



## التنظيم القانوني للرقابة الدستورية على الأنظمة والتعليمات – دراسة مقارنة

حيدر سامي رشيد \*

رشا شاكر حامد

جامعة كربلاء/ كلية القانون

المعلومات	المخلص
تاريخ المقالة :	بما أن اللوائح تعرف بأنها التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بموجب تخويل من الدستور كأختصاص أساسي في ظروف معينة وليس بديل عن السلطة التشريعية , وفقاً لذلك تصدر السلطة التنفيذية اللوائح من دون تفويض من الأخير , باعتبار السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بأصدار اللوائح أو الانظمة وليس السلطة التشريعية لذلك يطلع على اللوائح ( التشريع الفرعي ) .
تاريخ الاستلام :	أن ممارسة السلطة التنفيذية لهذه الصلاحية التشريعية , لا يعني اطلاق هذه السلطة في اصدار تشريعات موقته دون التقييد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور , أن مبدأ سيادة الدستور أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية , إذ لا بد من وجود قواعد عليها تفرض أقدامها على الهيئة الحاكمة بحيث يستوجب مراعاتها في تصرفاتها كافة وذلك تقريراً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية الذي بمقتضاه تخضع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى من حيث الشكل والمضمون , وبما أن هذه اللوائح تؤثر في المراكز القانونية للأفراد وقد تؤدي إلى تقييد حرياتهم , فإن هذه اللوائح يجب أن تخضع للرقابة على دستورتها .
تاريخ التعديل :	وعلى الرغم من ذلك فقد يوجد عدد من اللوائح قد تفلت أحياناً من تلك الرقابة الدستورية ومنها اللوائح الداخلية للبرلمان , وكذلك اللوائح الداخلية للأشخاص الاعتبارية العامة .
قبول النشر :	
متوفر على النت :	
الكلمات المفتاحية :	
التنظيم القانوني,	
الرقابة الدستورية،	
الأنظمة والتعليمات،	

© جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2022

### المقدمة:

العلاقة بينها وبين مواطنيها , ويمنح الحقوق والحريات ويظهر مدى ديمقراطية الدولة . حيث يعتبر مبدأ سيادة الدستور أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية , إذ لا بد من وجود قواعد عليها تفرض احترامها على الهيئة الحاكمة بحيث يتوجب مراعاتها في تصرفاتها كافة وذلك تقريراً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية , حيث تنقسم القواعد القانونية بحسب قيمتها إلى ثلاث أقسام أساسية وهي القواعد ذات القيمة الدستورية التي تتميز بالثبات النسبي وعدم التغيير المستمر الذي يجعل منها أكثر وضوحاً ويسهل على السلطات العامة والقائمين عليها اتخاذ القرارات في

في الدول ذات النظام السياسي الديمقراطي تسود فكرة الدولة القانونية , حيث تخضع الدولة بسلطاتها الثلاث للقانون تماماً مثلما يخضع له الأفراد , والخضوع للقانون ليس معناه القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية , بل يشمل كافة القواعد القانونية الملزمة في الدولة وعلى رأسها الدستور , لأن الدستور يمثل قمة الحرم القانوني لأي دولة بحيث يسمو على باقي القوانين وتظهر أهميته في بناء العلاقات داخل المجتمع , ويضع المبادئ والقواعد العليا للدولة فهو الأداة الرئيسة والأعلى لتنظيم المجتمع من خلال قواعده الملزمة والضمان الأساسي لمبدأ سيادة القانون للدولة الذي يحدد نظام الحكم لها وطبيعة

\*الناشر الرئيسي : E-mail : haedersamy45@gmail.com

وليس كذلك من ناحية الشكل , لأنها تصدر من السلطة التنفيذية , وبالتالي تثبت لها حجة الرقابة الدستورية . كذلك تتمثل بتضاءل الرقابة على دستورية الأنظمة والتعليمات يدفع بالرجوع إلى رقابة الامتناع , بحيث تقضي محاكم الموضوع كل واحدة منها في حالة الدفع بعدم الدستورية أي لائحة أمامها بما تختاره حسب تقديرها , مما يقضي ذلك إلى تعارض الأحكام في القضايا الدستورية .

سنحاول وضع الحلول اللازمة للإشكالية التي تم عرضها آنفاً من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: مفهوم اللوائح (الأنظمة)

المبحث الثاني: التنظيم القانوني للرقابة على دستورية اللوائح ونهني بحثنا بخاتمة تتضمن جملة النتائج والمقترحات .

المبحث الأول: مفهوم اللوائح (الأنظمة)

المطلب الأول: تعريف اللوائح (الأنظمة)

يمكن تعريف الأنظمة "Regulations" بأنها: التشريع The "legislation" الذي تصدره السلطة التنفيذية ، بموجب تخويل من الدستور كاختصاص أصلي في ظروف معينة وليس بديل عن السلطة التشريعية ، وفقاً لذلك تصدر السلطة التنفيذية اللوائح من دون حالة ضرورة Case of Necessity أو تفويض Legislative delegation ، ولها مباشرة سلطتها بذلك حتى في حالة انعقاد المجلس التشريعي ، من دون تفويض من الأخير ، باعتبار "السلطة التنفيذية" هي صاحبة الاختصاص الأصيل بإصدار اللوائح أو الأنظمة وليس "السلطة التشريعية" ، لذلك يطلق على اللوائح تسمية التشريع الفرع Subsidiary legislatio ، وتعد قواعد عامة مجردة<sup>(1)</sup> ، لا تخاطب افراد محددين أو حالات معينة، فهي عكس القرارات القرار الإداري الفردي Administrative decision ، الذي يتعلق بالمركز القانوني لفرد محدد<sup>(2)</sup> ، كما يمكن أن نطلق على اللوائح : القرارات التي تنطوي على قواعد عامة مجردة فلا تقتصر على افراد محددين

اطار الشرعية خاصة إذا ما كان الدستور مكتوباً حيث يكون هو الأكثر وضوحاً وضماناً للشعب في مواجهة السلطات كافة .

ثم يأتي بعدها القواعد القانونية ذات القيمة التشريعية وهي مجموعة القواعد التي تصدر أصلاً عن البرلمان ، أما النوع الثالث من القواعد ذات القيمة التنظيمية وهي من أختصاص السلطة التنفيذية والتي تقسم إلى تنظيمية ولوائح تنفيذية .

ومن ثم تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع من خلال الغاية الأساسية من تنظيم الرقابة على دستورية اللوائح هو حماية قاعدة التدرج الهرمي للقواعد بصورة حصرية والهدف من ذلك احترام مبدأ توزيع وظائف ومهام السلطات الأخرى التي حددها الدستور ، وذلك لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بهدف الحفاظ على التوازن ، من خلال تقسيم مهام السلطات بصورة أفقية، وبالتالي سارت محل دول باتخاذ ضوابط رقابية تواءم نظامها الدستوري .

أما إشكالية هذا الموضوع فتتمثل بامتداد الرقابة الدستورية للوائح (الأنظمة) أنسب منها في القوانين ، حيث أن أرجحية انحراف النظام عن الدستور تكون في الأغلب أكثر من القوانين ، باعتبار أن ضوابط تشريع القوانين متعددة ، من دراسة واقتراع ولجان فنية ، ومداومات علنية ، وهو ما يخف احتمالات مخالفتها النصوص الدستور ، وهذا غير متاح في اللوائح أي أن هاجس الانحراف يكون أكبر في اللوائح من التشريع الأصلي (القوانين) التي تمر بدراسات وتنقيحات في معظم تحضيرها ، وهذا ما لا يتاح للوائح .

وكذلك تتمثل بالتوافق بين القانون والنظام من حيث خواص القاعدة ، حيث تشاطر اللائحة القانون باعتبارها تنطوي على قواعد عامة مجردة يترتب بموجبها سلوك الإنسان ، لكن يتفارقان من حيث الجهة التي تصدر هذه القواعد ، تسن السلطة التشريعية القانون ، أما السلطة التنفيذية فتصدر اللائحة ، وعلة مباشرة الرقابة تكون في طبيعة النص وليس الجهة التي تسن ، أي أن اللوائح من حيث موضوعها تعد قوانين

بين السلطات " الذي يهدف إلى تقسيم مهام الدولة على ثلاث سلطات مستقلة "تشريعية تنفيذية قضائية" ، تقوم "السلطة التشريعية" بعملية سن القوانين "التشريع The legislation والسلطة التنفيذية بتطبيق القوانين Law enforcement<sup>(6)</sup> .

