

المبحث الثاني: المفهوم الحديث للانفراد التشريعي.

تمهيد:

وأينا فيما سبق أن التصور المبدي لفكرة الانفراد التشريعي قد ارتبط بالظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في ألمانيا خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، حيث الصراع الشديد بين الأرستقراطيين الساعين إلى التميز الاقتصادي عن طريق السيطرة السياسية من ناحية والبورجوازية الصاعدة والداعية إلى ضرورة موافقة البرلمان على كل إجراء يتعلق بالحرية والملكية من ناحية أخرى. على أن "فكرة الانفراد التشريعي" التي تم التوصل إليها في ذلك الوقت لم تكن لتمنع البرلمان من تفويض بعض أو كل اختصاصه التشريعي إلى السلطة التنفيذية ممثلة في الملك، مما جعل البرلمان يبدو في النهاية وكأنه سلطة تصديق على أعمال السلطة التنفيذية أكثر من كونه سلطة تشريع.

لم يكن من الضروري إذن أن يتدخل القانون ذاته لتسوية المسائل الداخلة في اختصاص البرلمان، طالما أن سلطة هذا الأخير في تفويض اختصاصاته التشريعية لم تكن تعرف حدوداً، وأن هدف الانفراد التشريعي في ذلك الوقت كان يقتصر على الحصول على موافقة ممثلي الشعب على معالجة المسائل الداخلة في اختصاص التشريعي، لأن تلك الموافقة كانت تتحقق سواء تدخل البرلمان ذاته لتسوية المسألة أو فوض السلطة التنفيذية في أمر معالجتها. بعبارة أخرى، لم يكن الانفراد التشريعي يهدف إلى أكثر من مجرد منع السلطة التنفيذية من التدخل مباشرة لمعالجة المسائل الداخلة في اختصاص البرلمان. غير أن مبدأ الانفراد التشريعي لم يظل على هذه الصورة

، خصوصاً بعد أن طالته أيدي المشرعين الدستوريين والمحاكم الدستورية فوسعت من نطاقه وأضافت مسائل أخرى متعددة إلى اختصاصات البرلمان التشريعية، وألزمت البرلمان بممارسة اختصاصاتها بنفسها، وعدم تفويضها إلى السلطة التنفيذية إلا بشروط حددتها الدساتير وأوكلت إلى القاضي الدستوري مهمة التأكد من توافرها، بحيث إذا أحل البرلمان بهذا الالتزام وقع في حومة عدم الاختصاص السلبي الذي يعتبر الآن وجهاً من وجوه عدم الدستورية. وفيما يلي، نعرض لنطاق الانفراد التشريعي في الدساتير المعاصرة، ثم نناقش ماهية العلاقة بين الانفراد التشريعي وفكرة عدم الاختصاص السلبي، وذلك في مطلبين متتاليين على النحو التالي:

المطلب الأول: نطاق الانفراد التشريعي في الدساتير المعاصرة.

المطلب الثاني: الانفراد التشريعي وفكرة عدم الاختصاص السلبي.

المطلب الأول: نطاق الانفراد التشريعي في الدساتير المعاصرة.

اتسع نطاق الانفراد التشريعي بصورة ملحوظة في الدساتير المعاصرة وفي الوثائق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

وفيما يلي نعرض للاتجاه إلى التوسيع من نطاق الانفراد التشريعي، ثم نعقب ذلك بالحديث عن حجم التزام البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي عملاً بمبدأ انفراده بالتشريع، وسيكون ذلك في فرعين متتاليين على النحو التالي:

الفرع الأول: الاتجاه إلى توسيع نطاق الانفراد التشريعي.

الفرع الثاني: حجم التزام البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي.

الفرع الأول: الاتجاه إلى توسيع نطاق الانفراد التشريعي.

فكانت حماية الحقوق والحريات من أهم الاعتبارات التي دعت إلى اختصاص البرلمان بالتشريع في مسائل بعينها. غير أن مفهوم

هدف
نطاق
توسيع

الحقوق والحريات قد بدأ في التحول منذ بداية النصف الثاني من القرن العشرين، حيث لم تعد مصادرها وطنية فقط بل أصبح لها مصادر دولية كذلك، كما أن النظرة إليها قد تغيرت؛ فقد تحولت النظرية التقليدية للحريات العامة إلى نظرية للحقوق الأساسية من أهم معالمها انحسار سلطات البرلمان بشأنها بحيث تراجعت سلطته التقديرية إلى حد كبير في تنظيمها، فلم يعد بإمكانه التوسع في وضع القيود على ممارستها، حتى وإن بدأ الأمر شأنًا داخليًا بحتًا. ويمكن القول بأن مجال انفراد البرلمان بالتشريع بشأن هذه المسائل بدأ يأخذ شكلا محددًا، أهم ما يميزه أنه يمكنه فقط التدخل لتوسيع نطاق ممارسة الحقوق والحريات والتوسع في تمكين الأفراد من التمتع بها.

اللام حمارون

وهكذا فقد كانت حماية الحقوق والحريات سببا في توسيع نطاق الانفراد التشريعي في مرحلة أولى، ثم أصبحت فيما بعد سببا في التضييق من حرية البرلمان في الانفراد بالتشريع بشأن مجموعة من الحقوق والحريات وُصفت بالأساسية.

