النظام القانوني للوائح الإدارية بالجمهورية اليمنية في الظروف الاستثنائية

راشد قاسم محمد حازب
طالب دكتوراه بكلية الحقوق – جامعة عدن

ملخص البحث

من المقرر أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التشريع، إلا أن الواقع العملي يتطلب أن تتولى السلطة التنفيذية وضع نوع معين من القواعد التشريعية العامة المجردة، وذلك على شكل قرارات تنظيمية تتفق شكلًا وموضوعًا مع أحكام الدستور والقوانين النافذة وتُسمى في معظم الدول باسم اللوائح أو التشريعات الفرعية، وخاصة في الظروف الاستثنائية التي تواجه فيها الدولة ظروفًا عصبية وشائكة ولا يمكن تلافيها، فالقوانين التي تحكم الظروف العادية لن تسعف الدولة في مواجهة تلك الظروف كالحروب والفتن والكوارث وغيرها، وبهدف المحافظة على أمن البلاد واستقرارها، وإذا قلنا بضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية في ظل هذه الظروف، فإن ذلك يؤدي إلى اهتزاز الدولة وانهيارها، ولذلك يتطلب الأمر وضع قواعد قانونية جديدة تتلاءم مع طبيعة تلك الظروف.

ولذلك يتطلب الأمر إيجاد نظام قانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب الوظيفة التنفيذية في ظل ظروف معقدة، ويعمل على تقوية دورها الأصيل، مع ضرورة وضع حدود قانونية ودستورية وإيجاد ضمانات تلزم السلطة التنفيذية باحترام قواعد المشروعية عند استخدام هذه السلطة اللائحية، حيث يثير البحث في موضوع النظام القانوني للوائح الإدارية

بالجمهورية اليمنية إشكالية تتعلق بضرورة تحديد نظام قانوني لضبط عملية إصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية، ومعرفة حجم وطبيعة الصلاحيات والسلطات وتحديد مجالاتها ونطاقها ومدى التزامها بالحدود القانونية والدستورية عند إصدار اللوائح الإدارية لمواجهة الظروف الاستثنائية وكيفية تطبيقها، وإجراءات ممارستها حتى تتكون فكرة كافية عن النظام القانوني للوائح الإدارية بالجمهورية اليمنية يوضح الأسس التي تبني عليها فكرة إصدار اللوائح الإدارية من قبل السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية وحالاتها وشروطها وما يترتب عليها من آثار، وذلك وفي سبيل صياغة لوائح قانونية تكون أكثر فاعليةً وتطورًا وتميزًا وعدلًا، وتكون مستقاة في أحكامها وتنظيماتها من الواقع العملي، بعيدًا عن طريقة نقل النظم القانونية الوضعية بصورة آلية ومبتورة، ولمعالجة موضوع النظام القانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية تم تقسيم البحث إلى مبحثين، الأول مفهوم اللوائح الإدارية، والثاني السلطات المختصة بإصدار اللوائح في ظل الظروف الاستثنائية.

وفي ختام البحث توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، أبرزها أن إعداد اللوائح الإدارية يعتمد في المقام الأول على النظام القانوني المطبق في الدولة، ولا يتم كتابتها وإعدادها، إلا من خلال بعض الجهات المسؤولة، ومن ذلك الجهات الحكومية والسلطات التنفيذية والتشريعية، وتعزيز الرقابة على السلطة التنفيذية في إثناء ممارستها للصلاحيات، وعلى أن يقوم القضاء بالتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية عند إصدارها للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية بالقيود والشروط الواردة في الدستور والقانون، وضرورة تضمين الدستور اليمني نصوص تخول رئيس الجمهورية سلطات واسعة في مواجهة الظروف الاستثنائية للتصدي للظروف الطارئة والمستعجلة التي تهدد النظام والأمن العام للدولة بكاملها، والتي لها خطورة فائقة مع احاطتها بعدة ضمانات، فالحاجة ماسة لتضمين الدستور مثل هذه النصوص.

مقدمة البحث:

إذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التشريع وفقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الواقع العملي يتطلب التخفيف من حدة تطبيق هذا المبدأ، وعلى هذا الأساس تتولى السلطة التنفيذية وضع نوع معين من القواعد التشريعية العامة المجردة، وذلك على شكل قرارات تنظيمية تتفق شكلًا وموضوعًا مع أحكام الدستور والقوانين النافذة وتُسمى في معظم الدول باسم اللوائح أو التشريعات الفرعية، ولأن التشريع هو أكثر الاختصاصات له علاقة بحقوق الأفراد وحرياتهم كان من الضروري إحاطته بمجموعة من الضوابط والضمانات، خاصة إذا ما كانت السلطة التنفيذية هي من تتولى التشريع.

وفي ظل الظروف الاستثنائية تواجه الدولة ظروفًا عصيبة وقضايا شائكة بحيث لا يمكن تلافيها إلا بالتخلي نوعًا ما عن بعض القواعد القانونية، لأن هذه القوانين التي تحكم الأحوال العادية لن تسعف الدولة في مواجهة تلك الظروف كالحروب والفتن والكوارث وغيرها، وبهدف المحافظة على أمن البلاد واستقرارها، وإذا قلنا بضرورة الالتزام بمبدأ المشروعية في ظل هذه الظروف، فإن ذلك يؤدي إلى اهتزاز الدولة وانهيارها، ولذلك يتطلب الأمر وضع قواعد قانونية جديدة تتلاءم مع طبيعة تلك الظروف.

أهمية البحث:

إن تحديد النظام القانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية يسمح للسلطة التنفيذية بممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب الوظيفة التنفيذية في ظل ظروف معقدة، ويعمل على تقوية دورها الأصيل، لأن السلطة التنفيذية تملك سلطة التشريع وتعديل القوانين النافذة عن طريق إصدار تشريعات قانونية وهذه السلطة أو الصلاحية تشكل تهديدًا خطيرًا لحقوق الإفراد وحرياتهم، وخاصة إذا ما تعسفت السلطة التنفيذية في استخدام هذه السلطة، ولذلك يتطلب الأمر وضع حدود قانونية ودستورية

وإيجاد ضمانات تلزم السلطة التنفيذية باحترام قواعد المشروعية عند استخدام هذه السلطة اللائحية، ففي ظل الظروف الاستثنائية تستلزم توافر ضمانات حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتفعيل القوانين القادرة على ردع السلطات الاستثنائية من التجاوز على مبدأ المشروعية الاستثنائية من خلال اخضاعها للرقابة القضائية على أقل تقدير تحقيقًا للمصلحة العامة.

كما تأتي أهمية دراسة النظام القانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية، إذ تُعد اللوائح الإدارية عنصرًا من عناصر مبدأ المشروعية، مما يوجب تطبيقها في النظام القانوني للدولة، فاللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية يجري وضعها من قبل الإدارة باعتبارها سلطة إدارية خاضعة لمبدأ المشروعية، ومن ثم ينبغي عليها احترامه والالتزام بحدوده، فالقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطًا تسلسليًا، وهي ليست في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، وإنما تتدرج فيما بينها بحيث نجد الدستور في قمة القواعد القانونية ثم يليه القانون الصادر عن السلطة التشريعية، ومن ثم تليه اللائحة الصادرة عن السلطة التنفيذية، بينما يأتي القرار الفردي في نهاية سلم التدرج القانوني.

أهداف البحث:

يهدف البحث في المقام الأول إلى دراسة الأسس القانونية للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية ومحاولة الوصول إلى وَضْع القواعد القانونية التي تُعِين رجل الإدارة على ممارسة عمله بصورة سليمة وتطبيقها تطبيقًا صحيحًا على العلاقات الإدارية في الحياة الإدارية اليومية مع التزام الإدارة بالحدود الدستورية والقانونية والتطبيق السليم، في ظل مقاربة النظام القانوني للوائح الإدارية في الدول المقارنة للاستفادة من مساهمتها في تحسين كفاءتها وشفافيتها للوصول إلى نظم قانونية تكون أكثر فاعلية على مستوى الواقع العملي، وفي سبيل صياغة لوائح قانونية تكون أكثر فاعليةً وتطورًا وتميزًا وعدلًا، وتكون مستقاة في أحكامها وتنظيماتها من

الواقع العملي، بعيداً عن طريقة نقل النظم القانونية الوضعية بصورة آلية ومبتورة، وذلك في ظل صعوبة إيجاد الآليات والحلول القانونية في مجالات الحياة المختلفة خاصة مع وجود متطلبات ومقتضيات يفرضها الواقع العملي المعقد المفتقر للتنظيم القانوني المناسب والمساير لمختلف التطورات في ظل والأجهزة التشريعية المعطلة.

مشكلة البحث:

يثير البحث في موضوع النظام القانوني للوائح الإدارية بالجمهورية اليمنية إشكالية تتعلق بمدى بضرورة تحديد نظام قانوني لضبط عملية إصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية، والوقوف على حجم وطبيعة الصلاحيات والسلطات وتحديد مجالاتها ونطاقها ومدى التزامها بالحدود القانونية والدستورية عند إصدار اللوائح الإدارية لمواجهة الظروف الاستثنائية وكيفية تطبيقها، وإجراءات ممارستها حتى تتكون فكرة كافية عن النظام القانوني للوائح الإدارية بالجمهورية اليمنية يوضح الأسس التي تبني عليها فكرة إصدار اللوائح الإدارية من قبل السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية وحالاتها وشروطها وما يترتب عليها من آثار، وإلى جانب الإشكالية الرئيسية هناك اشكالية تتعلق بتعدد وتنوع اللوائح الإدارية، فضلاً عن صلاحيات الإدارة الواسعة في إصدارها وتحديداً سلطة الإدارة بإصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية وأيضًا يطرح تساؤلات حول مدى خضوع هذه اللوائح للرقابة القضائية.

منهجية البحث:

يخضع اختيار المنهج العلمي لأي بحث في المقام الأول لطبيعة البحث والإشكالية المطلوب معالجتها علميًا، وتأسيسًا على ذلك جاء اختيارنا للمنهج التحليلي كمنهج أساسي، مع الاستعانة بالمنهج العلمي المقارن كلما تطلب الأمر ذلك، وذلك على أساس أن الدراسة المقارنة هي السبيل الوحيد في معرفة مظاهر الصلة والتلاقي ومواطن الاختلاف بين النظم المختلفة، ولا تتحقق الفائدة العلمية المستفادة من الأبحاث القانونية إلا من خلالها.

تقسيم البحث:

وفقاً لمتطلبات البحث العلمي وحتى نتمكن من الإحاطة بتفصيلات موضوع البحث المتعلق بالنظام القانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية سوف نعتمد التقسيم الآتي:

المبحث الأول: مفهوم اللوائح الإدارية.

المبحث الثاني: السلطات المختصة بإصدار اللوائح في ظل الظروف الاستثنائية

المبحث الأول
مفهوم اللوائح الإدارية

يمر دور السلطة التنفيذية في سن التشريعات العادية بالعديد من القنوات الدستورية التي لكل منها متطلبات وآجال زمنية معينة، فالتشريع بمفهومه الواسع يضم التشريع الدستوري والعادي والفرعي، وإذا كان التشريع العادي من اختصاص السلطة التشريعية، إلا أن السلطة التنفيذية لها دور هام فيه، وهذا الدور يختلف باختلاف النظام القانوني السائد في كل دولة، ففي بعض الدول يتولى المجلس التشريعي مهمة اقتراح معظم السياسيات التشريعية باعتبارها الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل للتشريع، وأما في معظم الدول فهناك ما يسمى بالحكومة - مجلس الوزراء - بوصفها الجهة المختصة بوضع السياسة العامة في الدولة، بينما يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة العامة على هذه السياسات والقوانين.

ويقصد بالسلطة التشريعية تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة وتختلف مراتب القواعد التي تسنها السلطة التشريعية، حيث يأتي الدستور في المرتبة الأولى، وتلية القوانين العادية، ومن ثم القوانين الفرعية وهي

اللوائح بمختلف أنواعها، التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية أو من يفوضه، ومجلس النواب هو السلطة التشريعية لما نصت عليه المادة (62) من الدستور بأن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة.[1]

وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تصدر القانون الذى يتضمن القواعد القانونية العامة والمجردة وأن السلطة التنفيذية هي التي تنفذه إلا أننا واستثناءً من الأصل العام وبسبب الحاجات المتزايدة والمتلاحقة التي تقتضى تنظيم وادارة المرافق العامة وضمان سيرورتها بانتظام واطراد وحفاظًا على المصلحة العامة فقد عمل المشرع الدستوري في مختلف النظم القانونية المقارنة على إعطاء الحق للسلطة التنفيذية في اصدار لوائح قانونية عامة ومجردة على ما مماثل للتشريع في إطار وحدود وضوابط معينة استجابة لتلك الحاجات المتزايدة وإلى قد تقتضى إتاحة الفرصة للمشاركة من السلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح الشبيهة بالقانون.

وبناءً على هذا سوف نقسم هذا الفصل المتعلق بمفهوم اللوائح الإدارية إلى مطلبين أساسيين وذلك طبقًا للآتي:

المطلب الأول: ماهية اللوائح الإدارية.

المطلب الثاني: أنواع اللوائح الإدارية وتمييزها عن غيرها.

المطلب الأول
ماهية اللوائح الإدارية

تُعدُ اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري، كما أنها تمثل في ذات الوقت مصدرًا لقواعد القانون في مختلف المجالات، إلا أنه إذا كانت هذه اللوائح تعتبر سلطة ضرورية للإدارة، إلا أنها قد تهدد الأفراد في حقوقهم وحرياتهم إذا ما تعسفت

[1] د. سليمان الطماوي، (السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي) الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة 1996م ص 49.

الإدارة في استخدام هذه السلطة، مما ينبغي معه إيجاد الضمانات التي تلزم الإدارة باحترام قواعد المشروعية عند استخدام سلطتها اللائحية.[1] وعلى هذا الأساس فإن اللوائح الإدارية تُعد مصدرًا من مصادر مبدأ المشروعية فإنها تكون ملزمة لكافة السلطات العامة في الدولة، كما تسري على الأفراد بمجرد نشرها وفقًا للقانون، كما أنه باعتبار أن اللوائح تعد أيضًا سلطة إدارية، فإنها بذلك تخضع لمبدأ المشروعية بحيث إذا خالفت مقتضاه فإنها تخضع للرقابة على دستوريتها من جانب المحكمة الدستورية العليا في مصر، علاوة على خضوعها لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري، أو القضاء العادي في حالة الدفع بعدم المشروعية.[2]

وكذلك تُعد اللوائح عنصرًا من عناصر مبدأ المشروعية، مما يوجب تطبيقها في النظام القانوني للدولة، بوصفها مصدرًا للمشروعية فيها، كما تخضع سلطة إصدار اللوائح باعتبارها سلطة إدارية لمبدأ المشروعية، ومن ثم ينبغي عليها احترامه والالتزام بحدوده، فالقواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطًا تسلسليًا، وهي ليست في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية، وإنما تتدرج فيما بينها بحيث نجد الدستور في قمة القواعد القانونية ثم يليه القانون الصادر عن السلطة التشريعية فتليه اللائحة الصادرة عن السلطة التنفيذية، ويأتي القرار الفردي في نهاية سلم التدرج القانوني.[3]

فالدستور هو التشريع الأساسي للدولة ويأتي على قمة التشريعات فيها، ويتميز بخاصيتي الثبات والسمو النسبيتين ويتضمن القواعد الأساسية والمبادئ العامة، التي تبين مصدر السلطة وانتقالها والعلاقة بين الحاكم والمحكوم، وينص الدستور على حقوق وحريات الأفراد في خطوط رئيسية

[1] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، بالإسكندرية 1982م، ص 9.
[2] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 9.
[3] د. محمود صبحي علي السيد، (الرقابة على دستورية اللوائح)، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة، لسنة 2017م، ص 3.

عريضة، وتأخذ منه كافة القوانين والتشريعات الأخرى، والتي لا يجوز لها مخالفتها، ولا يجوز للبرلمان تجاوز الحدود التي حددها له الدستور عند ممارسة اختصاصه التشريعي، وإلا كان مخالفًا لأحكام الدستور.[1] ولبيان موضوع ماهية اللوائح الإدارية سوف نعمل على تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: نشأة اللوائح الإدارية

الفرع الثاني: تعريف اللوائح الإدارية.

الفرع الثالث: خصائص اللوائح الإدارية.

الفرع الأول
نشأة اللوائح الإدارية

لقد ظهر اصطلاح اللائحة في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي، وذلك في عهد الملك شارل التاسع، إذ ثبت استخدام هذا الاصطلاح في (البراءات الملكية) التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه، وذلك بتاريخ 26/ 11/ 1564م، ومن ثم انتشرت وشاعت استعمالاتها في نهاية النظم الفرنسية القديمة -ما قبل الثورة الفرنسية عام 1789- إذ ظهرت العديد من الأعمال القانونية في بداية عام 1786م كيفت بأنها لوائح، كما ظهرت في الأعوام من 1787م -1788م عدة لوائح عسكرية كآليات ووسائل لتنفيذ القانون العسكري، أيضًا ظهرت عدة لوائح حددت طرق تنفيذ أمر يونيو 1787م الذي نشأت بموجبه الجمعيات الإقليمية، وأيضًا من أجل تنفيذ أمر بتاريخ 2/ 8/ 1788م بخصوص انعقاد مجلس طبقات الأمة.[2]

[1] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا (النظم السياسية والقانون الدستوري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 1988م، ص 85.

[2] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، بالإسكندرية، لسنة 2021م، ص 15.

ومنذ قيام الثورة الفرنسية بتاريخ 14 يوليو سنة 1789م بدأ مفهوم اللوائح يتحدد في ضوء ما أرست هذه الثورة من مبادئ كان لها عظيم الفضل وكبير الأثر في الفكر القانوني والسياسي مثل مبدأ سيادة الأمة، ومبدأ تفوق وعلو القانون باعتباره تعبير عن الإرادة العامة للأمة، ومبدأ الفصل بين السلطات، وما تبع ذلك من ظهور مبدأ المشروعية الذي أدى إلى وضع الضوابط الدقيقة للعلاقة بين الأعمال القانونية الصادرة من السلطات العامة في الدولة.[1]

وفي مصر كانت الوظيفتان التنفيذية والتشريعية قبل صدور دستور 1923م مندمجتين في اختصاص هيئة واحدة، مما أدى إلى تعدد التسميات التي كانت تطلق جزافًا وفي غير دقة على مختلف الأعمال التنظيمية، فهي أحيانًا قوانين وأخرى أوامر عالية وتارة لوائح أو قرارات، وذلك بدون تحديد دقيق لمدلول كل اصطلاح من هذه الاصطلاحات، وعقب صدور دستور 1923م بدأ مفهوم اللوائح يتحدد، إذ أخذ المشرع الدستوري المصري بما ساد واستقر في فرنسا فكفل للإدارة الحق في إصدار ثلاثة أنواع مختلفة من اللوائح، هي اللوائح التنفيذية، واللوائح القائمة بذاتها أو المستقلة، ولوائح الضرورة (أو اللوائح ذات الصبغة التشريعية)، وتصدر الإدارة فضلًا عن ذلك نوعين آخرين من اللوائح لم ينص عليهما الدستور ويستندان إلى العرف الدستوري أو إلى حالة الضرورة وهما لوائح الضبط أو لوائح البوليس واللوائح التفويضية وهي قرارات إدارية لأنها تصدر من حيث الشكل عن السلطات الإدارية في الدولة في حدود اختصاصها المحدد في القانون.[2]

وقد تعددت الاصطلاحات التي يُطلقها الفقه المصري على اللوائح الإدارية، فالبعض يُطلق عليها (القرارات الإدارية التنظيمية) أو (الأوامر الإدارية التنظيمية)، وهي اصطلاحات قد تتسع لتشمل بعض أنواع الأعمال

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 15.
[2] د. حمدي عطية مصطفى عامر (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 15-16.

