

أما الدستور المصري النافذ لسنة 2014 في المادة (170) منه فقد نصت بأن "لرئيس مجلس الوزراء الحق في إصدار هذه الأنظمة (اللوائح) التنفيذية، كما أعطت الحق لرئيس مجلس الوزراء بتفويض غيره بإصدارها، وأجاز النص الدستوري المذكور آنفاً للمشرع عند وضع القانون تعين الجهة التي تصدر الأنظمة اللازمة لتنفيذه.⁽⁵³⁾ وهذا بخلاف الدساتير السابقة التي كانت تخول رئيس الجمهورية بإصدارها.

٢. الأنظمة (اللوائح) المستقلة: وهي التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل محددة بينها المواد (45 و 114 و 120) من الدستور الأردني، إذ نصت المادة (2/45) أنه ". تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك" أما المادة (114) فقد نصت على "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة". في حين نصت المادة (120) على أن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها

ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم
تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

هذا يعني أن السلطة التنفيذية وهي تضع الأنظمة المستقلة وخرجت عما هو محدد لها، أي
تناولت مسائل خلافاً لما حدده الدستور لها تكون والحالة هذه قد خالفت الدستور وبالتالي عدم
دستورية تلك الأنظمة المستقلة، حيث قضت محكمة التمييز الأردنية في العديد من أحكامها ومنها
القرار رقم 58/74 لسنة 6 في العدد 9 ص 606، بالقول: " أن على كل سلطة من السلطات
التشريعية والتنفيذية أن تمارس حق التشريع في الحدود المعينة لها من غير افتئات على
الاختصاصات التشريعية للسلطة الأخرى". وهذا ما قرره المجلس العالي الأردني لتفسير الدستور في
قراره الصادر بتاريخ 1965/6/26 المنشور في العدد 1853 من الجريدة الرسمية الأردنية.

إذن، الأنظمة المستقلة هي تلك التي تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى قانون
قائم، وإنما محددة لها بموجب الدستور، فهي إذن تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور
التي لم يتطرق إليها القانون، وهي نوعان، أنظمة لتنظيم المرافق العامة، وأنظمة الضبط الإداري.
أ. أنظمة تنظيم المرافق العامة: وهي تلك الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد إنشاء
وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، وتستمد
السلطة التنفيذية اختصاصها بإصدار هذا النوع من الأنظمة من الدستور.⁽⁵⁴⁾

إلا أن الدستور الأردني لم ينص صراحة على تحديد السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العامة،
ولكن ذلك يدخل ضمن اختصاص مجلس البرلمان لأن إنشاء مؤسسة عامة يقتضي تقرير
الاعتمادات المالية اللازمة، مثل فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة ولا يكون ذلك إلا
بقانون.⁽⁵⁵⁾ هذا وأن اختصاص إصدار الأنظمة المستقلة كان منعقداً لرئيس الجمهورية في
الدساتير المصرية السابقة.⁽⁵⁶⁾ إلا أن الدستور النافذ لسنة ٢٠١٤، أناط هذا الاختصاص برئيس
مجلس الوزراء بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء.⁽⁵⁷⁾

ب. أنظمة (لوائح) الضبط الإداري: هي مجموعة الأنشطة التي تتخذها الإدارة منفردة بهدف
المحافظة على النظام العام، أو إعادة هذا النظام في حالة اضطرابه.⁽⁵⁸⁾

وهي أيضاً تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام بعناصره
المختلفة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، وتعد أشد أنواع الأنظمة خطراً لتعلقها
بصورة مباشرة بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم، كونها تتضمن أوامر ونواهي، وفي الغالب تتضمن

عقوبات لمن يخالف أحكامها، مثل أنظمة المرور والأغذية وغيرها، وتستمد السلطة التنفيذية حقها في إصدار هذا النوع من الأنظمة من الدستور.⁽⁵⁹⁾

ففي مصر لم يعد رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصيل بإصدار هذا النوع من الأنظمة كما كان في الدساتير السابقة، وإنما وفق الدستور النافذ لسنة 2014 قد بينت المادة (١٧٢) منه، بأن لرئيس مجلس الوزراء وبعد اخذ موافقة مجلس الوزراء إصدار لوائح الضبط الإداري.⁽⁶⁰⁾ في حين أن الدستور الأردني لم ينص على حق السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح، ومع ذلك فإن ممارستها لهذا الاختصاص تستند إلى العرف الدستوري.⁽⁶¹⁾

ثانياً: الأنظمة (اللوائح) التي تصدر في الظروف الاستثنائية

قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تشكل خطراً على وجودها واستمرارها، ويتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، لذلك اتجهت معظم الدساتير الحديثة إلى إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة لها قوة القانون لمواجهة تلك الظروف.⁽⁶²⁾ وهي نوعان: الأنظمة التفويضية، وأنظمة الضرورة.