ونعرض فيما يلي لأسباب ومظاهر اتساع نطاق الانفراد التشريعي، ثم نعقب ذلك بالحديث عن تطور مفهوم الانفراد بالتشريع في المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، وذلك في نقطتين متتاليتين.

أولا: أسباب ومظاهر اتساع نطاق الانفراد التشريعي للبرلمانات.

اتسعت مجالات التدخل التشريعي للبرلمانات الحديثة، ولوحظ ذلك حتى في الدول التي تحدد دساتيرها مجالات معينة على سبيل الحصر ينصب عليها الاختصاص التشريعي للبرلمان، كما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي الحالي الصادر في عام ١٩٥٨. هذا

بالإضافة إلى أن العديد من الدساتير الأخرى قد وسّعت كثيرا من مجالات تدخل القانون، بالنص على الاختصاص العام للبرلمان في مسائل التشريع، ثم تحديد مسائل معينة بالذات لا بد من تنظيمها "بقانون"، ومسائل أخرى يمكن تسويتها عن طريق السلطة التنفيذية ولكن "بناء على قانون" يسنه البرلمان، ثم السكوت عن موضوعات أخرى متعددة استقر الرأي على إمكانية تدخل البرلمان في كل وقت لتنظيمها، لأن دائرة عمل القانون لا يحدها إلا الدستور الذي لم يمنع البرلمان صراحة من التدخل بشأنها، وهذا ما سلكته دساتير عديدة منها الدستور الإيطالي الصادر في عام ١٩٤٧^(٢٢)، ودساتير مصر منذ دستور ١٩٢٣ وحتى دستور ١٩٧١ الحالي^(٢٣).

وقد أرجع الفقه ميل الدساتير المعاصرة إلى توسيع نطاق الانفراد التشريعي إلى مجموعة من الأسباب ترجع في مجملها إلى اتساع مساحة الديمقراطية والاهتمام بحماية حقوق وحرّيات الأفراد في النظم الدستورية الحديثة.

ومن جملة هذه الأسباب، يأتي التطور الذي شهده مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم ضمانات استقلال البرلمان بممارسة السلطة التشريعية خصوصا في مواجهة السلطة التنفيذية؛ فقد أدت التطورات التي طرأت على هذا المبدأ إلى تراجع الدور الذي كان يلعبه في إدارة الوظيفة التشريعية أمام آلية أخرى حديثة من آليات

(٢٢) Maryse BAUDREZ, les actes législatifs du gouvernement en Italie, presse universitaire d'Aix Marsailles-Economica, 1994, PP. 62 et ss PP 200 et ss.

وجيروم تريمو، المرجع السابق، ص ١٧٠ وما بعدها.

(٢٣) راجع بشأن مسلك الدساتير المصرية في هذا الخصوص:

- دكتور سليمان الظماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٤٣٦ وما بعدها.

- دكتور رافت فوده، سلطة التقرير المستقلة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٥١ وما بعدها.

القانون العام هي الفصل - في مجال العمل السياسي والدستوري - بين المعارضة Opposition والأغلبية Majorité.

فقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات لتغيرات عميقة أدت إلى صعوبة القطع بآثاره كاملة، خصوصاً في الدول التي تأخذ بآليات النظام البرلماني، فيما يتعلق بممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية؛ فنظرية الفصل بين السلطات تقضى - كما ذكرنا من قبل - بالتمييز بين وظائف ثلاث للدولة هي: وظيفة وضع القوانين، ووظيفة تنفيذ القوانين، ووظيفة الفصل في المنازعات القضائية؛ وتمارس هذه الوظائف الثلاث - على التوالي - سلطات ثلاث في الدولة هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتسند هذه السلطات الثلاث إلى ثلاث هيئات مستقلة عن بعضها البعض هي: البرلمان بالنسبة للوظيفة التشريعية، ورئيس الدولة أو رئيس الوزراء (أو كلاهما معاً) بالنسبة للوظيفة التنفيذية، ثم الهيئة القضائية أو المحاكم بالنسبة للوظيفة القضائية. ولا تهدف هذه النظرية إلى الفصل بين السلطات بقدر ما تحاول تقرير استقلال كل سلطة عن الأخرى بهدف منع تبعية كل منها للأخرى، وإقامة التوازن بينها، خصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢٤).

(٢٤) راجع في ذلك: كتاب "مونتسكيو" الذي وضعه في عام ١٧٤٨ تحت عنوان "روح القوانين"، (الفصل الخامس المخصص للحديث عن الدستور الإنجليزي)، ومن أهم ما كتب تعليقاً على نظرية الفصل بين السلطات وما طرأ عليها من تحولات، يمكن مراجعته:

- Michel TROPER, La séparation des pouvoirs et l'évolution constitutionnelle Française, Paris. L.G.D.J. 1973.

وفي الفقه المصري، يمكن مراجعة:

- لكتور ثروت بدوى، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص ٨٠ وما بعدها.

- لكتور رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الأول، الأيدلوجيات التحررية، مطبعة جامعة عين

شمس، ١٩٨٨ ص ٨١ وما بعدها.

- لكتور محمد أحمد عبد الوهاب. الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات. رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٧.

