



جامعة أبوظبي
Abu Dhabi University

كلية القانون
برنامج الماجستير – القانون العام

سلطة الادارة في إصدار اللوائح الادارية والرقابة عليها
دراسة مقارنة

**The Authority of the Administration in Issuing
Administrative Regulations and control it
A Comparative Study**

(قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام)

إعداد الطالب

أحمد سلطان محمد الدرعي

الرقم الجامعي 1061294

تحت إشراف الدكتورة: دينا عماد

استاذ القانون العام بكلية القانون – جامعة أبو ظبي

2023 – 2022

إقرار الباحث

أقر أنا الموقع أدناه الطالب/أحمد سلطان محمد سالم الدرعي المقيد ببرنامج ماجستير في القانون العام أن هذا البحث المقدم مني للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، هو من نتاج عملي وجهدي العلمي الخالص، وأنه لم يسبق لي التقدم به لأي جهة علمية أو إدارية أو غيرها داخل الدولة أو خارجها للحصول على أي درجة علمية أخرى أو لأي سبب من الأسباب، وأن مضمون هذه الرسالة يعكس آراء الباحث الخاصة وهي ليست بالضرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة للدرجة العلمية. كما أقر بقبول قيام الجامعة في حال إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم بطباعة الرسالة ونشرها بالكيفية التي تراها محققة لأغراضها وأهدافها، دون أن يكون لي حق العدول عن هذا الإقرار بعد إجازة الرسالة.

إعداد الباحث: أحمد سلطان محمد الدرعي

الرقم الجامعي: 1061294

التوقيع: -----

إجازة أطروحة الماجستير



(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوْمِينَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ
أَلَّا تَعْدِلُوا ۚ ءَعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ)

(سورة المائدة: الآية 8)

الاهداء

إلى أبي وأمي العزيزان...، فهما خير أهل، وخير عون، أدعو الله أن يطيل عمركما.

وإلى وإخوتي...سندي، وعضدي، ومشاطري أفراحي، وأحزاني.

وإلى جميع العائلة والأصدقاء والزملاء... وكل من علمني حرفا وإلى جميع الهيئة التدريسية في كلية القانون.

إليهم جميعا أهدي جهدي المتواضع هذا.

شكر وتقدير

أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور/ دينا عماد – أستاذ القانون العام بكلية القانون – جامعة أبو ظبي، على تفضلها بالإشراف على هذه الرسالة العلمية، ولما قدمته لي من وقتها وعلمها وخبراتها الوفيرة وطيب في التعامل، فلها كثير امتناني، وأهدي هذا العمل المتواضع لكل من سهر وأفدى عمره وحياته لخدمة الإسلام ودراسة علومه وتربسها في مشارق الأرض ومغاربها، من علمائنا الكرام والطاهرين، وطلبة العلم. وأسأل الله تعالى أن يكون في المستوى المطلوب بعد العناية والبحث والترتيب والتنسيق ومعالجة الموضوعات حتى قمت بكتابة هذا البحث والذي أرجوا من الله أن ينال استحسانكم وأن يضيف قيمة علمية للمكتبات بإذن الله تعالى.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء هيئة التدريس بكلية القانون في جامعة أبو ظبي والذين استكملت معهم بنجاح المساقات المقررة لبرنامج الماجستير في القانون العام.

والشكر موصول إلى العاملين في كلية القانون على تعاونهم معي ومع زملائي وإسهامهم في تنسيق دراسة الطلبة بكل احترافية وكفاءة واهتمام مستمر، فلهم جزيل الشكر والامتنان.

مخلص البحث (سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية والرقابة عليها)