في ظل هذه العلاقة تصبح للبرلمانات والمجالس التشريعية Legislative councils الحرية في تقرير ما تروم إليه من قواعد قانونية في كل الميادين مادامت تباشر مهامها الأساسية المتجسدة بالتشريع في الفترة التي ينحصر أو ينكمش فيها نطاق اللائحة باعتبارها تشريعاً فرعياً Subsidiary legislation ، لاحقاً بالقانون ومحدده به ومدعناً له كونه صورة من صور سيادة الأمة<sup>(7)</sup> ، فلا يمكن للسلطة التنفيذية اعتراض المسائل أو الموضوعات الغير داخلية في نطاقها المقيد من خلال اللوائح إلا عندما تكون اللوائح متصلة بعملية تنفيذ القوانين<sup>(8)</sup> ، وهناك ثمة دساتير تقصي السلطة التنفيذية من مجال التشريع ، سيما بعض المواضيع التي حسم امرها الدستور من خلال حجزها للقانون ، فتغدو السلطة التنفيذية غير قادرة على ممارسة حقها بالتشريع حتى في الحالات الفرعية أو الفردية طفيفة الضرورة ، كالمواضيع المتصلة بحريات الافراد أو تلك المتعلقة بأمنهم<sup>(9)</sup> .

ومن الدول التي اتبعت هذه العلاقة (بين القانون واللائحة) في دساتيرها ، دستور جمهورية مصر الحالي لعام (2014) ، الذي مازال يقيد مجال اللائحة بموضوعات معينة ، بينما ظل مجال القانون غير مقيد ، إذ قرر الدستور المذكور في المادة (170) منه على حق السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية Implementing regulations ، واللوائح المستقلة Independent regulations في المادة (171 و172) ، وللوائح Regulations of necessity في المادة (156) منه<sup>(10)</sup> .

كما تبني دستور العراق لعام (2005) ، هذه العلاقة (بين القانون واللائحة) ، بشأن تحديد نطاق كل منها ، إذ جعل البرلمان صاحب الاختصاص الأساسي في التشريع ، وحرم السلطة التنفيذية من

أو بمسائل على سبيل الحصر بالذات ، بل بحالات متجددة تعين بشروطها وعناصرها<sup>(3)</sup> .

ويتعين القول ، ان خاصية اللوائح (الأنظمة) كقاعدة عامة مجردة لا تتغير لما يكون الفرد الموجه له معلوماً فترة إعلانها ، طالما كان النطاق الزمني لتنفيذ اللائحة مهياً لئن يتسع لشمول غيره ، وكذلك عندما ينحسر مجال تنفيذ اللائحة من حيث عدد الأشخاص التي تنفذ عليهم فإنه لا يغير من الخاصية التشريعية لللائحة<sup>(4)</sup> .

والجدير بالذكر ، ان الدساتير تقر بشكل ظاهر احقية الإدارة في اصدار القواعد العامة المناسبة لتصبح اصلاً شرعياً للقرارات الإدارية الفردية Individual administrative decisions ، وهذا الإقرار يعتبر توسيعاً لمفهوم الإدارة يغير حقيقتها من مجرد سلطة لائحية تلحق بالسلطة التشريعية The Legislature ، مرتبطة بأوامرها إلى سلطة تساهم في احداث التشريعات بمعناها الموضوعي<sup>(5)</sup> .

المطلب الثاني : علاقة الأنظمة والتعليمات بالقانون

هناك بعض المبادئ الأساسية التي تنظم العلاقة بين القانون واللائحة (الأنظمة) ، التي أخذت بها معظم النظم الدستورية Constitutional systems ، عند تنظيمها هذه العلاقة ، وقد أصاب هذه المبادئ التي تهيمن على العلاقة بين القانون واللائحة شيء من التطورات الدستورية الحقيقية في الفترة التي تلت صدور الدستور الفرنسي لعام (1958) ، في النطاق المحدد لها .

وقبل استعراض موقف الدستور الفرنسي من تنظيم العلاقة بين القانون والنظام Regulating the relationship between law and regulation سنتناول بداية العلاقة التقليدية لها ، وكالاتي:

الفرع الأول: الوضع التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة:

هناك مبدئين اساسيين تحكم العلاقة بين القانون واللائحة الأول : "مبدأ سيادة الأمة Nation supremacy" ، والثاني "مبدأ الفصل

إذن ، مبدأ سمو مرتبة القانون على اللائحة ضمن السلم التشريعي ، يعني إمكانية ابطال اللائحة برمتها أو جزء منها من قبل القانون وذلك من خلال تعديل قواعدها ، وبعد ذلك يبدأ بتنظيم الموضوعات التي يمكن تنظيمها عن طريق اللوائح وبصورة مستقلة عن القانون كموضوعي تنظيم المرافق العامة Organization of public utilities ، والضبط ، وبالتالي ، يتوجب على اللائحة أن تصدر طبقاً للقانون من دون تعديل فيه أو مخالفة له أو تعطيل عمله بصورة كلية أو جزئية وإلا استطاع كل من له مصلحة أن يقيم عليها دعوى الإلغاء Cancellation lawsuit ، أو يدعو القاضي إلى عدم تطبيق هذه اللائحة الغير موافقة للقانون إبان النظر في دعوى ابطال قرار اداري Annul an administrative decision يعتمد على تلك اللائحة .

وفي حالة اشتراط القانون بعض المعايير الشكلية لإصدار اللائحة التنفيذية له مثل أخذ رأي مجلس الدولة أو موافقته ، فتصبح هذه المعايير (الشروط) واجبة ، لأنه عدم الاخذ بها يؤدي إلى إلغاء اللائحة لعيب الشكل والاختصاص Defect of form and specialty .

والاستثناء الوحيد الذي تستطيع اللائحة عن طريقه مخالفة بعض التشريعات على الرغم من وضعها في أوقات اعتيادية ، وهذه الحالة الشاذة تقترن بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية International agreements and treaties ، فالمعاهدات على كل حال لا تعتبر من عمل الإدارة بل مرتبطة بالعلاقة الخارجية للسلطة التنفيذية إلا أن رئيس الدولة يقوم بإصدار اللوائح لإدخال هذه المعاهدات إلى حيز التطبيق ، ويتعين القول بأنه من الممكن حصول تعارض بين قواعد المعاهدة أو الاتفاقية مع النصوص التشريعية الداخلية سيما ما يقترن بتنفيذ اللوائح المتعلقة بتطبيق المعاهدات والتي تخالف نصوص القانون في الداخل .

اسند الدستور المصري لعام (2014) سلطة ابرام المعاهدات والتصديق عليها إلى رئيس الجمهورية بعد أخذ الموافقة من

اصدار أي نظام (لائحة) سوى الأنظمة التنفيذية(اللوائح التنفيذية Implementing regulations ) خلال نطاق الأنظمة (اللوائح) في دستور العراق لعام (2005) ، بعكس نطاق القانون . ان اشتراط الدستور تنظيم ثمة مواضيع بقانون لا يبتغي منه بأي وجه كان حصر نطاق القانون بهذه المواضيع وتحديد اختصاص البرلمان بها ، في رأينا أن المشرع الدستوري العراقي The constitutional legislator أراد يوجه السلطات المختصة بتأكيد قيمة هذه المواضيع لحمايتها وعدم التعرض لها إلا من قبل من له الحق في التعبير عن إرادة الأمة ، فحرم على الإدارة التدخل لتنظيم هذه المواضيع إلا بعد تنظيمها من قبل القانون<sup>(11)</sup> .

الفرع الثاني : سمو القانون على اللائحة :

لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتعدى نطاق وظيفتها الأساسية في تنفيذ القوانين حتى من خلال اللوائح(الأنظمة) ، بما يعد مزاولة للوظيفة التشريعية ، إلا في النطاق الذي حدده الدستور ، ومن ثم ، فإن مباشرة التشريع عن طريق اللوائح على اختلاف أنواعها أو قوتها القانونية من قبل السلطة التنفيذية يعد استثناء مقيداً برمته بما جاء في الدستور ، وكذلك في التشريع الذي صدرت وفقاً له أن كانت لوائح تنظيمية Regulation regulations<sup>(12)</sup> .

غير أن تطابق اللائحة مع القانون من ناحية الموضوع ، لا يعني اتفاقها معه من ناحية القوة ، باعتبار ان القانون اسمى من اللائحة ، إذ يضع القانون قواعد تنطبق على السلطات الإدارية نفسها ، ومن ثم ، يقرر سلطتها في وضع اللوائح الادارية Administrative regulations ، فتأتي اللائحة بعد القانون في ترتيب التدرج التشريعي Legislative gradient ، وعليه تعد قواعد الدستور والقانون في درجة اسمى من القواعد كافة التي تتضمنها اللائحة ، وبالتالي ، تطبيقاً لقاعدة المشروعية يتوجب على اللوائح أن تأتي مطابقة لهذه القواعد القانونية من خلال العمل في نطاقها من دون أي تعارض<sup>(13)</sup> .

الاختصاص العام في مجال التشريع فيما بات اختصاص السلطة التشريعية محدداً<sup>(16)</sup>، لا سيما في الانقلاب الحاصل في العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة عقب صدور دستور الجمهورية الخامسة، إذ لم تقتصر وظيفة التشريع على البرلمان لوحده بل بمساهمة "السلطة التنفيذية"، متخذين من المادة (34) من دستور فرنسا لعام (1958) سنداً، والتي منحت القانون تنظيم بعض الموضوعات بصورة حصرية، بحيث لا يكون للقانون مجالاً في تنظيم سواها<sup>(17)</sup>.

