المبحث الثاني: تخلي البرلمان عن اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية

تمهيد:

عرضنا فيما سبق للصورة الأولى من صور عدم الاختصاص السلبي للمشرع، وتتمثل في امتناع البرلمان عن التدخل لتنظيم المسائل الداخلة في اختصاصه التشريعي الثابت بمقتضى نصوص الدستور.

غير أن الامتناع التشريعي ليس الصورة الوحيدة لعدم الاختصاص السلبي للمشرع، لأن هذا لأن البرلمان قد يتخذ موقفا إيجابيا من اختصاصه التشريعي بأن يتدخل بالفعل لممارسته ولكن ليس بالطريقة التي حددها الدستور، بحيث يبدو وكأنه يتخفف من هذا الاختصاص ويتنازل عنه للسلطة التنفيذية في غير الحالات التي يسمح فيها الدستور بذلك.

ويتحقق ذلك إذا اتخذ البرلمان من عملية التفويض التشريعي فرصة للتخفف من اختصاصاته التشريعية، أو إذا أبدى نوعا من التسامح مع تدخلات السلطة التنفيذية في مجال اختصاصه التشريعي في أوقات الضرورة، أو إذا أفرط في الإحالة إلى سلطة تنفيذ القوانين بحيث يؤدى تدخلها إلى تعديل ما يسنه من تشريعات أو تعطيل تنفيذها أو الإضافة إلى ما تحتويه من أحكام.

ونعرض فيما يلي لتفاصيل ذلك، وذلك في ثلاثة مطالب متتالية على النحو التالي:

المطلب الأول: إفراط البرلمان في تفويض اختصاصه التشريعي.

المطلب الثاني: توسع البرلمان في الإحالة إلى سلطة تنفيذ القوانين.

المطلب الثالث: تسامح البرلمان مع تدخلات السلطة التنفيذية في مجالات انفراده بالتشريع في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: إفراط البرلمان في تفويض اختصاصه التشريعي.

تتضمن معظم الدساتير آليات تسمح للبرلمانات بتفويض السلطة التنفيذية في ممارسة جزء من اختصاصه التشريعي، خصوصا فيما يتعلق بالمسائل التي يتطلب تنظيمها نوع من الخبرة والدراية الفنية التي لا تتوافر إلا لأجهزة السلطة التنفيذية[١٠٢].

ولما كان التفويض التشريعي يعد استثناءً على مبدأ انفراد البرلمانات بمهام التشريع واقتصار دور السلطة التنفيذية على مجرد تنفيذ القوانين، فقد أحاطته الدساتير بمجموعة من الضوابط الموضوعية والإجرائية التي يمثل عدم التزام البرلمان بها دليلا على تنازله عن ممارسة اختصاصه التشريعي، ووقوعه بالتالي في حومة عدم الاختصاص السلبي.

وبمناسبة التفويض التشريعي، يعد البرلمان متنازلا عن اختصاصه التشريعي إذا تواجد في أي من الحالتين الآتيتين:

- الحالة الأولى: إذا قام البرلمان بتفويض اختصاصه التشريعي بشأن واحدة أو أكثر من المسائل الداخلة في نطاق انفراده المطلق بالتشريع، حتى لو التزم تماما بالضوابط الموضوعية والإجرائية للتفويض التشريعي كما حددها الدستور، وذلك في الدول التي تُخرج دساتيرها أو محاكمها الدستورية هذا النوع من المسائل من نطاق آلية التفويض التشريعي.
- الحالة الثانية: إذا تبنى البرلمان تفسيرا فضفاضا للضوابط الموضوعية لعملية التفويض التشريعي. كأن يتوسع في تفسير الأسباب الموجبة للتفويض أو في الموضوعات التي ينصب عليها التفويض أو في مدة التفويض، حتى لو التزم تماما بالشروط الإجرائية لصحة التفويض التشريعي.

---

(١٠٢) لمزيد من التفاصيل حول موقف الدساتير المقارنة من عملية التفويض التشريعي، راجع على وجه الخصوص:
- دكتور رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الأول، المرجع السابق، ص٢٨٥ وما بعدها.
- دكتور سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص٢١٥ وما بعدها.