إعداد الباحث: أحمد سلطان محمد الدرعي، الرقم الجامعي: 1061294

تهدف الدراسة إلى بيان ماهية اللوائح الإدارية، والبحث في قوانين دولة الامارات العربية المتحدة الداخلية وفي القوانين العربية وخصوصا القانون المصري عن التشريعات المنظمة لسلطة إصدار اللوائح الإدارية والرقابة عليها، وإيجاد وسائل تضمن حماية حقوق الأفراد من سوء استعمال الإدارة لسلطاتها، والدور الفعال الذي يمثله القضاء في الرقابة على سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية، والتعرف على سبل الرقابة على دستورية إصدار اللوائح الإدارية، والتعرض بالتحليل إلى آراء الفقه وذلك بتأييدها أو نقدها، وتتمثل إشكالية الدراسة في انحراف السلطة أحيانا في استعمال صلاحية إصدار اللوائح الإدارية، حيث يجيب الباحث في هذه الدراسة السؤال الرئيسي وهو ما هي سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية وما هي طرق الرقابة عليها؟ وقد استخدم الباحث المنهج التحليلي والمقارن بين القانون الاماراتي والمصري وذلك لعرض سلطات الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية والرقابة عليها، كما سوف تتناول الدراسة نصوص القوانين المذكورة المتعلقة بسلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية والرقابة القضائية والدستورية بنوع من التفصيل والتحليل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض إن وجدت لتسليط الضوء عليها، وقد خلصت الدراسة الى عدد من النتائج أهمها، تسأل الإدارة أمام القضاء الإداري في النظم القانونية التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وتكون مسؤوليتها سياسية في النظم القانونية التي لا تأخذ بنظام القضاء المزدوج إذا امتنعت أو تراخت في إصدار اللائحة التنفيذية، وإصدار قرارات فردية تنظيمية لا يغني عن إصدار لائحة تنفيذية، حيث أن اللائحة التنفيذية تضع قواعد عامة مجردة لتفسير كل أحكام القانون، وطالما أن القانون يأمر الإدارة بإصدار اللوائح والقرارات التنفيذية لأحكام القانون، فإن إصدار قرارات تنظيمية (تعاميم) دون إصدار اللائحة التنفيذية، يعد مخالفة لأحكام القانون، وأن الرقابة الفعالة هي رقابة القضاء على دستورية القوانين فهي تعتبر ضمانا للحيلولة دون استبداد البرلمان ووسيلة لكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد.

Abstract research (The Authority of the Administration in Issuing Administrative Regulations and control it) Researched by: Ahmed Sultan Mohammed Alderei ,ID: 1061294

Through this study, the researcher aims to clarify the nature of administrative regulations, and research in the internal laws of the United Arab Emirates and in Arab laws, especially the Egyptian law, about the legislation regulating the authority to issue administrative regulations and control over them, and to find means to ensure the protection of the rights of individuals from the misuse of the administration's powers, and the effective role Which is represented by the judiciary in controlling the authority of the administration in issuing management regulations, identifying ways to control the constitutionality of issuing administrative regulations, and analyzing the views of jurisprudence for those with criticism and support with what we believe to be correct. The problem of the study is the deviation of the authority sometimes in the use of the authority to issue administrative regulations. The researcher used the analytical and comparative approach between UAE and Egyptian law in order to present the authorities of the administration in issuing and controlling administrative regulations. light on them. The study concluded a number of results, the most important of which is, the administration asks before the administrative judiciary in legal systems that adopt the dual justice system, and its political responsibility is in legal systems that do not adopt the dual justice system if it refrains or slackens in issuing the executive regulations, and the issuance of individual organizational decisions does not enrich Regarding the issuance of an executive regulation, as the executive regulation sets general, abstract rules for the interpretation of all provisions of the law, and as long as the law orders the administration to issue regulations and decisions to implement the provisions of the law, the issuance of organizational decisions (circulations) without issuing the executive regulations is a violation of the provisions of the law. And that effective oversight is the judiciary's oversight of the constitutionality of laws, as it is considered a guarantee to prevent the tyranny of Parliament and a means to guarantee the rights and public freedoms of individuals.

مقدمة

إن اللوائح الإدارية كمجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية، تهدف إلى تسهيل المرافق العامة في الدولة وحفظ النظام العام، فهي تُعدُّ مصدراً لقواعد القانون في شتى المجالات، كما أنها تُعدُّ الوسيلة الأساسية والرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري، وهذه اللوائح على أنواع متعددة، فمنها اللوائح الإدارية التي تصدر في الظروف العادية، وهي اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومنها اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية، وهي لوائح الضرورة واللوائح التفويضية⁽¹⁾.

تتضمن اللوائح الإدارية القواعد التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القانون، وبالتالي يتوجب على السلطة التنفيذية مراعاة بعض الأسس أو القواعد عند إعدادها للوائح التنفيذية للقوانين، فيجب أن تسير اللائحة وفق القانون، وفي نفس الوقت لا تتجاوز الحدود التي رسم لها⁽²⁾.

