

النظام القانوني للوائح الإدارية التنفيذية

د. محمد نجيب أحمد الكبتي*

يعد القرار الإداري بنوعيه الفردي واللائحي وسيلة قانونية تستعين بها الإدارة العامة عند مباشرتها لأوجه نشاطها، وإن كان من أهمها، حيث تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، وفي ذات الوقت يكون ملزماً للمخاطبين به رغم أنهم لم يشاركوا في إصداره. وهو ما يميز القرار الإداري عن غيره من التصرفات التي تجريها الإدارة سواء كانت قانونية أو مادية. ويجعل القرار الإداري من أخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة العامة وتتقسم القرارات الإدارية من حيث مداها والمخاطبين بها إلي نوعين: قرارات إدارية فردية التي تخاطب الأشخاص بذواتهم، وقرارات إدارية تنظيمية التي تخاطب الأفراد بصفاتهم والتي يطلق عليها اصطلاحاً اللوائح.

ويتعلق موضوع هذه الدراسة بالصنف الثاني من هذه القرارات وهي القرارات الإدارية اللائحية. والتي بدورها تنقسم إلي طائفتين تبعا لظروف إصدارها، لوائح تصدر في الظروف العادية التي تشمل علي اللوائح المستقلة و اللوائح التنفيذية وهي مجال هذه الدراسة، والطائفة الثانية اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية. ونقسم هذه الدراسة إلي جانبين نظري يشمل القواعد والمبادئ العامة للوائح بشكل عام، وجانب عملي يتعلق باللوائح التنفيذية وسلطة الإدارة في إصدارها وحدود الرقابة القضائية عليها.

وتأسيساً علي ذلك ستكون الدراسة وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: الأحكام العامة للوائح وينقسم إلي مطلبين:

المطلب الأول: مدلول القرارات الإدارية اللائحية.

المطلب الثاني: مجال اللائحة و أهمية وجودها إلي جنب القانون.

المبحث الثاني: اللوائح التنفيذية و سلطة الإدارة في إصدارها ورقابة القضاء عليها.

المطلب الأول: ماهية اللوائح التنفيذية.

المطلب الثاني: مدى توقف نفاذ القانون علي صدور اللائحة ومسؤولية الإدارة.

الخاتمة: وتتضمن ما توصلت إليه الدراسة من نتائج و توصيات.

المبحث الأول

الأحكام العامة للوائح

رغم الطبيعية التشريعية للوائح وفق المعيار الموضوعي إلا أنها تظل عملاً إدارياً وفق المعيار الشكلي باعتبارها تصرفاً صادراً عن السلطة التنفيذية تقتضيه ضرورات عملية تستوجب منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص، فما

* عضو هيئة التدريس بقسم القانون العام كلية القانون جامعة مصراتة.

المقصود بالقرارات الإدارية اللائحية وما الحكمة التي يتوخاها المشرع من وجودها؟ وما الكيفية التي تتميز بها القواعد اللائحية عن التشريعية وما أهمية كل منهما؟ لتوضيح هذه المسائل نخصص النقاط التالية:

المطلب الأول: مدلول القرارات الإدارية اللائحية

القرار الإداري اللائحي هو الصياغة القانونية لقواعد عامة مجردة ملزمة تنطبق علي عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد متى توافرت فيها أو فيهم شروط معينة.

ويتبين من هذا المفهوم للقرار اللائحي أنه يشترط توافر ثلاثة عناصر لوصف القرار بأنه لائحي:

1- أن يكون التصرف صادراً عن السلطة التنفيذية.

2- أن يتضمن قواعد عامة مجردة غير شخصية.

3- أن يكون ملزماً.

ويقتضي الشرط الأول أن يكون القرار اللائحي صادراً عن السلطة التنفيذية أو أحد مكوناتها، من الناحية العضوية وبالتالي استبعاد كل ما لا يتصل بالسلطة التنفيذية عضواً كالأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية والقضائية. كذلك من الناحية الموضوعية يجب أن تصدر الإدارة اللائحة بوصفها سلطة عامة ويتعلق موضوعها بإدارة وتسيير المرافق العامة وإسداء منافع ومصالح عامة تخص كافة أفراد المجتمع.