غير أن تطور الأحزاب السياسية وتطور آليات النظام البرلماني قد أثرا كثيرا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يصعب تلمس آثاره خصوصا في الدول التي يوجد بها حزبان رئيسيان كإنجلترا أو كتلتان رئيسيتان من الأحزاب كما في فرنسا وألمانيا وغيرها من الدول؛ ففي بلد مثل إنجلترا، يؤدي النظام الحزبي إلى تركيز شديد للسلطة في يد الحكومة، أو بالأحرى في يد الهيئة الحاكمة داخل الحزب الفائزة في الانتخابات التشريعية والذي يُشكل الحكومة ويسيطر عليها وعلى البرلمان في آن واحد، بل إن ذلك قد يحدث ولو بدرجات متفاوتة في النظم الرئاسية ذاتها كما في الولايات المتحدة الأمريكية^(٢٥).

وفي ظل هذه الظروف، يصبح من المفهوم أن تحاول الحكومة توجيه دفة العمل التشريعي الوجهة التي ترتضيها، وذلك استنادا إلى أغلبيتها داخل البرلمان، كأن تحاول التأثير في الأولويات التشريعية لهذا الأخير، من خلال حثه على عدم تناول موضوعات معينة، أو تأخير تناولها أو الإسراع في معالجة موضوعات معينة بالذات. ويساعد الحكومة في ذلك ما لها من سيطرة على جدول أعمال البرلمان في عدد غير قليل من الدول، وما تتمتع به من مزايا بشأن إجراءات اقتراح التشريعات المالية خصوصا والتصويت عليها^(٢٦).

(٢٥) Maurice DUVERGER, Les partis politiques, paris, colin, 1973, PP. 232 et ss.

(٢٦) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع في النظم المقارنة وفي النظام الدستوري المصري، راجع:

- Jean- marie COTERET, l'ordre du Jour des Assemblées parlementaires, R.D.P. 1961, PP.

83 et ss.

- دكتور سليمان الطماوى، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ١٩٩ وما بعدها.

- دكتور عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٠، ص ٣٣ وما بعدها.

- دكتور رمزي الشاعر، الأيدلوجيات، المرجع السابق، ص ٢٢٠ وما بعدها.

كما أن معظم التشريعات ذات أصل حكومي، وتعامل مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة معاملة تفضيلية إذا ما قورنت بالاقترحات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان^(٢٧)، وعلاوة على ذلك يمكن للحكومة أن تغالي في طلب تفويض البرلمان لها لممارسة بعض اختصاصاته التشريعية^(٢٨).

ولا شك أن هذه الأوضاع من شأنها أن تثير حفيظة المعارضة داخل البرلمانات، لأنها - أي المعارضة - لن تتمكن من الدفاع عن حقوق من تمثلهم من الأفراد إذا وقع البرلمان تحت تأثير الحكومة، أو دأب على التقاعس بصورة أو بأخرى عن ممارسة اختصاصاته التشريعية، أو أفرط في تفويضها إلى السلطة التنفيذية. ومن هنا، قيل أن توسيع مجال الأفراد التشريعي، وإلزام البرلمان بالتدخل لممارسة اختصاصات التشريعية، وعدم الإفراط في تفويضها إلى غيره من السلطات، هي أمور تساهم في الحفاظ على حقوق الأقلية السياسية داخل المجالس النيابية، لأن صدور القاعدة القانونية وفقا للإجراءات التشريعية العادية التي تتسم بالعلانية والشفافية والمناقشة الحرة يسمح للأقلية بالمشاركة في صياغة أحكام القانون، على عكس صدورها في صورة لوائح صادرة عن السلطة التنفيذية تأخذ عادة

(٢٧) راجع تفاصيل هذا الأمر في النظم الدستورية المقارنة:

- دكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٢٠٤ وما بعدها.

- لكتور رمزي الشاعر، الأيدلوجيات، المرجع السابق، ص ٢٢٦ وما بعدها.

(٢٨) تحتوي كل الدساتير على آليات تنجح للحكومة أن تطلب من البرلمان تفويضها لممارسة بعض اختصاصاته التشريعية. بل إن بعض البرلمانات قد درجت على تفويض اختصاصها التشريعي للحكومة رغم عدم وجود نصوص بالدستور تسمح بذلك. ومثال ذلك ما كان يحدث في فرنسا في ظل دستوري ١٨٧٥ و ١٩٤٦. وسوف تعود للحديث عن هذا الأمر عند استعراضنا للإفراط في تفويض الاختصاص التشريعي كصورة من صور عدم الاختصاص السلبي للمشرع، وذلك في المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول من هذا المؤلف.

طابع السرية أو لا ينكشف محتواها التشريعي إلا بعد دخولها في التطبيق^(٢٩)

ومع ذلك، فحماية الأقلية السياسية داخل البرلمان لم تكن السبب الوحيد الذي من أجله أكدت الدساتير الحديثة على مبدأ الانفراد التشريعي ووسعت من مجالاته. فإلى جانب هذا السبب توجد أسباب أخرى متعددة^(٣٠).

وعلى رأس هذه الأسباب، تأتي درجة ديمقراطية النظام السياسي في الدولة ذاتها؛ فكلما اتصفت الدولة بالديمقراطية كلما كان من الطبيعي توسيع مجال تدخل البرلمان بالنسبة للمسائل الهامة بصفته ممثل الإرادة الشعبية. ولا يقدر في ذلك ما يشاع عن أن الحكومات في النظم البرلمانية على وجه الخصوص تستند في وجودها إلى ثقة البرلمانات، وبالتالي فهي تمثل كذلك الإرادة الشعبية مما يمنحها نوعاً من الشرعية تجعل من المقبول تدخلها بصورة أو بأخرى في ممارسة اختصاصات ذات طبيعة تشريعية بحتة، لأن البرلمان يستمد شرعيته مباشرة من الشعب، أما الحكومة فشريعته غير مباشرة لأنها تستمدّها من البرلمان.