فاللوائح الإدارية تُعدُّ مصدراً من مصادر المشروعات الإدارية، حيث تأتي في المرتبة الثالثة من حيث التشريعات الوطنية بعد الدستور والتشريع العادي، ويطلق عليها القرارات التنظيمية أو النظم أو التشريع الفرعي، وهي بذلك قواعد عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية، وبذلك يجب أن تتقيد السلطة التنفيذية عند إصدارها مثل هذه اللوائح بعدم مخالفتها الدستور ولا التشريع العادي، وذلك لأن الدستور هو المصدر الأعلى والأعلى لمصادر المشروعات الإدارية، فهو يتمتع بالسمو على جميع القواعد القانونية الأخرى، وكذلك يجب عدم مخالفة هذه اللوائح للتشريع العادي، ويجب أن تتقيد به والا اعتبر تصرفها غير مشروع⁽³⁾، وذلك على اعتبار أن الرقابة القضائية والدستورية هما أهم الضمانات القانونية التي تكفل احترام مبدأ المشروعات والذي تركز عليه دولة القانون فهما من أهم أنواع الرقابة فاعلية لحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد.

وبناء على ما سبق يمكننا القول إن السلطة الإدارية يقع على عاتقها العمل على تحقيق المصلحة العامة ونقل المجتمع من وضع لوضع أفضل منه، وإشباع الحاجات العامة ويتم ذلك عن طريق إصدار اللوائح الإدارية كمصادر المشروعات الإدارية، وفي هذه الدراسة سوف يناقش الباحث ذلك في القانون الإماراتي بالمقارنة مع القانون المصري.

(1) مازن راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت – لبنان، 2013م، ص247.

(2) معن ادعيس، تقرير حول اللوائح التنفيذية للقوانين، سلسلة مشروع تطوير القوانين، 2014، ص10.

(3) هاني غانم، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، فلسطين، 2014، ص12.

أولاً: أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية موضوع اللوائح الإدارية والتي تسعى الدولة من خلالها إلى توفير الحماية الضرورية لكثير من الأمور الحيوية في المجتمع، وهو النظام العام بعناصره التقليدية والحديثة، كما تكمن أهمية هذه الدراسة أن اللوائح تمثل سلطة ضرورية للإدارة ووسيلة هامة لمباشرة اختصاصاتها المحددة في القانون، إلا إنها قد تهدد الأفراد في حقوقهم وحررياتهم وذلك في حالة إساءة استخدام الإدارة السلطة الممنوحة لها بإصدار لوائح إدارية في تحقيق المزيد من الامتيازات لها.

وتبرز أهمية البحث بتحديد الاطار العام للسلطة التقديرية في اللوائح الإدارية والكشف عن مفهومها و تكييفها القانوني درءا لإثارها السلبية، وتنسيق الجهود التشريعية والقضائية من خلال رقابة المشروعية والرقابة القضائية للحد منها ومن خلال ما قد يضيفه هذا البحث من نتائج وما يفضي إليه من توصيات وما يتضمنه من وقائع وآراء فقهية متباينة ومعلومات، إذ تودي في النهاية إمكانية وضع هذه السلطة تحت السيطرة والتمكن من وضع التشريعات والمبادئ القانونية التي تضمن التصدي لها حال إساءة استعمال نص القرار لها بشكل فاعل و شامل .

ثانياً: أهداف الدراسة

يحاول الباحث من خلال هذا البحث التوصل الى تحقيق جملة من الأهداف والتي تتمثل في:-

- 1- بيان ماهية اللوائح الإدارية.
- 2- البحث في قوانين دولة الامارات العربية المتحدة الداخلية وفي القوانين العربية وخصوصا القانون المصري عن التشريعات المنظمة لسلطة إصدار اللوائح الإدارية والرقابة عليها.
- 3- إيجاد وسائل تضمن حماية حقوق الافراد من سوء استعمال الإدارة لسلطاتها.
- 4- الدور الفعال الذي يمثله القضاء في الرقابة على سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية.
- 5- التعرف علي سبل الرقابة على دستورية إصدار اللوائح الادارية.
- 6- التعرض بالتحليل إلى آراء الفقه بالنقد والتأييد مع ما نعتقد صحته.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة في انحراف السلطة أحياناً في استعمال صلاحية إصدار اللوائح الإدارية، والذي يأخذ صور شتى، وذلك لتعدد أوجه وحالات الانحراف في استعمال السلطة، طالما لم ينظم القانون في نصوصه بتقييد جهة الإدارة وإلزامهم بها فكلما أعطيت الإدارة صلاحيات غير مقيدة "مطلقة" في الشكل والإجراءات أو في العقوبات المقررة لكل مخالفة تكون احتمالية الانحراف أكثر، وفي غالب الأحيان تقوم الإدارة بإصدار اللوائح دون أن تراعي المصلحة العامة و دون أن تراعي الهدف المخصص أو النتيجة غير المباشرة للوائح، فطالما لم يتحقق ذلك يكون لدينا عيب في انحراف السلطة، وسوف يتعرض الباحث من خلال هذه الإشكالية في دراسة الآراء الفقهية والأحكام المنظمة لهذه الحالات.