الإدارية التي تختلط باللوائح، ومثال ذلك بعض أنواع الإجراءات التنظيمية الداخلية، كذلك يطلق عليها البعض الآخر (التشريعات الحكومية) أو (التشريعات الفردية)، إلا أن هذه الاصطلاحات قد تؤدي إلى تضييق مفهوم اللوائح، وخاصة إذا فهمت على أن المقصود بها هي اللوائح التي لها قوة التشريع البرلماني مثل لوائح الضرورة واللوائح التفويضية مما يؤدي إلى استبعاد اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة من المعنى المقصود.[1]

وتعتبر اللوائح الإدارية قرارات إدارية صادرة عن السلطة الإدارية وتتضمن قواعد عامة مجردة، ففهي تخضع شانه في ذلك شأن القرارات الفردية، لرقابة السلطة القضائية لضمان اتفاقها وأحكام القانون، وهي قرارات تنظيمية لأنها تتضمن من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة تنطبق على كافة الأفراد أو طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لشخص المخاطب وذلك على خلاف القرارات الفردية التي تخاطب فردًا أو أفرادًا معينين بذواتهم، إلا أن هذا المفهوم لاصطلاح اللائحة لم يتحقق فورًا عقب ظهور ذلك الاصطلاح في الاستعمال القانوني، وإنما أخذ الأمر وقتًا طويلًا ليظهر الاصطلاح بمفهومه الحالي.[2]

وتعدُ اللوائح الإدارية أداة أساسية فاعلة في تنظيم شؤون الدولة والمجتمع وتوجيه سلوك الأفراد والجماعات، ومع ذلك، فإن صلاحيات الإدارة الواسعة في إصدار هذه اللوائح تثير تساؤلات حول مدى توافقها مع القانون وحقوق الأفراد، وترجع أهمية اللوائح الإدارية إلى مكانتها في النظام القانوني الحديث، وما تلعبه من دور في الحياة المعاصرة، فاتساع نشاط الدولة وتدخلها في ميادين الحياة المتعددة، وتعقد المشاكل، واكتسابها طابع فني مع التطور التكنولوجي والعلمي، وطول وكثرة إجراءات إصدار القوانين، أدى إلى تطور واتساع دور السلطة التنفيذية التي تصدر اللوائح.[3]

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 20.
[2] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 9.
[3] د. محمود صبحي علي السيد، (الرقابة على دستورية اللوائح)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 4.

الفرع الثاني
تعريف اللوائح الإدارية

اللوائح جمع لائحة، وهي مشتقة من لاح بمعنى بدا وظهر، ويقال لاح الشيب في رأسه بمعنى وضح، ولوائح الشيء ما يبدو منه ويظهر، وليس بعيدًا عن هذا المعنى ما يرد باللوائح، من أنها تصدر لإظهار أحكام القانون، وبيانها، وتفصيلها، وفي هذا السياق وعلى سبيل المثال فإن النظام القانوني اليمني يقوم على نوعان رئيسيان من اللوائح وهما اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولعل أهم ما يميزها عن القانون هو عدم الحاجة إلى صدورها بمقتضى قانون من البرلمان. وتُعرف اللوائح الإدارية بأنها ذلك التشريع الصادر من السلطة التنفيذية، ليس باعتبارها سلطة تحل محل السلطة التشريعية في بعض الظروف، وإنما بمقتضى اختصاص أصيل مخول لها بواسطة الدستور، ومقتضى ذلك أن إصدار السلطة التنفيذية للوائح لا يتوقف على وجود حالة ضرورة أو تفويض، بل لها الحق في ممارسة هذه السلطة حتى ولو كان مجلس الشعب منعقدًا، ودون حاجة إلى تفويض صادر منه، لأن السلطة التنفيذية هي المختصة أصلًا بإصدار اللوائح وليس السلطة التشريعية، ولذا تُعرف اللوائح بالتشريع الفرعي، وهي تتضمن قواعد عامة مجردة، لا تخص شخصًا محددًا أو حالة بعينها، فهي تختلف عن القرارات الإدارية التي تتعلق بمركز قانوني لشخص معين، أو بمعنى آخر اللائحة هي القرار الذي يتضمن قواعد عامة ومجردة فلا تتعلق بشخص بعينه أو حالة أو شيء على سبيل التعيين بالذات وإنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها.[1]

[1] د. ماجد راغب الحلو، (القانون الإداري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، لسنة 2006م، ص 22.

ويُقصد بالتشريع اللائحي القرارات الإدارية المنشئة لقواعد قانونية عامة،[1] وهذا التشريع تضعه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المقرر لها في الدستور، وإذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية تتولى مهمة تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، إلا أن بعض الاعتبارات العملية فرضت منح الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية بصفة استثنائية، وما يصدر عن هذه السلطة يطلق علية "التشريع الفرعي"، وهو يهدف إلى تنفيذ القوانين (لوائح تنفيذية) أو ترتيب المصالح العامة (لوائح تنظيمية) أو المحافظة على أمن المجتمع وصحته وسكينته (لوائح الضبط)، ويعتبر التشريع الفرعي أدني التشريعات درجة. وعلى هذا الأساس يكون المقصود بالتشريعات الفرعية هي تلك التشريعات التي تصدر من السلطة التنفيذية في الظروف العادية التي تحكم وظيفتها واحتكاكها بكل ما يتعلق بإدارة شؤون الدولة فالقانون الأساسي منح السلطة التنفيذية بما لا يكون من اختصاص تشريعي أصيل من يكون محدد بموجب القانون.[2]

وتتدرج التشريعات بحسب قيمتها القانونية في قوة السلطة التي وضعتها، أو أهمية المسائل التي تنظمها، فعلى رأسها يوجد الدستور، ثم يليه التشريع العادي، وأخيرًا يأتي التشريع الفرعي، وينبني على ذلك نتيجة هامة هي أن التشريع الأدنى مرتبة لا يجوز له أن يخالف التشريع الأسمى، فلا يجوز للتشريع العادي أن يخالف الدستور، ولا يجوز للتشريع الفرعي أن يخالف التشريع العادي أو الدستور، وإذا حدث شيء من ذلك وجب تغليب حكم التشريع الأعلى. وإذا كانت اللوائح هي مجموعة القواعد التي تصدر عن الجهات الإدارية المختصة، فهي عبارة عن القواعد الأهم التي تنحصر في التنظيمات المستقلة، التي تستمد مشروعيتها مباشرة من الدستور، وتكون إما تنظيمية أو تنفيذية أو لوائح الضبط ولوائح الضرورة. "ومن حيث إن من تلك الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية -وهي في الأصل من اختصاصات

[1] د. محمد فؤاد مهنا، (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ص 715.
[2] د. نواف كنعان، (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، لسنة 2010م، ص 48.

السلطة التشريعية- اللوائح التكميلية أو التنفيذية واللوائح المستقلة (وهي اللوائح المنظمة للمصالح العامة ولوائح البوليس) واللوائح التفويضية.."[1].

وكما تعددت الاصطلاحات للوائح فقد تعددت كذلك تعريفات الفقهاء لها، إلا أن الفقه يجمع بصفة عامة على أن اللوائح هي قرارات إدارية تصدر من السلطة التنفيذية بناءً على إجازة من الدستور أو استنادًا إلى العرف الدستوري، وتعتبر اللوائح أعمالًا تشريعية من حيث موضوعها، ولا تختلف عن التشريعات العادية في ذلك، لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، ولا تخاطب فردًا أو أفراد معينين بذواتهم، ولكنها تعد قرارات إدارية وفقًا للمعيار الشكلي، نظرًا لصدورها من السلطة التنفيذية، وهذا ما يفرق بينها وبين القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، ولذلك تقع اللوائح في مرتبة أدنى من مرتبة التشريعات العادية في سلم التدرج التشريعي وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية بحيث يحكم بإلغائها عند مخالفتها للقانون.

والأصل أن تعمل الإدارة على تنفيذ القوانين والتشريعات المتعلقة بالضبط التشريعي، غير أن ذلك لا يمنعها من سن أنظمة أو لوائح تتضمن قيود جديدة في الظروف العادية والاستثنائية بحكم مسئوليتها المباشرة في المحافظة على النظام العام شريطة ألا يصل بها الأمر إلى حد تعطيل تلك الحريات الكاملة.[2] ويعتبر مصطلح اللائحة تعريفًا للأعمال القانونية التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية وتعددت التسميات فتارة يطلق عليها القرارات الإدارية التنظيمية وتارة التشريعات الحكومية أو التشريعات الفرعية أو اللوائح أو الأنظمة، وتقسم هذه القرارات من زاوية المخاطبين بها

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 2016م، ص468.

[2] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته (عبر العصور التاريخية)، النشأة والتطوير، القاهرة، دار النهضة العربية، 1424هـ، لسنة 2003م، ص 213.

إلى قرارات تخاطب أفراد أو أشخاص معينين وتكون أثارها لهم وليس لغيرهم وتسمى قرارات فردية وقرارات أخرى تخاطب العامة وهي قواعد عامة مجردة تكاد تكون قانون وتسمى القرارات التنظيمية أو اللائحة، إلا إن هذه اللوائح والأنظمة لا ترقى الي درجة القانون والذي تسنه السلطة التشريعية إلا أنه نظرًا للحاجات المتزايدة والتي تقضي تنظيم المرافق العامة.[1]

والواقع أن اللوائح الإدارية هي قرارات إدارية تنظيمية تتكون من عنصرين، الأول القرار الإداري، الذي تتوفر به جميع أركان القرار الإداري، وأهمها أنها تصرف قانوني، وتعبير عن الإدارة لأحداث أثر قانوني، ومن ثم فإن كل شيء عكس ذلك يخرج من كونه قرار إداري، والثاني اعتبار اللائحة قاعدة أو قواعد عامة وهو جوهر اللائحة ومميزها عن القرار الإداري الفردي (الذي يوجه إلى فرد أو أفراد معينين). وبهذا فإن اللائحة أدني منزلة من القوانين وذلك كون الجهة المصدرة بها تختلف لا يمكن لها أن تخالفه، ورغم ذلك فإن اللائحة لا يجوز تعديلها أو إلغائها إلا بلائحة أو قرار تنظيمي آخر علمًا بأن الجهة المصدرة هي من له الحق بإلغاء وتعديل.[2]

ولقد أدى احتمال الخلط بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية في مثل الحالات السابقة ببعض الفقهاء الألمان إلى القول بطائفة وسط بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية وضربوا لها مثلًا بالقرارات الصادرة بتحديد موقع سوق أو معرض عام، أو بتعيين عرض شارع عام أو بتقدير أجر العلاج في مستشفى حكومي معين...إلخ. وإذا كانت هناك صعوبة في التمييز بين القرارات الإدارية الفردية واللوائح الإدارية في بعض الأحيان، إلا أن الفارق بين النوعين يبدو واضحاً، والتمييز بينهما سهل وواضح في معظم الأحيان، وفي هذا الصدد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار اعتماد التقسيم، قرار إلحاق بعض الشوارع والطرق والميادين بالمنافع العامة،

[1] د. سامي جمال الدين، (اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية)، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الإسكندرية، ص 65.
[2] رشا حامد، النظام القانوني للقرارات الإدارية التنظيمية، رسالة لنيل درجة الماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، لسنة 2008م، ص 25- 26.

والقرار الصادر بتقرير المنفعة العامة، قرارات فردية لا يعتد للعلم بها بالنشر بالجريدة الرسمية.[1]

وللتفرقة بين اللوائح والقرارات الفردية نتائج بالغة الأهمية، وترجع كلها إلى الطبيعة التشريعية للوائح؛ فاللوائح وفقًا للمعيار الموضوعي هي قوانين، لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة كالقوانين الصادرة من البرلمان تمامًا ولهذا فإنها في حقيقتها استثناء من مبدأ فصل السلطات وهذا ما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في تاريخ 20 ديسمبر سنة 1954م الذي جاء فيه: "ومن حيث إن قاعدة الفصل بين السلطات - وفقًا لما أجمع عليه فقهاء القانون العام في العصر الحديث وطبقًا لأسس النظام الديمقراطي والمبادئ الدستورية - تقوم على عدم فصل السلطات فصلًا تامًا، وإنما هي تتمثل في فصل السلطات فصلًا محدودًا بتعاونها وتساندها بحيث تتداخل الاختصاصات بينها بما يحقق الصالح العام وعلى ذلك قد تقوم السلطة التشريعية بأعمال هي من اختصاص السلطة التنفيذية، كما تقوم السلطة التنفيذية بأعمال هي أصلًا من اختصاص السلطة التشريعية.[2]

وقد ترتب على هذه الطبيعة التشريعية للوائح الإدارية نتائج رئيسية فيما يتعلق بحق إصدار اللوائح، وشروط إصدارها، والسلطة التي تصدر منها، فكل ذلك ينظمه الدستور غالبًا، أو يضع أسس تنظيميه، بينما نجد أن القرارات الفردية غير محصورة في ذلك النطاق الضيق، لأن القرارات الفردية هي بطبيعتها أعمال إدارية صرفه؛ ومن ناحية ثانية فإن اللوائح يترتب على طبيعتها الذاتية أحكام كثيرة، تميزها عن القرارات الفردية فيما يتعلق ببدء سريان أحكامها، وبطلانها، وبإلغائها، وسحبها، مما سنعرض له تفصيلًا فيما بعد، وأخيرًا فإن اختصاص المحاكم القضائية بالنسبة على كل من نوعي القرارات الإدارية ليس واحدًا، فالمحاكم القضائية لا تملك التصدي

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 467 - 468.

[2] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 469.

للقرارات الفردية بالتفسير أو التأويل أو إيقاف التنفيذ، ولكن على العكس من ذلك لها أن تستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون...".[1]

وليس من خلاف في أن الرقابة القضائية هي أهم تلك الضمانات جدية وفعالية، فهي ضرورية في الأوقات العادية، وهي حتمية في الأوقات الاستثنائية، لضمان احترام الإدارة لكافة قواعد المشروعية بوجهيها العادي والاستثنائي.[2] فمن حيث جهة الاختصاص القضائي للرقابة على اللوائح والأنظمة، تختلف الرقابة القضائية على اللوائح باختلاف التشريعات التي تخالفها، فإن خالفت هذه اللوائح القوانين العادية يكون الاختصاص للقضاء الإداري وإن كانت المخالفة بنص دستوري فالاختصاص للقضاء الدستوري، وأما من حيث رقابة القضاء الإداري على اللوائح والأنظمة التي تصدر في الظروف العادية فإن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة بدعوى الإلغاء التي تُعرف بأنها دعوى قضائية تهدف هي إعدام قرار إداري غير مشروع.[3]

والواقع أن دعوى الالغاء كأي دعوى أخرى لابد من توفر عدة شروط لها، وإلى جانب هذه الشروط العامة، ولابد من توفر عدة شروط خاصة أخرى، وهي الأمور الشكلية والتي تتعلق بانعقاد الخصومة ومدى الالتزام بمواعيد إقامة الدعوى ومتى توفرت هذه الشروط يسير القاضي بها من خلال إجراءات، وإن تخلفت إحدى الشروط لا تقبل دعوى الإلغاء شكلًا.[4]

ومن المسلم به أن اللوائح تقع في مرتبة أدنى من القوانين ويترتب على ذلك خضوع اللائحة للقانون بحيث يجب أن تصدر وفقًا له دون أن تعدل فيه

---

[1] د. سليمان الطماوي (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص469 - 470.

[2] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 9.

[3] أمل البسيوني، (أحكام دعوى الغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين)، رسالة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، غزة، لسنة 2017م. ص 9-10.

[44] شريف بعلوشة، (دعوى الغاء القرار الإداري)، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام (منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، لسنة 2010م، ص 34- 35.

أو تعطل عمله جزئيًا أو كليًا وإلا أمكن لكل ذي مصلحة أن يرفع بشأنها دعوى الإلغاء.[1] وأما من حيث رقابة القضاء الدستوري على اللوائح فإنها تتمثل في وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وهذه المسألة قانونية، وذلك عن طريق التحقق من مدى تطابق اللوائح أو القانون أو عدم تطابقها مع أحكام الدستور ومن المنطق أن تكون هذه الجهة هيئة قضائية، حيث يعهد بها في معظم الدول المقارنة إلى المحكمة الدستورية أو المحكمة الدستورية العليا.[2]

الفرع الثالث
خصائص اللوائح الإدارية

إن اللوائح الإدارية في أصلها هي قرارات تصدر عن السلطة الإدارية - وفقًا للدستور وأحكام القوانين السارية - منطوية على قواعد قانونية مجردة، ومؤدية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة شأنها في ذلك كتشريع لائحي شأن التشريع العادي، وإن كان التشريع اللائحي يتميز بصدوره عن السلطة التنفيذية أو الإدارة، وذلك على العكس من التشريع العادي الذي يصدر عن البرلمان وهذه هي القوانين. ولا يغير من الطبيعة التشريعية للوائح ان يضيق مجال تطبيق اللائحة من حيث عدد الأفراد الذين تتطبق عليهم ناهيك انه لا يغير من طبيعة اللائحة كقاعدة عامة ومجردة أن يكون الشخص المخاطب بها معروفًا وقت صدورها ما دام المجال الزمني لتطبيق اللائحة يمكن أن يمتد ليشمل غيره.[3]

[1] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 9.
[2] د. محمود صبحي علي السيد، (الرقابة على دستورية اللوائح)، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة، لسنة 2017م، ص1027.
[3] د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) في النظام القانوني المصري والعراقي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، لسنة 2017م، ص 22-23.

أولًا: من حيث عمومية اللوائح الإدارية وتجردها:

تتميز اللوائح الإدارية بعدد من السمات إذ تتميز اللوائح بعموميها، وذلك لتجردها عن التخصيص سواء عند النشوء أو التطبيق، والمراد بعمومية اللوائح الإدارية عند نشوئها هو اشتمالها على خطاب موجه إلى الأشخاص بصيغة التعميم، إذ تنشئ هذه اللوائح عند نشوئها مركزًا لا ينظر فيه إلى شخص معين بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم، ولذلك فإن العمل باللوائح الإدارية يتجدد كلما توافرت شروط انطباقها، على أن هذا التجدد لا يعني عدم قابلية اللوائح الإدارية للتعديل أو الإلغاء، ولكنه يعني بقائها وتجدد العمل بها، إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق المقررة، وإذا كان القانون ينظم العلاقات الاجتماعية المتعلقة بعلاقة الإنسان من حيث الحقوق والواجبات بقواعد عامة مجردة وملزمة يجبر الأفراد على احترامها بالقوة عند الاقتضاء وعن طريق الجزاء الذي توقعه السلطة على من يخالفها،[1] فإن اللوائح تتضمن أيضاً قواعد عامة مجردة مثل القانون، ولهذا فهي تتفق معه من الناحية الموضوعية، ومع ذلك فإنها لا تتساوى مع القانون، إذ تختلف معه من الناحية الشكلية حيث يقوم البرلمان بإصدار القوانين بما له من سلطة تشريعية في حين تتولى السلطة التنفيذية إصدار اللوائح، ولهذا فإن القانون يعلو على اللوائح في التدرج التشريعي.[2]

فالقاعدة القانونية في اللوائح يجب أن تكون عامة ومجردة،[3] ومعنى أن تكون عامة بأن تطبق على كل الناس، أو على مجموعة من الناس الذين تتوافر فيهم الشروط المتعلقة بالقاعدة، ومجردة معناه أن إنشاء تلك القاعدة كان مجردًا من أي تشخيص؛ أي إنها لم تنشأ لمخاطبة شخص بذاته، ومقتضى ذلك أن القاعدة القانونية يجب ألا تخص شخصًا معينًا بالذات أو بحادثة

[1] د. عبد المنعم البدراوي، مبادئ القانون، لسنة 1981م، الجزء الثاني، ص 9، ود/ سعيد جبر، المدخل لدراسة القانون اليمني، لسنة 1990م، ص 9.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 18.