ومن ناحية أخرى، فإن اللجوء إلى الأسلوب اللائحي لتنظيم المسائل الداخلة في اختصاص البرلمان أو ذات الطبيعة التشريعية من شأنه أن يؤدي إلى خلل في أسلوب ممارسة بعض السلطات الدستورية الأخرى لبعض اختصاصاتها، ونلاحظ هذا خصوصاً في القانون الفرنسي؛ فتدخل اللائحة لتنظيم مسألة ذات طبيعة

(٢٩) جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٣١، وما بعدها.

- C. SCHMIT, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1988, P. 59 et ss.

(٣٠) راجع في تفاصيل ذلك جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٤٢-٤٦.

تشريعية تدخل في اختصاص البرلمان يؤدي حتما إلى حرمان رئيس الجمهورية من إمكانية استخدام حقه في الاعتراض على الأحكام التشريعية التي تضمنتها اللائحة، وهو ما لا يمكن حدوثه لو تم تنظيم المسألة بالطريق التشريعي العادي^(٣١).

كما أن تدخل اللائحة في مجال التشريع من شأنه أن يؤدي إلى اختصار الإجراءات التشريعية بطريقة تحول دون مناقشة مشروعات القوانين بصورة مستفيضة في المجلس التشريعي، علاوة على تفويت فرصة إخضاع مشروعات القوانين لبعض الجهات التي تختص -وفقا للإجراءات التشريعية العادية- بصياغتها أو إبداء الرأي فيها.

ففي مصر، يحيل مجلس الشعب القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بالتطبيق لأي من المواد: ٧٤، ١٠٨، ١٤٧ من الدستور -وهي من قبيل اللوائح من حيث المبدأ- إلى اللجان البرلمانية المختصة مباشرة لإبداء الرأي فيها^(٣١)، ويكون لهذه القرارات بقوانين الأولوية على أية أعمال أخرى لدى اللجنة^(٣٢)، ولا يجوز لأعضاء المجلس التقدم بأية اقتراحات بالتعديل في نصوص أي قرار بقانون صادر طبقا لأحكام أي من المادتين ٧٤، ١٠٨ من الدستور^(٣٣). وعلاوة على ذلك، فإن الاقتراحات التي يقدمها أعضاء مجلس الشعب بتعديل بعض أحكام القرار بقانون تعتبر اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب^(٣٤)، بمعنى ضرورة

(٣١) الفقرتان الأولى والثالثة من المادة ١٧٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣٢) المادة ١٧٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣٣) المادة ١٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٣٤) المواد من ١٦١ إلى ١٧٢، بشأن الاقتراحات بمشروعات قوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الشعب.

إحالتها إلى لجنة المقترحات والشكاوى التي يمكن أن ترفضها لعدم توافر شروط قبولها، وإذا قبلتها فهي تحيلها إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنها، تمهيدا لعرضها على مجلس الشعب لمناقشتها والتصويت عليها. وفضلا عن ذلك، فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى لوائح الضرورة في غيبة مجلس الشعب عملا بالمادة ١٤٧ من الدستور لتنظيم مسائل هامة تدخل في مجال القوانين المكملة للدستور، كتنظيم السلطة القضائية ومجلس الدولة وغيرها من المسائل، من شأنه اختزال الإجراءات التشريعية إلى أدنى حد بالنسبة لهذه القوانين.

ولذلك، ليس مستغربا أن نجد المحاكم الدستورية في العديد من الدول قد درجت على حث البرلمان على التدخل لممارسة اختصاصاته التشريعية الثابتة بالدستور، بل إن عددا غير قليل من المحاكم الدستورية قد ذهبت إلى إدانة امتناع البرلمان عن التدخل لتسوية بعض المسائل الداخلة في اختصاصه، حتى في غياب النصوص الدستورية التي تبيح لها مراقبة هذا الامتناع التشريعي، وهذا هو موقف المحاكم الدستورية في فرنسا وألمانيا وأسبانيا والنمسا وإيطاليا، وكذلك في البرتغال والمجر حيث ينص دستوريهما صراحة على مراقبة دستورية الامتناع التشريعي. وقد لوحظ كذلك أن المحكمة الدستورية في مصر قد ذهبت في بعض الحالات إلى مراقبة دستورية الامتناع التشريعي^(٣٥).

والإضافة إلى ذلك، فقد أدى تطور آليات الرقابة على دستورية القوانين إلى قيام القاضي الدستوري بمحاصرة حالات الإفراط في

(٣٥) سنعود للحديث عن هذا الموضوع عند تناولنا لمسألة رقابة القضاء الدستوري على حالات الامتناع التشريعي.

تفويض البرلمان لاختصاصاته التشريعية، والذي يعد أحد صور عدم الاختصاص السلبي للمشرع (٣٦).

ثانياً: تطور مفهوم الانفراد بالتشريع في المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية. رأينا فيما سبق كيف كان الألماني "بول لاباند" Paul LABAND يُعرف القانون من وجهتي النظر المادية والشكلية؛ والقانون من وجهة النظر المادية كان بالنسبة له الأداة الوحيدة القادرة على إنشاء الحقوق والالتزامات، وبالتالي لم تكن تعد من قبيل القوانين إلا القواعد التي يسنها البرلمان والقادرة وحدها على إحداث هذا الأثر (٣٧).