رابعاً : تساؤلات الدراسة

سيحاول الباحث أن يجيب عن عدة تساؤلات تثار في هذه الدراسة ومن أهمها:

- ماهي اللوائح الإدارية وخصائصها؟
- ما هي سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية؟
- ما هي سلطة الإدارة في إصدار اللوائح المستقلة؟
- ما هي القيود التي يجب على الإدارة أن تلتزم بها في إصدار اللوائح الإدارية؟
- ما هو دور الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية؟
- ما هو دور الرقابة الدستورية على سلطة الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية؟

خامساً: منهج الدراسة

سوف يعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن بين القانون الاماراتي والمصري وذلك لعرض سلطات الإدارة في إصدار اللوائح الإدارية والرقابة عليها، كما سوف تتناول الدراسة نصوص القوانين المذكورة المتعلقة بسلطة الإدارة في إصدار اللوائح الادارية والرقابة القضائية والدستورية بنوع من التفصيل والتحليل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض إن وجدت لتسليط الضوء عليها

1- دراسة أحمد على أحمد الصغيري (2006) (المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية

المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وانجلترا ومصر)⁽¹⁾
حيث أوضحت هذه الدراسة ضرورة توافر رقابة قضائية فعّالة ودائمة على أعمال الإدارة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

وأكدت على اعتبار اللوائح الادارية من أهم أساليب ووسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، وأبرز مظهر من مظاهر سلطات وامتيازات الإدارة القانونية في الدولة الحديثة ، فعن طريق وضع واتخاذ الإدارة لهذه اللوائح و القرارات الإدارية تستطيع أن تغيّر في مراكز الأفراد ، حيث تنشئ لهم حقوقاً ، أو تفرض عليهم التزامات ، وذلك دون مراعاة لإرادتهم في ذلك رفضاً أو قبولاً ، وهو ما يجسد بوضوح سلطات الإدارة الواسعة ، التي لا مثيل لها في علاقات الأفراد بعضهم البعض ، فالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية يفرض عليها إذاً احترام كافة القواعد القانونية ويلزمها بعدم الخروج على ما ورد في أحكامها ومضامينها.

2- دراسة نواف طلال فهيد العازمي (2012) (ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية

على العمل الإداري دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي)⁽²⁾
حيث هدفت الدراسة إلى بيان الآثار القانونية لتطبيق الإدارة لركن الاختصاص في إصدارها للقرارات الإدارية، وموقف القضاء الإدارية في كل من الأردن والكويت من القرارات الإدارية التي تخالف فيها الإدارية التي تخالف فيها الإدارة ركن الاختصاص من حيث الإلغاء والتعويض، وخرجت الدراسة بعدة نتائج منها أن ركن الاختصاص يمثل في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تعريف القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الأركان الرئيسية مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطاً، أو جسيماً حسب الأحوال وإن فكرة الاختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومن ثم لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز الأخرى؛ احتراماً لتوزيع الاختصاص فيما بينها بمقتضى نصوص الدستور، واوصت الدراسة المشرع الأردني

(1) أحمد علي أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وانجلترا ومصر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، 2006.

(2) نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثار القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة ما بين القانونيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، 2012.

والكويتي تناول نصوص القوانين المتعلقة بركن الاختصاص في القرار الإداري بنوع من التفصيل سعياً للوصول إلى الثغرات والغموض وأخذها بعين الاعتبار.

3- دراسة مهند قاسم زغير (2014) (السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف

العادية)⁽¹⁾

حيث هدفت الدراسة التعريف بالسلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية في نطاق القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية لذا فإن مشكلة الدراسة تمثلت في محاولة توضيح ماهية ومفهوم السلطة التقديرية والسلطة المقيدة ومبرراتهما مع بيان الأساس القانوني للصلاحيات التقديرية الممنوحة للإدارة وكذلك استعراض نطاق السلطة التقديرية للإدارة على عناصر القرار الإداري ومحاولة تحديد مفهوم الضبط الإداري وتطور أهدافه في ظل القوانين الوضعية ومناقشة الأفكار المتقدم ذكرها في ظل أحكام الشريعة الإسلامية، وظهرت الدراسة أن السلطة التقديرية للإدارة بمعناها الواسع تعني تمتعها بقدر من حرية التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونية حيث خول المشرع جهة الإدارة ملائمة إصدار القرار الإداري في ظل رقابة قضائية على مشروعية هذا القرار لا لملاءمة إصداره وبذلك تتحقق الموازنة بين عدم التضييق على الإدارة وبين حماية الحرية الفردية.