والواقع أن حظر الإحالة في مسائل الانفراد التشريعي المطلق تعنى حظر التفويض التشريعي بشأن هذه المسائل، حيث لا يسمح الدستور الإسباني بتفويض الاختصاص التشريعي في المسائل التي نصت عليها المادة ٨١ من الدستور وجعلت معالجتها عن طريق البرلمان فقط، وهى المسائل المتعلقة بتطوير الحقوق السياسية والحريات العامة، والمسائل المتعلقة بالنظام الانتخابي العام، والمسائل التي تنظمها قوانين أساسية. أما فيما عدا ذلك من مسائل، فيمكن للبرلمان تفويض الحكومة لتنظيمها بقرارات لها قوة القانون، وذلك وفقا للمادة ٨٢ من الدستور، ما لم تدخل هذه المسائل في نطاق الانفراد التشريعي المطلق للبرلمان بمقتضى نصوص أخرى في الدستور.

الفرع الثاني: توسع البرلمان في تفسير الضوابط الموضوعية للتفويض التشريعي.

استقر الفقه والقضاء الدستوري في بعض الدول التي اتخذناها موضوعا لدراستنا – خصوصا في فرنسا ومصر– على عدم استثناء أي من المسائل الداخلة في مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان من عملية التفويض التشريعي، وذلك على الرغم من التمييز الواضح بين مجالات الانفراد التشريعي المطلق ومجالات الانفراد التشريعي النسبي للبرلمان.

وعلى ذلك، فإن قيام البرلمان في فرنسا ومصر بتفويض السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل الداخلة في مجال انفراده المطلق بالتشريع لا يعد في ذاته دليلا على تنازله عن ممارسة اختصاصه التشريعي بنفسه.

ومع ذلك، فقد استقر الفقه والقضاء الدستوريان على أن البرلمان يعد متنازلا عن ممارسة اختصاصه التشريعي بنفسه، وبالتالي مرتكبا لمخالفة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، إذا تبنى تفسيرا فضفاضا للضوابط الموضوعية لعملية التفويض التشريعي، كأن يتوسع في تفسير الأسباب الموجبة

للتفويض، أوفي الموضوعات محل التفويض، أو مدة التفويض، حتى لو التزم تماما بالضوابط الإجرائية للتفويض التشريعي.

وهكذا، لا يكون البرلمان في فرنسا ومصر متخليا عن اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية بمناسبة التفويض التشـــريعي إلا إذا تجـــاوز الضـــوابط الموضوعية للتفويض. وهذا ما نعرض له فيما يلي، في نقطتين متتاليتين على النحو التالي:

أولا: تجاوز الضوابط الموضوعية للتفويض التشريعي في القانون الفرنسي.

ثانيا: تجاوز الضوابط الموضوعية للتفويض التشريعي في القانون المصري.

أولا: تجاوز الضوابط الموضوعية للتفويض التشريعي في القانون الفرنسي.

حتى صدور دستور الجمهورية الخامسة في عـــام ١٩٥٨، كـــان تعريـــف القانون يتم بالرجوع إلى المعيار العضوي Critère organique أو الشكلي Critère formelle. ووفقا لهذا المعيار، كان القانون يُعرّف بأنـــه العمـــل Acte الذي تم التصويت عليه بواسطة الهيئة المختصة بالتشـــريع organe législatif أي البرلمان، وفقا للإجراءات التشريعية المعمول بهـــا، ويـــتم إصداره بواسطة رئيس الجمهورية. وعلى ذلك، كان البرلمان يتمتع بحريـــة غير محدودة في مجال التشريع؛ فكان له أن يتدخل لتسوية أية مسألة مـــن المسائل في الوقت الذي يراه ملائما لذلك، وساعده على ذلك عدم وجود آلية فعالة للرقابة على دستورية القوانين حتى عـــام ١٩٥٨. وباختصـــار شديد، لم يكن المعيار المادي Critère matériel يمثل عنصرا هامـــا مـــن عناصر تعريف القانون؛ فقد كان القانون صحيحا طالما أقره البرلمان وفقـــا