ويعني العنصر الثاني بضرورة اتصاف العمل اللائحي بالعمومية والتجريد، حيث يقصد بالعمومية انصراف حكم القاعدة القانونية إلي كل الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروطها. أما التجريد فيعني أن حكم القاعدة لا يخاطب شخص معين أو يخص واقعة معينة إنما المخاطب بالصفة التي يحملونها. ويرى جانب من الفقه بأن عدم الشخصية تتلازم مع عمومية القاعدة اللائحية، لكن بعض الفقهاء الفرنسيين يرون غير ذلك، بأن عدم الشخصية عنصر مستقل عن العمومية، حيث أن هناك من اللوائح وإن كانت غير عامة إلا أنها تبقى مع ذلك غير شخصية، ومن ذلك فإن اللائحة تعرف بواسطة عدم شخصيتها أكثر مما تعرف بعموميتها. وبالتالي وفق هذا التعريف للقرار الإداري اللائحي تتضح الطبيعة التشريعية لهذا القرار فهو يعد قانوناً وفق المعيار الموضوعي، لكن يظل قراراً إدارياً حسب المعيار الشكلي، وهو المعتمد في تمييز العمل الإداري عن العمل التشريعي، والسؤال هنا ما الحكمة التي يتوخاها المشرع من منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار هذه القرارات اللائحية إلى جانب القوانين التي يختص بإصدارها، وما هو المجال المخصص لكل منهما، وهو ما سنتناوله الفقرة القادمة.

المطلب الثاني: مجال اللائحة وأهمية وجودها إلي جنب القانون

رغم الأهمية التي تحظى بها اللوائح في النظام القانوني للدولة إلا أنها تشغل المرتبة التالية للقوانين التي تصدر عن السلطة المختصة بالتشريع، فاللوائح هي من وضع السلطة التنفيذية، والمهمة الرئيسية لها تنفيذ القوانين في أغلب الأحيان، أما القانون فهو التعبير عن إرادة الأمة متمثلة في برلمانها، ولا تمتلك السلطة التنفيذية الاختصاص بإصدار اللوائح إلا بناء على نص قانوني (دستوري-قانون عادي)، والذي يعد استثناء من أصل عام يقضي بأن إصدار القواعد القانونية العامة المجردة اختصاص أصيل يعود للسلطة التشريعية وحدها لكن هناك جملة من الاعتبارات والضرورات العملية تدعو إلي منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص والتي منها:

1- الطبيعة التركيبية العضوية للسلطة التشريعية لا تمكنها من المعرفة والمناقشة والإحاطة بكل التفاصيل المتعلقة بالقوانين التي تصدرها، وهو ما يقتضي أن يترك أمر وضع التفاصيل للأحكام الإجمالية الواردة بالقوانين للسلطة التنفيذية لقربها من الناس واحتكاكها بمصالحهم.

2- من سمة القوانين أن يستمر تنفيذها فترة طويلة من الزمن وتتغير شروط تنفيذها وفق المتغيرات التي تطرأ في المجتمع، لذا لو وضعت شروط التنفيذ بتفصيلها في صلب القانون لاقتضي تغييرها من وقت لآخر، مما يشكل عبء علي السلطة التشريعية ويحول دون الاستقرار التشريعي في الدولة. لذلك يترك أمر تحديد شروط التنفيذ للسلطة التنفيذية تصدره في شكل لوائح ليسهل تغييرها أو تعديلها كلما دعت الحاجة إلى ذلك دون اللجوء إلي تغيير القانون.

3- يتبع في وضع وإصدار القوانين إجراءات طويلة وبطيئة تأخذ وقتاً طويلاً، إضافة إلى أن البرلمانات لا تتعد باستمرار، في الوقت الذي فيه الحياة الإدارية مليئة بالالتزامات والمفاجآت التي تحتاج إلي المعالجة السريعة والحازمة والتي لا تحققها القوانين التي تتم بالبطء والعلانية في مناقشتها والمناورات الحزبية التي تصاحب إقرارها، مما يجعل اللوائح لما تتميز به من مرونة وبساطة وإجراءات إصدارها وسرية هذه الإجراءات تعتبر أقدر من القانون في مواجهة المتغيرات والظروف الاستثنائية.

4- اللوائح وسيلة هامة تستخدمها الإدارة لتنظيم المرافق العامة، باعتبار الإدارة الأكثر دراية بهذه المرافق والأقدر على تنظيمها بقواعد قانونية لائحية تلبى الأهداف التي تسعى هذه المرافق إلي تحقيقها.

فلكل هذه الاعتبارات وغيرها تجعل اللائحة لا غنى عنها إلي جوار القانون، والتي عادة تتكفل الدساتير بالنص علي اختصاص السلطة التنفيذية بإصدارها، أو بقواعد عرفية دستورية في حالة عدم وجود النص.