4- دراسة سيد محي الدين الزرد (2019) (الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في التشريع

اللسطيني "دراسة مقارنة بالقانون المصري والتشريع الإسلامي)⁽²⁾

وهدفت الدراسة إلى الوقوف على حدود سلطة الإدارة لإصدار الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل التغيرات التي شهدتها الأنظمة الدستورية الحديثة بصفة عامة والرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في فلسطين بصفة خاصة، وتعرض الباحث للنظم القانونية المقارنة والنظام الفلسطيني في هذا الشأن وتوصل الباحث على عدة نتائج منها أن للرقابة القضائية العديد من الضمانات التي تكفل صيانة التي تكفل صيانة مبدأ المشروعية والحفاظ على سيادة القانون ، وبدون هذه الضمانات تفقد الرقابة القضائية فاعليتها وجدوها واوصت الدراسة بعدة توصيات منها إرجاع مدة التسعين يوماً بدلاً من الستين يوماً لمن أثار الدفع بعدم دستورية قانون أو لائحة وذلك لأنها عملية ضبط منطقية توازي بين مصلحتين، مصلحة للأفراد ، حيث تحت صاحب الشأن على التفكير بتروي، وهي كذلك تحقق المصلحة

(1) مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية ، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، 2014م.

(2) سيد محي الدين الزرد، الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في التشريع الفلسطيني "دراسة مقارنة بالقانون المصري والتشريعات الإسلامية" رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة، كلية الشريعة والقانون، 2019.

العامّة كما توصي الدراسة بتشجيع التواصل المستمر بين القضاة في فلسطين مع غيرهم من القضاة في الدول المجاورة ، وذلك لكون المبادئ الدستورية ذات مضمون عالمي أي أن تفسيرها يكون في إطار ما استقوّت عليه الجماعات الدولية والضمير الإنساني والعالمي.

سابعًا: خطة البحث

المبحث التمهيدي: الإطار النظري للدراسة

الفصل الأول: سلطة الإدارة بإصدار اللوائح التنفيذية والرقابة عليها

المبحث الأول: سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية

المبحث الثاني: الرقابة على إصدار اللوائح التنفيذية

الفصل الثاني: سلطة الإدارة بإصدار اللوائح المستقلة والرقابة عليها

المبحث الأول: سلطة الإدارة بإصدار اللوائح المستقلة

المبحث الثاني: الرقابة على إصدار اللوائح المستقلة

المبحث التمهيدي الإطار النظري للدراسة

تمهيد وتقسيم:

اللوائح الإدارية هي أحد مصادر الشرعية الإدارية المكتوبة الصادرة عن الجهات الإدارية، ومهمتها تحقيق المصلحة العامة وتلبية الاحتياجات العامة، لذلك، فهي قرارات إدارية تنظيمية عامة ومجردة، وبالتالي فهي تتمتع بخصائص التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، إلا أنها من الناحية الشكلية قرارات إدارية؛ لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وهناك أشكال وأنواع عديدة من اللوائح الإدارية، فهناك لوائح إدارية تصدر في الظروف العادية، ولوائح إدارية تصدر في ظروف خاصة أو استثنائية، وسيشرح الباحث مفهوم اللوائح الإدارية، وبيان مفهوم اللوائح الإدارية من خلال مطلبين:

المطلب الأول: ماهية اللوائح الإدارية وخصائصها.

المطلب الثاني: أنواع اللوائح الإدارية.

(1) منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري -دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، الاردن، 2013م، ص23.

المطلب الأول

ماهية اللوائح الإدارية وخصائصها.

تمهيد وتقسيم:

لقد تعددت آراء الفقهاء حول مفهوم اللوائح الإدارية حيث أطلق عليها بعضهم اصطلاح القرارات التنظيمية بينما أطلق عليها البعض الآخر مفهوم الأوامر التنظيمية⁽¹⁾، في حين أنه في واقع الأمر ليس هنالك اختلاف بين هذين المصطلحين⁽²⁾، لذلك سوف اتناول دراسة مفهوم اللوائح الإدارية وخصائصها في فرعين، حيث سوف أناقش في الفرع الأول ماهية اللوائح الإدارية وفي الفرع الثاني خصائص اللوائح الإدارية.