[3] د. رمضان محمد أبو السعود ود/ محمد حسين منصور (المدخل إلى القانون) بيروت- لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية لسنة 2003م، ص 20.

معينة، بل يجب أن تكون قابلة للتطبيق على كل من يمكن أن تتوافر فيهم الشروط التي تنص عليها، فلائحة المرور على سبيل المثال تطبق على كل السيارات وعلى كافة سائقي السيارات ولا تنتهي بتطابقها مرة واحدة على سيارة معينة أو على سائق معين، وإنما يظل تطبيقها ساريًا كلما كان هناك مقتضى لتطبيقها، وتتضمن اللوائح الإدارية كذلك إنشاء حقوق والتزامات عامة ومجردة، والعمومية تعني أن اللوائح تتوجه بخطابها إلى كل من يوجد في مركز قانوني معين وليس إلى فرد معين بذاته أو أفراد معينين بذواتهم.[1]

ويُقصد بالعمومية أن تكون قابلة للتطبيق على مجموعة الأشخاص غير محددين أو معنين بذاتهم إذا ما توافرت فيهم الشروط القانونية التي تتضمنها القواعد العامة كذلك فهي تسري على جميع الوقائع التي تدخل في مضمونها دون أن تقتصر على وقائع معينة بعينها، وأما التجريد فهو أن لا تتعلق الأنظمة بمعالجة حالة واحدة أو واقعة فردية معينة وينتهي أثرها، بل يجب أن يكون النظام قابلًا للتطبيق على جميع الحالات والوقائع المماثلة أي أن لا تستنفذ الأنظمة بمجرد تطبيقها على حالة معينة بالذات وإنما تبقى نافذة حالها حال القانون ما لم تلغى أو تسحب حسب القاعدة القانونية.[2]

والواقع أن عدم الشخصية يتطابق في معظم الحالات مع عمومية القاعدة ويعبر الفقه المصري عنه بقوله أن اللائحة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، ولكن بعض الفقهاء الفرنسيين يبرزون عنصر عدم الشخصية باعتباره عنصر مستقلًا عن العمومية، لأن هناك من اللوائح مالا يقبل التطبيق سوى على عدد محدود من الناس، ومن ثم فأن هذه اللوائح تبقى غير شخصية، ومن ذلك لائحة المرور على سبيل المثال حيث تطبق على كل السيارات، وعلى كافة سائقي السيارات، ولا تنتهي بتطبيقها لمرة

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 58 - 57.

[2] د. سامي جمال الدين (اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية) الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م، 27.

واحدة على سيارة معينة أو على سائق معين.[1] وأما إذا كانت هناك قرارات لائحية يمكن المساس بعموميها لحظة صدورها، بحيث يمكن تحديد من ينطبق عليهم حكم هذه القرارات ممن تتوافر في شأنهم قواعدها القانونية، فإن استمرار سريان اللائحة ونفاذها لمدة غير محددة يؤدي إلى استحالة تحديد من ينطبق عليهم اللائحة لأن المستقبل لا يتعلق بشخص أو أشخاص معنيين ومن ثم فإذا أمكن المساس بعمومية اللائحة لحظة صدورها فمن الصعب استمرار هذا المساس بالنسبة للمستقبل وبالتالي فإن عدم الشخصية يرتبط ارتباط وثيقًا بعمومية القاعدة لأنه يتعلق بهذه العمومية بالنسبة للمستقبل وليس في لحظة صدور اللائحة.[2]

وأما عن خاصية عمومية اللوائح الإدارية عند التطبيق، فيراد بها تطبيقها على كل من وجهت إليهم، مع ملاحظة أن عمومية اللوائح لا تعني انطباقها على كل سكان الدولة، فقد تنطبق هذه اللوائح على جميع هؤلاء الأفراد، وقد تنطبق على فئة منهم كالأطباء أو المحامين أو المهندسين أو العمال أو الطلاب، طالما أن تحديد أفراد هذه الفئات أو الأطراف قد تم بالصفة أو بالذات، كما أن اللوائح الإدارية قد تنطبق على شخص واحد أن يكون مبنيًا في هذه اللوائح بالوصف لا بالاسم، وكذلك فإن عمومية اللوائح لا تعني عدم اقتصارها على تصرفات معينة، أو في فترة من فترات تطبيقه، ما دام أن هذا التطبيق ليس مقصوراً على فترة معينة.[3] فلا ينفي عن القرار التنظيمي صفته العامة، إذا اقتصر تطبيقه على فترة معينة، ولو كانت قصيرة، ومن ذلك أن يُصدر قرار من سلطة البوليس يمنع السير بالعربات في شوارع محددة، فهذا الأمر هو بمثابة "لائحة مؤقتة"، وهناك أيضاً قرارات لائحية تأتي بطريقة غير مباشرة كأن تصدر الإدارة قرارًا إلى صاحب ملهى معين بمنع دخول القصر، فهذا الأمر فردي بالنسبة إلى صاحب

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 58.
[2] د. سامي جمال الدين (اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية)، مرجع سابق، ص28.
[3] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 57.

الملهى، ولكنه لائحي بالنسبة إلى الأفراد القصر، وقرار منع نشر صحيفة، فهو فردي بالنسبة للناشر ولائحي بالنسبة للجمهور.[1]

ثانيًا: من حيث السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية:

من حيث السلطة المختصة بإصدار اللوائح، فالأخيرة في حقيقتها هي عبارة قرارات إدارية تنظيمية تصدرها السلطة التنفيذية وهي واجبة الاحترام، وذلك من حيث أنها تمثل قواعد قانونية عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، ومن ثم فإن هذه اللوائح أو الأنظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية لأنها 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. ويعد اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح استثناءً على القاعدة العامة، حيث القاعدة أن إنشاء أو تعديل أو إلغاء القواعد القانونية هو من اختصاص الجهات التشريعية ويتم ذلك في صورة قانون؛ لأن القانون الصادر عن أداة التشريع يعبر عن الإدارة العامة للشعب صاحب السيادة، سواء كان ذلك بشكل مباشر أم بشكل غير مباشر في الأنظمة النيابية.[2]

والواقع أن صدور اللائحة عن السلطة الإدارية يُعدُ خاصية أساسية، فسلطة إصدارها تكون قائمة بذاتها ومستقلة، ويعني ذلك أن تنفرد السلطة التنفيذية دون سواها بتنظيم مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين العادية، فمواضيعها لا تنظم ولا ينص عليها في القوانين العادية، بل تستند في وجودها وأساسها إلى الدستور الذي يُعد مصدر كل السلطات في الدولة.[3] **وإذا كانت اللوائح الإدارية تشترك مع القوانين في كونهما يتضمنان قواعد عامة مجردة، إلا أنهما يختلفان في المضمون،**

[1] د. سليمان الطماوي (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 467.
[2] د. عمران عبد السلام الصفراني، (ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي)، مجلة الدراسات القانونية، العدد 18، ليبيا، ص 131.
[3] د. أشرف محمد حمامدة (اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني) مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد (2)، ديسمبر 2021م، ص30

فالقانون يضع قواعد عامة أساسية، بينما تضع اللوائح القواعد والأحكام التفصيلية التي تعرض لها القانون، أو لم يتعرض لها كما في اللوائح المستقلة، كما يختلفان من حيث الإصدار فالقانون يصدر بعد إقراره من السلطة التشريعية، بينما اللوائح تصدر عن السلطة التنفيذية.

ثالثًا: من حيث الزامية اللوائح الإدارية:

تُعد اللوائح الإدارية ملزمة، فاللائحة تستهدف إحداث أثر قانوني معين، كإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مراكز قانونية قائمة، لذا فلا يعد من قبيل اللوائح أي عمل إداري لا ينتج عنه آثار قانونية، ويعني الالزام أن تتميز القاعدة العامة بالإجبار بمعنى ألا يترك احترام القاعدة القانونية لحرية الأفراد وإنما لابد ألا يتقرر بجزاء مادي يطبق على من يخالف أحكامها، فاللوائح الإدارية بوصفها عملًا قانونيًا يعبر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني أو تعديل في المراكز القانونية ومن ثم تخرج كافة الأعمال المادية من دائرة اللوائح حتى وإن كانت جزء من عملية إدارية كما تخرج أيضًا التصرفات التي ليس لها آثار قانونية أو التي يقصد بها إعلان وجهة نظر الإدارة في صدور آراء أو ادعاءات أو رغبات أو توجيهات، فلا تدخل هذه التصرفات ضمن اللوائح لأنها غير معدة لأحداث آثار قانونية.[1]

رابعًا: من حيث المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللوائح:

إن خاصية المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللوائح الإدارية يتفق مع القواعد القانونية العامة، إذ أنه لا يجوز لجهة الإدارة عدم المساواة بين الأفراد عند تطبيق لائحة من اللوائح، فالجميع سواسية عند التطبيق، لأن الجميع يطبق عليه القانون سواء، فالعدالة تستوجب المساواة بين الأفراد في تطبيق أحكام القانون، فلا يفرق في هذا المجال بين أفراد يخضعون للقانون وآخرون لا يخضعون بحجة عدم العلم بالقانون، فالمساواة أمام القانون تحقق العدالة، وتنمي الثقة بين الأفراد، وتسير بالجماعة نحو الصالح العام.[2]

[1] د. سامي جمال الدين، (اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية) مرجع سابق، ص 34.
[2] د. عبد المنعم البدراوي (المدخل للعلوم القانونية) دار النهضة العربية القاهرة 1966م، ص196.

خامسًا: عدم مخالفة اللوائح والأنظمة للقواعد القانونية العادية شكلًا أو موضوعًا:

إن خاصية عدم مخالفة اللوائح والأنظمة للقواعد القانونية العادية من حيث الشكل والمضمون يرجع ذلك إلى سببين الأول: أنها في مرتبة أدنى منها، والثاني: لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية العادية.[1]

1) **لابد من توافر أركان المشروعية للائحة المستقلة باعتبارها قرار إداري تنظيمي تصدر عن السلطة التنفيذية وهي: الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية.**
2) **تخضع اللوائح والأنظمة المستقلة للرقابة القضائية كرقابة مشروعية، وكذلك كرقابة دستورية.**

المطلب الثاني
أنواع اللوائح الإدارية وتمييزها عن غيرها

كقاعدة عامة تُقسم اللوائح الإدارية حسب موضوعها أو حسب الظرف الموجب لإصدارها أو حسب صلتها بالقانون،[2] **إذ تنقسم إلى ثلاثة أنواع رئيسية، وهي اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط الإداري، فالأولى اللوائح التنفيذية ويقصد بها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض تنفيذ التشريع العادي، فالسلطة التشريعية عندما تصدر قانونًا معينًا تقتصر على تنظيم المسائل الأساسية بطريقة مجملة ولا تهتم بوضع التفصيلات، تاركة هذه المهمة للائحة التنفيذية التي تتولى بيان الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق التشريع العادي، ويرجع ذلك إلى**

[1] د. أشرف محمد حمامدة (اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني) مرجع سابق، ص30

[2] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص472.

ان السلطة التنفيذية بحكم قيامها بالتنفيذ واتصالها الدائم والمباشر بالمشاكل اليومية هي أقدر من غيرها على وضع التشريع الفرعي،[1] وأما الثانية -اللوائح التنظيمية- فهي لوائح تصدرها السلطة التنفيذية بهدف إنشاء أو تنظيم المرافق العامة في الدولة، وتسمى هذه اللوائح باللوائح المستقلة، وذلك لكونها لا تستند في إصدارها إلى تشريع عادي، ولكنها تصدر عن السلطة التنفيذية استقلالًا عن أي تشريع، وأما الثالثة فهي لوائح الضبط، وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بهدف حفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وهي من قبيل اللوائح المستقلة عن أي قانون، وإنما تقوم بذاتها لتحقيق الأهداف التي تتعلق بالحفاظ على النظام العام.

وبالإضافة إلى الأنواع الثلاثة السابقة تأتي أيضاً لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية في مواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، وأخيراً تأتي اللوائح التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلًا في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها. وفي هذا المطلب نتناول أنواع اللوائح الإدارية وتمييزها عن غيرها، وذلك من خلال فرعين، الفرع الأول نخصصه أنواع اللوائح الإدارية، بينما نفرد الفرع الثاني لموضوع تمييز اللوائح الإدارية عن غيرها.

[1] د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح)، في النظام القانوني المصري والعراقي، مرجع سابق، ص22.

الفرع الأول
أنواع اللوائح الإدارية

تبين لنا مما تقدم أن اللوائح الإدارية عادة ما تأتي في المرتبة التالية للقوانين، وأن السلطة التنفيذية تستمد سلطتها في إصدار اللوائح أو الأنظمة من الدستور أو النصوص التشريعية مباشرة، وأن هذه اللوائح متنوعة ومتعددة، وسوف نستعرضها على النحو الآتي:

أولًا: اللوائح التنفيذية:

يقصد باللوائح التنفيذية تلك القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً للقانون الصادر عن السلطة التشريعية بحيث تتضمن الأحكام التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين،[1] كما تُعرف بأنها اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ العامة الواردة في صلب القانون،[2] أو هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد وضع التفصيلات والجزئيات او الإجراءات العملية من أجل تنفيذ القوانين،[3] أو هي القرارات التي يصدرها الموظفون والهيئات الإدارية المختصة لتنفيذ القوانين،[4] أو هي القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة.[5] كما يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي،[6] اللوائح الإدارية بأنها هي اللوائح التي تتضمن قواعد عامة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، كما عرفت بأنها القرارات التي تصدرها الهيئات الإدارية المختلفة.[7]

---

[1] د. سامي جمال الدين (اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية)، مرجع سابق، ص219.

[2] د. محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، لسنة 1985م، ص 68.

[3] د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، لسنة 1998م، ص 181.

[4] د. ماهر الجبوري، القرار الإداري، كلية صدام للحقوق، بغداد- العراق، دون سنة نشر، ص 160.

[5] د. ماهر الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، العراق، دار ابن الأثير لطباعة والنشر، جامعة الموصل، لسنة 2009م، ص 366.

[6] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 1996م، ص 564.

[7] د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العراق، مديرية دار الكتب لطباعة والنشر، لسنة 1993م، ص 453.

ومن خلال التعريفات السابقة يلاحظ بأن الغرض من هذه اللوائح هذه اللوائح هو إما إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون وإما استكمال أحكام ذلك القانون الذي يقتصر غالبًا على تحديد المبادئ العامة الإجمالية لتنفيذ تشريع، الذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار اللوائح التكميلية أو الأمرين معًا، ومما سبق يتضح أن اللوائح التنفيذية هي التي تصدرها الادارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تخضع تماماً للقانون وتقيد به وتتبعه، فلا تملك ان تعدل فيه أو تضف إليه أو تعطل تنفيذه، إذ أن القانون يتضمن الأحكام العامة والقواعد الكلية ويترك للسلطة التنفيذية وضع القواعد التفصيلية الضرورية لوضع القانون موضع التطبيق الفعلي، والحكمة من ذلك أن السلطة التنفيذية بحكم خبراتها وتمرسها على المشاكل العملية أقدر من المشرع (السلطة التشريعية) في مواجهة إجراءات وقواعد التنفيذ.[1]

والحقيقة أن اللوائح التنفيذية هي في الأصل القرارات التي تضعها السلطة التنفيذية لتسهيل تنفيذ القانون ذلك أن البرلمان لا يهتم بصفة عامة وهو يشرع القوانين بتنظيم التفصيلات وبيان الجزيئات، فالسلطة التشريعية عندما تصدر قانوناً معيناً تقتصر على تنظيم المسائل الأساسية بطريقة مجملة ولا تهتم بوضع التفصيلات والإجراءات تاركة هذه المهمة للائحة التنفيذية.[2]

واللوائح التنفيذية هي التي تأتي مفسرة لتنفيذ القانون،[3] لأن قواعد القانون تأتي عامة، وذلك لان السلطة التنفيذية تكون على احتكاك مع الواقع العملي مما يسمح للسلطة التنفيذية ملئ الفراغ أكثر من غيرها، فالقانون يكتفي ببيان القواعد العامة تاركًا امر التفصيلات للسلطة

[1] د. أحمد عبد العزيز الشيباني، (اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها)، مرجع سابق، ص 23.

[2] د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) مرجع سابق، ص 23.

[3] رشا حامد، (النظام القانوني للقرارات الإدارية التنظيمية)، رسالة لنيل درجة الماجستير، مرجع سابق، ص 35.

التنفيذية لتتولى أمرها عن طريق إصدار اللوائح أو القرارات الادارية التنظيمية التنفيذية، وبهذا المفهوم تكون اللوائح التنفيذية هي القواعد تصدر من السلطة التنفيذية تتضمن الأحكام التفصيلية واللازمة لتيسير تنفيذ القوانين،[1] فهي تصدر لتوضح القوانين وكيفية تطبيقها. ويمكن إجمال الحدود التي يجب أن تتضمنها اللوائح الإدارية، وألا تتخطاها في الآتي:[2]

1- أن تكون الاحكام الواردة في اللائحة التنفيذية لازمة لتنفيذ القانون.
2- ألا تكون هذه اللائحة تعدل على القانون موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.
3- ألا تكون اللائحة تعفي تنفيذ القانون المراد تنفيذه او غيره من القانون.
4- ألا تتجاهل اللائحة أحكام القانون فتتبع الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه.

وهكذا يراد باللوائح التنفيذية القواعد العامة الملزمة التي تصدر من السلطة التنفيذية، ويترك فيها للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التفاصيل والأحكام الجزئية، وتعديلها، في ضوء ما يتطلبه التطبيق، ويستجيب للمتغيرات، ويكفل المرونة في مواجهة المقتضيات العملية، ولذا فكثيرًا ما يأتي النص في نظام على إعطاء الوزير المعني بموضوع النظام سلطة إصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه، ولذا سميت باللائحة التنفيذية، لأنها تصدر تنفيذًا لما قضى به النظام، وتيسيرًا لتنفيذه ببيان الأحكام التفصيلية اللازمة. وهذه اللوائح عبارة عن قرارات إدارية تخضع للطعن بها بالإلغاء أمام القضاء الإداري وإذا ما كانت مخالفة عن التشريع أو خارجة عن نطاق التشريع الذي صدرت تنفيذًا له. ولا يمكن للسلطة التنفيذية إصدار

[1] د. سامي جمال الدين (اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية) مرجع سابق، ص 219.
[2] د. نواف كنعان القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 16.

هذه اللوائح تلقائياً، وإنما تقوم بإصدارها في حالة صدور قانون عادي وضعته السلطة التشريعية ونصت في ذلك القانون على تحويل الوزير المختص بإصدار اللائحة التنفيذية لذلك القانون، لأنه أقدر على تفصيل القواعد العامة التي تضمنها القانون بحسب الواقع العملي الذي يدخل في اختصاصه.

ويُعتبر إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين هو حق أصيل لرئيس الجمهورية، بوصفه رئيسًا السلطة التنفيذية، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يحدد القانون من يصدر اللوائح التنفيذية، ويجب أن تلتزم اللوائح التنفيذية بحدود الإطار الموضوع لها في أحكام القانون، فلا يجوز أن تتضمن من النصوص ما يعدل في أحكام القوانين الصادرة تنفيذا لها، سواء بالحذف أو الإضافة أو المغايرة في مضمونها، أو التعطيل أو الإعفاء من تنفيذها.