أما فيما يتعلق بمجال اللائحة فإنه يتعين بداية تحديد مجال القانون إي المسائل التي يتمتع علي السلطة التنفيذية أن تطرقها بواسطة اللوائح، والتي يقتضي علي السلطة التشريعية تنظيمها بواسطة قانون يصدر عنها.

ويشترك في هذا التحديد كل من القواعد الدستورية والقوانين العادية، فعادة ينص الدستور علي حجز عدد من الموضوعات والمسائل ويحتكر تنظيمها علي السلطة التشريعية في شكل قوانين، مما يمنع السلطة التنفيذية من إصدار لوائح بشأنها. ومن أمثلة هذه النصوص، "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون"، "العفو العام لا يكون إلا بقانون"، "تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون"، "يعين شعار الدولة ونشيدها الوطني بقانون"، يلاحظ علي هذه النصوص الدستورية أنها

جاءت قطعية في ضرورة تنظيم المسائل التي تناولتها بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، وهو ما يقتضي أن المشرع لا يملك تفويض سلطته التشريعية إلي الحكومة ويتطلب صدور قانون لتنظيم هذه المسائل، ولا السلطة التنفيذية تملك أن تصدر لوائح في هذا المجال.

غير أنه في بعض الحالات يستعمل المشرع الدستوري نصوص تحتمل التأويل من حيث أن المشرع يملك تفويض اختصاصه في تنظيم بعض المسائل إلي الحكومة، أو أن الحكومة تستطيع أن تنظمه من تلقاء نفسها دون حاجة إلي تفويض من المشرع، لأن النص جاء مطلقاً منها:

م 31 من الإعلان الدستوري الصادر في 3/ 8 / 2011، "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء علي نص.....".
كذلك م 16 " الملكية الخاصة مصونة ولا يمنع المالك من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون" أو "بما لا يتعارض مع القانون".

كل هذه الصياغات تترك الباب مفتوحاً للسلطة التشريعية بأن تفوض الحكومة في تنظيم المسألة، لكن لا تمتلك السلطة التنفيذية تنظيمها من تلقاء نفسها، عدا الحالة الأولى التي جاءت في م 31 من الإعلان الدستوري "إلا بناء علي النص" حيث لفظة "النص" مطلقه قد يكون نصاً تشريعياً صادراً عن المشرع، أو لائحياً صادراً عن السلطة التنفيذية.

كما يتم نزع الاختصاص من السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح بموجب القوانين العادية، وذلك عندما ينظم المشرع موضوعاً معيناً بواسطة قانون، مما يمنع السلطة التنفيذية إصدار لوائح في الموضوع الذي نظمه القانون، ولا يستثنى من ذلك إلا اللوائح التنفيذية التي ينص القانون علي اختصاص السلطة التنفيذية بإصدارها.

أما تحديد مجال اللائحة، فقد يحدد بموجب نصوص دستورية، تمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح في بعض المسائل المحددة أو في مجال تنفيذ القوانين، فالنصوص التي تعطى رئيس الدولة (رئيس الجمهورية-الملك) حق إصدار لوائح الضرورة -أو اللوائح التفويضية- أو لوائح الضبط "البوليس"، غير أن مثل هذه النصوص وإن كانت تمنح الاختصاص في إصدار اللوائح للسلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يمنع البرلمان من غزو هذا الميدان أيضاً لطبيعة المركز المهيمن الذي تشغله السلطة التشريعية علي بقية السلطات العامة الأخرى؛ لكن في جميع الأحوال لا تستطيع هذه السلطة سحب الاختصاص من السلطة التنفيذية في هذا الشأن إذا كان مصدره الدستور.

هذا كما أن المشرع ذاته قد يمنح السلطة التنفيذية صلاحية تنظيم موضوع معين لم يسبق له تنظيمه، حيث تتولي السلطة التنفيذية إصدار لوائح مستقلة في شكل قواعد عامة مجردة.

وقد دأب المشرع الليبي علي استعمال هذا النمط من التشريع بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذه اللوائح، ومن أمثلتها لائحة الجزاءات. واللائحة الإدارية للشركات والمنشآت العامة، لائحة الدراسة والامتحانات والتأديب لطلبة الجامعات، لائحة العلاج في الخارج.