١- الأنظمة (اللوائح) التفويضية: وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع، ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة البرلمان أم في حالة انعقاده.⁽⁶³⁾ ويعد التفويض التشريعي ظاهرة واسعة الانتشار في معظم دول العالم خصوصاً بعد الحرب العالمية الأولى بسبب تشعب وظائف الدولة، وكثرة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعجز السلطة التشريعية على مواجهتها على نحو أدى إلى إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.⁽⁶⁴⁾

المشرع الدستوري الأردني لم يأخذ بفكرة التفويض التشريعي في أي من دساتيره، 1928، 1946، 1952 وتعديلاته الحالي. بينما المشرع الدستوري المصري كان سبق له أن أخذ بهذه الفكرة في دساتيره السابقة وحتى الدستور الحالي النافذ لسنة 2014 الذي أيضاً جاء خلواً من فكرة التفويض التشريعي الذي يخول السلطة التنفيذية إصدار مثل هذه الأنظمة التفويضية.⁽⁶⁵⁾

٢- أنظمة (لوائح) الضرورة:

وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتمتلك على ضوءها السلطة التنفيذية تنظيم أمور ينظمها القانون أصلاً، ويجب عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها، وتستمد السلطة التنفيذية هذه المهمة من الدستور مباشرة، وذلك لمواجهة ظروف

استثنائية عاجلة أو ملحة، توجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ولا يتيسر مواجهتها بالقوانين القائمة والوسائل العادية، مثل خطر ناجم عن غزو خارجي أو عصيان مسلح أو غيرها.⁽⁶⁶⁾

الدستور الأردني عالج مثل هذه المسألة المتعلقة بنظرية الضرورة في المادة (94) منه، حيث اتبع في سبيلها إصدار القوانين المؤقتة عندما يكون مجلس النواب منحلًا أو غير منعقد، حيث نصت الدساتير الأردنية المتعاقبة على إعطاء هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية، ولكن ضمن ضوابط وشروط معينة نصت عليها المادة (94) المشار إليها والتي سبق بيان نصها، شريطة عدم مخالفة تلك القوانين للدستور.

أيضاً تعاقبت دساتير جمهورية مصر العربية على منح رئيس الجمهورية إصدار أنظمة (لوائح) الضرورة بموجب نصوص دستورية صريحة،⁽⁶⁷⁾ فقد نصت المادة (١٥٦) من الدستور النافذ لسنة ٢٠١٤ بأنه: (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها الموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار).

خاتمة:

خلصت الدراسة إلى أن الفصل المطلق بين السلطات لم يعد قائماً، حيث لم تعد السلطة التشريعية وحدها هي صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، بل ذهبت أيضاً السلطة التنفيذية إلى أن تضع تشريعات ذات قواعد عامة ومجردة في حالات استثنائية تكون في غياب السلطة التشريعية، وتعرف باسم التشريعات الفرعية (الأنظمة أو اللوائح، وحتى القوانين المؤقتة) وهذه التشريعات لها مساس في الحقوق والحريات الفردية الأمر الذي يجب أن تكون تحت رقابة القضاء الدستوري.

النتائج:

- 1- تبين بأن هناك من أعمال السلطة التنفيذية تتضمن سلوكيات لا أساس لها من الدستور كأنظمة الضبط الإداري، وإنما تترك لتقدير السلطة التنفيذية، في حين أن تلك الأنظمة تعد أشد أنواع الأنظمة خطرًا لتعلقها بصورة مباشرة بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم.

2- تبين بأن المشرع الدستوري الأردني وكذا المصري لم يأخذا بفكرة التفويض التشريعي في أي من دساتيرهما لإصدار الأنظمة التفويضية بالرغم من استخدامها بشكل متزايد من جهة السلطة التنفيذية.