الفرع الأول:

ماهية اللوائح الإدارية

1- التعريف اللغوي للوائح الإدارية

لَايَحَة كلمة أصلها الاسم (لَايَحَة) في صورة مفرد مؤنث وجذرها (لوح) وجذعها (لاءحة) واللايَحَة: الظاهرة. والجمع: لوائح. ويقال: نظرت إلى لوائح. واللايَحَة مجموعة من المواد توضع لتنظيم العمل في هيئة، أو في مصلحة، أو مؤسسة. والجمع: لوائح⁽³⁾.

أما اللوائح: جمع لايَحَة. اللوائح الإدارية: مجموعة القواعد التَّنْظِيمِيَّة الملزمة التي تصدرها جهة إدارية. لوائح: جمع لائح⁽⁴⁾. واللايَحَة: مستند قانوني يقدمه أحد المتخاصمين شخصياً أو بواسطة المحامي، يوضِّح فيه وجهة نظره في دعوى أو يُجيب فيه عن ادِّعاءات خصمه. واللائحة: هي قواعد تشريعية تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم تنفيذ القوانين.

(1) سلمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 4، 1976، ص 466

(2) حسن راشد جاران، الأوامر الإدارية التنظيمية، الموجز العربي لرسالة الدكتوراة، القاهرة، 1945.

(3) المعجم الوسيط، كلمة الاح، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط4، القاهرة – مصر، 2005م، ص845.

(4) أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية – فرنسي – عربي، مكتبة لبنان، بيروت – لبنان، 1978م، ص351.

واللائحة: من لاح يلوح، جمع لوائح: ظهر (ظهر بإزاء: لائحة انتلافيّة أو صيغة انتلافيّة، وهي تعني آراء أو موادّ مقبولة ومُتفق عليها لإدارة أو تنظيم عملٍ ما، وقّع الطرفان على صيغة انتلافيّة موضوعيّة مسؤولة.

ولائحة هي جمع لوائح ولوائح: صيغة المؤنث لفاعل لاح/ لاح إلى، وهي أيضاً مجموعة من الموادّ تُوضع لتنظيم العمل في هيئة أو مصلحة أو مؤسسة وتسمى لائحة تنفيذيّة، أو لوائح قانونيّة، ولائحة السّفر.

ويتحايّل على اللوائح أي يُبطل فعاليتها، وتستخدم اللائحة أيضاً كقائمة وذلك مثل قائمة، عريضة لائحة الطّعام، لوائح المرشّحين في الانتخابات، لائحة احتجاج نقابيّة، واللائحة الانتخابيّة: ورقة تقيدّ فيها أسماء الذين يترشّحون معاً في دائرة واحدة، أي يؤلفون لائحة تجابه لائحة أخرى أو أكثر. ولائحة تنفيذيّة هي مجموعة القيود والضوابط التي تحكم سير عملٍ ما⁽¹⁾.

2- التعريف الفقهي للوائح الادارية

هناك العديد من التعريفات الفقهية حول مفهوم اللوائح الإدارية، والتي تدور حول نفس المعنى، فعرفها جانب من الفقه بأنها " منح السلطة التنفيذية صلاحية وضع قواعد عامة ومجردة وموضوعية وملزمة، تسري على جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط اللازمة لتطبيق هذه القواعد"⁽²⁾.

وقد عرفها جانب آخر بأنها "هي مجموعة من القواعد القانونية التي أعطها الدستور للسلطة التنفيذية لكي تتمكن من وضع قواعد قانونية تمكنها من تنفيذ نشاطها، وهي قواعد عامة ومجردة في مواجهة المخاطبين بها"⁽³⁾.

كما تم تعريفها على أنها الوكالة الإدارية، بموجب الدستور أو السلطة القانونية، أو على أساس الضرورة، من خلال صياغة قواعد قانونية عامة ومجردة، تحقيقاً للمصلحة العامة والتنمية المستدامة للمجال المنظم، وكشف رغباته الأحادية والملزمة، وذلك من خلال هذه اللوائح، كما تتعهد الحكومة باحترام مبادئ الدستور والشرعية القانونية على الدوام، فمن حيث المبدأ، السلطة التشريعية هي الجهة التي تصدر قوانين تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة، بينما الوكالة الإدارية هي الجهة التي تنفذ القانون، كاستثناء للطلب المتزايد والسريع والمستمر على تنظيم وإدارة القانون، المرافق العامة وتلبية الاحتياجات الفردية، فيما يتعلّق بأوجه الشبه مع

(1) المعجم الوسيط، كلمة الاح، مجمع اللغة العربية، مرجع سابق، ص 845.

(2) نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، القاهرة، 2009م، ص 12.