أما الصورة الأخرى من اللوائح، فهي اللوائح التنفيذية التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء علي نصوص قانونية مسبقة سواء كانت هذه نصوص دستورية أو في القوانين العادية، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه م 26 من الإعلان الدستوري " يتولي المكتب التنفيذي -أو الحكومة المؤقتة- تنفيذ السياسة العامة للدولة..... كما يتولي إصدار اللوائح

التنفيذية للقوانين....." كذلك القانون رقم 1 لسنة 2003م بشأن تنظيم الخبرة القضائية في م 7 الفقرة الثانية "... وتحدد اللائحة التنفيذية صيغة اليمين القانونية".

والقانون رقم 17 لسنة 2010م بشأن التسجيل العقاري وأملاك الدولة أحال القانون بموجب المواد 47، 60، 69، 73 علي اللائحة التنفيذية توضيح وتحديد آلية تنفيذ القانون وتحديد شكل السجلات والرسوم الخاصة بالتسجيل العقاري.

كذلك القانون رقم 18 لسنة 2010م بشأن التعليم في المواد 6-28-56-77-82-83، منح الاختصاص للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح المنظمة للدراسة والامتحانات والدراسات العليا وشئون أعضاء هيئة التدريس والمعيدين، حيث تم إصدار اللائحة رقم 501 لسنة 2010م في هذا الشأن من قبل السلطة التنفيذية.

علما بأن هذه المسائل المتعلقة بالتعليم الجامعي كانت منظمة بلوائح مستقلة في السابق.

كذلك القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن علاقات العمل الذي أحال علي اللائحة التنفيذية توضيح العديد من المسائل منها م 37 تحديد اللياقة الصحية للموظف. و م 176 بشأن تشكيل لجان شئون الموظفين وتحديد اختصاصها. م 175 بشأن التكليف بالعمل في غير أوقات الدوام الرسمي.

والسؤال هنا ما المقصود بالتنفيذ وأساسه القانوني ومدى توقف نفاذ القانون علي صدور اللائحة التنفيذية وحدود رقابة القضاء علي الاختصاص للسلطة التنفيذية.

للإجابة على هذه التساؤلات نخصص المبحث الثاني من هذه الورقة.

المبحث الثاني

اللوائح التنفيذية وسلطة الإدارة في إصدارها

تستمد السلطة التنفيذية اختصاصها بإصدار اللوائح التنفيذية كما سبق أن أشرنا من القواعد الدستورية أو من القوانين العادية الصادرة عن المشرع، بوصفها السلطة المكلفة بوضع ما يصدر في الدولة من قواعد قانونية موضع التنفيذ، فماذا يعني التنفيذ وما حدوده؟ وما مدى رقابة القضاء على ممارسة هذا الاختصاص، لتوضيح هذه المسائل نخصص النقاط التالية:

المطلب الأول / ماهية اللوائح التنفيذية

يقصد باللوائح التنفيذية القرارات الإدارية اللائحية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتتضمن الأحكام التفصيلية للقواعد والمبادئ العامة الواردة في صلب القوانين.

ونجد الأساس القانوني لاختصاص السلطة التنفيذية بذلك في النصوص الدستورية أو التشريعات العادية، باعتبار المشرع الدستوري والعادي يقتصر على إيراد المبادئ العامة، حيث لا يستطيع أن ينص على جميع الأحكام النهائية والتفصيلية، ويترك أمر ذلك للسلطة التنفيذية، بحكم اتصالها وأحكامها المباشر بمصالح الناس.

والنص القانوني بمنح الاختصاص قد يأتي عاماً دون تغيير كما في نص م 21 من الدستور الفرنسي و م 26 من الإعلان الدستوري الليبي الحالي، حيث اكتفى بمنح السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين، وعلى

خلاف من ذلك نجد الدستور المصري لسنة 71م يحد من هذه السلطة حيث اشترطت م 144 منه على أن تكون اللوائح التنفيذية لازمة للقانون وليس من شأنها تعديل أو تعطيل أو الإعفاء من تنفيذ القانون وبذات الصيغة كان نص م 63 من الدستور الليبي لسنة 51م، التي أعطت الملك سلطة إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو الإعفاء من تنفيذ القوانين.

وفي عموم القول تعد سلطة إصدار اللوائح حقاً مستمداً من الدستور مباشرة، كما أنه ليس بالضرورة أن يكون هناك نص على ذلك في القوانين العادية، حيث أن بعض القوانين العادية لا تنص على الإحالة على اللائحة لتطبيق القانون، عندما تغطي نصوص القانون كل التفاصيل اللازمة لتطبيقه، خاصة القوانين ذات الطابع المالي أو الضريبي، وهذا ما نلمسه في نصوص القانون رقم "2" لسنة 2003م بشأن الرسوم القضائية، التي جاءت نصوص خالية من أي إحالة على اللائحة لتوضيح وتطبيق أحكامه.