وفي اتجاه آخر هناك موقفاً فقهياً مغايراً<sup>(18)</sup> يشجب هذه الفكرة، ويفسر رفضه، بقوله: أن المسائل المحددة التي نص عليها الدستور الفرنسي في المادة (34) منه، ابتغى المشرع الدستوري The constitutional legislator حججها للقانون من دون تناولها من قبل اللائحة، كما يذهب أصحاب الرأي بأن المجلس النيابي الفرنسي بمقتضى البند الأخير من المادة (34) التي نص على انه "يمكن أن تحدد وتستكمل بقانون أساسي" يمكنه تمديد نطاقه التشريعي<sup>(19)</sup>.

لقد قوبل هذا الرأي بترحيب كبير من المجلس الدستوري The Constitutional Council فأصبح نطاق القانون أكثر اتساعاً من خلال التفسير الواسع لبند المادة (34) بواسطة المجلس الدستوري<sup>(20)</sup>.

**المبحث الثاني : التنظيم القانوني للرقابة على دستورية اللوائح**

إن الغاية من تنظيم الرقابة على دستورية اللوائح هو حماية قاعدة التدرج الهرمي للقواعد القانونية The principle of the hierarchy عن طريق هيئة ينص عليها الدستور ويحدد اختصاصاتها بصورة حصرية والهدف من ذلك احترام مبدأ توزيع وظائف السلطات في الدولة، وكفالة عدم تجاوز أي سلطة على صلاحيات ومهام السلطة الأخرى التي حددها الدستور<sup>(21)</sup>، لذا جاء "مبدأ الفصل بين السلطات" للحفاظ على التوازن، حيث قضى بضرورة تقسيم مهام السلطات بصورة افقية، وبالتالي،

مجلس النواب المصري، ما عدا المعاهدات التي أخذت بإحدى الموضوعات المنصوص عليها في المادة (151) من الدستور المصري لعام (2014)، حيث لا يمكن حصول الموافقة عليها إلا بعد موافقة السلطة التأسيسية عن طريق الاستفتاء، وفي حال حصول تعارض يجب على القاضي رفع هذا التعارض بالقواعد المنصوص عليها مثل قاعدة اللاحق ينسخ السابق إذ كانت هناك دعوى مقدمة للقضاء، باعتبار ان المعاهدات تمتلك ذات القوة التي يتمتع بها القانون، بالتالي لا يُسمح للمعاهدة مخالفة الواعد الدستورية<sup>(14)</sup>.

### الفرع الثالث: سمو اللائحة على التشريع الفرعي

يصدر الوزير المختص الأداة التشريعية للتشريع الفرعي وفقاً إلى قانون أو قرار رئيس الجمهورية Republican President، أو رئيس الوزراء Prime Minister، لتنظيم موضوع معين، وتأتي اللوائح في مرتبة أسنى من القرار الوزاري Ministerial decision عند صدورهما من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وهنا من الممكن أن يطرح سؤال عن مرتبة اللوائح التنفيذية التي يضعها الوزير المختص، وهل تكون في مرتبة أعلى أم معادلة للقرارات الوزارية التي لا تعتبر لوائح تنفيذية؟ يأتي الرد أنه: في حالة نص القرار الوزاري بصورة مباشرة على أنه لائحة تنفيذية لتشريع معين فإنه يمتلك مرتبة أسنى من القرارات الوزارية التي تصدر اعتماداً على أدوات تشريعية أعلى منها، إذ إن اللائحة أو القرار الوزاري في الوضع الأول أخذ السلطة والقوة التشريعية بصورة مباشرة من التشريع الذي جاء تنفيذاً له، بينما في الوضع الثاني كان القرار الوزاري قد وضع بناء على قرار رئيس الدولة أو الوزير الأول (رئيس الوزراء)<sup>(15)</sup>.

**الفرع الرابع: موقف الدستور الفرنسي لعام 1958 من العلاقة بين القانون واللائحة:**

أقدم الدستور الفرنسي لعام (1958) دستور الجمهورية الخامسة على تقسيم المهام التشريعية بين المجلس النيابي (البرلمان) والحكومة حتى غدت السلطة التنفيذية حائزة

ثانيا: امتداد الرقابة الدستورية للوائح (الأنظمة) أنسب منها في القوانين: أن ارجحية انحراف اللائحة عن الدستور تكون في الاغلب أكثر من القوانين، باعتبار أن ضوابط تشريع القوانين متعددة، من دراسة واقتراح ولجان فنية، ومداولات علنية، وهو ما يخفف احتمالات مخالفتها لنصوص الدستور، وهذا غير متاح في اللوائح (الأنظمة)<sup>(25)</sup>، وبرهان ذلك ما جاءت به المحكمة من خلال قولها (أن مظنة الخروج عن احكام الدستور قائمة بالنسبة للتشريعات جميعا)، بل ان هاجس الانحراف يكون أكبر في اللوائح (الأنظمة) من التشريع الأصلي (القوانين)، التي تمر بدراسات وتنقيحات في معظم محطات تحضيرها، وهذا ما لا يتيح للوائح (الأنظمة)<sup>(26)</sup>.

ثالثاً- تضاءل الرقابة على دستورية اللوائح يدفع بالرجوع إلى رقابة الامتناع: تقضي محاكم الموضوع كل واحدة منها في حالة الدفع بعدم الدستورية أي لائحة امامها The plea is unconstitutional بما تختاره حسب تقديرها، ويفضي ذلك إلى تعارض الاحكام في القضايا الدستورية Constitutional issues، وهذا ما اشارت إليه المحكمة بقولها (.....إذا انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد امرها كما كان إلى المحاكم تقضي في الدفوع التي تقدم اليها بعدم دستورتها بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضها وأهدرت الحكمة التي قصدها المشرع بإنشاء المحكمة العليا والتي أفصحت عنها المذكرة الايضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين).....<sup>(27)</sup>.

وجهت سهام النقد نحو موقف المحكمة بتوسيع الرقابة الدستورية لتشمل اللوائح، ويمكن تلخيص هذا النقد بثلاث نقاط، وعلى النحو التالي:

1- إن تصريح المحكمة بأن الأنظمة أو التشريعات الفرعية (الأنظمة) لا يتاح لها ما يتاح للقوانين من فحص ودراسة ومناقشات، يدفع إلى وجوب رقابة دستورية اللوائح (الأنظمة)، ليس من الواجب إقامة هذا الاختصاص للمحكمة

سارت كل دولة باتخاذ ضوابط رقابية توائم نظامها الدستوري<sup>(22)</sup>.

سنتناول في هذا المطلب في فرعين الأول: أساس الرقابة على واللوائح، والثاني: مجال القضاء الدستوري على رقابة اللوائح، وذلك على النحو التالي:

#### المطلب الاول: أساس الرقابة على اللوائح

اخذت المحكمة الدستورية العليا The Supreme Constitutional Court في مصر والتي حلت بدل المحكمة الدستورية المصرية بموجب نصوص الدستور المصري لعام (1979) بقانون تشكيلها المرقم (48-1979) ما أيده الفقه في القانون العام Jurisprudence of common law من توسيع رقابة الدستورية لتشمل جميع اشكال اللوائح<sup>(23)</sup>، واقامت احكامها على حجج ثلاث:

اولاً- التوافق بين القانون واللائحة من حيث خواص القاعدة: تشاطر اللائحة القانون باعتبارها تنطوي على قواعد عامة مجردة يترتب بموجبها سلوك الانسان، لكن يتفارقان من حيث الجهة التي تصدر هذه القواعد، تسن السلطة التشريعية القانون، أما السلطة التنفيذية فتصدر اللائحة، وعللة مباشرة الرقابة تكون في طبيعة النص وليس الجهة التي تسنه، وتصرح المحكمة قائلة (.....أن رقابة الدستورية تستهدف صون الدستور وحمائته من الخروج على احكامه... ولما كان الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراقبتها، سواء كانت تشريعات اصلية صادرة عن السلطة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة عن الهيئة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري)<sup>(24)</sup>، وتقصد بذلك أن اللوائح (التشريعات الفرعية) من حيث موضوعها تعد قوانين، وليس كذلك من ناحية الشكل، لأنها تصدر من السلطة التنفيذية، وبالتالي، تثبت لها حجة الرقابة الدستورية.

محدد بوقت معين، لذلك كان من الضروري وجود الرقابة الدستورية على اللوائح (الأنظمة)<sup>(30)</sup>.

3- إخراج الأنظمة التنفيذية من نطاق الرقابة الدستورية Constitutional oversight، لأنها في حالة تعارضها مع القانون تخضع لرقابة المشروعية (رقابة القاضي الإداري)، أما في حالة مخالفتها لنصوص الدستور، يفيد ذلك بأن اللائحة وضعت لتطبيق قانون غير دستوري، وبالتالي، فلا يجوز الطعن بها، بل بالقانون الذي جاءت اللائحة التنفيذية لتطبيقه<sup>(31)</sup>.