والسلطة التنفيذية دائمًا ما تستند في إصدارها إلى نص دستوري، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (120) من الدستور اليمني بقولها: " يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه".[1] وأساس ذلك أن اللوائح في مرتبة أدنى من القوانين، وهدفها مقصور على إنفاذ المبادئ المقررة في القانون، وذلك بوضع الشروط اللازمة لتطبيقه، أو وضع القواعد التي تُفصل ما ورد عاما في أحكامه، وبما لا يتضمن خروجا على هذه الأحكام– يسري هذا الحظر على رئيس الجمهورية وعلى من هم دونه – إذ اناط القانون بالجهة الإدارية أن تضع أنظمة أساسية للهيئات الخاضعة لأحكامه، فإنها تلتزم نص المادة (120) من الدستور اليمني التي تحظر أن تتضمن اللوائح التنفيذية نصا يعطل أو يعدل القانون أو بالإعفاء من تنفيذ أحكامه.

[1] المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية.

والواقع أن لا وجه للقول بان ثمة تفويضًا تشريعيًا من المشرع العادي إلى جهة الإدارة مقتضاه تمتع نصوص هذه اللائحة بقوة القانون بحيث تعتبر مكملة لأحكامه، وتأخذ ذات مرتبة التشريع الأعلى من اللائحة، وأساس ذلك أن من المسلم به أن لكل من القانون واللائحة التنفيذية والتفويض التشريعي مجاله الخاص وفقًا لأحكام الدستور، فالتفويض التشريعي لا يكون إلا لرئيس الجمهورية بمقتضى من الدستور، وفي أحوال استثنائية وبشروط معينة. وأما ما يصدر من لوائح تنفيذية طبقًا لأحكام الدستور عن رئيس الجمهورية أو عن غيره، فإنها لا تنطوي على تفويض تشريعي، ولا تعدو أن تكون سوى لوائح تنفيذية، تلتزم بتنفيذ الأحكام الواردة في القانون دون تعديل لها بأية صورة.

وأخيراً تجب الإشارة إلى أن اللائحة التنفيذية لا يجوز أن تتضمن حكمًا يلغي أي من أحكام النظام الذي جاءت تنفيذًا له أو أن تعدل عليه أو تعطله. كما أنه لا يجوز أن تتضمن أحكامًا جديدة لم ينص عليها النظام؛ لأن هذا النوع لا يصدر عن سلطة تنظيمية (تشريعية)، وإنما عن سلطة تنفيذية (الوزارات وما في حكمها من الجهات الإدارية)، كما أن اللوائح التنفيذية تأتي في أدنى درجات القواعد التنظيمية من حيث التدرج التشريعي.

ثانيًا: اللوائح التنظيمية:

إذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعًا ثانويًا لا يوجد إلا استنادًا إلى تشريع قائم، فإن هناك نوعًا من اللوائح يعد بمثابة التشريع الأصلي حيث تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى تشريع قائم، ومن ثم فإنها تتضمن أحكامًا ومبادئ أصيل، ومن هنا جاءت تسمية تلك اللوائح بالمستقلة أو القائمة بذاتيها.[1]

[1] د. سليمان الطماوي، (النظم السياسية والقانون الدستوري) دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 1988م، ص 528.

واللوائح التنظيمية هي عبارة عن مجموعة من القواعد التي تصدر من السلطة التنفيذية بهدف تنظيم وترتيب سير العمل داخل المؤسسات والمرافق العامة والإدارات الحكومية، وتنظيم علاقة الأفراد بالمؤسسات وهذا النوع من اللوائح مستقل بذاته غير مرتبط بنظام معين، وعادةً تستمد السلطة التنفيذية سلطتها في إصدار اللوائح التنظيمية من الدستور.[1] وتسمى أيضًا اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين الى تنظيم بعض الامور التي لم يتطرق اليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

والقرار الإداري التنظيمي أصلًا هو ما يسمى باللائحة الإدارية وهو يتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على أشخاص غير معينين، أما القرار الإداري الفردي فهو لا يتضمن قواعد عامة ومجردة وإنما ينطبق على شخص معين بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم.[2] ويُقصد بها اللوائح والقرارات والأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص في وضع القواعد العامة لتنظيم المرافق العامة التي تديرها أو تشرف عليها الدولة.

واللوائح التنظيمية هي اللوائح المستقلة التي تصدر عن السلطة التنفيذية والتي تهدف إلى تنظيم المرافق والمصالح العامة في الدولة، وقد سُميت باللوائح التنظيمية نظراً إلى صدورها من السلطة التنظيمية، وهي لا تصدر تنفيذًا لقانون بعينه، وإنما لتنظيم موضوعها ابتداءً؛ وعلى الرغم من أن هذه اللوائح غير مقيدة بنظام ما، إلاَ أنها تعد في مرتبة أدنى من النظام بحكم مرتبة الأداة التي تصدر بها، ولذا يجب أن لاَ تتضمن أحكاماً مخالفة لنظام ما، وللنظام حق التقديم عليها. والواقع أن القرارات الادارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية والمتضمنة قواعد عامة موضوعية مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد محددين بأوصافهم لا بذواتهم وهي تعد مصدرًا ثالثًا من مصادر القواعد القانونية التي تخضع لها

[1] د. لطفاوي محمد عبد الباسط، (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، يونيو 2020م، ص 659.
[2] د. عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 416.

الإدارة في قراراتها الفردية حيث تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور والقوانين العادية، ولا يجوز للقرارات الادارية التنظيمية مخالفة قواعد قانونية دستورية أو تشريعية وإلا كانت عرضة للطعن فيها أمام القضاء الذي يستطيع أن يحكم بإلغائها أو التعويض عنها.

مما تقدم يتضح أن القرارات التنظيمية تعد أعمالًا إدارية من ناحية وأعمالًا تشريعية من ناحية ثانية فمن حيث المعيار الشكلي (العضوي) تعد أعمالًا إدارية لصدورها من السلطة التنفيذية ذلك أن هذا المعيار يعتمد في تكييفه للعمل على السلطة التي أصدرت هذا العمل لذلك كان للقضاء الحق في النظر في قانونية هذه القرارات باعتبارها أعمالًا إدارية.

أما وفقًا للمعيار الموضوعي (المادي) فأنها تعد أعمالًا تشريعية لأن العبرة بالنسبة لهذا المعيار إنما تكمن في طبيعة العمل وموضوعه مهما كانت الجهة التي أصدرته وبما أن القرارات التنظيمية تحتوي على قواعد عامة موضوعية تخاطب عدد غير محدد من الأفراد محددين بصفاتهم وليس بذواتهم اعتبرت هذه القرارات أعمالًا تشريعيًا طبقًا للمعيار الموضوعي. وعلى أساس هذا المعيار (الموضوعي) أصبحت الإدارة ملزمة بأن تراعي أحكام قراراتها التنظيمية فيما تصدره من قرارات فردية على الرغم من أن نوعي القرارات التنظيمية منها والفردية هي قرارات إدارية صادرة من الإدارة نفسها، بل أكثر من ذلك فان على الإدارة أن تلتزم –عند إصدارها لقراراتها الفردية- بأحكام القرارات التنظيمية الصادرة حتى لو كانت تلك القرارات التنظيمية صادرة عن جهة إدارية أدنى في سلم التدرج الإداري من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي.

وللإدارة أن تلغي أو تعدل قراراتها غير أن ذلك ينبغي أن يكون من قبل نفس الجهة الإدارية التي أصدرتها أو من جهة أعلى منها وبموجب نفس الإجراءات الشكلية المتبعة بالنسبة للقرارات الأولى. وعلى ذلك لا يجوز تعديل القرار التنظيمي بقرار فردي حتى لو كان القرار صادرًا من جهة أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي ما لم يكن هناك نص صريح يقضي

بذلك، إلا أن للسلطة التشريعية دائمًا فيما تصدره من قوانين الحق في أن تعدل أو تلغي القرارات التنظيمية وعندئذ يتعين على الإدارة أن تلتزم أحكام هذه القواعد التي أصدرتها السلطة التشريعية.

ومهما يكن من أمر فإن اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية هما نوعان من اللوائح القانونية، ولكن لكل منهما وظيفة مختلفة. اللائحة التنفيذية تُصدر لتفصيل وتنفيذ أحكام قانون قائم، بينما اللائحة التنظيمية تُنظم شؤونًا معينة ضمن إطار القانون أو قد تكون مستقلة عنه، وتضع قواعد عامة لسير العمل في جهة معينة أو لترتيب نشاط معين.

فاللوائح التنفيذية تهدف اللوائح التنفيذية إلى تطبيق وتفسير القانون وتحديد الإجراءات التفصيلية اللازمة لتنفيذه، ولا يجوز لها أن تخالف أو تتجاوز أحكام القانون تُصدر لضمان تطبيق القانون بشكل فعال وسليم، وتصدر عادة من السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية أو بناءً على نص دستوري، وفي هذا الصدد نجد أن الدستور اليمني في المادة 120 تقرر أن يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه. وأما اللوائح المستقلة أو التنظيمية فأنها تهدف إلى تنظيم شؤون معينة تتعلق بعمل المؤسسات والهيئات الحكومية أو تنظيم نشاط معين، وتشمل جوانب إجرائية وإدارية وتنظيمية في مجال محدد وقد تكون مرتبطة بقانون معين أو قد تكون مستقلة عنه، وتصدر من السلطة التنفيذية أو من جهات أخرى مخولة بذلك، وتضع قواعد عامة وملزمة للأفراد والمؤسسات لضمان سير العمل بانتظام وفعالية.

ثالثًا: لوائح الضبط الإداري:

يطلق عليها لوائح الضبط أو لوائح البوليس، ويقصد بها تلك القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية بغرض صيانة الأمن والسكينة والصحة وتمثلها لوائح تنظيم المرور ولوائح المحلات العامة، ولوائح مراقبة الأغذية، ولوائح المحافظة على الصحة العامة، وتصدر هذه اللوائح من رئيس السلطة التنفيذية أو من رئيس الحكومة أو من الوزراء، أو مديري إدارات الأمن والصحة، وذلك كل في دائرة اختصاصه طبقًا لنصوص دستورية، ولا توجد في النظام القانوني اليمني نصوص واضحة تخول للإدارة إصدار لوائح الضبط، وذلك لأنها ليست من اللوائح التي جعلها الدستور من حق الإدارة.[1] ومن ثم فإن تنظيم حريات الأفراد وأنشطتهم بقواعد قانونية عامة ومجردة حق مقصور دستورياً في الجمهورية اليمنية على مجلس النواب.[2]

ولوائح الضبط الإداري هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن والصحة والسكينة العامة)،[3] إذ تصدر لوائح الضبط الاداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية (الامن العام السكينة العامة والصحة العامة) ويعد هذا النوع من اللوائح من أخطر انواع اللوائح بسبب القيود التي تفرضها على حريات الافراد.[4]

ويعرف البعض لوائح الضبط الإداري بأنها قواعد عامة مجردة تهدف للمحافظة على الأمن العام ومثلها لوائح المرور ولوائح مراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والخطيرة. ويُعرف الضبط الإداري بأنه: (حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام. (بمعنى أن الضبط الإداري هو حق للإدارة العامة في فرض بعض

[1] المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية وتعديلاته.
[2] د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، مرجع سابق، ص 110.
[3] د. عبد الناصر أبو سمهدانه، (موسوعة القضاء الإداري في فلسطين)، مرجع سابق، ص 109.
[4] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1998، ص 539-540.

القيود على حقوق وحريات الأفراد، بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة عن طريق ما تصدره من لوائح طبقًا للقوانين).[1]

أما المعني الاصطلاحي للضبط الإداري (البوليس الإداري) له معنيان متباينان أحدهم وظيفي والآخر عضوي الوظيفي يعيني تولي الهيئات الإدارية مهمة الحفاظ على عناصر الأمن العام الثلاث (الأمن والصحة والسكينة العامة)، أما العضوي يقصد به مباشرة السلطة التنفيذية وهيئتها هذه المهمة أو النشاط لحفظ عناصر الأمن العام. وهذه اللوائح مهمة جدًا لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة من الناحية العملية ولكونها تتضمن أوامر ونواهي وتوقع العقاب على مخالفيها.[2]

وبناء على ما تقدم فإنه عن طريق هذه اللوائح يتم تنظيم الحريات على اختلافها عن طريق القواعد التشريعية تارة، وعن طريق القواعد اللائحية في لوائح الضبط تارة أخرى، ويقصد بالقواعد التشريعية القوانين التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، وأما القواعد اللائحية ومنها لوائح الضبط فيقصد بها: (تلك القرارات التي تتضمن قواعد ملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذي تنطبق عليهم، وتصدر لوائح الضبط أو البوليس، بقصد المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة). ومن ذلك اللوائح المنظمة للمرور واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية، واتخاذ الاحتياطيات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة والمنظمة للمحال العمومية والخطرة والمضرة بالصحة أو المقلقة للراحة وتسمى التشريعات الفرعية أو التشريعات الحكومية.[3]

---

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، بيروت، القاهرة، دار الفكر العربي، 1973م، ص 85.

[2] بشر العاوور، سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام (منشور)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، لسنة 2013م، ص 4-5.

[3] د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، راجعه ونقحه د/ محمود عاطف البناء، الطبعة السابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1427هـ، 2006م، ص 466.

ويشترط توافر مجموعة من الشروط في لوائح الضبط الإداري منها يجب ألا تتضمن هذه اللوائح حال إصدارها أي مخالفة للقواعد القانونية، سواء كانت قواعد ومبادئ عامة ينظمها دستور الدولة، أم كانت قواعد القانون العادي، وهذا أمر طبيعي فهذا اللوائح إنما شرعت لإكمال النقص في التشريع،[1] كما يشترط فيها وجوب أن تتضمن هذه اللوائح قواعد عامة ومجردة، لأنها تمس الحريات العامة، وكذلك يشترط ألا تتضمن هذه اللوائح حضرًا مطلقًا على الحريات، لأن تعطيل ممارسة الحرية هو بمثابة إلغاء لها، وهو أمرًا لا يكون حتى بالتشريع.[2]

وتتخذ لوائح الضبط مظاهر وصور في تقييدها للنشاط الفردي، وهذه الصور هي: الحظر والترخيص، والأخطار السابق، وتنظيم النشاط، وطبقًا لصورة الحظر أو المنع يتم منع ممارسة نشاط محدد، أو اتخاذ إجراء ما، والمقصود هنا هو المنع الجزئي أو المنع المؤقت، لأن الحظر المطلق يعد إجراء قاسي وجسيم واستثنائي، فلا يتم اللجوء إليه إلا في الظروف الاستثنائية فإذا لجأت إليه السلطة الضبطية في الظروف العادية يكون النظام غير مشروع لمخالفته لأحكام الدستور، أو القانون بما ينطوي عليه من حرمان الأفراد لممارستهم نشاط في الأصل أنهم يتمتعون بحرية في ممارسته، فمثلًا يجوز لسلطة الضبط الإداري أن تمنع الشاحنات من المرور في شوارع معينة أو في أوقات معينة بهدف تنظيم المرور، أو الحفاظ على الصحة العامة؛ ولكن لا يجوز لها منع جميع السيارات، أو المنع التام لاستعمال مكبرات الصوت أو وقوف السيارات، ولكن يجوز لها منع ذلك في أماكن محددة – بالقرب من المستشفيات أو المدارس أو في أوقات معينة.[3]

وأما في صورة الإذن أو الترخيص فقد تشرط اللائحة الحصول على إذن سابق على ممارسة النشاط من السلطة المختصة، وذلك في حالة اشتراط

[1] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 16.
[2] د. أحمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 79.
[3] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 351.

الحصول على هذا الإذن من القانون المنظم للحرية، أما اللائحة التي تشترط الحصول على إذن سابق بشأن حرية من الحريات المكفولة بالدستور والقانون فهي غير مشروعة، والترخيص إما أن يرد على نشاط غير محظور أصلًا، ولكن مقتضيات حفظ النظام العام هي التي توجبه، كالترخيص بفتح المحلات العامة، ولاسيما المحلات المقلقة للراحة العامة، والإذن بالسفر إلى الخارج، أو الترخيص بالبناء مثلًا، أو الترخيص بالإقامة، أو الإذن بقيادة السيارة، وقد يكون الترخيص واردًا على نشاط محظور أصلًا، كالترخيص بحمل السلاح، وسلطة الإدارة في منع الترخيص مقيدة بقواعد منها، لا يجوز سلطة الضبط الإداري، أن تفرض الإذن السابق على حرية كفلها الدستور، وكذلك يتعين على سلطة الضبط الإداري في إصدارها للترخيص، أو بما تتخذه من قرارات الرفض مراعاة المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية.[1]

وأما صورة الإخطار السابق فبمقتضاها يعد الإخطار السابق أخف الصور السابقة، إذ يفترض أصلًا أن النشاط أصلًا غير محظور، ويقصد بالإخطار السابق، إخبار السلطة الضبطية بمزاولة النشاط دون أن يكون لها الحق في معارضة إتيانه وذلك حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام، وحتى تكون على علم بالمخاطر التي ينجم عن هذا النشاط حتى تقوم الإدارة بواجبها، وما تراه كفيلًا لمنع الاضطرابات مثال ذلك، إخطار الشرطة بإقامة المباريات والمهرجانات الرياضية، وعقد الاجتماعات، وكذلك الإخطار السابق بإقامة المظاهرات بالطرق العامة.[2]

وأما في الصورة الرابعة المتعلقة بتنظيم النشاط فيكتفي نظام الضبط الإداري هنا بتنظيم النشاط الفردي من حيث كيفية وحدود ممارسته بإجراء عام ولا يخولها سلطة المنع المطلق، أو تقرير الحصول على إذن مسبق، أو إخضاع القيام بالعمل لنظام الإخطار المسبق، بل يكتفي بوضع نظام عام

[1] د. حلمي عبد الجواد الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 147.
[2] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، مرجع سابق، ص 354.

معين يسمح بمزاولة النشاط، كأنظمة الأسواق العامة والمناطق الصناعية، ومثل نص لائحة المرور على مواصفات معينة للسيارات، أو قواعد معينة تجب مراعاتها للسير في شوارع المدن،[1] وذلك شريطة أن تبقى الإدارة مقيدة باحترام مبدأ المساواة بين الأفراد دون تمييز بينهم يقوم على المحاباة أو الانتقام.

وعلى هذا الأساس فإن قواعد الضبط الإداري قواعد موضوعة من قبل السلطة التنفيذية بهدف صيانة الأمن العام واستقرار المجتمعات، وتساعد في تنظيم الشئون الإدارية والمالية للمؤسسات، كما تعتني بالجوانب الفنية والمواصفات القياسية وبعض القواعد المتعلقة بالسلامة المهنية والصحة العامة.

ومما تقد يتضح أن لوائح الضبط الإداري هي تلك اللوائح التي تصدرها جهة الادارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الامن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة، وهي مهمه، بل بالغة الاهمية لتعلقها مباشرة بحياة الافراد وتقيد حرياتهم، لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتوقيع العقوبات على مخالفيها، ومن ذلك على سبيل المثال لوائح المرور وحماية الاغذية والمشروبات والمحال العامة، ويمنح الإدارة صلاحية إصدار هذه اللوائح للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة) ذلك أن هذا النوع من اللوائح يتضمن عادة قواعد عامة من شأنها ضع قيود على حريات الافراد يهدف المحافظة على العناصر المذكورة. كاللوائح الخاصة بالمرور أو تلك الخاصة بالمحلات الخطرة أو المتعلقة بمراقبة الأغذية.