ثم جاء "أوتوماير" في بداية القرن العشرين، واتخذ من أفكار "لاباند" مدخلا إلى القول بأن فكريتي الحرية والملكية هما أساس الانفراد التشريعي؛ وبالنسبة له كان البرلمان هو الوحيد المؤهل لتنظيم المسائل المتعلقة بالحرية والملكية، وقد استند في ذلك أيضاً إلى ما كان قد انتهى إليه كل من "جان لوك" و"جان جاك روسو" من أن علة وجود الأفراد في مجتمع معين هي رغبتهم في حماية الحرية والملكية، وبالتالي فإن القوانين التي من شأنها المساس بهما تتطلب ضرورة موافقة أطراف العقد الاجتماعي Les auteurs du contrat social (٣٨).

ومن جماع هذه الأفكار، ظهرت نظرية سيادة البرلمان Souveraineté de parlement التي ظلت سائدة حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، وكان من خصائصها احتفاظ البرلمان بسلطات كاملة

(٣٦) راجع ما سيأتي بشأن الإفراط في تفويض الاختصاص التشريعي كأحد صور عدم الاختصاص السلبي للمشرع.

(٣٧) راجع ما سبق بشأن بواند فكرة الانفراد التشريعي عند "بول لاباند".

(٣٨) راجع ما سبق بشأن الصياغة المنهجية لفكرة الانفراد التشريعي على يد "أوتوماير" في بداية القرن العشرين.

وغير محدودة فيما يتعلق بتنظيم الحقوق والحريات، وساعد على ذلك - حتى ذلك الوقت - عدم اكتمال فكرة الدستور كوثيقة تضم أعلى القواعد القانونية على الإطلاق، وغياب أحد أهم آليات حماية هذه القواعد وهو نظام الرقابة على دستورية القوانين.

غير أن نهاية الحرب العالمية الثانية قد سجلت تحولا هاما في هذا الخصوص؛ فقد تطور مفهوم الدستور ذاته، وفُرضت حماية خاصة لأحكامه تمثلت في الرقابة على دستورية القوانين التي تضمنت على قواعده على ما عداها من قواعد، كما تطورت العلاقة بين السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالحقوق والحريات؛ فقد أصبح تنظيم الحقوق والحريات من المسائل التي يهتم بها الدستور ذاته، وأصبح دور البرلمان بشأنها مجرد دور تنظيمي يهدف إلى تسهيل التمتع بها وفرض ضمانات ممارستها، دون أن يؤدي ذلك إلى إنقاصها أو عرقلة تمتع الأفراد بها، وذلك كله في ظل نوع من ترشيده النظام البرلماني وظهور ما عُرف بالنظام البرلماني المرشد *Parlementarisme rationalisé* الذي أدى تطبيقه إلى فقدان البرلمان للعديد من سلطاته لصالح السلطة التأسيسية من ناحية والسلطة التنفيذية من ناحية أخرى.

ومع ذلك، فلم تقتصر آثار هذا التطور على مجرد منع البرلمان من التدخل في إطار الحقوق والحريات دون مقتضى، أو الحد من حريتها في فرض القيود على ممارستها. بل تطور مفهوم الحقوق والحريات عن طريق اهتمام الدساتير بمبدأ المساواة والتأكيد على مجموعة لا بأس بها من الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المرتبطة بتزايد تدخلات الدولة في حياة الأفراد وتحولها من

مجرد دولة حراسة Etat gendarme إلى دولة متدخلة Etat providence، خصوصا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

وإذا كان ضمان تمتع الأفراد بالحقوق والحريات التقليدية يقتضى أن تعمل الدولة على تنظيم هذه الحقوق والحريات بالطريقة التي لا تؤدي إلى مصادرتها أو الحيلولة دون ممارستها، فإن ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يقتضي من الدولة أن تتدخل بصورة إيجابية في حياة الأفراد من أجل إشباع حاجاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وقد تعرضت المحكمة الدستورية العليا في مصر لبيان أهم ما يميز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن الحقوق والحريات التقليدية، أو ما عبرت عنه بالحقوق المدنية والسياسية، بقولها: "وحيث إن الأصل في الحقوق المدنية والسياسية، هو اتسامها بإمكان توكيدها قضاءً Justiciable وإنفاذا جبرا Enforceable، ذلك أن مجرد امتناع الدولة عن التدخل في نطاقها دون مقتض يعتبر كافيا لضمائها، وعليها بالتالي ألا تأتي أفعالا تعارضها أو تنقضها. وعلى نقيض ذلك لا يتصور ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلا من خلال تدخل الدولة إيجابيا لتقريرها عن طريق الاعتماد على مواردها الذاتية التي تتيحها قدراتها بما مؤداه، أن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية هي التي تناهض الفقر والجوع والمرض، ويستحيل بالنظر إلى طبيعتها صونها لكل الناس في أن واحد، بل يكون تحقيقها في بلد ما مرتبطا بأوضاعها وقدراتها ونطاق تقدمها، وعمق مسؤولياتها قبل مواطنيها، وإمكان النهوض بمتطلباتها، فلا تنفذ هذه الحقوق نفاذا فوريا، بل تنمو وتتطور وفق تدابير تمتد زمنيا،

وتتصاعد تكلفتها بالنظر إلى مستوياتها وتبعاً لنطاقها، ليكون تدخل الدولة إيجابياً لإيفائها متتبعاً واقعاً في أجزاء من إقليمها إذا أعوزتها قدراتها على بسط مظلتها على المواطنين جميعاً" (٣٩).