أن الأخذ بهذا النقد وفق هذا المنطق، يدفع إلى نتائج بالغة الخطورة، وهي تحصين اللوائح التنفيذية Implementing regulations، من الطعن حتى وإن كانت متعارضة مع نصوص الدستور، وغير مخالفة للقانون، مثل إصدار القانون من غير تعيين الجانب المكلف بإصدار اللائحة، فتصدر ليس طبقاً للجبهة التي كلفها المشرع الدستوري.

ولعدم توخي الدقة اللازمة في هذه الانتقادات، كانت المحصلة أن أناط الدستور المصري لعام (1971) في المادة (175) منه، بالمحكمة الدستورية العليا، ولوحدها اختصاص الرقابة على دستورية اللوائح، وعين الشيء ما نص عليه الدستور المصري لعام (2014) في المادة (192) منه<sup>(32)</sup>.

المطلب الثاني: اللوائح التي تفلت من الرقابة الدستورية

الفرع الأول: اللوائح الداخلية للبرلمان

يتجسد الدستور في مجموع الاحكام القانونية التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم والسلطات والعلاقة فيما بينها وحقوق وحرية الافراد داخل الدولة....

وإذا كان وظيفة الدستور ذلك، فإن اللوائح الداخلية للبرلمان تشترك مع القواعد الدستورية في مباشرة قسم كبير من هذه الوظيفة، حيث تقوم اللائحة بالتنظيم الداخلي لأهم هيئة من الهيئات الثلاث على الاطلاق وهو البرلمان، باعتبارها تنطوي على مجموعة القواعد المتعلقة بتكوين الأجهزة الأساسية ومهام البرلمان، والكيفية التي يعمل بها الأخير في ممارسة العملية

الدستورية<sup>(28)</sup> The jurisdiction of the Constitutional Court. وهذا النقد موضع نظر واهتمام؛ إذ أن في الحالة التي يتضامن مع المحكمة على حتمية خضوع اللوائح للرقابة الدستورية، إلا انه ينفي التثام هذا الاختصاص لها، من دون ذكر أسباب النفي، ولا تعين الجانب الي يسند إليه هذا الاختصاص، فإذا فرضنا مجلس الدولة Council of State لتهيأت الإجابة بأن المجلس لا يختص بالقضايا الدستورية، والسؤال الذي يطرح هنا لماذا ذلك والقضاء الدستوري صاحب الاختصاص موجود؟

2- إن توسيع اختصاص المحكمة الدستورية ليشمل الأنظمة يعد تجاوزاً على اختصاص القضاء الإداري Administrative judiciary من خلال الشكل المنصوص عليه في مجلس الدولة، وذلك بإخراج اللوائح (الأنظمة) من اختصاصه وتغيب سلطانه عليها كجبهة طعن عند الدفع بعدم الدستورية The plea is unconstitutional واسبان هذا الدفع للمحكمة الدستورية للفصل في الامر<sup>(29)</sup>.

كانت هناك ردة فعل على النقد أعلاه، تلخصت في ثلاث نقاط، وعلى النحو التالي:

1- لا يوجد هناك أي مساس باختصاص مجلس الدولة من خلال الرقابة الدستورية للمحكمة على اللوائح، لأن رقابة المحكمة الدستورية هي لمعرفة تطابق اللوائح (الأنظمة) مع احكام الدستور، اما رقابة مجلس الدولة هي رقابة مشروعية أي مدى مطابقة اللوائح لنصوص القوانين، وعليه، يكون لكل رقابة نطاقها وضوابط مباشرتها.

2- ان اللوائح كحال القرارات الإدارية، يحرم الطعن بها لعدم تطابقها مع القوانين وتصبح محصنة، بعد مرور (ستين يوم)، فبعد مضي هذه المدة من دون طعن يذكر، وكانت اللائحة مخالفة لنصوص الدستور لا تطبق عليها رقابة المشروعية legality audit لمضي المدة المحددة، فلا يمكن هنا "للقاضي الإداري Administrative judge الغاء اللائحة، وللتخلص من ذلك يجب الدفع بعدم دستورية اللائحة باعتباره طعناً غير

ويرى الدكتور محمد باهي : بأنه كان من الأجدر بالدستور الجديد ان يلتفت إلى هذا الثلم الجسيم ، فينص بشكل صريح على امتثال اللائحة الداخلية للبرلمان للرقابة الدستورية أو على الأقل أن تخضع لرقابة سابقة قبل إصدارها ، وعلى نهج ما قضت به المادة (1/61) من الدستور الفرنسي لعام (1958)، بأنه من الواجب عرض اللائحة الداخلية للبرلمان على المجلس الدستوري قبل إصدارها للتأكد من مدى توافقها مع الدستور عينه<sup>(40)</sup>.

**الفرع الثاني: الأنظمة والتعليمات التي توضع لتنظيم نشاط من الأنشطة التي ينظمها القانون الخاص :**

لا يكفي ان تكون هناك عبء إدارية عندما تصدر اللائحة من جهة إصدار محددة ، بل أيضا العمل الذي صدرت من أجل تنظيمه، هل هو عمل ذو نشاط عام أم خاص، فإن كان النشاط عاماً عُدت اللائحة إدارية وتمثل لرقابة المحكمة الدستورية العليا ، اما إذا كان النشاط خاصاً زال عنها هذا النعت ولا تصل إليها في هذه الصورة رقابة المحكمة الدستورية العليا.

ومن التطبيقات التي جاءت بها المحكمة الدستورية العليا ما نصت عليه في أحد قراراتها " ... أن شركة مطاحن ومخابز جنوب القاهرة تعتبر شركة مساهمة ، وبالتالي تعد شخصاً من أشخاص القانون الخاص الذي يحكم علاقتها بالعاملين فيها وبالعبر ... كان النص المطعون فيه قد ورد بلائحة نظام العاملين بالشركة المذكورة ، فإنه لا يعتبر تشريعاً بالمعنى الموضوعي الذي تمتد إليه رقابة هذه المحكمة ولا يغير من ذلك صدور هذه اللائحة بقرار من وزير قطاع الاعمال العام. فهذا لا يغير من صيغتها ولا يدخلها في دائرة التشريعات التي تختص المحكمة الدستورية العليا برقابتها مما يتعين معه القضاء بعدم اختصاص المحكمة"<sup>(41)</sup>.

وقد انتقد جانب من الفقه هذا المسار القضائي بالقول أن يكتفي نطاق اللائحة الخاضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا على اللائحة المتعلقة بالموظفين العموميين لا غير، باعتبارهم من العاملين لدى اشخاص القانون العام، أي اللائحة المتعلقة

التشريعية ، وتعد المسائل التي تقوم اللائحة الداخلية بتنظيمها ذا خاصية دستورية.

وتقوم اللوائح البرلمانية الداخلية من ناحية بتنظيم سير العمل للبرلمان كجهاز تشريع ، ومن ناحية أخرى باعتبارها الاحكام التي يقوم أعضاء البرلمان وفقاً لها بمباشرة وظائفهم من حيث سن القوانين والرقابة على الحكومة "السلطة التنفيذية".

بالإضافة إلى ذلك، قد تأتي الأنظمة الداخلية متعارضة أو تناقض الدستور أو تنحرف عن التفسير السليم للنصوص الدستورية<sup>(33)</sup>.

وبناء على ذلك ان هناك عدد كبير من الدساتير قضت بضرورة إخضاع اللوائح الداخلية للرقابة الدستور<sup>(34)</sup> ، ويبدو أن الغاية من ذلك هو منع أن تُستخدم الأنظمة الداخلية للبرلمان كمسوغ للإسهاب في اختصاصاتها أو التجاوز على اختصاصات السلطة التنفيذية أو إعاقة نشاطها<sup>(35)</sup> ، بالمقابل هناك دساتير اشترطت بأن تنفرد السلطة النيابية بوضع لوائحها الداخلية بمعزل تام تعزيزاً لمبدأ الفصل بين السلط الثلاث<sup>(36)</sup>.

واستناداً إلى دستور الجمهورية المصرية لعام 1971، فإن جناحي السلطة التشريعية ينفرد بإعداد لائحته الداخلية<sup>(37)</sup> ، وعين ما فعله دستور مصر لعام (2012)، ودستور عام (2014) بالنسبة للبرلمان، لكن الدستور الأخير لم يقرر نطاق إمكانية الرقابة عليها<sup>(38)</sup>.

ونظراً لعدم اعتبار اللائحة الداخلية قانوناً لأنها لم توضع طبقاً لإجراءاته، كذلك ليس بلائحة إدارية من حيث الموضوع لاتها لا ترتبط بمواضيع إدارية، ولا من الناحية الإجرائية (الشكلية) لأنها لم تسن من الإدارة، ومن جانب آخر يتعذر على نص ما في لائحة داخلية من إخضاعه للدفع بعدم الدستورية لاعتباره عملاً برلمانياً يفلت من اختصاصات المحكمة الدستورية العليا في مصر<sup>(39)</sup> ، على الرغم مما قد تشتمل عليه هذه اللائحة من تجاوزات بالغة الخطورة.