وقد نص الدستور اليمني في المادة (39) على أن (الشرطة هيئة مدنية نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب.. وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن

[1] ومن ذلك ما نظمه القرار الوزاري رقم (331) لسنة 1998م، بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (46) لسنة 1991م، بشأن المرور حيث نظم قواعد المرور وآدابه، قواعد السير، مسافات المرور، التجاوز، السرعة، الإنارة، حمولة المركبات.

وتعمل على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة...).[1] ونصت المادة رقم (7) من القانون رقم (15) لسنة 2000م، بشأن هيئة الشرطة في الفصل الثاني منه، واجبات هيئة الشرطة على (تعمل هيئة الشرطة على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة والسكينة العامة ولها على وجه الخصوص القيام بما يلي...).[2]

رابعًا: لوائح الضرورة:

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتمتلك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلًا ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها، حيث تعد نظرية الضرورة أساس السلطة اللائحية الاستثنائية، وهي نظامًا قانونيًا نشأ لمواجهة حالات واقعية غير عادية أي الظروف الاستثنائية.[3]

وعلى هذا فإن لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو تصدرها السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها المحافظة على النظام العام والمرافق العامة، وقد تبنت الدساتير الالمانية نظرية الضرورة التي أكدت على أن الدولة هي التي أوجدت القانون لتحقيق مصالحها، فلا تخضع له إذا كان تحقيق تلك المصالح يتنافى مع أحكامه، لأن القانون وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فإذا صادفت الحكومة ظروف خطيرة تهدد السلامة العامة وتعرض البلاد إلى أخطار، يمكنها عندئذٍ مواجهة الحال باتخاذ تدابير سريعة هي أصلًا من اختصاص السلطة التشريعية، وعلى البرلمان بعد ذلك أن يصلح الامور بتصديقه اللاحق على ما صدر مخالفا للقانون.[4]

---

[1] المادة (39) من دستور الجمهورية اليمنية المعدل لسنة 2001م.
[2] المادة رقم (7) من القانون رقم (15) لسنة 2000م، بشأن هيئة الشرطة.
[3] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 13.
[4] د. محي الدين القيسي، (القانون الإداري العام)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007م، ص 179.

وقد نص القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 3 نيسان 1955م المعدل بالمرسوم التنظيمي الصادر بتاريخ 1960/4/15م، على حق مجلس الوزراء في إعلان حالة الطوارئ أو حالة الاستعجال بموجب مرسوم ولا يجوز أن يمتد أكثر من 12 يومًا، ولكن في حال تمديدها أكثر من 12 يومًا يتعين سن قانون يحدد مدة هذه الحالة، علمًا بأن هذا القانون يعتبر ملغيًا حكمًا بعد مرور 15 يومًا على استقالة الحكومة أو حل الجمعية، ويجب أن يحدد المرسوم الأماكن التي تعقد فيها حالة الطوارئ وفترة سريانها، ووفقًا لهذا المرسوم، يحق للمحافظ في المنطقة التي أعلنت فيها حالة الاستعجال ولو جزئيًا أن يمنع في الأوقات والأماكن التي يحددها حق تجول الأشخاص والمركبات، وأن يمنع الإقامة في أماكن محددة أو أن يبعد من المنطقة التابعة له كل شخص يحاول أن يعرقل سير المصالح العامة.

وفي مصر أخذ القضاء الإداري والعادي بنظرية الضرورة بتحديد مشروط بتوافر أربعة أركان معينة، وهي أن يكون هنالك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن، وأن يكون عمل الضرورة الذي صدر عن الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر، وأن يكون هذا العمل لازمًا حتمًا فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة، وأن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته، وانسجامًا مع هذه النظرية يمكن للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح الضرورة في غيبة البرلمان، كما يمكن للسلطة التشريعية أن تصدرها لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وشعبها، لتنظيم أمور نظمها القانون، على أن يتوجب عرض تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على البرلمان لإقرارها.[1]

وقد نصت المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية بان يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على ألا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها

[1] د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص 180.

وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه.

خامسًا: اللوائح التفويضية:

وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلًا في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها، ويكون التفويض تشريعيًا إذا عهدت السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها الأعلى، في الحدود التي ينص عليها الدستور أو هو قيام السلطة التشريعية، والتي أناط بها الدستور سلطة وضع وسن التشريعات بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية استنادًا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لإعماله، أو أن يجري العرف الدستوري في دولة ما على الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي أو إجازته.[1]

ويعرف التفويض التشريعي بانه الإذن الذي يصدر من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية لإصدار قرارات لها قوة القانون، ويُطلق عليها مراسيم بقوانين، وتكون في مسائل تشريعية معينة، وتكون بحسب الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، ولكن السلطة التنفيذية تمارسها نيابة عن البرلمان خلال دورات انعقاده، وذلك في الظروف الاستثنائية، وفي حالة الضرورة بموجب تفويض من البرلمان، وبشرط أن يكون التفويض بقانون ولمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، وعلى أن تعرض هذه القرارات على البرلمان في أول جلسة بعد انتهاء التفويض.[2]

[1] د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 1974م، ص165.
[2] مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، لسنة 2000م، ص328.

ونخلص مما سبق إلى أن اللوائح التنفيذية تصدر عن السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ القوانين وتفصيل ما تجمله تلك القوانين، وتبين كيفية تطبيقها، بينما اللوائح التنظيمية هي القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة في الدولة، وأما لوائح الضبط الإداري فهي قواعد تتضمن تقييد النشاط الفردي حفاظاً على النظام العام بعناصره الثلاثة؛ الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وأما لوائح الضرورة فهي التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حالة غياب المجلس التشريعي، وأخيرًا فإن اللوائح التفويضية فإنها القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية ويكون لها قوة القانون.[1]

الفرع الثاني
تمييز اللوائح الإدارية عن غيرها من الأعمال القانونية والتشريعية

إن تمييز القوانين عن اللوائح الإدارية لا يثير أي صعوبة في الظروف العادية، فالقانون هو مجموعة القواعد القانونية التي أقرها البرلمان ولم يعترض عليها رئيس الدولة، وأمر بإصدارها ونشرها طبقًا للدستور، فالمعيار الشكلي هنا يكفي بمفرده لتمييز القانون عما عداه. ولكن الصعوبة تبدأ عندما تتولى الحكومة سلطة التشريع فيباشر رئيس الدولة السلطتين التنفيذية والتشريعية معًا، وهنا يتعطل المعيار الشكلي أو العضوي، لأن العضو الذي يقوم بالوظيفتين واحد.[2] ولكن مهما كانت أهمية اللوائح، فإنها في مركز ثانوي بالنسبة إلى القانون، وذلك أن اللائحة هي من صنع السلطة التنفيذية. ومهمتها الأساسية تنفيذ القانون. أما القانون فهو التعبير عن إرادة الأمة ممثلة في برلماناتها.[3]

[1] د. فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي، وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص ...
[2] د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) مرجع سابق، ص23.
[3] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص474.

واللوائح الإدارية لا تعتبر أعمالًا تشريعية من حيث موضوعها، ولا تختلف عن التشريعات العادية في ذلك، لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها، ولا تخاطب فردًا أو أفراد معينين بذواتهم، ولكنها تعد قرارات إدارية وفقًا للمعيار الشكلي، نظرًا لصدورها من السلطة التنفيذية، وهذا ما يفرق بينها وبين القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، ولذلك تقع اللوائح في مرتبة أدنى من مرتبة التشريعات العادية في سلم التدرج التشريعي وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية بحيث يحكم بإلغائها عند مخالفتها لقانون من القوانين.[1]

ويترتب على التمييز بين القانون واللوائح الإدارية أنه لا يجوز للائحة أن تلغي أحكام القانون أو تعدلها أو تعطلها أو تعفى من تنفيذها، كما لا تملك اللائحة أن تضع قواعد مجردة في شأن الموضوعات المحجوزة للمشرع وفقًا للدستور أو القوانين أو وفقًا للدستور أو القوانين أو وفقًا لما جرى عليه العرف الدستوري، والتمييز بين اللائحة والقانون والفرق بين القانون واللائحة يكون من عدة أوجه فالقانون هو عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدر من السلطة التشريعية، والقانون لا يخضع إلا لرقابة دستورية القوانين في البلاد التي يقر دستورها، أو تعترف محاكمها لنفسها، بهذا الحق على التفصيل السابق ورقابة دستورية القوانين قد تنتهي إلى الامتناع عن تطبيق القانون الذي يحكم بعدم دستوريته، وقد تنتهي بإعدام القانون الذي يحكم بعدم دستوريته، وذلك حسبما يقرره المشرع، أما اللائحة المعيبة فإن الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، والذي ينتهي إلى إعدامها من تاريخ صدورها، وذلك إذا حكم بإلغائها على أنه مع التسليم باختصاص القضاء الإداري بمراقبة شرعية اللائحة (أي مدى اتفاقها مع القانون) إلا أنه قد يتقرر -كما في القانون المصري- أن تكون مراقبة دستورية اللائحة للمحكمة المختصة بمراقبة دستورية القوانين.[2]

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 474.
[2] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 473.

ولكن مهما كانت أهمية اللوائح، فإنها في مركز ثانوي بالنسبة إلى القانون، وذلك أن اللائحة هي من صنع السلطة التنفيذية ومهمتها الأساسية تنفيذ القانون أم القانون فهو التعبير عن إرادة الأمة ممثلة في برلماناتها ويتفرع على هذا المبدأ النتائج الآتية:[1]

1- **القانون أقوى من اللائحة كقاعدة عامة، لأن القانون يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في برلماناتها، ومن ثم يجب أن تصدر اللائحة وفقًا لأحكامه وإلا كانت غير مشروعة، وقد نصت المادة (120) من الدستور اليمني على الآتي: (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه).**

2- **مجال اللائحة أضيق من مجال القانون، فالسلطة التشريعية تملك حرية كبيرة في وضع القوانين، ولا يخرج عن متناول سلطتها، إلا ما يستبعده الدستور صراحة، كتحريم الرجعية في قانون العقوبة، وتحريم المصادرة العامة للأموال وإبعاد وطني عن البلاد أو منعه من العودة إليها وتقدير عقوبة غير شخصية، وإباحة تسليم اللاجئين السياسيين.. إلخ، ومثل هذه النصوص محدودة كما هو واضح وعلى العكس من ذلك، فإن اختصاص السلطة الإدارية فيما يتعلق بإصدار اللوائح هو اختصاص مقيد إلى حد كبير.**

3- **والملاحظ أن القانون بحكم كونه يضع قاعدة مجردة، لا تتناول التفصيلات أكثر دوامًا وأطول عمرًا أما اللائحة فإنها لطبيعتها الإدارية، تتغير وفقًا لمستلزمات الحياة الإدارية، ومقتضيات سير المرافق العامة.**

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 472.

4- **وأخيرًا لما كانت اللائحة قرارًا إداريًا وفقًا للمعيار الشكلي، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالإلغاء والتعويض، حتى ولو كانت في قوة القانون أحيانًا، وهذا ما سار عليه مجلس الدولة في فرنسا ومصر، ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 1954م، فبعد أن عدد الحكم جميع أنواع اللوائح التي يمكن صدورها، استطرد قائلًا: "... ومن حيث إن شراح القانون، وقضاة مجلس الدولة في مصر وفي فرنسا قد اتجهوا إلى اخضاع اللوائح المتقدمة الذكر بأنواعها إلى اختصاص القضاء أخذًا بالمعيار الشكلي (أي الجهة التي أصدرت اللائحة أو القرار) في التفرقة بين القرارات التشريعية والقرارات الإدارية، وما دام أن القرار صادر من السلطة التنفيذية فهو قرار إداري جائز الطعن فيه أمام هذه المحكمة".[1]**

ومن خلال ما تقدم يتبين أن التشريع الفرعي هو الأداة التشريعية التي يصدرها الوزير المختص استنادًا إلى قانون أو قرار رئيس الجمهورية أو قرار رئيس وزراء لتنظيم مسألة معينة، وتعد اللوائح التنفيذية في مرتبة أعلى من القرار الوزاري حال صدورها من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، وقد يثور التساؤل عن درجة اللوائح التنفيذية حال صدورها من الوزير المختص، وما إذا كانت في درجة أعلى أم مساوية للقرارات الوزارية التي لا تعد لوائح تنفيذية؟، ويمكن القول إنه إذا كان القرار الوزاري نص صراحة على أنه لائحة تنفيذية لقانون معين فإنه يتمتع بدرجة أعلى من أقرانه من القرارات الوزارية التي تصدر استنادًا على أدوات تشريعية أعلى منها، حيث أنه في الحالة الأولى يكون القرار الوزاري أو اللائحة، قد استمد سلطته وقوته التشريعية مباشرة من القانون الذي صدر تنفيذًا له، بينما في الحالة الثانية فقد يكون القرار الوزاري قد صدر استنادًا على قرار رئيس الجمهورية أو قرار رئيس الوزراء.[2]

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 473.
[2] د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) مرجع سابق، ص 38.

والواقع أن اللوائح الإدارية تضم مجموعة من القواعد العامة المجردة، التي لا تختص بفئة معينة ولا حالة بعينها، وتختلف عن القانون في أنها لا تصدر عن هيئة تشريعية ولا من أي جهة تابعة، بل في الغالب تصدر من الجهات التنفيذية، فهي مجموعة القواعد التي تُصدر بهدف تنظيم شؤون المجتمع في بعض المجالات سواء كانت تتعلق بالحياة العامة أو الخاصة وتحقيق العدالة واحترام الحقوق وتنظيم العلاقات بمختلف أنواعها في إطار قانوني. وأما عن التمييز بين القرار الإداري واللائحة الإدارية، أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون من إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكنًا وجائزًا وكان الباعث عليه المصلحة العامة، وأما اللائحة فهي مجموعة قواعد تنظيمية قد تصدر من السلطة التشريعية أو من جهة الإدارة وهي عبارة عن مجموعة قواعد تنظيمية عامة تتصل بمجموعة من الأفراد.

ويساعد فهم اللوائح القانونية على الامتثال للقوانين وفي معرفة كيفية تطبيقه، كما يساهم فهم اللوائح يمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقهم وحمايتها من الانتهاك أو الاستغلال في المعاملات التجارية المختلفة، كما يوضح الإطار المنظم لحل النزاعات بين الأفراد والجهات والحد من هذه الخلافات، كما تعزز اللوائح من الشفافية والمصداقية في العلاقات التجارية، وتساعد التنظيمية منها على تنظيم العمل المؤسسي داخل الهيئة نفسها وآليات التشغيل والعقوبات عند المخالفات، وتساهم في الاستقرار الأمني والصحة العامة. وأما عن التمييز بين اللائحة الإدارية من جهة والضبط التشريعي من جهة أخرى، فإن الأخير هو مجموعة التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية، ويكون موضوعها تنظيم ممارسة الحريات والحقوق الفردية، والتي نص عليها الدستور والقيود التي ترد عليها.[1] ومن ذلك

[1] د. ربيع أنور فتح الباب، (القانون الإداري القطري والمقارن)، قانون الإدارة العامة – تنظيمها ونشاطها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 1993م، ص 278.

القوانين الصادرة بتنظيم النشاط التجاري وقوانين الصحة العامة، والبيئة، والإسكان، وقوانين المرور، والجوازات، والصحافة، وقانون الأحزاب السياسية.

والأصل أن تعمل الإدارة على تنفيذ القوانين والتشريعات المتعلقة بالضبط التشريعي، إلا أن ذلك لا يمنعها من سن أنظمة أو لوائح تتضمن قيود جديدة في الظروف العادية والاستثنائية بحكم مسئوليتها المباشرة في المحافظة على النظام العام شريطة ألا يصل بها الأمر إلى حد تعطيل تلك الحريات الكاملة.[1] والضبط التشريعي يكون أشمل حيث يستهدف حماية المجتمع بأسرة أي بتنظيم المجتمع ككل،[2] كما يستخدم الضبط التشريعي أسلوب سن القوانين.[3]

المبحث الثاني

السلطات المختصة بإصدار اللوائح في ظل الظروف الاستثنائية

لا توجد حاجة في ظل الظروف العادية لغير اللوائح التنفيذية والمستقلة ولوائح الضبط، فالبرلمان يقوم بمهمة التشريع ووضع القواعد العامة، والسلطة التنفيذية تكمل القانون وتواجه مستلزمات الإدارة عن طريق اللوائح المستقلة بنوعيها، إلا أنه قد تجد ظروف لا يمكن مواجهتها بالنظام المقرر للظروف العادية وقد زودت الإدارة لمواجهتها بسلطات استثنائية تتمثل في نوعين من اللوائح هما: لوائح الضرورة، واللوائح التفويضية.[4] ويمتاز هذان النوعان من اللوائح بأن حق الإدارة في الالتجاء

---

[1] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، (الضبط الإداري وسلطاته عبر العصور التاريخية)، النشأة والتطوير، القاهرة، دار النهضة العربية، 1424هـ، لسنة 2003م، ص 213.

[2] د. محمد بن محمد الدرة، (القانون الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مركز الصلاحي الحديث، لسنة 2003م، ص 123.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، الإسكندرية، منشأة المعارف، لسنة 2003م، ص 393.

[4] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 508.

إليهما مقيد بشروط مفصلة ترد في صلب الدستور عادة، وبالتالي لا تتمتع الإدارة في الالتجاء إليهما باختصاص تقديري كما هو الشأن بالنسبة للوائح الأخرى، بل إن اختصاصها في هذا الصدد مقيد إلى حد كبير، ولكن يقابل هذا التنفيذ في اختصاص الإدارة في هذا الصدد، قوة كبيرة لهذا النوع من اللوائح؛ فهذان النوعان من اللوائح في قوة القانون البرلماني.[1]

وفي ظل تقوية دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع والتنظيم في عصرنا الحالي، تنص العديد من الدساتير الدول المقارنة على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية بأنواعها المختلفة سواء اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذًا للقانون أو اللوائح التنظيمية المتعلقة بالمرافق العامة، ولوائح الضرورة، ولوائح الضبط الإداري، واللوائح التفويضية.

وبما أن اللوائح والأنظمة تعتبر أعمالًا إدارية من الناحية الشكلية كونها صادرة عن السلطة التنفيذية، فإن من الناحية الموضوعية تعتبر أعمالًا تشريعية كونها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات، فهذه الصفة المزدوجة التي تتمتع بها اللوائح والأنظمة المستقلة استدعت البحث في طبيعتها القانونية كونها تصدر بصورة مستقلة عن السلطة التنفيذية دون أن يكون للسلطة التشريعية دور في تحديد مصيرها – كاللوائح التنفيذية - والرقابة عليها، فتحديد طبيعتها القانونية يتقرر بموجب اختصاص القضاء بالرقابة على مشروعيتها من عدمه من ناحية، واختصاصه بالرقابة على دستوريتها من عدمه ن ناحية أخرى.

وسوف نخصص هذا الفصل لدراسة السلطات المختصة بإصدار اللوائح في ظل الظروف الاستثنائية، والواقع أن السلطة المختصة بإصدار اللوائح هي تلك الجهة التي تملك صلاحية إصدار اللوائح والقرارات التنظيمية التي تحدد تفاصيل تطبيق القوانين واللوائح، وهذه السلطة قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية كرئيس الوزراء والوزراء أو للسلطة التشريعية

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 508.

كالبرلمان، أو قد تكون هناك جهات أخرى مخولة بإصدار اللوائح وفقًا للقوانين، وعلى هذا فإننا سوف نعمل على تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وذلك وفقًا للاتي:

المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية.