إضافة إلي أن النص الصريح من المشرع على دعوة السلطة التنفيذية لإصدار اللوائح اللازمة لا تنشئ حقاً جديداً للسلطة التنفيذية، إنما هي تكشف عن هذا الحق المقرر أصلاً في النصوص الدستورية. لكن ما المقصود بالتنفيذ وحدود سلطة الإدارة في إجراءه؟ تمحورت اتجاهات الفقه حول الحد الذي تقف عنده السلطة اللائحية إلى اتجاهين، أحدهما اخذ بالمعنى الضيق للتنفيذ، والآخر اخذ بالمعنى الموسع له، نستقصي معالم هذين الاتجاهين في الآتي:

1- المعنى الموسع لمدلول التنفيذ: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن مهمة اللائحة لا تقتصر على مجرد وضع الأحكام التفصيلية للقواعد العامة والإجمالية الواردة في القانون، بل تذهب إلى أكثر من ذلك بأن تتضمن اللائحة التنفيذية كل مبدأ أو قاعدة توجد نواته واصله في القانون، وبالتالي لها أن تضيف إلى القوانين أحكاماً جديدة ذات علاقة غير مباشرة مع نصوصه، يكفي فقط أن تكون متفقة صراحة أو ضمناً مع الغرض الذي يرمي القانون إلى تحقيقه. ويرجع هذا الاتجاه أساس ذلك إلى وظيفة الإدارة التي لا تقتصر دائماً على التنفيذ الحرفي فقط للقانون، إنما يتعين عليها إن توازن وتلائم بين أحكامه ولاعتبارات العملية، والتي تقتضي في العديد من الحالات إضافة أحكام جديدة إلى القانون.

فموضوع اللائحة التنفيذية ليس تنفيذ ما سبق القانون تنظيمه فقط، بل هو تنظيم ما لم يسع وقت المشرع له من مسائل خاصة بالقانون الذي أصدره، فاللوائح عمل مكمل ومساعد للقواعد التشريعية وسد ما تركه المشرع من ثغرات، فقط أن لا تتعارض هذه الإسهامات مع القانون نصاً وروحاً، أي لا تتحرف الإدارة باللائحة عن الغاية التي استهدفها المشرع.

حاول جانب من الفقه التخفيف من هذا النهج المطلق بأن ميز بين حالتين:

أ- حالة صدور اللائحة بناء على دعوة صريحة من المشرع، مما يقتضي الأخذ بالتفسير الموسع وتنصرف مهمة اللائحة إلى تحقيق الملائمة بين القانون وواقع الحياة العملية والتي تسمح بالإضافة إلى أحكام القانون.

ب- حالة إصدار الإدارة اللائحة من تلقاء نفسها دون دعوة من المشرع، مما يستوجب اقتصار اللائحة في هذه الحالة على مجرد تنفيذ القانون دون الإضافة إلى أحكامه.

إلا أن هذا التميز يتنافى مع طبيعة اللائحة، فهي واحدة في الحالتين، كذلك الأساس القانوني لها فهي لائحة تنفيذية وأساسها النص الدستوري الذي يعطي الإدارة هذا الحق.

2- المعنى المضيق لمدلول التنفيذ: مقتضى هذا الاتجاه أن يقتصر دور اللائحة التنفيذية على إيراد الأحكام التفصيلية للقانون دون إضافة أي حكم جديد، بمعنى لا يجوز للائحة أن تعالج ابتداء موضوعاً لم يتعرض له القانون، فاللائحة التنفيذية أشبه بالآلة المحركة لنصوص القانون فليس لها الحق المبادرة بتقرير قواعد جديدة، بل يجب أن تكون أحكام اللائحة تنفيذية بحتة.

ووفق هذا المفهوم للتنفيذ ذهب جانب من الفقه إلى عدم مشروعية أي إضافة تأتي بها اللائحة على نصوص القانون، لأن ذلك يخرج اللائحة من دائرة التنفيذ إلى دائرة التشريع، وهو المجال المحجوز للسلطة التشريعية دون غيرها، وأن اللائحة دائماً في مرتبة أدنى من القانون خاضعة له.

انتقد هذا النهج المتشدد في تحديد معنى التنفيذ، خاصة فيما يتعلق بالإضافة التي تحدثها اللائحة، والتي يجب تمييزها عن التعديل، انطلاقاً من أن ليس كل إضافة تتضمن تعديلاً للقانون أو تعطيل لبعض نصوصه، فالإضافة تفيد الزيادة على أحكام القانون بحكم جديد يتمشى ويتلاءم مع أحكام القانون ولا يتناقض معه، بحيث يمكن تطبيقهما معاً، أما التعديل هو استبدال حكم بآخر مع عدم إمكانية تطبيقهما في وقت واحد.