أو من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وبالتالي تخلص من الشروط الواجبة لتخضع للرقابة الدستورية<sup>(44)</sup>.

**المطلب الثاني: نطاق إخلال اللوائح بالقواعد الدستورية**

يتجسد إخلال اللوائح بالأسس الدستورية في صورتين: الأولى: إخلال الشكلي Form Breach ، والثانية: الإخلال الموضوعي Objective breach

**الفرع الأول: الإخلال الشكلي (المخالفة الشكلية)**

تنحصر الخروقات الشكلية أو إخلال الأنظمة والتعليمات بالقواعد الدستورية في:

1\_ الانحراف عن قواعد الاختصاص: يفيد الاختصاص بقيام الجانب المتعلق به وضع القرار دون سواه، وان تباشر السلطة التنفيذية في الدولة اختصاصها في نطاق تطبيق أو تنفيذ القوانين واشباع الحاجات العامة بالإضافة إلى المحافظة على النظام العام General system، وتصدر الأنظمة والقرارات التي تنطوي ضمن اختصاصها على أن تكون سالمة من عيوب الاختصاص<sup>(45)</sup>.

وتعد فكرة الاختصاص الجانب الأساسي الذي يركز عليه القانون العام Public Law، وتتصل هذه الفكرة بقاعدة الفصل بين السلطات في نطاق الدستورية، التي اعتنقتها المدرسة التقليدية Traditional school، إذ تنفرد كل سلطة من السلطات الثلاث (تشريعية تنفيذية قضائية) بمهام محددة على نحو يضمن تحديد الواجبات، وهذا التقسيم يعتمد على<sup>(46)</sup>:

أ\_ الدستور الذي ينص على الأحكام التي تعين اختصاصات السلطات ونطاقها.

ب\_ القوانين (التشريعات) التي تضع شروط ومهام واختصاصات الهيئة الإدارية في مختلف المؤسسات المتفرعة منها.

يتضح مما تقدم بأن الاختصاص يجب ان يركز على نص مكتوب (دستوري أو قانوني) وبالتالي لا يمكن التوسع عند تحديد الاختصاص بنص معين فيما انطوى عليه ذلك النص أو الخروج عن مجاله.

بأعمالهم الوظيفية ، وفي نفس الوقت وعلى سبيل الذكر سوف تخرج الأنظمة المتعلقة بالضبط الإداري كافة ، كونها تخاطب الأشخاص بذواتهم ، وهم في هذا المجال من اشخاص القانون الخاص من دون شك<sup>(42)</sup>. ان ما تقدم مردود عليه إذ انه من جانب يعارض ما استقر عليه القضاء الدستوري فلم يدل ذلك على تحديد رقابتها على اللوائح الخاصة بأعمال الموظفين العموميين، كذلك لم يدل على ارتداد هذه الرقابة على لوائح الضبط، فكافة اللوائح تمثل لراقبتها على نحو ما سبق، ومن جانب آخر ان مستوى خروج اللوائح من مجال هذه الرقابة ليس الافراد المخاطبين بها فقط، بل خاصية (طبيعية) العمل الذي تنظمه، وكذلك هل هذا العمل أو النشاط يخضع للقانون العام أم القانون الخاص، وبالتالي ، ان امثال (خضوع) اللوائح المتعلقة بالأشخاص الخاصة أو الأنشطة الخاصة لرقابة المحكمة الدستورية العليا يتعارض مع الخاصية الدستورية للوائح التي تخضع للرقابة الدستورية، لأن الحكومة ليس هي من تصدر هذه اللوائح، وعلى فرضية إصدارها للأخيرة، فهي لم تقوم بتنظيم اختصاصاتها التي نص عليها الدستور، بل جاءت لتنظيم نشاطات ما ينظمه القانون الخاص<sup>(43)</sup>.

**الفرع الثالث: اللوائح الداخلية للأشخاص الاعتبارية العامة:**  
تعد اللوائح التي تصدرها الجامعات وكلياتها والمعاهد المرتبطة بها محلاً لرقابة المحكمة الدستورية العليا، كونها تدخل في مجال الاختصاص الدستوري للهيئات التي تصدر عنها، وهو صياغة أو اعداد الاحكام التنفيذية أو التفصيلية للقوانين المنظمة لها وعلى سبيل المثال قوانين تنظيم الجامعات.

أما ما يخص التعليمات والمنشورات الإدارية والمصلحية فإنها تخرج من مجال أو نطاق الرقابة الدستورية لتمييز مصادرها وخاصية الدور الذي تقوم به، بمعنى قيام الرؤساء الإداريين بإصدارها لغرض تنظيم الأنشطة ضمن الوحدات الإدارية، إذأ هي لم تصدر من رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية

تنوع اشكال أو صور عيب عدم الاختصاص لتكون كالآتي<sup>(47)</sup>:

\* عدم الاختصاص العضوي:

ويعني أن يتم اصدار اللوائح (الأنظمة) من السلطة التي نص عليها الدستور، فإذا جرى إناطة مباشرة هذه الوظيفة إلى سلطة أخرى غير منصوص عليها، فيتم الطعن بعدم الدستورية، وينكشف ذلك من خلال احكام الدستور التي نصت على هذا الامر<sup>(48)</sup>.

أسندت الدساتير المصرية السابقة لدستور عام (2014) عملية إصدار اللوائح برئيس الجمهورية دون سواه ، أما الدستور المصري لعام (2014) فقد اناط عملية إصدار لوائح الضبط برئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء، ولم يمنح الدستور المصري رئيس الوزراء حق تفويض الاختصاص للغير في إصدار هذه اللوائح، ولذلك إذا صدرت لوائح الضبط من أي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية ما عدا رئيس الوزراء وبموافقة مجلس الوزراء يتم الطعن فيها لعيب عدم الاختصاص<sup>(49)</sup>.

وعلى سبيل المثال، ما قضت به المحكمة الدستورية ، بعدم دستورية القرار الصادر من محافظ بني سويف، القاضي بنفاذ أحكام القانون رقم (106) لعام (1976) على القرى التي تم تخطيطها عمرانياً بدائرة المحافظة بناء على عدم صلاحية المحافظ بمباشرة هذه الصلاحية التي حصرها الدستور برئيس الولة أو من يفوضه هو بذلك أو من ينيط إليه القانون ذلك وفقاً للمادة (144) منه<sup>(50)</sup>.

\*عدم الاختصاص الزمني:

عندما لم تراعى القيود الزمنية التي تضعها الدساتير لمباشرة السلطة التشريعية أو التنفيذية وظائفها واختصاصاتها اعتري عملها عندئذ عيب دستوري يطلق عليه عدم الاختصاص الزمني، أي أن هناك مدة زمنية محددة تباشر السلطات اختصاصاتها ضمن هذه المدة، فإذا لم تأخذ السلطة التنفيذية

بالمدة المحددة دستورياً في إصدار اللوائح أصبحت الأخيرة مشوبة بعيب مخالف للدستور يوجب الطعن بها.

والجدير بالذكر، إن أغلب حالات عدم الاختصاص الزمني تبرز لما تباشر السلطة التنفيذية صلاحياتها بوضع أنظمة الضرورة خارج المدد المحددة بنص دستوري، وعلى سبيل المثال ما تضمنه دستور جمهورية مصر لعام (2014) النافذ: بأن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات يباشرها في فترات استثنائية (محددة)، فإذا باشرها خارج هذه الفترة اعتبر ما قام به من دون سند دستوري سواء تكون المباشرة قبل هذه الفترة أم بعدها<sup>(51)</sup>.

ولتتبع مدى وجود العنصر الزمني ، تصدت المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر لذلك بقولها: (أن نص المادة (108) من دستور سنة (1971) قد جعل التفويض مؤقتاً بميعاد معلوم يحدد 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 الولاية التشريعية التي اختص الدستور بها الهيئة النيابية الاصلية)<sup>(52)</sup>.

\*عيب الشكل والإجراءات:

ويقصد به تعارض اللوائح (الأنظمة) أو التشريع بشكل عام مع نصوص الدستور من حيث الشكل الخارجي والإجراءات التي يجب اتخاذها لإصدارها<sup>(53)</sup>.

وبذلك، يعتري اللوائح عيب الشكل والإجراءات الذي يعد عيب دستوري لمخالفته الشكليات التي حددها الدستور وكذلك الإجراءات المنصوص عليها في الأخير، إذ لا تدخل قواعد الشكل والإجراءات ضمن حدود السلطة التقديرية للمشرع Discretionary authority، ومن الواجب على المشرع للالتزام بتلك القواعد التي قررها الدستور<sup>(54)</sup>.

ويتعين الذكر، بأن الفقه الدستوري اتفق على حق الجانب المكلف بالقيام بالرقابة الدستورية أن يراقب التشريعات من النواحي الشكلية للتحقق من صحة إصدارها من الجهات التي

وبالتالي تلزم السلطة التنفيذية بالأوضاع التي ينص عليها الدستور المعمول به في أن صدرها<sup>(58)</sup>.