ومن جماع ما أصاب موضوع الحقوق والحريات من تطورات قيل أن "نظرية الحريات العامة" La théorie des libertés publiques التي صاحبت النظرة التقليدية للحقوق والحريات قد تحولت إلى نظرية للحقوق الأساسية Une théorie des droits fondamentaux أهم ما يميزها هو تزايد اهتمام المشرع الدستوري والقانون الدولي لحقوق الإنسان بمسائل الحقوق والحريات، وتطور دور البرلمان بشأنها، بحيث أصبح عليه - بوصفه أكثر السلطات قدرة على استجلاء جوانب المصلحة العامة - أن يوفي بالتزام مزدوج يتمثل في الامتناع عن وضع العراقيل أو السماح بوضع العراقيل في سبيل ممارسة الأفراد للحقوق والحريات التقليدية، والعمل - من خلال ما يصدره من تشريعات - على حث مختلف هيئات الدولة على التدخل في حياة الأفراد بصورة إيجابية من أجل إشباع حاجاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (٤٠).

(٣٩) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٦ أبريل ١٩٩٦ منشور بالجريدة الرسمية، العدد (١٦) الصادر في ١٩٩٦/٤/١٨.

(٤٠) للتعرف على الجوانب المختلفة لهذا الموضوع، راجع على وجه الخصوص:

- Louis FAVOREU, La protection des droits et libertés fondamentaux, A.I.J.C, 1985, P. 183 et ss.
- Louis FAVOREU (sous la direction de) cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux, Actes du colloque des 1920 et 21 février 1981, Economica P.U.A.M, 2eme triage, 1987.
- Philippe TERNEYERE, Point de vue française sur la hiérarchie des droits fondamentaux, in « Etudes de droit constitutionnel franco-portugais, paris, Economica, 1994, PP. 49 et ss.
- Jean ROUCHE, Liberté publiques, paris, Dalloz, 1992, P. 47 et ss.

وفي كل مرة يتخلف البرلمان عن الوفاء بشقي هذا الالتزام، فإنه يعد ممتنعا عن ممارسة اختصاصه التشريعي، وبالتالي مرتكبا للمخالفة الدستورية المتمثلة في عدم الاختصاص السلبي للمشرع^(٤١).

الفرع الثاني: حجم التزام البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي.

رأينا فيما سبق أن مبدأ الانفراد التشريعي يُعد حجة في مواجهة البرلمان الذي لا يمكنه - طبقا لهذا المبدأ - التملص من ممارسة اختصاصه التشريعي أو الإفراط في تفويضه إلى السلطة التنفيذية. بعبارة أخرى، وكما قال أحد الفقهاء الفرنسيين، "ليس البرلمان مالكا لاختصاصاته"، Le parlement n'est pas propriétaire de sa compétence^(٤٢)، بمعنى أنه أصبح ملزما بممارسة اختصاصه التشريعي وفقا لما يقضي به الدستور، وليس فقط ملزما بممارسة هذا الاختصاص.

لكن ما هي درجة التزام البرلمان بمبدأ الانفراد التشريعي؟. خصوصا في ضوء ما يحكم عملية التشريع من فنون ابتدعها الفقه وفرضتها الممارسة العملية امثالاً لبعض الاعتبارات التي قد تجعل من التدخل عن طريق اللائحة أنجع من التدخل عن طريق التشريع البرلماني، نظرا لتعدد الإجراءات التشريعية، وسهولة تعديل اللائحة في حالة تطور المسألة التي تعالجها، وهو ما لا يمكن التوصل إليه بسهولة إذا كنا بصدد تشريع برلماني.

بمعنى آخر، هل تفرض الدساتير ومبادئ القضاء الدستوري على البرلمان ضرورة التدخل بنفسه لتنظيم المسائل الداخلة في اختصاصه

(٤١) فيليب تيرينير، المرجع السابق، ص ٥١، وسنعود للحديث عن هذا الأمر عند دراستنا لصور عدم الاختصاص السلبي للمشرع.

(٤٢) فرانسوا برايت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٧٤.

التشريعي؟، وهل لابد من أن يتم تدخل البرلمان وفقا لأسلوب محدد دون غيره؟.

إن الإجابة على الشق الأول من السؤال تعنى بيان تأثير الانفراد التشريعي على علاقة القانون باللائحة، ومدى إمكانية تدخل هذه الأخيرة لتنظيم مسائل تدخل في مجال الانفراد التشريعي. أما الإجابة على الشق الثاني من السؤال، فتعنى البحث في الضوابط الدستورية لممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية.

ومن خلال الإجابة على هذا التساؤل، سوف يتبين لنا أنه حتى لو اضطر البرلمان إلى تفويض بعض اختصاصاته التشريعية، أو التزم بضوابط دستورية معينة في ممارسته لهذه الاختصاصات، فإنه يظل ملتزما بممارسة اختصاصاته باعتبارها قيودا فرضها المشرع الدستوري عليه. وانطلاقا من هذا الالتزام، تبرز فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع كأحد وجوه عدم دستورية موقفه المتمثل في الإفراط في تفويض اختصاصاته التشريعية أو في الامتناع عن ممارستها.