التوصيات:

- 1- نقترح على المشرع الدستوري وضع نصوص دستورية صريحة يحدد بها أعمال الضبطية الإدارية على سبيل التحديد لا أن تترك لتقدير السلطة التنفيذية. صريحة من شأنها السماح للقضاء الدستوري بمراقبتها حماية للحقوق والحريات الفردية كلوائح الضبط التي تشكل خطراً كبيراً على تلك الحقوق والحريات.
- 2- نقترح على المشرع الدستوري الأردني والمصري بوضع نصوصاً دستورية صريحة بشأن التفويض التشريعي لا أن تترك للسلطة التنفيذية تستخدمه بشكل تقديري حتى تكون محلاً لرقابة القضاء الدستوري.

الهوامش

- (1) عبد العزيز محمد محمد محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٤، ص ٢٢ (غير منشورة).
- (2) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص ٢٨.
- (3) د. منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ١١٢.
- (4) حكم المحكمة العليا في مصر، الدعوى رقم ٤ لسنة ١ ق، دستورية، جلسة ١٩٧١/٧/٣، أشار له د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٥٦-٥٧.
- (5) د. رجب محمود طاجن، المطابقة الدستورية المشروطة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣-٤.
- (6) عبد العزيز محمد محمد محمد سلمان، مرجع سابق، ص ٢٣.
- (7) د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٥٦.
- (8) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٣٨.
- (9) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص 232.
- (10) يعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق، ط 1، مؤسسة CO. P. L. C للطباعة والنشر، ٢٠٠٤، ص ٩٣-٩٤.
- (11) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ٤٢.
- (12) د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنترسي، الأثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٨١٥.
- (13) د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ط 1، دار نبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤، ص ١٨٩.

- (14) د. عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، القاهرة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر، ص ١٣-١٢.
- (15) د. ساجد محمد الزاملي، مصدر سابق، ص ٨١.
- (16) د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنترسي، الأثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري، مصدر سابق، ص ٨١٦.
- (17) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٤٦.
- (18) د. عيبر حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٨٣.
- (19) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، مصدر سابق، ص ١٤٦.
- (20) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية 1978، ص 673.
- (21) د. حمدان حسن فهمي، اختصاصات القضاء الدستوري في مصر وحجية أحكامه وتنفيذها وآثارها، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٨.
- (22) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، مصدر سابق، ص ١٤٧.
- (23) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري 2012، ص ١٨١.
- (24) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مصدر سابق، ص ٧١٢.
- (25) د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤١٦.
- (26) د. محمد علي حسونة، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية عبر الدعوى الاحتياطية، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017، ص 55.
- (27) د. حمدي عطية مصطفى، الرقابة على دستورية القوانين في النظام الوضعي والإسلامي " دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي 2021، ص ١٠١.
- (28) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٥٨.
- (29) د. محمد علي حسونة، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية عبر الدعوى الاحتياطية، مصدر سابق، ص ٥٤.
- (30) د. مصطفى محمود غنفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، ط 1، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٩٠، ص 31-32.
- (31) د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، مصدر سابق، ص ٤٨ وما بعدها.
- (32) سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح: رسالة ماجستير جامعة طنطا - كلية الحقوق - القانون الدستوري. 2006، ص ٤٣.
- (33) د. إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٥١-٥٢.
- (34) د. مها بمجت يونس الصالحي، مصدر سابق، ص 54.
- (35) د. حمدي عطية مصطفى، مصدر سابق، ص ١١٦.
- (36) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٨٢.
- (37) د. فهيمة أحمد علي القماري المحكمة الدستورية العليا كنموذج للتخصص القضائي، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٣٨.
- (38) د. محمد ماهر أبو العينين، موسوعة القضاء الدستوري المصري، الكتاب الثاني، ط ٢، دار روائع القانون، ط ٢، دار روائع القانون، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٨٨.