لذلك، فالعبرة بالأوضاع الشكلية التي نص عليها الدستور النافذ أن صدور تلك الأنظمة (اللوائح) ، وليس في بقواعد المشروعية الخارجية التي يقضي بها الدستور المعمول به، ويسوق الفقهاء ذلك للحفاظ على بواعث الاستقرار القانوني Legal stability<sup>(59)</sup>.

#### الفرع الثاني: الاخلال الموضوعي

عندما تصدر السلطة التي اناط بها الدستور إصدار اللوائح (الأنظمة) وجاءت الأخيرة مطابقة للشكل والإجراءات اللازم اتباعها وفقاً للدستور، كل ذلك لا يعتبر كافياً من الناحية الدستورية مادام تلك اللوائح (الأنظمة) قد تكون غير مستوفية للضوابط أو الشروط الموضوعية التي قررها المشرع الدستوري.

وبالتالي تغدو تلك الأنظمة (اللوائح) مشوبة بعيب مخالفة الاحكام الموضوعية للدستور، وأما أن تكون مخالفة مباشرة (صريحة) تسمى "عيب المحل"، أو مخالفة ضمنية يطلق عليها "عيب الغاية" وسنتناول كل واحد منهما، وعلى النحو التالي:

#### • عيب المحل

ويظهر "عيب المحل Objective defect" عندما يكون هناك تعارض مباشر أو صريح للشروط الموضوعية التي وردت في الوثيقة الدستورية The constitutional document ، سيما مخالفة اللوائح من ناحية المحل لأحكام الدستور ، إذ يقوم الأخير بتحديد أو تعيين للهيئة المختصة بإصدار اللوائح سلطتها بان تكون سلطة مقيدة أو محددة<sup>(60)</sup>.

وينكشف مما تقدم، حال التعارض مع المبادئ الأساسية التي جاء بها الدستور باعتبار أن هذه المبادئ تجسد العوامل الأساسية للمجتمع ، كمبدأ المساواة Equality principle ، ومبدأ تحريم إسقاط الجنسية The principle of prohibiting revocation of nationality ، وكفالة حق التقاضي The

اناط الدستور بها حق الإصدار ومن اتخاذه الإجراءات المطلوبة في هذا الشأن<sup>(55)</sup>.

وفي العراق، جاءت المحكمة الاتحادية العليا لتلغي نظاماً (قراراً) كان قد أصدره مجلس قيادة الثورة السابق باحتساب التعويض عن مساحات أراضي يتعارض مع الإجراءات التي وردت في قانون الاستملاك رقم (12) لعام (1981) وتضمن قرار المحكمة (لدى التأمل وجد أن المادة (23/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نصت بأنه: ( لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل وينظم ذلك بقانون ) وان مفهوم التعويض العادل ورد في المادة (13/رابعاً) قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1981 ونصها: تسترشد الهيئة بالأسس والقواعد الواردة في هذا القانون ، للتوصل إلى التعويض العادل بتاريخ الكشف والتقدير ، وللهيئة الاستعانة بالخبراء إن دعت الحاجة إلى ذلك وفي حالة إعادة الكشف والتقدير فيتخذ بتاريخ الكشف الأول أساساً للتقدير<sup>(56)</sup>.

ويرى الأستاذ " بيتر ايزنمان Peter Eisenman " بأنه لا يوجد أية اختلاف ما يخص قواعد المشروعية الخارجية بين المشرع والسلطة اللائحية.

وقد أخذت المحكمة الدستورية العليا بعين الاعتبار القواعد الشكلية والإجراءات المنصوص عليها في الدستور إذ صرحت: بأن اختصاص رقابتها على دستورية التشريعات هو اختصاص عام ينطوي على جميع الطعون الدستورية على التشريعات (القوانين) واللوائح (الأنظمة) سواء التي تشتمل على خروقات شكلية للأوضاع والإجراءات المنصوص عليها في الدستور أو التي تقوم على مخالفات موضوعية<sup>(57)</sup>.

وطبقاً لنصوص الدستور يتم فحص مدى تعارض اللوائح للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يقتضها الدستور والتي صدرت في كنفه وليس بالعودة إلى نصوص الدستور النافذ أو الموجود في فترة القيام بالرقابة، إذ ان حالة الإجراءات الشكلية تواكب عملية إصدار اللوائح (الأنظمة) من البداية إلى النهاية،

ويعتبر مجال السلطة التقديرية المجال الوحيد للانحراف في استخدام السلطة وينعدم عيب الانحراف Deviation defect ، ولا ميدان له في الأوضاع التي تكون فيها سلطة المشرع أو سلطة الإدارة مقيدة Management authority is restricted على النقيض من عيب المحل التي يتكشف في الأوضاع التي يحدد فيها الدستور سلطة المشرع أو الإدارة بأن تكون مقيدة<sup>(65)</sup> ، وبالتالي، فالقانون من الممكن أن يصدر وهو يرمي إقرار فوائد شخصية لمجموعة من الافراد أو من أصحاب السلطة وهو بذلك يعد مشوباً بعيب الغاية أو يحمل إساءة في استعمال السلطة ، وكذلك اللوائح ليس ببعيد من ميدان إساءة استعمال السلطة<sup>(66)</sup> .

المطلب الثالث : نطاق الرقابة على دستورية اللوائح (الأنظمة) تقوم السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح (الأنظمة) في الأوقات العادية ، كما تصدرها في الأوقات الاستثنائية ، ولكل منهما طبيعته من حيث العمومية والتجريد Generality and abstraction .

وعليه سنتناول هذا الفرع في نقطتين، على النحو التالي:

الفرع الأول: الخاصية القانونية للوائح (الأنظمة) في الأوقات العادية:

ينطوي هذا الشكل من اللوائح (الأنظمة) على تلك التي يعتبر إصدارها من موجبات عمل الإدارة ، باعتبار ان للإدارة السلطة التقديرية The discretion الواسعة في هذا النطاق<sup>(67)</sup> .

واللوائح التي تصدر في الأوقات العادية على نوعين: الأول: اللوائح التنفيذية Implementing regulations ، والثاني: اللوائح المستقلة Independent regulations ، وبناء على ذلك سنتناول

الخاصية (الطبيعية) القانونية لكل منهما:

أولاً: اللوائح التنفيذية Implementing regulations

يُقصد باللوائح التنفيذية : تلك اللوائح التي تنطوي على القواعد التفصيلية الضرورية لتنفيذ القوانين<sup>(68)</sup> ،

principle of guarantee right Litigation ، وعلى سلطات الدولة كافة الالتزام بعدم مخالفة المبادئ الأساسية التي يسعى المشرع الدستوري إلى حمايتها،

وينتج عن ذلك بأن أية انحراف من "السلطة التنفيذية" في إصدارها للوائح أو الأنظمة تعد مخالفة للحدود الدستورية Constitutional boundaries ، بسبب الخرق الحاصل للضوابط الموضوعية التي قررها الدستور<sup>(61)</sup> .

والجدير بالذكر، ان معظم الحقوق والحريات لا يمنح الدستور سلطة تنظيمها إلا للقانون، مما يحجب عن "السلطة التنفيذية" تنظيمها بشكل مباشر من خلال اللوائح أو القرارات الإدارية، وبالمحصلة إذا قامت "السلطة التنفيذية" بإصدار لوائح أو قرارات إدارية لغرض تنظيمها بشكل مباشر فإن ذلك يعتبر مشوباً بعيب دستوري Constitutional defect<sup>(62)</sup> .

ومن إضاءات المحكمة الاتحادية الأمريكية ما قرره في قضية " Saye vs. New York " عام (1984) والتي جال فيها النقاش حول مطابقة اللائحة للنصوص الدستور ، إذ منعت لائحة استخدام مكبرات الصوت في الشوارع والحدائق العامة إلا بعد موافقة مدير الشرطة في المنطقة من دون القيام بإعطاء معيار حقيقي يأطر مجال السلطة الممنوحة لجانب الشرطة في رفض الأذن أو منعه ، ورأت المحكمة بأن اللائحة أعلاه تخالف الحماية الدستورية الصريحة

Freedom of opinion ، لحرية الرأي Constitutional protectio التي تعتبر استخدام مكبرات الصوت أداة من أدوات مباشرتها<sup>(63)</sup> .

• عيب الغاية

يبرز عيب الغاية الذي يعد من العيوب الدستورية عندما يقصد النص غاية ليس بتلك التي ابتغها الدستور ، وهي المصلحة العامة common good أو أحد نواحيها على وجه التحديد أو إساءة استعمال السلطة Abuse of authority<sup>(64)</sup> .

وتنصرف إلى التشريع بشكل مبتدأ في حالات وموضوعات محددة ، لم يناولها المشرع مسبقاً ، وتكون بمنزلة تشريع ثانوي تشريع به السلطة التنفيذية من دون أن تشاطر السلطة التشريعية فيه. وتصيح أما لوائح للضبط الإداري *Administrative Control Regulations* أو لوائح تنظيم المرافق العامة (لوائح لتنظيم المصالح العمومية *Regulations for the organization of public interests*)<sup>(73)</sup>.