المطلب الثاني: السلطات المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول
السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية

الأصل العام في الأمور التشريعية هو أن تتولاها السلطة التشريعية أو البرلمان، وهو ما اصطلح على نعته بالتشريع العادي، وهو الاختصاص الأول والأصيل للسلطة التشريعية المنتخبة وفقًا للقواعد الدستورية والقانونية القائمة، ولكن قد تتعرض الدول في بعض الأحيان لظروف استثنائية تعصف بكيانها السياسي والاقتصادي والأمني والاجتماعي، وذلك مثلما يمر الأفراد بكوارث وصدمات مفاجئة تغير مسار حياته في مثل هذه الأوقات، ولا تكون القوانين والتشريعات المرتبطة بالظروف الطبيعية كافية لمواجهة التحديات المستجدة التي قد تنشأ نتيجة لتلك الظروف الطارئة، فقد تكون هذه الظروف مرتبطة بتغيير في نظام الحكم القائم، كما يحدث في الانقلابات أو الثورات، أو نتيجة لكارثة طبيعية كزلزال عنيف يؤدي إلى إطاحة السلطات القائمة أو يجعلها غير قادرة على التصرف السليم.

ويُعدُّ منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قواعد قانونية في الظروف الاستثنائية، سواء كان البرلمان غير منعقد أو في حالة الحل، أمرًا ضروريًا، بهدف اتخاذ تدابير تتصف بالضرورة، وتضطلع التشريعات الاستثنائية على أرض الواقع بدور مهم في الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها أثناء الأزمات، حيث تهدف التشريعات الاستثنائية إلى حماية الدولة

ومؤسساتها من المخاطر التي تهدد وجودها، مثل الحروب، والكوارث الطبيعية، والاضطرابات الداخلية، وتهدف كذلك إلى استعادة الأمن والنظام حيث تساعد هذه التشريعات في استعادة الأمن والنظام العام، وضمان سير المرافق الحيوية وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، إلا أن هذه الظروف يجب أن تظل مرتبطة فقط بالفترة الانتقالية وأن تخضع للمراجعة بعد عودة الأوضاع الطبيعية لضمان عدم التجاوز أو التعدي على الحقوق الدستورية للشعب. وللوقوف على موضوع السلطة المختصة بإصدار اللوائح في ظل الظروف الاستثنائية والإحاطة به من جوانبه وزواياه المختلفة تحتم علينا الدراسة المعمقة لهذا الموضوع تقسيمه إلى ثلاثة فروع وذلك وفقًا للآتي:

الفرع الأول: اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية.

الفرع الثاني: الحدود الدستورية والقانونية للوائح الإدارية.

الفرع الأول
اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية

ولوائح الضرورة هي اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك في غير الحالات التي يجيز فيها الدستور صراحة للسلطة التنفيذية مباشرة وظيفة التشريع التي يملكها البرلمان، وكذلك في غير الحالات التي يصدر فيها البرلمان تفويضًا للسلطة التنفيذية بمباشرة هذه الوظيفة، ولذلك يطلق على لوائح الضرورة أحيانًا اسم اللوائح التشريعية أو القرارات بقوانين، وذلك بوصفها قوانين، وإن كانت تأخذ اسم اللوائح لمجرد صدورها عن السلطة التنفيذية.[1]

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 231.

ففي الظروف الاستثنائية يتم تجاوز القيود القانونية فقد تكون القوانين العادية غير كافية لمواجهة الأزمة، لذا تمنح التشريعات الاستثنائية السلطات صلاحيات أوسع لاتخاذ الإجراءات اللازمة، ونظرًا لأهمية وخطورة هذه الفترات العصيبة، اهتمت القوانين الدستورية بهذه المسائل وتضمنت أحكامًا تمنح السلطات الجديدة صلاحيات واسعة تمكنها من تجاوز المرحلة الحرجة. تشمل هذه الصلاحيات إصدار مراسيم وتشريعات ولوائح تراها ضرورية لمواجهة الأزمة، حتى لو كانت تلك الإجراءات مخالفة للدستور أو للقانون.

ومن المقرر أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في معظم الأنظمة القانونية، والتي هي نوع من أنواع التشريعات الفرعية التي تصدرها الحكومة أو الإدارة لتنفيذ القوانين أو لتنظيم مسائل معينة تدخل ضمن نطاق عملها، وهذه اللوائح قد تكون تنفيذية، تنظيمية، أو لوائح ضبط، وتصدر بناءً على صلاحياتها الدستورية أو القانونية، أو في حالات الضرورة. وسوف نبحث موضوع اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية وفقاً للتقسيم الآتي:

الفقرة الأول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في الدول المقارنة

الفقرة الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح في الجمهورية اليمنية.

الفقرة الأولى
السلطة المختصة بإصدار اللوائح في الدول المقارنة

يثير حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح والأنظمة التساؤل حول السند لهذا الحق نظرًا لخطورة هذه اللوائح والأنظمة وكونها تتضمن قاعدة قانونية عامة ومجردة ويمكن أن تمس حقوق وحرية الافراد، وهذا الحق يختلف من بلد الي آخر ويمكن إرجاعه إلى ثلاثة أمور، أولها النص الدستوري الذي أخذ به الدستور الفرنسي وجمهورية مصر، وثانياً العرف

الدستوري فالسلطة التنفيذية تكون لها مهمة تنفيذ القوانين تفسيرًا مما يعطيها الحق في اصدار اللوائح، وثالثاً ألا يكون للسلطة التنفيذية الحق في اصدار اللوائح سند على الاطلاق وفي حال إصدارها تكون اللوائح مخالفة لنصوص القانون (الدستور المكتوب).[1]

تاريخياً تحددت السلطة المختصة قانونًا بإصدار اللائحة في فرنسا للإدارة ذاتها، وذلك وفقاً لدستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر سنة 1699م الذي تخلى فيه رجال الثورة عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات والذي اعتراف للإدارة بسلطة إصدار اللوائح.[2] ولكن استنادًا إلى دستور جمهورية فرنسا لعام 1958م الذي نصت المادة 21 منه في الفقرة الأولى على الآتي: (أن الوزير الأول يضمن تنفيذ القوانين ويمارس سلطة إصدار اللائحة ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته). ويستفاد من هذا النص أن رئيس الوزراء (الوزير الأول) هو المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية، كما أنه بذلك يعد صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار اللوائح التنفيذية التي تضمن تنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره من الوزراء في ذلك. وأما رئيس الجمهورية طبقًا للمادة الخامسة من الدستور الفرنسي لعام 1958م الحالي فإنه يسهر على احترام الدستور، كما يضمن باعتباره حكمًا رئيسًا للجمهورية السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة.

فالأصل أن رئيس الجمهورية لا يتولى بنفسه السلطة التنفيذية، ومع ذلك نص الدستور الفرنسي لعام 1958م على بعض الاختصاصات التي يتولاها رئيس الجمهورية التي تعد إدارية، وذلك في بعض المواد، مما يجعل من رئيس الجمهورية سلطة أصلية، كما نصت المادة التاسعة من الدستور نفسه على أن (يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء). وهنا يتضح أن رئيس الوزراء هو المختص أساسًا بإصدار اللوائح التنفيذية، ذلك وفقًا للمادة (21)

[1] سعد عبد الفتاح دخان، لرقابة القضاء على الاعمال التشريعية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 94.

[2] د. وسام صبار العاني (الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية)، الطبعة الأولى، مطبعة الميناء بغداد، لسنة 2003م، 57.

من الدستور الفرنسي الحالي، وأن رئيس الجمهورية له سلطة توقيع اللوائح التنفيذية، ذلك وفقًا للمادة (13) التي نصت على (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر واللوائح التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء)، وإن للوزراء الحق في إصدار في إصدار اللوائح التنفيذية إذا فوضهم في ذلك الوزير الأول، وأما عن السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في مصر، فبالعودة إلى الدساتير المختلفة والمتعاقبة لجمهورية مصر العربية، نجد أن المادة (144) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971م، وردت نفس الأحكام التي أوردتها الدساتير السابقة لصدور هذا الدستور، فقد نصت المادة (138) من دستور 1956م على أن اللوائح التنفيذية تصدر في شكل قرارات من رئيس الجمهورية وذلك بناء على عرض الوزير المختص، كما أجازت نفس المادة لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح التنفيذية، كذلك أجازت المادة نفسها أن يعين القانون الشخص أو الهيئة التي تصدر القرارات اللازمة للتنفيذ.[1]

وفي دستور سنة 2012 أعطى المشرع الدستوري سلطة إصدار اللوائح إلى رئيس الوزراء، مع وجود قيدين على هذا الحق يتمثل الأول في ضرورة موافقة مجلس الوزراء عليها قبل إصدارها، بينما يتمثل القيد الثاني في ضرورة موافقة مجلس النواب إذا كان هذا الإنشاء أو الإلغاء يُرتب أعباء جديدة على الموازنة العامة للدولة، حيث تنص المادة (163) من دستور سنة 2012م على الآتي: (يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء. فإذا رتب ذلك أعباء جديدة على الموازنة العامة للدولة، وجب موافقة مجلس النواب). وأما في دستور سنة 2014م الحالي أعطى المشرع الدستوري المصري سلطة إصدار اللوائح التنظيمية لرئيس مجلس الوزراء بشرط موافقة مجلس الوزراء عليها قبل إصدارها، حيث تنص المادة (171) من هذا الدستور على (يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 167.

موافقة مجلس الوزراء).[1] ويتضح مما سبق أن المشرع الدستوري المصري أراد الحد من سلطات رئيس الجمهورية ودعم النظام البرلماني، ولأن رئيس مجلس الوزراء هو الأقدر على وضع القواعد التي تسير عليها المرافق والمصالح العامة بما يتوافر لديهم من الخبرة والاستجابة السريعة لمقتضيات الظروف.

الفقرة الثانية
السلطة المختصة بإصدار اللوائح في الجمهورية اليمنية

نسعى هنا إلى دراسة وضع المختصة بإصدار اللوائح في اليمن، فمن خلال العودة إلى نصوص دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل، نصت المادة (120) منه على أن (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على ألا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح القرارات اللازمة لتنفيذه).[2]

ويتبين من نص المادة السابقة أن اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التنفيذية يأتي بناء على اقتراح الوزير المختص، أي أن الدستور اليمني منح رئيس الجمهورية سلطة أصلية في الحق في إصدار اللوائح التنفيذية شريطة عدم نص القانون منح هذا الحق لجهة أخرى، كما أن المادة نفسها أجازت لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في ذلك الحق كرئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء أو نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي سلطة إدارية أخرى.

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 168 – 169.
[2] نص المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل.

كما قررت المادة نفسها أنه يجوز أن يحدد أو يعين قانون من القوانين سلطة إدارية بالذات أو غيرها ذلك في إصدار لائحته التنفيذية، كأن يحدد القانون سلطة إصدارها في شخص الوزير أو المحافظ الذي يتصل القانون بحكم موضوعه مباشرة بشؤون وزارته، وهذا ما نص عليه قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل ذلك عندما نص في المادة (61) على أن: (يصدر مجلس إدارة البنك اللائحة التنفيذية لهذا القانون وتنشر في الجريدة الرسمية، كما يصدر القرارات المنفذة له) وبهذا يعد الاختصاص والسلطة معقودة لمجلس إدارة البنك المركزي اليمني ذلك في إصدار اللائحة التنفيذية للقانون فضلًا عن إصدار القرارات المنفذة له أي للقانون سالف الذكر.[1] ويعاب على نص المادة أعلاه الإطلاق من دون التقييد، وذلك عند تحديد الجهات الإدارية والحكومية، ولذلك فإنه ينبغي تلافي هذا العيب في التعديل.[2]

ومما تقدم يتضح أن إن السلطة المختصة بإصدار اللوائح في اليمن بموجب نص المادة (120) من الدستور اليمني لسنة 1991م المعدل معقودة لرئيس الجمهورية بصفة أصلية ذلك في حالة سكوت القانون عن تحديد المنوط به إصدار اللائحة أو للشخص الإداري الذي يفوضه رئيس الجمهورية أو للشخص الذي يحدده القانون نفسه، وعلى المشرع العادي أن يخرج عن هذا وإلا أصبح القانون مشوبًا بعيب مخالفته للدستور والاختصاص بذلك لتقرير عدم دستورية القانون معقود للمحاكم الدستورية بدعوى عدم دستورية القانون.[3] وقد تظهر فكرة تنفيذ القوانين للوهلة الأولى بأنها فكرة بسيطة محددة يراد بها قيام السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة بتنفيذ القوانين التي يضعها البرلمان تنفيذًا حرفيًا، إلا أن هذا المفهوم ليس دقيقًا

[1] ينظر في ذلك نص المادة (61) من قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل.
[2] د. أحمد عبد العزيز الشيباني، (اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها)، بحث منشور بمجلة جامعة الملكة أروى العلمية المحكمة العدد 5، لسنة 2010م، ص 9.
[3] د. أحمد عبد العزيز الشيباني، (اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها)، مرجع سابق، ص 10.

تمامًا، ذلك أن تنفيذ القوانين الملقاة على عاتق الحكومة تنطوي على الكثير من الأعباء والواجبات، منها وضع اللوائح التنفيذية لتيسير تنفيذ القوانين.

الفرع الثاني
الحدود الدستورية والقانونية للوائح الإدارية

تخضع اللوائح الإدارية لقيود دستورية وقانونية، مما يضمن عدم تجاوزها للحدود التي رسمها الدستور والقانون، هذه القيود تضمن أن تكون اللوائح متوافقة مع مبدأ المشروعية، وأن تحترم حقوق وحريات الأفراد العامة. ومنح المشرع السلطة التنفيذية لهذه الصلاحية التشريعية في الظروف الاستثنائية، لا يعني إطلاق هذه السلطة دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، ومما لا يحتاج للتأكيد إن رقابة البرلمان ورقابة القضاء على ما يصدر عن السلطة التنفيذية من تشريعات أمر ضروري، ولا غنى عنه لضمان التزام هذه السلطة بأحكام الدستور، والتحقق من توافر الضوابط والحدود التي رسمها المشرِّع لممارستها.

فالتشريعات الاستثنائية هي مجموعة القواعد والتدابير الخاصة التي تصدرها الدولة في حالات الطوارئ لمواجهة الأخطار التي تهدد أمن وسلامة المجتمع، وتجاوز القيود القانونية العادية في سبيل ذلك، وتعتبر هذه التشريعات ضرورية في حالات الأزمات، لكنها تخضع لرقابة قضائية لضمان عدم تجاوزها للحدود المشروعة وعدم المساس بالحقوق الأساسية للمواطنين، ومع ذلك فإن هذه الإجراءات الاستثنائية يجب أن تكون مرتبطة بشكل مباشر بالظروف الطارئة، والتي يجب أن تكون مؤقتة بطبيعتها، وعند انتهاء الظرف الاستثنائي وعودة الأوضاع الدستورية الطبيعية، وفي هذا المطلب ندرس القيود الدستورية والقانونية التي تخضع لها اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية، وذلك لضمان عدم تجاوزها

للحدود التي رسمها الدستور والقانون، وعلى هذا الأساس سوف نقسم هذا الفرع على النحو الآتي:
الفقرة الأولى: الحدود الدستورية للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية.
الفقرة الثانية: الحدود القانونية للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية.

الفقرة الأولى
الحدود الدستورية للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية

إن السلطات المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية تختلف من دولة إلى دولة أخرى، والتي غالبًا ما تكون السلطة التنفيذية، ومن المقرر أن السلطة التنفيذية تمتلك في ظل قيام الظروف الاستثنائية صلاحية إصدار لوائح تنظيمية استثنائية، حتى وإن كانت هذه الصلاحية عادةً من اختصاص السلطة التشريعية؛ وهذا التفويض الاستثنائي يأتي في سياق حالة الضرورة التي تقتضيها ضرورة الحفاظ على النظام العام والأمن العام، وخاصةً عندما يتعذر على السلطة التشريعية اتخاذ الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب. كما تتطلب ضرورة احترام الحقوق والحريات الأساسية، حيث يجب أن تحترم اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، ولا يجوز المساس بها إلا بالقدر الضروري لمواجهة الخطر، كما يجب على الإدارة مراعاة القواعد العامة للاختصاص، حيث يجب أن تصدر اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية من الجهة المختصة بذلك وفقًا للدستور والقانون. حيث تخضع اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية لقيود دستورية وقانونية، حيث يجب أن تكون مرتبطة ارتباطًا مباشرًا بالظروف الطارئة وأن تكون مؤقتة في طبيعتها. كما يجب أن تحترم الحقوق والحريات الأساسية وأن تخضع لرقابة قضائية، ففي الظروف الاستثنائية، قد تحتاج الإدارة إلى اتخاذ إجراءات استثنائية تتجاوز القواعد العادية لتلبية متطلبات الوضع الطارئ. ومع ذلك، فإن هذه الإجراءات

الاستثنائية ليست مطلقة، بل تخضع لضوابط دستورية وقانونية لضمان عدم انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم، لموضوع وجود الضوابط الدستورية للتشريع اللائحي أهمية خاصة لتكريس فلسفة التنظيم القانوني لوظائف الدولة خاصة في ظل نظام تركز السلطة ووحدتها، وبالتالي فإن إغفال ضبط التشريع اللائحي يترتب عليه غموض تراتبية. وبالتالي فإن فعالية مبدأ المشروعية ودولة القانون.[1]

أولًا: خضوع السلطة اللائحية لمبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية أن تخضع الدولة وهيئاتها لأحكام القانون، بما في ذلك اللوائح الإدارية، فالقواعد العامة للمشروعية لا ينبغي باي حال من الأحوال أن تجعل من السلطة التنفيذية مجرد منفذ آلي للقانون، بل من المفترض أن تترك للسلطة التنفيذية المجال في كثير الأحيان لممارسة تصرفاتها بناء على سلطتها تقديرية، وذلك حتى تتمكن من حسن اداء وظائفها وحتى لا يعطل نشاطها سير المرافق العامة. وتخضع السلطة اللائحية لمبدأ المشروعية الذي يستدعى أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروعاً، ومصادر المشروعية هي مصادر القانون ذاته كالدستور وما يلحق به من قيمة قانونية عليا كإعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير ثم يلي الدستور القوانين ثم القرارات الإدارية التنظيمية والفردية والعرف والقضاء.

ويقتضي مبدأ المشروعية أن تكون اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية متوافقة مع الدستور، حتى في ظل الظروف الاستثنائية، فقد نصت المادة (4) من الدستور اليمني المعدل أن الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقه غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة. ومن ثم لا يجوز لأي

[1] د. عمران عبد السلام الصفراني، (ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي)، مرجع سابق ص 148.

سلطة منشأة أن تعمد وتتجاوز في ممارسة اختصاصاتها المحددة بنص الدستور بما يقضي إلى اعتداء على سلطة أخرى، كما يجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها تطبيقًا لأحكام الدستور.

وعلى أساس أن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كأحد المبادئ الأساسية التي يتبناها الدستور الجزائري وهذا ما نص عليه في ديباجته "يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده. والسلطة التنفيذية لا يمكنها أن تتجاوز حدود وظيفتها الأصلية في تنفيذ القوانين ولو عن طريق اللوائح بما يوحي إلى ممارسة الوظيفة التشريعية، إلا في الحدود التي رسمها وبينها الدستور، ومن ثم فغن ممارسة التشريع عن طريق اللوائح بواسطة الإدارة العامة هو استثناء مقيد تمامًا بكل ما نص عليه الدستور من قيود وحدود له، ومن جهة أخرى فالإدارة لا تملك الخروج على القرارات التنظيمية السارية المفعول بقرارات فردية والا كانت هذه القرارات غير شرعية قبلة للإلغاء عند الطعن فيها حتى ولو صدرت هذه القرارات الفردية من سلطة أعلى من السلطة التي أصدرت القرار التنظيمي أو اللائحة لأن القرار الإداري الفردي يجب ألا يخالف القرار التنظيمي تطبيقًا لمبدأ الشرعية الذي تعد قاعدة تدرج القوانين امتدادًا لها، وإذا حدث وتجاوزت السلطة التنفيذية الحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور عند ممارستها للسلطة التنظيمية، فإنها بذلك تكون قد خالفت مبدأ المشروعية مخالفة جسيمة يستوجب جراء ذلك ترتيب الجزاء المناسب لها على هذا التجاوز.[1]

[1] د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م، ص 101، د. لطفاوي محمد عبد الباسط، (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص 656 – 657.