والواقع أن أيّا من أصحاب الصياغة المبدئية لفكرة الانفراد التشريعي أو ممن ساهموا في إجلاء هذه الفكرة في تواريخ لاحقة، لم يدّع أن من شأن الانفراد التشريعي إبعاد السلطة التنفيذية تماما عن المساهمة في العمل التشريعي، لأن هدف الانفراد التشريعي هو في نهاية الأمر حث البرلمان على التدخل لممارسة اختصاصاته التشريعية ومنع السلطة التنفيذية من الحلول محله في ممارسة هذه الوظيفة، عندما يتعلق الأمر ببعض المسائل الهامة التي لا يمكن إخراجها من مجال عمل ممثلي الشعب. وفيما عدا ذلك من المسائل، يمكن

للسلطة التنفيذية أن تتدخل في المجال التشريعي للبرلمان، بناء على تفويض من البرلمان أو لوضع ما أصدره من تشريعات موضع التنفيذ، وفق ضوابط دستورية محددة.

ولذلك فإن حجم التزام البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي سوف يختلف بحسب نوع المسألة الداخلة في اختصاصه، وبحسب أسلوب إسناد المسألة إليه بواسطة النص الدستوري؛ فإذا نص الدستور على ضرورة تسوية المسألة "بقانون"، كان التزام البرلمان كاملاً بضرورة تسويتها كاملة بنفسه. أما إذا نص الدستور على إمكانية تسوية المسألة "بناء على قانون"، فإن حدة التزام البرلمان بالتدخل التشريعي تقل، بحيث يمكنه أن يكتفي بوضع الخطوط العريضة للمسألة تاركاً أمر تفصيلها للسلطة التنفيذية.

ومن هنا، يميز الفقه بين "الانفراد التشريعي المطلق" *Réserve absolue* عند وجوب تسوية المسألة بقانون"، و "الانفراد التشريعي النسبي" *Réserve relative* عند إمكانية تسويتها "بناء على قانون".

أما بشأن وجود أو عدم وجود ضوابط دستورية تحدد أسلوب تدخل البرلمان لممارسة اختصاصه التشريعي، فإن الفقه يميز بين الانفراد التشريعي العادي *Réserve ordinaire* في حالة عدم وجود هذه الضوابط أو قلتها، والانفراد التشريعي المدعم *Réserve renforcée* في حالة وجود هذه الضوابط. وكان الفقيه الإيطالي "مورتاتي" *Mortati*، أول من نادى بالفرقة بين "الانفراد التشريعي المطلق" و "الانفراد التشريعي النسبي" من ناحية، و "الانفراد

التشريعي العادي" و"الانفراد التشريعي المدعم" من ناحية أخرى^(٤٣).

ونعرض فيما يلي لهاتين الصورتين للانفراد التشريعي، وذلك في نقطتين متتاليتين على النحو التالي:

أولاً: الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي.

ثانياً: الانفراد التشريعي المدعم والانفراد التشريعي العادي.

أولاً: الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي.

نعرض فيما يلي لماهية الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي، ثم لموقف دستور ١٩٧١ في مصر من هذه المسألة.

أ: ماهية الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي.

يعنى "الانفراد التشريعي المطلق" التزام البرلمان بالتنظيم التشريعي المتكامل للمسائل التي تدخل في اختصاصه بنفسه، دون تدخل من السلطة التنفيذية في هذا الشأن^(٤٤). وتدخل السلطة التنفيذية المقصود هنا هو التدخل المبتدأ أو المباشر في المسائل التي من المفروض أن ينفرد البرلمان بمعالجتها عملاً بمبدأ الانفراد المطلق. على أن ذلك لا يمنع من تدخل السلطة التنفيذية في مرحلة تالية، عن طريق إصدار لوائح تنفيذ القوانين. ويقتصر دور هذه اللوائح على تنفيذ التشريع الذي يسنه البرلمان وحده؛ فلا تزاحم البرلمان في اختصاصه الذي ينفرد به طبقاً للدستور، ومن ثم فلا يجوز لها أن تتخطى الحدود التي رسمها التشريع أو أن تتدخل في تنظيم ممارسة حق أو حرية.

(٤٣) راجع بشأن هذه التفرقة:

- جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٤٥ وما بعدها.

- دكتور أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٣٧٢، فقرة ١٣٦.

(٤٤) جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٤٧.

أما الانفراد التشريعي النسبي، وكما عبر عنه الأستاذ الدكتور أحمد فتحي سرور، فيكون "عندما ينظم المشرع (البرلمان) العناصر الأساسية للمسألة التي تدخل في اختصاصه مقتصرًا على وضع القواعد العامة والأسس الرئيسية لها تاركًا للسلطة اللائحية مهمة معالجة نقاط محددة في هذا الشأن، ويكفي في هذه الحالة أن يضع التشريع الإطار الذي تمارس فيه السلطة التنفيذية سلطاتها اللائحية" (٤٥).

ويمثل اختصاص البرلمان في المسائل الجنائية عملاً بمبدأ الشرعية الجنائية المثال الواضح للانفراد التشريعي المطلق، أما الانفراد التشريعي النسبي فمثاله اختصاص البرلمان بالتشريع في المسائل الضريبية^(٤٦). ويمكن أن يتحقق الانفراد النسبي كذلك في حالة قيام البرلمان بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية أو الإحالة إليها لتسوية مسألة معينة. ولذلك، استقر الرأي في الفقه على عدم إمكانية قيام البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية لتنظيم المسائل التي لا بد من تسويتها بقانون^(٤٧).