الفرع الثانية: الخاصية القانونية للوائح في الظروف الاستثنائية

ويعني باللوائح التي تحمل الطابع الاستثنائي تلك اللوائح التي تتولى الإدارة إصدارها في أوقات وظروف معينة ومن خلالها تتعدى السلطة التنفيذية اختصاصها الاعتيادي<sup>(74)</sup>.

وتتجسد هذه اللوائح في شكلين (لوائح الضرورة ولوائح التفويض) ، وسنين كل منهما على حدة ، وكالاتي:

أولاً: لوائح الضرورة *Necessity systems*

وتعرف بالقرارات التي تقوم الحكومة بإصدارها في الأوضاع الغير عادية لمواجهة أحداث واضطرابات لا تقبل التأخير وقد تكون بشكل مراسم أو قرارات تحمل قوة القانون ، وفي بعض الأحيان تتجاوز فيها الحكومة احكام الدستور القانون لدفع الفتن ومواجهة الحروب الاهلية والاضطرابات السياسية<sup>(75)</sup>.

وقد ينيط الدستور بالسلطة التنفيذية وظيفة إصدار هذه اللوائح مباشرة ، لما تحمله من خطورة على حقوق الانسان وحرياته ، وما قد ينتج عن صدورهما من تعطيل نصوص الدستور والذي يعد انحرافاً عن مبدأ المشروعية ، لذا من الضروري أن يكون إصدارها بمقتضى ضوابط وقيود صريحة<sup>(76)</sup>.

ثانياً: اللوائح التفويضية *mandate regulations*

ويقصد بها القرارات بقوانين أو المراسيم *ordinances* التي تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية استناداً إلى تفويض من السلطة التشريعية في حالات يشترط الدستور صدور قانون فيها، وتقوم السلطة التنفيذية بإصدار هكذا لوائح في كنف ظروف

ان تماس الإدارة وعلاقتها المستمرة بالجمهور جعلها اعلم من الهيئات العامة بدقائق الأمور التي يتطلها في إيداع المبادئ العامة *General principles* في موضع التطبيق، وعليه فقد اسند القانون إليها عملية إصدار اللوائح التنفيذية<sup>(69)</sup>.

ومن الواجب عدم المزج بين اللائحة التنفيذية والقرار التفسيري *Interpretation decision* التي تضعه الإدارة ليتسنى لها معرفة ما يصيب القانون من نقص أو لبس أو تعارض في القصد الحقيقي للمشرع، أو المسلم به عند سن التشريع مسترشداً في ذلك بقواعده وغاياته وبواعثه واحكامه ، وهي بذلك ليس من خطيها تبديل مراكز قانونية *Legal centers* عامة أو فردية *Public or individual*، وبالتالي ، لا تسبغ بطبيعة القرارات الإدارية يل تصيح جزء من القانون الذي تم تفسيره ليكون محصناً، إلا إذا تجاوز القرار التفسيري نطاق التفسير وعارض فحوى القانون المفسر *interpreted law* وبذلك قد أوجد قاعدة جديدة، إذ في في هذه الطريقة خلق أو الغى أو عدل مراكز قانونية فتتحول من إلى قرار إداري بعدما كانت عمل تشريعي<sup>(70)</sup>.

ولما اللوائح التنفيذية قرارات إدارية ، فإن إقرار هذه الخاصية لها لم يكن دفعة واحدة، بل برزت بصورة تدريجية عقب ظهور ما يسمى لوائح الإدارة العامة *Public Administration Regulations* التي تعتبر لوائح تنفيذية يجري إصدارها بناءً على دعوة واضحة يتضمنها الدستور<sup>(71)</sup>، ومن البديهي عندما يدعو المشرع السلطة التنفيذية إلى إصدار اللوائح التنفيذية ليس الغرض منها المجيء بحق جديد لم يكن ثابت من قبل، بل بمنزلة إظهار واثبات لحق السلطة التنفيذية المستقى من الدستور بمنحها صلاحية إصدار اللوائح الضرورية لتنفيذ القوانين<sup>(72)</sup>.

ثانياً: اللوائح المستقلة

ويعني بهذا الشكل من اللوائح بأنها تلك اللوائح لا علاقة لها بأية قانون موجود (قائم) ولذلك يطلق عليها تسمية اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها *Standalone or standalone regulations*

6- لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتعدى نطاق وظيفتها الأساسية في تنفيذ القوانين حتى من خلال اللوائح (الأنظمة) بما يعد مزاولة للوظيفة التشريعية .

7- الاستثناء الوحيد الذي تستطيع اللائحة عن طريقه مخالفة بعض التشريعات على الرغم من وضعها في اوقات اعتيادية , وهذه الحالة الشاذة تقتزن بالمعاهدات الدولية التي لا تعد من عمل الإدارة بل مرتبطة بالعلاقة الخارجية للسلطة التنفيذية .

8- أغلب الدساتير قضت بضرورة امتداد الرقابة على دستورية القوانين إلى اللوائح كونها اقرب إلى الانحراف من القانون .

#### ثانياً : المقترحات

1- نقترح على المشرع الدستوري أن ينظم بصورة واضحة ومحددة الآلية التي تمارس بها السلطة التنفيذية حقها في اصدار الأنظمة .

2- نقترح على المشرع الدستوري أن ينظم حق المحكمة الاتحادية العليا في العراق في ممارسة الرقابة على اللوائح الأنظمة باعتبارها تشريعات فرعية .

3- ضرورة تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال عمل السلطين لإصدار الأنظمة التشريعية .

4- يجب اعطاء دور أكبر للمحكمة الاتحادية العليا في العراق في مجال ممارسة الرقابة على اللوائح ونقترح أن يسلك مسلك الدستور المصري في هذا المجال .

#### الهوامش :

(1) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص9، كذلك رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2011، ص211.

(2) د.ستار عبد الله الغزالي، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام المصري والعراقي ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية ، كلية الحقوق، 2016، ص9.

(3) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2006، ص439.

استثنائية في العادة ولفترة محددة، بشرط عرضها على السلطة النيابية لغرض اعتمادها.

وفي ظل القانون العام المعاصر وفي اغلب الدولة التي تتبنى الديمقراطية الحديثة *modern democracy* تسود ظاهرة التفويض التشريعي، لا سيما بداية القرن العشرين، لبواعث منها زيادة وظائف الدولة واتساع نطاقها، وأيضاً انتشار الاضطرابات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ادى إلى خلق عجز في المجالس النيابية لدى اغلب الدول في مواجهة الظروف الاستثنائية ، مما جعل تلك الدول أن تتنازل عن الكثير من اختصاصاتها التشريعية للحكومة (السلطة التنفيذية) من خلال قوانين التفويض<sup>(771)</sup>

#### الخاتمة :

بعد أن انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم ( التنظيم القانوني للرقابة الدستورية على الأنظمة والتعليمات – دراسة مقارنة ) ليبقى لنا أن نستعرض أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها :  
أولاً: النتائج

1- تعد الأنظمة والتعليمات ( تشريع فرعي ) كونها تصدر من السلطة التنفيذية وليس التشريعية في ظل ظروف معينة .

2- تمارس السلطة التنفيذية اختصاصها في إصدار الأنظمة والتعليمات من دون حاجة إلى تخويل من قبل السلطة التشريعية كونها تمارس حقها الدستوري وهي صاحبة الاختصاص الأصيل .

3- هنالك تشابه بين الأنظمة والتعليمات باعتبارها تنطوي على قواعد عامة مجردة يترتب بموجبها سلوك الإنسان .

4- تقوم علاقة القانون باللائحة على مبدئين أساسين وهما ( مبدأ سيادة الأمة , والثاني مبدأ الفصل بين السلطات ) .

5- لقد قيد دستور العراق لعام 2005 حق السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة والتعليمات وحرّمها من إصدار أي لائحة سوى الأنظمة التنفيذية .