ثانيًا: القيود في النصوص الدستورية:

إن سلطة إصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية هي حتمًا سلطة استثنائية في الميدان التشريعي انيطت بالسلطة التنفيذية ولكي تكون مشروعة يجب أن تستند إلى أساس دستوري.[1] ولذلك حرصت معظم دول العالم على تحديد وبيان نطاق ممارسة السلطة اللائحة، حيث يتم تحديد نطاق القانون واللائحة في الدستور، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (120) من الدستور اليمني التي جاءت نصت الآتي: (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح القرارات اللازمة لتنفيذه).[2]

فمن المقرر في النظم الديمقراطية التقليدية أن البرلمان بوصفه نائبًا عن إدارة الأمة وممثلًا لها، فإنه يكون السلطة ذات السيادة في الدولة على غيرها من السلطات الأخرى في ميدان التشريع، وأما الدور الطبيعي للائحة بحسب الأصل فإنه يقتصر على ضمان تنفيذ القوانين، وذلك بتوضيح كل التفاصيل والجزئيات والمسائل الفرعية التي تلزم لتنفيذ القانون الذي يرى تركها للائحة، إلا أنه استثناء عن ذلك، فإن القوانين الدستورية الوضعية تجيز في بعض الأحيان إصدار نوع من اللوائح "المستقلة" في موضوعات محددة، وذلك أخذًا باعتبارات عملية تستوجب السماح للسلطة التنفيذية بهذا الاختصاص، ويقتصر وجه الاستقلال هنا على أن اللائحة في هذه الموضوعات إنما تصدر استقلالًا عن القانون، ولهذا سميت "باللوائح "المستقل". وقد أخذ المؤسس الدستوري بالعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، فيما

[1] د. لطفاوي محمد عبد الباسط (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص 657.

[2] نص المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل.

يتعلق بتحديد نطاق كل منهما، فيتولى البرلمان بغرفتيه الوظيفة التشريعية، وبالتالي فإن القانون أن يتناول بالتنظيم كافة المسائل التاي يرى ضرورة التدخل لتنظيمها. ومن ناحية أخرى حدد الدستور في بعض نصوصه الموضوعات التي يتحتم أن يتم تنظيمها بواسطة القانون وهي الموضوعات التي تمثل النطاق المحتجز للقانون، كما حدد أيضًا الموضوعات التي يمكن التدخل فيها بواسطة السلطة اللائحية.[1] إذ تتميز اللوائح الإدارية بكونها تصدر عن سلطة إدارية تمارس سلطة عامة، ويعتبر هذا العنصر هو المعيار المعمول به للتمييز بين القانون الذي يختص البرلمان بوضعه، واللائحة التي تختص السلطة التنفيذية بوضعها.[2] واللوائح الإدارية في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جوار التشريع البرلماني.[3]

الفقرة الثانية
الحدود القانونية للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية

إن السلطة التنفيذية لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تتجاوز حدود وظيفتها الأصلية في تنفيذ القوانين، إلا في الحدود التي رسمها وبينها الدستور، وبالتالي فإن ممارسة التشريع عن طريق إصدار اللوائح الإدارية العامة هو استثناء مقيد تمامًا بكل ما نص عليه الدستور من قيود وحدود،[4] إذ تصدر اللائحة الإدارية في نطاق محدد، لأن من الضروري تحديد نطاق اللائحة، إذ يجب أن يكون نطاق اللائحة واضحًا ومحددًا، وأن يقتصر على المسائل التي خُوّلت الإدارة صلاحية تنظيمها، حيث يجب أن تحترم الحدود

[1] د. لطفاوي محمد عبد الباسط (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص 658.
[2] د. لطفاوي محمد عبد الباسط، (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص 654.
[3] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 629.
[4] د. لطفاوي محمد عبد الباسط (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص 657.

التي وضعها لها القانون، إلى جانب احترام النصوص الدستورية، فاللائحة تقع في مرتبة تشريعية أدنى حيث تقع بعد الدستور والقوانين "التشريعات العامة" في التدرج التشريعي، وهي لذلك تخضع للقانون ولا تخرج عليه وإلا جاز الطعن فيها بوصفها قرارات إدارية تنظيمية.[1]

والإدارة يجب عليها أن تُخضع تصرفاتها للقانون، حتى في ظل الظروف الاستثنائية، وأن تكون اللوائح الصادرة متوافقة مع المبادئ الأساسية للقانون، فالقيود القانونية تتمثل في التشريع العادي، إذ يجب أن تكون اللوائح الإدارية متوافقة مع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. وهكذا يمكن القول أن اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية ليست خارجة عن القانون تمامًا، بل تخضع لقيود دستورية وقانونية صارمة لضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وضمان سيادة القانون حيث تساهم القيود في ترسيخ مبدأ سيادة القانون، وضمان خضوع جميع السلطات والهيئات لأحكام القانون، وتحقيق العدالة حيث تساهم القيود في تحقيق العدالة، وضمان عدم إصدار قرارات إدارية مجحفة أو غير قانونية.

وكذلك ينبغي مراعاة القيود القانونية الأخرى، التي تتمثل في قيام الظروف الاستثنائية حيث يجب أن تكون هناك ظروف استثنائية قائمة بالفعل لتبرير اتخاذ إجراءات استثنائية. فالارتباط بالظروف الاستثنائية يتطلب أن تكون الإجراءات المتخذة مرتبطة بشكل مباشر بالظروف الاستثنائية القائمة، حيث يترتب على وقوع الظروف الاستثنائية توافر حالة الضرورة التي تتيح للسلطة التنفيذية أن تتخذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، مع مراعاة أن يكون ذلك بالقدر اللازم لمواجهتها، أي أن يتناسب الإجراء مع الظرف الاستثنائي.[2]

[1] د. سهير علي أحمد، (وجيز القانون الإداري اليمني)، الطبعة الأولى، دار البرهان للطباعة والدعاية والإعلان، الحديدة، لسنة 2020م، ص 279.
[2] د. سامي جمال الدين، (لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية)، مرجع سابق، ص 95.

وكذلك تخضع اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، حيث تخضع اللوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء، لضمان عدم تجاوز الإدارة لسلطاتها المقررة والنظر في مدى التزامها بالحدود القانونية وضمان عدم المساس بالحقوق والحريات الأساسية. ولذلك يجب أن تتسم بالطابع المؤقت حيث يجب أن تكون الإجراءات الاستثنائية مؤقتة بطبيعتها، وأن تزول بزوال الظروف الاستثنائية، ومن هنا، نجد أن التشريعات الاستثنائية تلعب دورًا حاسمًا في الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها أثناء الأزمات، لكنها يجب أن تظل مرتبطة فقط بالفترة الانتقالية وأن تخضع للمراجعة بعد عودة الأوضاع الطبيعية لضمان عدم التجاوز أو التعدي على الحقوق الدستورية للشعب.

وقد ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية بصفتها أحد الأسس القانونية المسوغة لفرض حالة الطوارئ وأنظمة الاستثناء، من خلال منح الإدارة الوسائل المناسبة لمواجهة الحالات التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية بسياقه الاعتيادي، الامر الذي يؤدي إلى التحول نحو تطبيق مبدأ المشروعية الاستثنائية لمنع إعاقة تأمين مبدأ استمرارية المرافق العامة والمحافظة على النظام العام. وفي ظل تلك الظروف الاستثنائية تستلزم ضمانات حقوق الانسان وحرياته الاساسية تفعيل القوانين القادرة على ردع السلطات الاستثنائية من التجاوز على مبدأ المشروعية الاستثنائية من خلال اخضاعها للرقابة على الأقل، تحقيقًا للمصلحة العامة، والواقع أن الظروف الاستثنائية تتنوع بمختلف تصنيفات أنظمة الاستثناء ومن ضمنها حالة الطوارئ، وحالة فرض الأحكام العرفية، عن أنظمة الاستثناء الأخرى التي استحدثت بموجب نصوص دستورية معينة.[1]

إن منح الهيئة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، غالبًا يؤدي عمليا الى تقييد الحقوق والحريات الفردية

[1] د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب الأول التنظيم الاداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، لسنة 2000م، ص 159.

المنصوص عليها في الدستور والقوانين المعنية، وقد تنظم بنصوص تشريعية كما هو الحال مع قوانين الطوارئ وقوانين الاحكام العرفية وقوانين السلامة الوطنية، وقد لا تحكم هذه الظروف قواعد قانونية محددة مسبقًا وإنما تفرضها ظروف الحالة، لذلك ذهب الفقه والقضاء الإداري إلى أن خروج السلطات المعنية على مبدا المشروعية لابد من أن يقترن مع خضوع تصرفاتها لرقابة القضاء للتأكد من ضرورة الاجراء المتخذ وملاءمته. ويعد التنظيم القانوني المتمثل في قوانين الطوارئ من أهم صور مواجهة الدولة للظروف الاستثنائية بقواعد قانونية مسبقة، لذلك عنيت معظم دول العالم بتنظيم حالة الطوارئ تنظيمًا قانونيًا يوازن بين السلطات الاستثنائية الممنوحة للجهة المختصة وبين خضوعها للرقابة السياسية أو القضائية.[1]

وتجد نظرية الظروف الاستثنائية تأصيلها في أحكام القضاء الإداري، وفي القوانين أو التشريعات التي تنظم السلطات الاستثنائية التي تباشر مهامها في تلك الظروف سواء اكانت سابقة أم لاحقة عليها. وبذلك يكون لهذه النظرية أساسين هما: الأساس القضائي الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي، والأساس القانوني الذي تجسد في القوانين أو التشريعات والأنظمة التي تنظم الحالات والسلطات الاستثنائية.[2] ولقد كان أول تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية في قرار مجلس الدولة الفرنسي عام 1918م، الذي أكد على أن هنالك بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية في الظروف العادية، تكون تلك التدابير مشروعة استثنائيًا في بعض الظروف الأخرى، لأهميتها في تأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة، وذلك في حالة توفر عدة شروط، تتمثل في: وجود ظرف استثنائي، وصعوبة مواجهته بالوسائل العادية، ومن ثم لابد من تناسب الإجراءات المتخذة مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه، على أن تنتهي سلطة الإدارة الاستثنائية

[1] د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003م، ص 1-2.

[2] د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار يونس للطباعة والنشر، 1980م، ص 7.

بانتهاء الظروف الاستثنائية.[1] لقد رأى مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى، إن احترام مبدأ الشرعية لا يحمل المضمون ذاته في الحرب والسلم، في قرار قديم. وقد قرر المجلس إن الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة اتخاذ مرسوم توقف بموجبه العمل بقانون.[2]

إن السلطات الاستثنائية المعطاة للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف عن السلطات الممنوحة لها بموجب نصوص قانونية، فالظروف الاستثنائية تبرر للإدارة ممارسة سلطات أوسع من السلطات المحددة في القوانين. وان القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطات الإدارة الاستثنائية تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري بحيث يجوز طلب الحكم بإبطالها والتعويض عنها، فالإدارة تبقى مسئولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها ازاء الآخرين.[3] وقد عرف د. يوسف سعد اللّه الخوري حالة الظروف الاستثنائية، على أنها: تلك (الظروف الشاذة، الخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن والنظام في البلاد وتعرِّض كيان الأمة للزوال).[4] ويعرفها السيد علي الشريفي على أنها: (حالة فجائية توجد فيها الدولة مهددة بمخاطر داخلية أو خارجية أو حالة تحدق بأمن البلاد وسلامة حدودها واراضيها أو مؤسساتها الدستورية أو طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي أو وحدة ترابها واستقلالها وسيادتها، الأمر الذي يستوجب اتخاذ كافة الإجراءات الاستثنائية المختلفة لدرء الأخطار وإعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي، ويقتضي ذلك تجاوز الإجراءات والأوضاع المقررة في الظروف العادية التي يحكمها مبدأ الشرعية العادية).[5]

---

[1] د. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مرجع سابق، ص 160.

[2] د. جورج سعد، (القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006م، ص 127-128.

[3] د. محي الدين القيسي، (القانون الإداري العام)، مرجع سابق، ص 186.

[4] د. يوسف سعد الله الخوري، (القانون الإداري العام)، الجزء الأول، تنظيم اداري وعقود إدارية، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، 1998م، ص 265.

[5] علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2011م، ص 6.

الرأي السائد في الفقه يتجه إلى إن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات،[1] وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين، ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا وركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة، وهناك من يرى تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطارًا معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخليًا أم خارجيًا إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية.[2] وبالتالي فإن نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

وتعد هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى ويحق القول هنا أنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القضاء الإداري الذي حددها وذلك بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها. وبالنظر لحداثة هذه النظرية واختلاطها مع غيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة اختلف الفقه في تحديد أساس واحد لهذه النظرية.[3]

وتجد نظرية الظروف الاستثنائية تأصيلها في أحكام القضاء الإداري، وفي القوانين أو التشريعات التي تنظم السلطات الاستثنائية التي تباشر مهامها في تلك الظروف سواء أكانت سابقة أم لاحقة عليها. وبذلك يكون لهذه

[1] د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988م، ص 75.

[2] د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م، ص 72.

[3] سعدون عنتر الجنابي، (أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي)، مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، بغداد، 1981م، ص 59-61.

النظرية أساسين هما: الأساس القضائي الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي، والأساس القانوني الذي تجسد في القوانين أو التشريعات والأنظمة التي تنظم الحالات والسلطات الاستثنائية. وبذلك يكون لهذه النظرية أساسين هما: الأساس القضائي الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي، والأساس القانوني الذي تجسد في القوانين أو التشريعات والأنظمة التي تنظم الحالات والسلطات الاستثنائية[1] وهذه اللوائح تستلزمها ظروف قاهرة في ظل غيبة البرلمان، فكان لا بد من سلطة تحل محل البرلمان حتى يتاح له أن يجتمع ويقرر بشأنها ما يريد ، ولما كانت لوائح الضرورة هي في حقيقتها ممارسة للاختصاص التشريعي وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات فقد حرص المشرع الدستوري على أن يقيدها بشروط تضمن عدم إساءة استعمالها.[2] حيث يجب أن تتجنب الإدارة استخدام الظروف الاستثنائية كوسيلة للتغطية على أعمال تعسفية.

وفي هذا السياق نصت المادة (121) من الدستور اليمني بأن يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهوري على الوجه المبين في القانون ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية للإعلان، فإذا كان مجلس النواب منحلا ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور، فإذا لم يُدْعَ المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور، وفي جميع الأحوال لا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب؛ ففي ظل حالة إعلان حالة الطوارئ تصدر الحكومة لوائح استثنائية تحد من بعض الحقوق والحريات، ولكن يجب أن تكون هذه اللوائح مرتبطة بحالة الطوارئ وأن تخضع لرقابة القضاء.

[1] د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، (سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية) دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 7.
[2] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 510.

المطلب الثاني
السلطات المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية

من القواعد الثابتة في فقه القانون العام أن السلطة التشريعية تُعد صاحبة الاختصاص الاصيل في سن التشريعات ومع ذلك ولاعتبارات عملية فقد اعطيت السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل بواسطة اللوائح استثناء.[1] فالقاعدة العامة تقضي أن أمر تنظيم المرافق العامة هو من صميم الوظيفة الإدارية، ومن ثم يجب أن يترك هذا التنظيم لمطلق حرية الإدارة، ووسيلة الإدارة في ذلك هي اللوائح والمنشورات الإدارية.[2] والسلطة التنفيذية هي المختصة - في الظروف العادية - بممارسة الوظيفية الادارية عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية أو لوائح الضبط أو اللوائح المرافق العامة.[3]

واللائحة كما مر بنا هي عبارة عن قرار صادر من السلطة التنفيذية تنشئ قاعدة قانونية جديدة مجردة وتطبق على عدد غير محدود من الافراد، وتختص السلطة التنفيذية بإصدارها وفقا للدستور، لأن السلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في ميدان التشريع، لذلك فلابد ان تستند إلى اساس دستوري.[4] وهي بذلك قد تلتقي مع القانون الصادر من البرلمان غير ان القانون يختلف عنها فالقانون يتمتع بالسمو على اللائحة التي توضع عادة لتنفيذه، لذلك فيجب ان لا تخالف احكامه وان لا تصدر الا في الشكل

[1] د. عبد الحميد متولي، د. محسن خليل، د. سعد عصفور (القانون الدستوري والنظم السياسية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 209.
[2] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 471.
[3] د. سامي جمال الدين (أصول القانون الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 2004م، ص 425.
[4] د. سامي جمال الدين (الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 2004م، ص 703.

الذي يحدده لها لأنه اقوى منها وله القدرة على تعديلها والغائها.[1] فاللوائح الإدارية هي القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية المختلفة التي تتبع السلطة التنفيذية وتضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.[2]

فالسلطة التشريعية وفقا لذلك لها ان تقرر ما تشاء من القواعد القانونية ولها في ذلك الحرية التامة ولذا يتميز مجال القانون بالانطلاق على خلاف اللائحة التي يضيق نطاقها بحيث تحدد في دائرة محددة لا يمكن تجاوزها.[3] حيث تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بإصدار بعض أنواع اللوائح، خاصة في الحالات التي تتطلب سرعة في التنفيذ أو في الأمور التي لا تتطلب تشريعًا كاملًا، وتختلف السلطات المختصة بإصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية بين الدول، ولكن في معظم الأحيان يتم منح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية لإصدار هذه اللوائح، يعتمد ذلك على طبيعة النظام السياسي والقانوني لكل دولة، بالإضافة إلى طبيعة الظرف الاستثنائي نفسه.

وتتمتع السلطة التنفيذية باختصاص إصدار اللوائح في الظروف الاستثنائية، سواء بناءً على تفويض تشريعي أو في حالات الضرورة، مع أهمية عرض هذه اللوائح على السلطة التشريعية للمراجعة والتقييم، حيث تختص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح في الظروف الاستثنائية، ويكون ذلك في حالتين رئيسيتين: أولًا، عندما تفوضها السلطة التشريعية بذلك، وثانياً، في حالات الضرورة التي تستدعي تدخلًا سريعًا لتنظيم أمور معينة وحماية النظام العام، مع وجوب عرض هذه اللوائح على السلطة التشريعية لإقرارها لاحقًا، وبناء على ذلك فإن هاتين الحالتين هما:

---

[1] د. إسماعيل إبراهيم البدوي، (اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة)، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993م، ص 434.

[2] د. سليمان الطماوي، (الوجيز في القانون الإداري)، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 2016م، ص629.

[3] د. محسن خليل، (علاقة القانون باللائحة)، مجلة الحقوق، السنة (14)، العدد (3-4)، جامعة الإسكندرية، 1969م، ص 10.

أولًا: التفويض التشريعي: قد يفوض البرلمان (السلطة التشريعية) السلطة التنفيذية (الحكومة) بإصدار لوائح في مسائل معينة، خاصة في الظروف الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ قرارات سريعة، ويجب أن يكون هذا التفويض محددًا وواضحًا في موضوعه والمدى الزمني الذي يسري فيه، وتعتبر هذه اللوائح الصادرة بناءً على تفويض تشريعي ذات قوة القانون، وتخضع لرقابة القضاء.