(3) محمد شبير، القضاء الاداري في فلسطين، دار النهضة العربية للنشر، الطبعة الاولى، القاهرة، 2015م، ص 35.

التشريعات في بعض الأطر والقيود والضوابط، من أجل الاستجابة لهذه المطالب المتزايدة، وكذلك فرص مشاركة الجهات الإدارية في إصدار أنظمة مماثلة لهذه القوانين⁽¹⁾.

ومثال على تلك اللوائح: الأنظمة أو اللوائح المتعلقة بالصحة والبيئة والمرور والقبول في الجامعات من حيث توافر شروط معينة للمتقدم.

وقد عرفها جانب آخر من الفقه على أنها: عبارة عن القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر عن السلطات التنفيذية وبالرغم من أنها من الناحية الموضوعية تعتبر تشريعا، وذلك لأنها تتضمن قواعد عامة تسري على جميع المخاطبين بها إذا توافرت شروط انطباقها عليهم، إلا أنها من الناحية الشكلية تعد قرارات إدارية لأنها وفقا لهذا المعيار صادرة عن السلطة التنفيذية⁽²⁾.

ومنهم من عرفها بأنها: هي قرارات إدارية تنظيمية تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث إنها تمثل قواعد قانونية عامة ومجردة تلي القانون في سلم التدرج القانوني⁽³⁾.

ومما سبق يري الباحث أن جميع التعاريف الفقهية الواردة أعلاه تتفق على أن اللوائح الإدارية تعتبر بشكل موضوعي بمثابة تشريعات، لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة، وإذا كانت تستوفي شروطها المطبقة، فإنها تنطبق على جميع الأشياء، ولكن في الشكل تكون قرارات إدارية لأنها صادرة عن السلطات التنفيذية، والغرض من السلطة التنفيذية هو تشغيل المرافق العامة في البلاد والحفاظ على النظام العام.

الأصل أن من يصدر القانون هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية هي التي تنفذ القوانين، إلا أن المشرع الدستوري في مختلف النظم القانونية المقارنة، نظرا للحاجات المتزايدة والمتلاحقة التي تقتضي تنظيم وإدارة المرافق العامة واشباع حاجات الأفراد، اعطى الحق للسلطة التنفيذية إصدار لوائح قانونية عامة ومجردة في

(1) سامي الطوخي، مفهوم وانواع اللوائح الادارية، مقال منشور بتاريخ 25 سبتمبر 2012 بالموقع الالكتروني <http://kenanaonline.com/users/toukhy/posts/454842>، تاريخ اخر زيارة، 2021/9/20.

(2) هاني غانم، الوسيط في أصول القانون الاداري في فلسطين، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، غزة، 2016م، ص82.

(3) أمجد نعيم الاغا، القضاء الاداري في فلسطين علما وعملا، المكتبة المركزية-كتب فلسطينيات، فلسطين، غزة، 2011م، ص33.

إطار وحدود وضوابط معينة، استجابة لتلك الحاجات المتزايدة، والا قد تقضي إتاحة الفرصة للمشاركة من السلطة التنفيذية في إصدار تلك اللوائح الشبيهة بالقانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني

خصائص اللوائح الادارية

تتميز اللوائح الادارية بعدد من الخصائص والتي تتمثل في:⁽²⁾

1. التجريد والعمومية

اللوائح الإدارية تتضمن دائماً قواعد عامة تتصف بالعموم ولذا فهي تطبق على أشخاص غير معينين بذواتهم ولا يغير من طبيعة صفة العمومية في اللائحة لإمكان تحديد المخاطب بها وقت صدورها. كما أن اللوائح الإدارية تتضمن قواعد مجردة وهذا يعني أن القرار التنظيمي لا يتعلق بحالة واحدة أو واقعة واحدة وينتهي تطبيقه بل يصلح للتطبيق على جميع الحالات المماثلة التي يمكن أن تقع بحيث لا يستنفذ القرار الإداري بتطبيقه على حالة معينة أو شخص معين وإنما يبقى سارياً لتنظيم الحالات المستجدة التي تقع في المستقبل"⁽³⁾.

2. لابد من توافر أركان القرار اللائحي

أركان القرار اللائحي هي خمسة المحل وهو موضوع القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه، والسبب وهو ما يدعو الإدارة إلى إصدار القرار أي أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي توجد قبل إصدار القرار فتحرك الإدارة وتدفعها لإصداره، والغاية وهي الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار قرارها، وهي أي الغاية غير السبب أو المحل، فإذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية وصدر قرار

(1) سيد سيد محي الدين الزرد، الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الادارية في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة بالقانون المصري والشريعة الاسلامية، رسالة ماجستير في القانون، الجامعة الاسلامية - كلية الشريعة والقانون، فلسطين، غزة، 2019م، ص5.