- (4) د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، جامعة الكويت، 1982، ص3.
- (5) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018، ص27.
- (6) ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق 2005، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص26.
- (7) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص33.
- (8) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة، بدون مكان نشر، 1985، ص79.
- (9) سامي جمال الدين، إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص171.
- (10) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص28.
- (11) نفس المصدر السابق، ص29.
- (12) احسان المفرجي، كطران زغير نعمة، ورعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الناشر: العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، توزيع: المكتبة القانونية بغداد، ط4، 2011، ص166.
- (13) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص89.
- (14) ستار عبد الله الغزالي، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام القانون المصري والعراقي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص37، 38.
- (15) ستار عبد الله الغزالي، مصدر سابق، ص38.
- (16) عثمان عبد الملك صالح، السلطة اللائحية للدارة في الكويتي والفقهاء المقارن واحكام القضاء، ط1، مطبوعات جامعة الكويت، 1977، ص9.
- (17) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص30.
- (18) عبد الحفيظ الشبهي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص425.
- (19) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص118.
- (20) عبد الحفيظ الشبهي، المصدر السابق، ص429.
- (21) ستار عبد الله الغزالي، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام القانوني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2016-2017، ص23.
- (22) إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة لدراسات الدول العربية، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2015، ص326.
- (23) خليفة سالم الجهي، رقابة دستورية القوانين في ليبيا ومصر والكويت والبحرين، دراسة تحليلية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2018، ص156.
- (24) محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص290.
- (25) بدري إبراهيم حموده، أول رئيس للمحكمة العليا، مقدمة الجزء الأول من مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا، (26) محمد باهي أبو يونس، المصدر السابق، ص290.
- (27) محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق ص291.
- (28) عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، مارس يونيه، 1978، ص218.
- (29) رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص544.
- (30) أحمد ممدوح عطية، دراسة مقارنة تحليلية حول قانون المحكمة الدستورية العليا، مجلة مصر المعاصرة، العدد 375، ص134.
- (31) رمضان بطيح، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، القاهرة، مطبعة عين شمس، 1996، ص411.
- (32) محمد باهي أبو يونس، مصدر سابق، ص294.
- (33) عبد العزيز محمد سلمان، الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية، بحث منشور في المجلة الدستورية، العدد الحادي والعشرون - السنة العاشرة - أبريل 2012، ص33.
- (34) رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، بحث منشور بمجلة الحقوق الكويتية التي تصدرها جامعة الكويت - العدد 1 - السنة 32 مارس 2008 ص 351 وما بعدها
- (35) د. على الصاوي: مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص56 وما بعدها.
- (36) رشيد المدور، مصدر سابق، ص356.
- LACHAIRE (F): La Protection Constitutionnelle des droits et liberes. Paris. Economica 1998-p.104.)37(

- (38) د. محمد باهي أبو يوسف، مصدر سابق، ص 297.
- (39) فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 19.
- (40) د. محمد باهي أبو يوسف، مصدر سابق، ص 297.
- (41) محمد باهي أبو يوسف، مصدر سابق، ص 298.
- (42) عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية، مطبوعات مجلس النشر العلمي، الكويت، 2005، ص 66.
- (43) عماد طارق البشري، تحديات تواجه المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدستورية، السنة السادسة، العدد الرابع، أكتوبر 2008، ص 53.
- (44) د. محمد باهي أبو يوسف، مصدر سابق، ص 300.
- (45) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار الرسالة الدولية، القاهرة، 2002، ص 586.
- (46) محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2013، ص 336.
- (47) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 238.
- (48) د. رافع صالح شبر، انتهاك الدستور، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013، ص 71.
- (49) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، مصدر سابق، ص 110.
- (50) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، المصدر نفسه، ص 111.
- (51) محمد صلاح عبد البديع سيد، قضاء الدستورية في مصر، ط 1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998، ص 272.
- (52) رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص 659.
- (53) محمد علي سويلم، مصدر سابق، ص 336.
- (54) عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 604.
- (55) رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص 672.
- (56) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، مصدر سابق، ص 113.
- (57) المصدر نفسه، ص 114.
- (58) محمد علي سويلم، مصدر سابق، ص 353.
- (59) رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص 673.
- (60) المصدر نفسه، ص 684.
- (61) رافع خضر صالح شبر، مصدر سابق، ص 74 وما بعدها.
- (62) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، مصدر سابق، ص 117.
- (63) سامر عبد الحميد محمد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور 2014، الرئيس والنواب وصلاحيات كلاً منهما تجاه الآخر، بدون دار نشر 2015، ص 218.
- (64) ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 391.
- (65) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الدستوري رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 153.
- (66) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 300 وما بعدها.
- (67) شيرزاد شكري طه، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2019، ص 37، 38.
- (68) ازهار هاشم احمد، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنة، ط 1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 41.
- (69) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 87، 88.
- (70) شيرزاد شكري، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح مصدر سابق، ص 39.
- (71) محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 281.
- (72) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 281.
- (73) شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، مصدر سابق ص 50.
- (74) حسين عثمان، مصدر سابق، ص 510، 511.
- (75) إبراهيم درويش، القانون الدستوري، النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 225، ومحمد



9. رأفت فودة، أصول وفلسفة قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011.
10. رافع صالح شبر ، انتهاك الدستور، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013.
11. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار الرسالة الدولية، القاهرة، 2002.
12. سامر عبد الحميد محمد العوضي ، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور 2014، الرئيس والنواب وصلاحيات كلاهما تجاه الآخر، بدون دار نشر 2015
13. سامي جمال الدين ، إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004 .
14. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط2، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2005.
15. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، دراسة تحليلية، منشأة المعارف ، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر
16. ستار عبد الله الغزالي ، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام القانون المصري والعراقي، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2017.
17. شيرزاد شكري طاهر، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح ، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2018 .
18. شيرزاد شكري طه ، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح ، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، 2019
19. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية ، مطبوعات مجلس النشر العلمي ، الكويت، 2005
20. عبد الحفيظ الشبيبي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001

- عبد الحميد أبة زيد، المطول في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1997، ص267، 268.
- (76) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص535.
- (77) محمود محمد حافظ، مرجع سابق ، ص248.

### المصادر

#### أولاً: الكتب

1. احسان المفرجي، كطران زغير نعمة، ورعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، الناشر: العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، توزيع: المكتبة القانونية بغداد، ط4، 2011.
2. ازهار هاشم احمد ، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دراسة مقارنة، ط1، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع ، القاهرة، 2017
3. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دراسة مقارنة لدرساتير الدول العربية ، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2015
4. بدري إبراهيم حموده، أول رئيس للمحكمة العليا، مقدمة الجزء الأول من مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا،
5. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، جامعة الكويت، 1982.
6. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
7. خليفة سالم الجهي، رقابة دستورية القوانين في ليبيا ومصر والكويت والبحرين، دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2018.
8. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2013.

21. عبد العظيم عبد السلام ، العلاقة بين القانون واللائحة ، دراسة مقارنة، بدون مكان نشر، 1985.
22. عبد المجيد إبراهيم سليم ، السلطة التقديرية للمشرع ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
23. عثمان عبد الملك صالح ، السلطة اللائحية للدارة في الكويتي والفقهاء المقارن واحكام القضاء، ط1، مطبوعات جامعة الكويت، 1977.
24. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
25. على الصاوي: مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
26. فتحي فكري ، جيز القانون البرلماني في مصر، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
27. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
28. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
29. محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1982.
30. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
31. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الدستوري رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2012.
32. محمد صلاح عبد البديع سيد ، قضاء الدستورية في مصر، ط1، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1998.
33. محمد علي سويلم ، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2013.
34. معي الدين القيسي، القانون الإداري العام ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- ثانياً: الرسائل
1. ستار عبد الله الغزالي، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام المصري والعراقي ، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية ، كلية الحقوق، 2016.
- ثالثاً: البحوث
1. أحمد ممدوح عطية، دراسة مقارنة تحليلية حول قانون المحكمة الدستورية العليا مجلة مصر المعاصرة ، العدد 375، ص134.
2. رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي ، بحث منشور بمجلة الحقوق الكويتية التي تصدرها جامعة الكويت - العدد 1 - السنة 32 مارس 2008 .
3. رمضان بطيخ ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، القاهرة، مطبعة عين شمس، 1996.
4. عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد ، مارس يونيه، 1978.
5. عبد العزيز محمد سالم، الرقابة الدستورية على اللائحة البرلمانية ، بحث منشور في المجلة الدستورية ، العدد الحادي والعشرون - السنة العاشرة - أبريل 2012.
6. عماد طارق البشري، تحديات تواجه المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدستورية، السنة السادسة ، العدد الرابع، أكتوبر 2008.
- رابعاً: المصادر الأجنبية
- 1- LACHAIRE (F):La Protection Constitutionnelle des droits et liberes. Paris.Economica 1998 .

**Abstract:**

Since regulations are defined as the legislation issued by the executive authority under the authorization of the constitution as a basic competence in certain circumstances and not a substitute for the legislative authority, accordingly the executive authority issues regulations without authorization from the latter, considering that the executive authority has the original competence to issue regulations or regulations and not the authority Legislative therefore sees the regulations (sub-legislation.)

The exercise of this legislative power by the executive authority does not mean that this power is released to issue temporary legislation without being restricted by the limits and controls stipulated in the constitution. So that it necessitates taking into account in all its actions a report on the principle of legality and the inclusion of the legal rules according to which the lower rule is subject to the higher rule in terms of form and content, and since these regulations affect the legal positions of individuals and may lead to a restriction of their freedoms, these regulations must be subject to oversight of their constitutionality.

In spite of this, there may be a number of regulations that may sometimes escape from this constitutional control, including the internal regulations of Parliament, as well as the internal regulations of public legal persons.