رغم أهمية الأسس التي اعتمد عليها كل من الاتجاهين السابقين إلا أنه لا يمكن الارتكان إلى أي منهما لوحدة لتحديد معنى التنفيذ، فلا يجوز منح الإدارة السلطة المطلقة في إصدار اللوائح التنفيذية وإعطائها الحق في إضافة أحكام جديدة في اللوائح دون قيد، والاكتفاء فقط بأن تكون متفقة صراحة أو ضمناً مع نصوص القانون، كذلك لا يمكن لجم الإدارة وشل يدها عند إصدارها للوائح بقصرها على كشف ما تضمنه القانون من أحكام وبيان كيفية تطبيقه دون زيادة أو نقصان، إنما نرى أن تكون هناك موازنة بين الأمرين، بمعنى للسلطة التنفيذية الحق في بالإضافة إلى قواعد القانون ولكن هذا الحق مقيد بأن تكون الأحكام الجديدة الواردة باللائحة لازمة وضرورية لتنفيذ القانون، ولا يكون من شأن هذه بالإضافة تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذ القانون، ويقتضي ذلك وحدة الهدف الذي ترمي اللائحة إلى تحقيقه مع هدف القانون، وهو ضمان تنفيذه، كذلك ينبغي على السلطة اللائحية احترام روح القانون وعدم الخروج على الهدف الأسمى الذي تغياه القانون.

ويتفق قولنا هذا مع طبيعة القرار الإداري بشكل عام الذي من شروط وجوده أن يكون معبراً عن الإرادة الذاتية للإدارة، أي أن الآثار القانونية المترتبة عن القرار هي وليدة إرادة الإدارة نفسها وليس إرادة المشرع مباشرة، بمعنى أن يكون تصرف الإدارة منشأً وليس كاشفاً لما سبق أن قرره المشرع.

فالإدارة من طبيعة عملها عند إصدارها للقرارات الإدارية يجب أن تضيف شيئاً من ذاتيتها على هذه القرارات، لكي لا ينقلب تصرفها إلى عمل مادي لا يسمو إلى مرتبة القرارات الإدارية.

المطلب الثاني / مدى توقف نفاذ القانون على صدور اللائحة

يهدف المشرّع من إصداره للقوانين تنظيم مسائل يحتاجها المجتمع بقواعد قانونية تحكمها، لضبط العلاقات التي تترتب عنها وحفاظاً على الحقوق والحريات، وضمان تأدية الواجبات، ومنعاً من نشوب النزاعات التي تضر بأمن المجتمع واستقراره، وبالتالي ما أصدر المشرّع القانون إلا لكي يطبق ويعالج الحالات والمسائل التي صدر من أجلها. وتلعب اللوائح التنفيذية الدور الأكبر في تسهيل وتسريع مهمة تنفيذ القوانين بما تبينه من آلية وكيفية تطبيقها، والسؤال الذي يطرح هنا عن مدى توقف نفاذ القانون وسريانه تجاه الأفراد قبل صدور اللائحة، ومدى مسئولية الإدارة عن التأخير في إصدار اللوائح التنفيذية.

الأصل نفاذ القوانين دون التوقف على صدور اللائحة التنفيذية ما دام النفاذ ممكناً، والقول بغير ذلك يؤدي إلى شل وتعطيل نفاذ القوانين، وإعطاء السلطة التنفيذية سلطة وقف تنفيذ القانون بطريقة غير مباشرة من خلال تأخرها في إصدار اللائحة التنفيذية، وجعل نفاذ القانون رهن إرادة هذه السلطة. لكن هل هذا الأصل يطبق بشكل مطلق وفي كل الحالات أم إن الأمر يحتاج إلى شيء من التفصيل.

وضع الفقه ومن بعده القضاء استثناءين عن هذا الأصل هما:

أ- النص الصريح في صلب القانون على تعليق نفاذ القانون على صدور اللائحة التنفيذية، فهنا يقتضي الأمر احترام إرادة المشرّع بعدم نفاذ القانون إلا بعد صدور اللائحة.