- (39) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر، القضية رقم ١٢ لسنة ١٥ ق، جلسة ١٩٩٤/١٢/٣. أشار له د. هشام محمد فوزي، رقابة الدستورية القوانين بين أمريكا ومصر، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢١٣.
- (40) د. إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، مصدر سابق، ص٢٢٧.
- (41) د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص١٧.
- (42) د. هشام محمد فوزي، مصدر سابق، ص٩.
- (43) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص٣١.
- (44) د. محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية، مصدر سابق، ص٢٢١.
- (45) د. حمدي عطية مصطفى عامر، رقابة الدستورية، مصدر سابق، ص٣١٣.
- (46) د. إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، مصدر سابق، ص٢٠١.
- (47) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص٤٢٢.
- (48) د. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص36 وما بعدها.
- (49) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ط٢، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص١٧.
- (50) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٧.
- (51) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص١١٠.
- (52) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مصدر سابق، ص443.
- (53) تنص المادة (١٧٠) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على أن: (يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه).
- (54) د. عبير حسين السيد حسين، مرجع سابق، ص١٠٩-١٠٨.
٥٥. د. علي خطر شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990، ص37.
- (56) نصت المادة (١٤٦) من الدستور المصري لسنة 1971 على أن: (يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة).
- (57) تنص المادة (١٧١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ على أن: (يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء).
٥٨. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1984، ص337.
- (59) د. مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص٢١.
- (60) تنص المادة (١٤٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على أن: (يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط)، والتي تقابل نص المادة (١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ، والتي تنص على أن: (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء).
٦١. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، ط1، عمان، 1993، ص51.
- (62) د. أزهار هاشم أحمد الزهيري، مرجع سابق، ص٥٤.
- (63) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص٢١.
- (64) د. أزهار هاشم أحمد الزهيري، مصدر سابق، ص٦٣. كذلك ينظر: د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مصدر سابق، ص١١٧.
- (65) إلا أن دستور مصر لسنة ١٩٧١ الملغى وفي نص المادة (١٠٨) أجاز لرئيس الجمهورية عند الضرورة في الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وإن تبين موضوعات

هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، مع وجوب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.
(66) د. منير عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١١٩.
(67) ينظر: نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري الملغى لسنة ١٩٧١.

قائمة المراجع:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري: تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٣.
- 2- إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السهوي 2012.
- 3- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الأثر الرجعي في القضاء الإداري والدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- 4- أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧.
- 5- إيهاب محمد عباس إبراهيم، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- 6- حمدان حسن فهمي، اختصاصات القضاء الدستوري في مصر وحجية أحكامه وتنفيذها وآثارها، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٩.
- 7- حمدي عطية مصطفى، الرقابة على دستورية القوانين في النظام الوضعي والإسلامي " دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي 2021.
- 8- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- 9- رجب محمود طاجن، المطابقة الدستورية المشروطة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
- 10- ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ط1، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤.
- 11- سعد ممدوح نايف الشمري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، رسالة ماجستير جامعة طنطا - كلية الحقوق - القانون الدستوري. 2006.

- 12- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
- 13- عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه، القاهرة، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر.
- 14- عبد العزيز محمد محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، أطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، غير منشورة، جامعة عين شمس، 1994.
- 15- عبد المنصف عبد الفتاح محمد إدريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- 16- عبير حسين السيد حسين، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- 17- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصري 1978.
- 18- علي خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990.
- 19- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- 20- غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣.
- 21- فهيمة أحمد علي القماري المحكمة الدستورية العليا كنموذج للتخصص القضائي، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨.
- 22- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 23- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- 24- مازن ليلوراضي، القضاء الإداري، ط٢، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠.
- 25- محمد علي حسونة، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية عبر الدعوى الاحتياطية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017.
- 26- محمد فؤاد عبد الباسط، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

- 27- محمد ماهر أبو العينين، موسوعة القضاء الدستوري المصري، الكتاب الثاني، ط ٢، دار
روائع القانون، ط ٢، دار روائع القانون، القاهرة، ٢٠١٧.
- 28- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط ٢، دار النهضة العربية،
القاهرة، ٢٠١٧.
- 29- محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1984.
- 30- مصطفى محمود عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، ط 1، مكتبة سعيد
رأفت، القاهرة، ١٩٩٠.
- 31- منذر الشاوي، القانون الدستوري نظرية الدستور، منشورات مركز البحوث القانونية،
بغداد، ١٩٨١.
- 32- منير عبد المجيد، أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة
المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- 33- مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة
القانون، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.
- 34- نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية،
١٩٩٣.
- 35- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، مطابع الدستور التجارية، ط 1، عمان،
1993.
- 36- هشام محمد فوزي، رقابة الدستورية القوانين بين أمريكا ومصر، ط 1، دار النهضة
العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- 37- وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط 1، مكتبة السنيهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- 38- يعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق، ط 1، مؤسسة
CO. P. L. C للطباعة والنشر، ٢٠٠٤.