ثانيًا: لوائح الضرورة: في الظروف الاستثنائية التي تهدد أمن الدولة وسلامتها، وقد تعجز السلطة التشريعية عن الانعقاد أو إصدار التشريعات اللازمة، يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تنظيمية لمواجهة هذه الظروف، وتعتبر هذه اللوائح مؤقتة، ويجب عرضها على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها أو تعديلها، والغرض من هذه اللوائح هو المحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة في أوقات الأزمات، ومن أمثلة على اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية لوائح حظر التجوال أو تنظيم حركة المرور في حالات الطوارئ، ولوائح تنظيمية خاصة بالقطاعات الحيوية كالصحة والأمن، ومن ذلك أيضاً اللوائح التي تتعلق بإدارة الموارد وتوزيعها في حالات الكوارث.

والدستور هو من يحدد الجهات المختصة بإصدار اللوائح، ولا يجوز لغيرها ممارسة هذا الاختصاص، ومن السلطات المختصة في الدول المقارنة، ففي الدول ذات الأنظمة البرلمانية، غالبًا ما يمتلك البرلمان السلطة التشريعية، لكن في حالات الطوارئ يمنح البرلمان الحكومة صلاحيات استثنائية لإصدار اللوائح، وأما في الدول ذات الأنظمة الرئاسية، فقد يكون للرئيس سلطات واسعة في حالات الطوارئ، مما يتيح له إصدار اللوائح التنفيذية التي تتجاوز صلاحياته العادية، ففي الدستور المصري الصادر في سنة 2014م فقد نصت المادة (156) منه على الآتي (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 قرار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة 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 حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار).[1]

ولوائح الضرورة تصدرها الإدارة في حالات استثنائية لمواجهة ظروف طارئة، وفي بعض الدول التي لديها قوانين خاصة للطوارئ تحدد كيفية التعامل مع حالات الطوارئ وكيفية ممارسة السلطات التنفيذية في هذه الحالات. وتتضمن هذه القوانين غالبًا تحديد السلطات المختصة بإصدار اللوائح وكيفية ممارستها. وتتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) إصدار لوائح الضرورة في الظروف الاستثنائية، بينما تقوم السلطة التشريعية (البرلمان) بالدور الأساسي في إصدار اللوائح العادية، مع إمكانية أن تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية بإصدار لوائح تنظيمية في بعض المسائل، ولوائح الضرورة هي قرارات تصدرها السلطة التنفيذية في غياب البرلمان أو في غيبته لإصدارها في وقت حرج لحماية النظام العام، ويجب عرضها على البرلمان لإقرارها في أقرب فرصة.

ومن الجهات المختصة في الدول المقارنة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، إذ يمكن أن تصدر لوائح ضرورة في مواجهة ظروف استثنائية كالكوارث الطبيعية أو الأزمات الأمنية، والوزارات حيث تقوم بإصدار لوائح تنظيمية تتعلق بالجهاز الإداري ووزاراتها، وأما السلطة التشريعية البرلمان فهي الجهة الأساسية المختصة بإصدار القوانين واللوائح، ويتولى دور إقرار لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية. كما قد تتولى اللجان التشريعية إصدار لوائح تفويضية في موضوعات محددة بتفويض من البرلمان. فالأصل هو عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية إلا في الظروف الاستثنائية،

[1] د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، مرجع سابق، ص 232.

دون الظروف العادية لأن تدخل الإدارة بالتنظيم يجب أن يكون في حدود السلطة المقررة دستوريًا لوضع اللوائح أي في الحدود المقررة لتنفيذ القوانين، وحدود السلطة المعترف بها للإدارة في ترتيب المرافق العامة، والحدود التي يرسمها الفقه والقضاء لسلطة الضبط.[1]

وتستمد السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة -مجلس الوزراء- سلطتها بوضع اللوائح والأنظمة من النصوص القانونية ذاتها، فمن النصوص الدستورية تستمد هذه السلطة ما مضمونه أن رئيس الدولة يصدق على القوانين، ويصدرها، ويأمر بوضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذها شريطة ألا تتضمن ما يخالفها، وقد تستمد سلطتها بوضع اللوائح والأنظمة من نصوص القانون مباشرة، فحق السلطة التنفيذية في سن هذه اللوائح هو حق أصيل بموجب القانون والدستور، الذي منح الحق لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء في سن هذه اللوائح، ولكن لا يجوز للسلطة التنفيذية حين وضع هذه اللوائح أن تلغي أو تخالف أحكام التشريع العادي البرلماني الذي يعتبر في مرتبة أعلى من اللوائح، وكذلك تستمد سلطتها من القانون العادي. وفي هذا الصدد نظم الدستور الفرنسي لعام 1958م وتعديلاته اختصاصات السلطة التشريعية المادة (34) منه على سبيل الحصر، وترك للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء الحرية في سن اللوائح المستقلة في كافة الموضوعات التي لم يرد تحديده بنص المادة السالفة، وهو أمر يكفي على أي حال لاعتبار السلطة التنفيذية المشرع العادي صاحب الولاية العامة في مجال التشريع، مع وجوب عليها احترام الاختصاص المقيد للسلطة التشريعية، وما يؤكد على ذلك نص المادة (37) منه التي أوضحت أن المسائل التي لم ترد ضمن نص المادة (34) كتحديد لاختصاص السلطة التشريعية تكون مسائل تتضمنها اللوائح، ويتضح من ذلك تقوية دور السلطة التنفيذية في التشريع، واضعاف الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية.[2]

[1] د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 485 – 486.

[2] د. أشرف محمد حمامدة، (اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني)، مرجع سابق، ص 31.

كما أن القضاء الإداري الفرنسي اعترف للوزراء بسلطة إصدار الأنظمة باعتبارها أداة ضرورية لتحقيق المهمات والمسؤوليات المنوطة بهم، وباعتبارها مكملًا ضروريًا وأساسيًا لسلطتهم الرئاسية التي تجد سندها وتبريرها في قواعد المسؤولية، وبصفتهم مسؤولين عن حسن سير المرافق العامة، وضرورة ديمومة سيرها بانتظام واطراد، كما أنه اعترف لرئيس الدولة بسلطة إصدار أنظمة الضبط الإداري كأنظمة الضبط الإداري كأنظمة مستقلة: "يحق لرئيس الجمهورية بموجب سلطاته الخاصة ودون تفويض تشريعي تحديد إجراءات الضبط الإداري التي يجب تطبيقها في جميع أجزاء إقليم الدولة، وبذا يستمد رئيس الدولة سلطته بوضع الأنظمة الإدارية من مقتضيات منصبه، فهو ملزم ومكلف دستوريًا بتنفيذ القوانين، فيجب منحه الوسائل والأدوات القانونية والكفيلة للقيام بهذه المهمة، وبذا يعتبر وضع وإصدار الأنظمة أول عمل من أعمال التنفيذ.[1]

ومن ضمن جهات إصدار اللوائح رئيس الجمهورية وتستمد السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية مباشرة من الدستور، ومن ذلك نص المادة (143) من الدستور الجزائري التي قررت: (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون)، وعلى هذا فإن السلطة التنفيذية تملك صلاحية إصدار التشريع الفرعي خاصة التنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان، هذا ما يجعل الأنظمة مصدرًا من مصادر القانون الإداري وكذا مبدأ المشروعية، حيث تعد عنصر هام في بناء النظام القانوني للدولة.[2]

ولقد نص الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م في المادة 16 على أنه : «إذا أصبحت أنظمة الجمهورية، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عن ذلك انقطاع المؤسسات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، وأيضًا نص الدستور المغربي الصادر

[1] د. أشرف محمد حمامدة، (اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني)، مرجع سابق، ص 31.

[2] د. لطفاوي محمد عبد الباسط، (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، مرجع سابق، ص664.

عام 1962م في الفصل (35) على أنه: «إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو إذا وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات... وبسبب ذلك تكون له الصلاحية - رغم جميع النصوص المخالفة - في اتخاذ التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ويقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يقتضيها تسير شئون الدولة...». كما نص الدستور المصري الصادر عام 1971م في المادة 74 أن لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر...».[1]

وأخيراً نستطيع القول بأن النظام القانوني للوائح الإدارية يقوم على عدد من الأسس والمبادئ، لعل أهمها مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع اللوائح للرقابة القضائية لضمان مشروعيتها والتحقق من توافقها مع القانون، فالخضوع للقانون يتطلب أن تتفق اللوائح مع القوانين القائمة، وأن تعمل السلطة التنفيذية على وضع اللوائح موضع التنفيذ ولا تملك صلاحية تعديلها أو إلغائها، وضرورة أن تكون صياغة اللوائح واضحة ودقيقة وموضوعية لضمان قابليتها للتطبيق وتحقيق أهدافها دون غموض، مع ضرورة أن تعتمد صياغة اللوائح على مبادئ وأسس تضمن تحقيق التوازن بين الحقوق والواجبات.

وأن النظام القانوني للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية يسمح للسلطات الإدارية بإصدار لوائح وقرارات استثنائية للخروج عن مبدأ المشروعية، ولكن بشروط صارمة، حيث يجب أن تكون هذه الإجراءات ضرورية لمواجهة خطر جسيم، ومؤقتة في طبيعتها، وتتناسب مع مستوى الخطر، ويجب أن تخضع لرقابة قضائية وأن تُراجع وتُلغى بعد انتهاء الظرف الاستثنائي. الهدف هو الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها واستمرارية المرافق العامة، مع الحرص على تقليل الضرر بالأفراد قدر الإمكان .

[1] د. رمزي طه الشاعر، (الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة)، دار النهضة العربية، 2005م، ص 232، 248، 259.

الخاتمة

في ختام بحثنا نخصص الخاتمة لأهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة على النحو التالي:

1. إذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصيل في مجال التشريع إلا أن الواقع العملي والظروف الاستثنائية تحتم التخفيف من حدة مبدأ الفصل بين السلطات وتولي السلطة التنفيذية وضع نوع من القواعد العامة المجردة على شكل قرارات تنظيمية متفقة شكلاً وموضوعاً مع احكام الدستور والقانون تُسمى باللوائح الإدارية.
2. تعتبر اللوائح الإدارية تشريعات تتضمن قواعد عامة مجردة تسري على الأفراد الذين تتوافر بشأنهم الشروط التي وردت بها، وبالتالي فإن اللوائح مصدر من مصادر المشروعية، حيث تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور، والقانون، مما يترتب عليه وجوب اتباع السلطة التنفيذية عند إصدارها اللوائح لما تفرضه النصوص الدستورية باعتبار الدستور القانون الأعلى أو الأسمى في الدولة، وما تقرره التشريعات البرلمانية، كنتيجة منطقية لمبدأ علو القانون وسموه.
3. يعتمد إعداد اللوائح الإدارية في المقام الأول على النظام القانوني المطبق في الدولة، ولا يتم كتابتها وإعدادها، إلا من خلال بعض الجهات المسؤولة، ومن ذلك الجهات الحكومية والسلطات التنفيذية والتشريعية.
4. من الضروري عند وضع أو كتابة لائحة تحديد الغرض من إصدارها والجهات والفئات المعنية بتطبيقها والتأكد من عدم معارضتها للدستور والقوانين كما يجب مراجعة الصياغة للتأكد من الوضوح والشمول مع تحديد التدابير المتخذة عند مخالفتها.
5. تعزيز الرقابة على السلطة التنفيذية في إثناء ممارستها للصلاحيات، وعلى أن يقوم القضاء بالتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية عند إصدارها للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية بالقيود والشروط الواردة في الدستور والقانون.

6. تدعيم الرقابة القضائية على سلطة إصدار اللوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية، فالضمان الحقيقي لأعمال مبدأ المشروعية يتمثل في رقابة القضاء على أعمال السلطة التنفيذية ومنها سلطة إصدار اللوائح الإدارية وفرض رقابة فعالة على سلطة إصدارها في الظروف الاستثنائية.
7. تعزيز الرقابة على السلطة التنفيذية في إثناء ممارستها للصلاحيات، وعلى أن يقوم القضاء بالتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية عند إصدارها للوائح الإدارية في الظروف الاستثنائية بالقيود والشروط الواردة في الدستور والقانون.
8. الرقابة على دستورية اللوائح الإدارية، والتأكد من مدى التزام البرلمان عند قيامه بتفويض السلطة التنفيذية بإصدار تلك اللوائح بالقيود الواردة في الدستور.
9. ضرورة تضمين الدستور اليمني نصوص تخول رئيس الجمهورية سلطات واسعة في مواجهة الظروف الاستثنائية للتصدي للظروف الطارئة والمستعجلة التي تهدد النظام والأمن العام للدولة بكاملها، والتي لها خطورة فائقة مع احاطتها بعدة ضمانات، فالحاجة ماسة لتضمين الدستور مثل هذه النصوص، فهناك العديد من الدساتير في الدول المقارنة تتضمن مثل هذه المواد في مواجهة ظروف تنشب من وقت لآخر لا يكون لها أي حل في نصوص الدستور الساري المفعول.
10. تضع الدساتير عادة شروط وقيود لاستعمال سلطة اصدار اللوائح الإدارية من قبل السلطة التنفيذي، ولذلك نوصي المشرع الدستوري بإضافة النص التالي إلى الدستور: (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، على إن يكون التفويض لمدة محددة، وأن يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون).

المراجع:

أولاً: المراجع والكتب العامة:

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا (النظم السياسية والقانون الدستوري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 1988م.
2. د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء- اليمن، لسنة 1998م.
3. د. إسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993م.
4. د. جورج سعد، (القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006م.
5. د. حمدي عطية مصطفى عامر، (اللوائح الإدارية في النظام الدستوري)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، بالإسكندرية، لسنة 2021م.
6. د. رمضان محمد أبو السعود ود. محمد حسين منصور (المدخل إلى القانون) بيروت- لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية لسنة 2003م.
7. د. رمزي طه الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، 2005م.
8. د. ربيع أنور فتح الباب، (القانون الإداري القطري والمقارن)، قانون الإدارة العامة – تنظيمها ونشاطها، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 1993م.
9. د. سليمان الطماوي، (السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي) الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة 1996م.

10. د. سامي جمال الدين، (اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية)، الطبعة الأولى، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الإسكندرية.
11. د. سامي جمال الدين (الوسيط في دعوى الغاء القرارات الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 2004م.
12. د. سامي جمال الدين، (لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية)، منشأة المعارف، بالإسكندرية 1982م.
13. د. سليمان الطماوي، (النظرية العامة للقرارات الإدارية)، دراسة مقارنة، طبعة منقحة مزيدة، دار الفكر العربي، القاهرة -مصر، لسنة 2016م.
14. د. ستار عبد الله الغزالي، (الرقابة على دستورية القوانين واللوائح) في النظام القانوني المصري والعراقي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، لسنة 2017م.
15. د. سامي جمال الدين (اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية) الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
16. د. سامي جمال الدين (أصول القانون الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، لسنة 2004م.
17. سعدون عنتر الجنابي، (أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي)، مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، بغداد، 1981م.
18. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 1996م.
19. د. سليمان الطماوي، (النظم السياسية والقانون الدستوري) دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 1988م.
20. د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، بيروت، القاهرة، دار الفكر العربي، 1973م.
21. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، لسنة 2016م.

22. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، راجعه ونقحه د/ محمود عاطف البناء، الطبعة السابعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1427هـ، 2006م.
23. د. سهير علي أحمد ، (وجيز القانون الإداري اليمني)، الطبعة الأولى، دار البرهان للطباعة والدعاية والإعلان، الحديدة، لسنة 2020م.
24. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976م.
25. د. عبد الحميد متولي، د. محسن خليل، د. سعد عصفور (القانون الدستوري والنظم السياسية)، منشأة المعارف، الإسكندرية.
26. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، الإسكندرية، منشأة المعارف، لسنة 2003م.
27. د. عبد المنعم البدراوي، مبادئ القانون، لسنة 1981م، الجزء الثاني، ص 9، ود/ سعيد جبر، المدخل لدراسة القانون اليمني، لسنة 1990م.
28. د. عبد المنعم البدراوي (المدخل للعلوم القانونية) دار النهضة العربية القاهرة 1966م.
29. د. علي محمد بدير، د. عصام البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العراق، مديرية دار الكتب لطباعة والنشر، لسنة 1993م.
30. د. عمران عبد السلام الصفراني، (ضوابط التشريع اللائحي في القانون الليبي)، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، العدد 18.
31. د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، لسنة 1974م.
32. د. فؤاد محمد النادي، القضاء الإداري وإجراءات التقاضي، وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، بلد النشر لا يوجد ، طبعة عام: 1418هـ - 1998م.

33. د. فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب الأول التنظيم الاداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت، لبنان، لسنة 2000م.
34. د. ماجد راغب الحلو، (القانون الإداري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، لسنة 2006م.
35. د. ماهر الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، العراق، دار ابن الأثير لطباعة والنشر، جامعة الموصل، لسنة 2009م.
36. د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق، السنة (14)، العدد (3-4)، جامعة الإسكندرية، 1969م.
37. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، (الضبط الإداري وسلطاته عبر العصور التاريخية)، النشأة والتطوير، القاهرة، دار النهضة العربية، 1424هـ، لسنة 2003م.
38. د. محي الدين القيسي، (القانون الإداري العام)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007م.
39. د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003م.
40. د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار يونس للطباعة والنشر، 1980م.
41. د. محمد بن محمد الدرة، (القانون الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مركز الصلاحي الحديث، لسنة 2003م.
42. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري وسلطاته (عبر العصور التاريخية)، النشأة والتطوير، القاهرة، دار النهضة العربية، 1424هـ، لسنة 2003م.
43. د. محمود صبحي علي السيد، (الرقابة على دستورية اللوائح)، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة، لسنة 2017م.

44. د. محمود صبحي علي السيد ، (الرقابة على دستورية اللوائح)، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة، لسنة 2017م.
45. د. نواف كنعان، (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، لسنة 2010م.
46. د. وسام صبار العاني (الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية)، الطبعة الأولى، مطبعة الميناء بغداد ، لسنة 2003م.
47. د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988م.
48. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974م.
49. د. يوسف سعد الله الخوري، (القانون الإداري العام)، الجزء الأول، تنظيم اداري وعقود إدارية، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، 1998م.

ثانياً: الرسائل والمجلات العلمية:

50. د. أحمد عبد العزيز الشيباني، (اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها) ، بحث منشور بمجلة جامعة الملكة أروى العلمية المحكمة العدد 5، لسنة 2010م.
51. د. أشرف محمد حمامدة (اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني) مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد (2)، ديسمبر2021م.
52. أمل البسيوني، (أحكام دعوى الغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين)، رسالة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، غزة، لسنة 2017م.
53. بشر العاوور، سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام (منشور)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، لسنة 2013م.

54. رشا حامد، النظام القانوني للقرارات الإدارية التنظيمية، رسالة لنيل درجة الماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، لسنة 2008م.
55. شريف بعلوشة، (دعوى الغاء القرار الإداري)، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام (منشورة)، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، لسنة 2010م.
56. علي صاحب جاسم الشريفي، القيود على الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في العراق والرقابة القضائية عليها، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2011م.
57. د. لطفاوي محمد عبد الباسط، (اللائحة الإدارية بين النص الدستوري ومبدأ المشروعية)، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، يونيو 2020م.
58. مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، لسنة 2000م.

ثالثاً: الدساتير والتشريعات:

59. دستور الجمهورية اليمنية المعدل لسنة 2001م.
60. القانون رقم (15) لسنة 2000م، بشأن هيئة الشرطة.
61. قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل.
62. اللائحة التنفيذية للقانون رقم (46) لسنة 1991م، بشأن المرور الصادرة بالقرار الوزاري رقم (331) لسنة 1998م.