ب- استحالة تنفيذ القانون قبل صدور اللائحة، عندما يستلزم صدور اللائحة المنظمة لأحكام وشروط التنفيذ، أو توضيح كيفية تشكيل الهيئات واللجان أو مجالس معينة ينص القانون على اختصاصها بتنفيذ أحكامه، بحيث يصبح من المستحيل تنفيذ القانون قبل صدور اللائحة التي تبين تشكيل وعمل الهيئات، وبالتالي لا يترتب على مجرد الدعوة الصريحة من المشرّع في صلب القانون إلى إصدار اللائحة التنفيذية تعطيل نفاذ القانون إلى حين صدور اللائحة المذكورة، فنفاذ القوانين لا يكون معلقاً على صدور اللوائح التنفيذية التي تحيل عليها إلا في حالتين: حالة النص الصريح على ذلك في صلب القانون بأن نفاذه مرهون بصدور اللائحة التنفيذية، وحالة استحالة نفاذ القانون قبل صدور اللائحة لغياب الأحكام التفصيلية التي يجب أن تتضمنها اللائحة التنفيذية.

أما من حيث مسئولية الإدارة عن التأخير في إصدار اللوائح التنفيذية ومدى سريان اللوائح السابقة عن صدور القانون، ينبغي على السلطة التنفيذية أن تقوم بإصدار اللوائح التنفيذية للقوانين في وقتها المناسب، لأن التأخير عن هذا الإصدار يعد مشكلة حقيقية يترتب عليها عدم تنفيذ القوانين في أغلب الأحيان، مع الأخذ في الاعتبار منح السلطة التنفيذية فترة زمنية معقولة يتم فيها هذا الإصدار.

وقد تكون أسباب التأخير فنية، حيث يجب دراسة القانون دراسة وافية والبحث عن مضمون وغاية المشرّع من إصدار القانون، لكي تؤدي اللائحة دورها وتحقيق هذه الغاية، كما قد يتطلب إصدار اللائحة التنفيذية اشتراك وتعاون عدد من الوزارات أو الإدارات وهو يأخذ وقتاً طويلاً في بعض الأحيان.

وقد تعود أسباب التأخير ألي أمور سياسية كضغط الرأي العام على البرلمان لإصدار قانون معين يحتاج تنفيذه إلي مخصصات مالية غير متوفرة، أو أن القانون الذي أصدره البرلمان لا يلقي قبولاً من الرأي العام ويحتاج الأمر إلي

تهيئة المناخ المناسب لتنفيذه، فتعمل الحكومة في مثل هذه الحالات إلي التأخير في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون معين، والتأخير قد يكون مبرراً في مثل هذه الحالات.

غير أن المشكلة الأخطر عندما تنتشر الحكومة وراء أسباب واهية أو نتيجة خلافها مع البرلمان في أحداث التأخير، كأن يكون القانون الذي أصدره البرلمان أدخلت عليه تعديلات لا تتلاءم مع نصوص القانون الذي تقدمت بمشروعه الحكومة.

لذلك يقتضي تفعيل الرقابة التي تمارس علي الحكومة للحد من أثار التأخر في إصدار اللوائح التنفيذية، سواء كانت هذه الرقابة سياسية يمارسها البرلمان أو رقابة قضائية من خلال اعتبار التأخير في إصدار اللوائح التنفيذية عن المدة المعقولة خطأ جسيم يستوجب مسئولية الإدارة، وحق الأفراد في المطالبة بتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم. ومن نافلة القول نشير بأن الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في مجال سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية اللائحية خارج رقابة القضاء، ودون أن يحتج عليها بفكرة الحقوق المكتسبة، باعتبار هذه القرارات تنظم مراكز قانونية غير شخصية، وتهدف إلي إسداء منافع ومصالح عامة لا تخص شخص بعينه. إضافة إلي انه يشترك القضاء العادي مع القضاء الإداري في تفسير القرارات الإدارية اللائحية خلفاً للقرارات الفردية التي يقتصر فيها ذلك علي القضاء الإداري دون غيره.

أما عن مصير اللوائح السابقة عن صدور القانون في حالة صدور القانون جديد يلغي أو يعدل قانون السابق فان قضاء مجلس الدولة المصري ومحاكم القضاء الإداري رأيت إن القرارات الإدارية واللائحية الصادرة تنفيذاً لقانون معين لا تسقط تلقائياً بقوة القانون بمجرد صدور القانون الجديد. بل تظل سارية المفعول إلي أن تصدر السلطة المختصة القرارات التي تحل محلها تطبيقاً للتشريع الجديد، لان هذه القرارات أولاً: تتمتع بكيان ذاتي مستقل عن المصدر الذي نشأت عنه، طالما إن التشريع الجديد لم ينص صراحة علي إلغائها، وثانياً: لكي لا يؤدي القول بغير ذلك إلي حدوث فراغ قانوني يترتب عليه التأخير في تنفيذ القانون الجديد.