والواقع أن التفرقة بين الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي قد لاقت رواجاً شديداً في الفقه، كما أخذت بها معظم دساتير الدول الأوروبية، حيث تميز هذه الدساتير بين المسائل التي لا بد من تسويتها بالكامل عن طريق تشريع برلماني، والمسائل التي

(٤٥) دكتور أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية المرجع السابق، ص ٢٧٥، وراجع كذلك جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٤٧.

(٤٦) جيروم تريمو، المرجع السابق ص ٤٧.

(٤٦) لنا عودة لمناقشة هذه المسألة عند الحديث عن الإفراط في تفويض الاختصاص التشريعي كأحد صور عدم الاختصاص السلبي للمشرع.

يمكن للمشرع أن يكتفي بشأنها بوضع القواعد العامة والضوابط الأساسية تاركا للسلطة التنفيذية مهمة استكمال تنظيمها^(٤٨).

ويقول بعض الفقهاء الإيطاليين أن التفرقة بين الأفراد المطلق والأفراد النسبي ليست حاسمة أو مطلقة، بل يغلب عليها طابع النسبية؛ فدرجة تدخل السلطة التنفيذية في المسائل الداخلة في مجال الأفراد المطلق قد تقترب أحيانا من درجة تدخلها في مجال الأفراد النسبي. ويحدث ذلك على وجه الخصوص إذا كان التشريع المطلوب تدخل اللائحة لوضعه موضع التنفيذ يتصل بمسألة من المسائل الفنية بحيث تغطي الصفة التقريرية لللائحة على صفتها التنفيذية، بما قد يؤدي في النهاية إلى اشتراك السلطة اللائحية مع البرلمان في تسوية المسألة، لأن المطلوب عملا في هذه الحالات ليست "لوائح تنفيذية" ولكن بالأحرى ما أُصطلح على تسميته "اللوائح الفنية" Règlements techniques. ولذلك فإن قضاء المحكمة الدستورية الإيطالية يشهد بتفهمها للاعتبارات السابقة وتجاوزها أحيانا عن بعض الانتهاكات لقاعدة الأفراد التشريعي المطلق، تلك التجاوزات التي تختفي معها الحدود الفاصلة بين الأفراد المطلق والأفراد النسبي^(٤٩).

ويرد البعض على ذلك بأنه ليس من شأن هذا التجاوز أن يؤدي إلى تآكل قاعدة الأفراد التشريعي المطلق، وذلك لمحدودية حجم

(٤٧) راجع في ذلك جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٤٦ وما بعدها، والمراجع الفقهية العديدة التي ذكرها في هامش ٧٠

من ص ٤٧، وسنعود لمناقشة أمر هذه التفرقة وفقاً لأحكام الدستور المصري وذلك في النقطة التالية.

(٤٩) راجع في ذلك:

- G.ZAGREBELSKY, Diritto costituzionale: il systema delle fonti del diritto, tome I, turin, 1990, P.107.

- V. CRISAFULLI, Lezioni di diritto costituzionale, tome II, Padoue, 1984, P. 56.

المنارة المتاح للسلطة التنفيذية أثناء إعداد اللوائح التنفيذية أو اللوائح ذات الطبيعة الفنية^(٥٠).

وعلاوة على ذلك، فقد ظهر في الفقه رأي آخر يعترض على التفرقة بين الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي؛ ويذهب أصحاب هذا الرأي إلى أنه لا توجد في الواقع تفرقة بين انفراد مطلق وآخر نسبي، لأن الأمر يتعلق فقط بوجود درجات متفاوتة للانفراد التشريعي؛ فدرجة استئثار البرلمان بتسوية المسألة تتفاوت بحسب طبيعة هذه المسألة، وما إذا كان من المستحسن - من وجهة نظر المصلحة العامة - إشراك السلطة اللائحية في تسويتها من عدمه، وذلك استناداً إلى دلالات عبارات النصوص الدستورية التي غالباً ما لا تحتوي على تفرقة حاسمة بين الانفراد التشريعي المطلق والانفراد التشريعي النسبي؛ فإذا تطلب الدستور مثلاً ضرورة تسوية المسألة "بقانون"، يكون المعنى ضرورة تدخل البرلمان دون غيره لتسويتها، أما إذا كان الدستور يتطلب تسوية المسألة "بناء على قانون"، فيصبح من الممكن للبرلمان أن يعهد إلى السلطة التنفيذية مهمة معالجة نقاط معينة فيها، بعد أن يكون قد نظم في مرحلة سابقة العناصر الأساسية لتلك المسألة، وهكذا لا مجال للتفرقة بين الانفراد المطلق والانفراد النسبي^(٥١).

والواقع أن عبارتي: "بقانون" و"بناء على قانون" التي تستخدمهما معظم الدساتير هما أبلغ في الدلالة - من ناحية اللغة والدلالة الفنية - على تحديد درجة تدخل السلطة اللائحية في تسوية المسألة، أو بمعنى آخر في تحديد درجة استئثار البرلمان بتسويتها. وهاتان العبارتان

(٥٠) راجع في ذلك: جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٥١ - ٥٢.

(٥١) جيروم تريمو، المرجع السابق، ص ٥٣ - ٥٤.