غير إن المحكمة الإدارية المصرية اشترطت لاستمرار العمل باللوائح السابقة علي صدور القانون الجديد أن ينص هذا القانون بشكل صريح علي بقاء واستمرار اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً للقانون السابق، وتظل قائمة ومعمول بها إلي حين صدور اللائحة الجديدة. أما في حالة عدم وجود النص علي سريان اللوائح السابقة فان ذلك يعني إلغائها قولاً واحداً.

وقد أخذ المشرع الليبي بفكرة إيراد نصوص صريحة في القانون تنص علي استمرار العمل باللوائح السابقة، منها القانون رقم 17 لسنة 2010م بشأن التسجيل العقاري في م73 الفقرة الثانية بعد أن أسند في الفقرة الأولى من هذه المادة للسلطة التنفيذية مهمة إصدار اللوائح التنفيذية للقانون وتحديد الدفاتر والسجلات والنماذج المطلوبة، أشار إلي استمرار نفاذ اللوائح و القرارات والسجلات السابقة بالقدر الذي لا يتعارض مع أحكامه، كذلك في القانون رقم 18 لسنة 2010م بشأن التعليم م99 بالقول بان تظل اللوائح المنظمة للتعليم سارية المفعول إلي حين صدور اللوائح المنفذة لهذا القانون. ونرى إن ذلك هو الأولى لتفادي الفراغ القانوني ومنع التأخير في تنفيذ إرادة المشرع التي أفصم عنها في القانون بحجة عدم صدور اللائحة التنفيذية.

الخاتمة:

نخلص في ختام هذه الورقة إلي أن اللوائح بأنواعها تشغل حيزاً مهماً في النظام القانوني، وتأتي في المرتبة الثانية بعد القوانين الصادرة عن المشرع لما تتضمنه من قواعد قانونية تساهم في تكوين البناء القانوني في الدولة، وتسهل عملية اتصال الأفراد بالقوانين وتوضيح آلية تطبيقها وتنفيذها.

وتلجأ الدول عادة إلي حجز عدد من الموضوعات والمسائل ويسند تنظيمها بالطريق اللائحي من خلال السلطة التنفيذية، لاحتكاك هذه السلطة ومعرفتها باحتياجات لأفراد أكثر من غيرها، بما يملكه من كوارر فنية متخصصة، وان القوانين بطبيعتها لا تتضمن كل تفاصيل وشروط تطبيقها.

وتأخذ اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية صورتين: اللوائح التنظيمية، التي تطرق موضوع معين لم يسبق للمشرع أن قام بتنظيمه، واللوائح التنفيذية التي تبين آلية وأسلوب تنفيذ ما تتضمنه القوانين من قواعد ومبادئ وأسس وأهداف، وليس وضع قواعد جديدة، فهي تتعلق بوسائل التنفيذ وتخضع في ذلك لنص القانون وروحه.

وختاماً نري ونوصي بالآتي:

1- اللوائح التنفيذية أداة السلطة التنفيذية بنقل نصوص القوانين إلي الواقع العملي، وذلك بتوضيح آلية وشروط تطبيق هذه القوانين.

2- يقتضي تحديد المسائل والموضوعات التي تنظم لائحياً من خلال النصوص الدستورية، لنضمن عدم تغول السلطة التنفيذية علي اختصاصات السلطة التشريعية لأن الاختصاص الأصيل في التشريع للسلطة الأخيرة.

3- ضرورة أن تتضمن القوانين آجالاً محددة لإصدار اللوائح التنفيذية لمنع إهمال أو تمهل الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية، والذي قد يترتب عليه تعطيل القانون.

4- النص في القوانين علي استمرار اللوائح التنفيذية السابقة فيما لا يتعارض مع أحكام القوانين الجديدة لمنع أي فراغ قانوني.

أهم المراجع

- 1- د. ثروت بدوي، تطور الأنظمة الدستورية، دار النهضة الحديثة، القاهرة، 1971م.
- 2- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003م.
- 3- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة، القاهرة، 1991م.
- 4- د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م.
- 5- د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، 2003م.
- 6- د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق، السنة 14، العددان 3، 4.
- 7- د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية علي دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 48، العددان 1، 2.
- 8- د. محمد مرغني خيرى، مبدأ الشريعة وقضاء الإلغاء، مذكرات لطلبة الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1975م.