(2) سامي الطوخى، مفهوم وانواع اللوائح الادارية، مرجع سابق.

(3) السعيد مبروك إبراهيم، الإدارة الاستراتيجية للمكتبات في ضوء اتجاهات الإدارة المعاصرة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، ط3، 2014م، ص103.

بمجازاته فإن سبب القرار هو ارتكاب المخالفة، ومحل القرار توقيع العقوبة وآثارها، أما الغاية فهي ردع الموظف وجعله عبره لغيره. والشكل: الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك بأن استلزم كتابته أو احتواءه على بيانات معينة أو مروره بإجراءات معينة قبل إصداره، بالإضافة إلى الاختصاص وهو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية الموضوعية أو الزمنية أو المكانية⁽¹⁾.

3. لا يستنفذ القرار التنظيمي غرضه على حالة واحدة، بل يبقى ساري على ما يستجد من حالات أخرى.

إن القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة أو مجردة بعكس القرار الفردي الذي ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً لفرد معين، وأنه إذا كان صحيحاً أن القرار الفردي تطبيق أو تنفيذ للقانون فإنه في الوقت ذاته مصدر لمركز قانوني فردي أو خاص متميز عن المركز القانوني العام المجرد المتولد عن القانون ومن ثم فلا يمكن أقول بأن العمل الإداري الذي يكون تطبيقاً لنص عام مقيد لا ينشئ أو يعدل مركزاً قانونياً لأن كل قرار إداري منشئ لمركز قانوني هو في الوقت ذاته تطبيق لقاعدة قانونية أعلى⁽²⁾.

4. هدف اللوائح الإدارية تحقيق الصالح العام.

يجب أن تستهدف جميع اللوائح الإدارية المصلحة العامة كغاية لها، وهذه قاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية والتي تنطبق بدون نص. وإذا كان بغير ذلك تبتعد عن المصلحة العامة ويكون اللائحة (القرار) مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويكون قابلاً للإلغاء⁽³⁾.

5. خضوع اللوائح الإدارية لمبدأ تدرج القواعد القانونية وقاعدة توازي الأشكال

تدرج القواعد القانونية تعني هذه الضمانة خضوع القواعد القانونية الأدنى للقواعد التي تعلوها مرتبة شكلاً، على مرتبة قواعد التشريع العادي وهذه الأخيرة تمثل مكانة أعلى من القواعد الصادرة من السلطة الإدارية، أما قاعدة توازي الأشكال فتعني أن يكون إلغاء أو تعديل القرار الإداري بقرار إداري آخر صادر بنفس أداة إصدار القرار الأول، وباتباع ذات إجراءات إصداره⁽⁴⁾.

(1) عاطف عبدالله المكاوي، العلوم الإدارية، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، ط1، 2012م، ص73.

(2) يس عمر يوسف، مستقبل القضاء الإداري في السودان، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، 2018م، ص312.

(3) شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة - مصر، 2018م، ص203.

(4) سعيد السيد على، امتيازات الإدارة العامة، المصرية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة - مصر، 2019م، ص135.

6. خضوع اللوائح الإدارية لرقابة القضاء الإداري

بما أن الأنظمة واللوائح هي قرارات إدارية فإن للقضاء سلطة مراقبة القرار الإداري مبرراً من كل عيب ومنها عيب المحل أو عيب الشكل أو عيب الاختصاص أو عيب السبب والغاية، ويمارس القضاء الإماراتي رقابته القضائية على أعمال الإدارة من خلال دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى التأديب، لكن قضاء الإلغاء أو دعوى الإلغاء، هو من أبرز المجالات التي طوّرها القضاء الاتحادي⁽¹⁾.

(1) عبد الوهاب عبدول، دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية، بيروت – لبنان، 2011م، ص12.

المطلب الثاني

أنواع اللوائح الإدارية

تقسيم وتمهيد:

ناقش الباحث في المطلب الاول مفهوم اللوائح الإدارية وخصائصها، وأما في هذا المطلب سوف نتحدث عن أنواع الإدارية ، وتم تقسيم اللوائح الإدارية الى قسمين رئيسيين وهما اللوائح الإدارية الصادرة في الأحوال العادية واللوائح الإداري الصادرة في ظروف خاصة أو استثنائية وسيتناول في هذا المطلب كل نوع على حدة خلال فرعين كالتالي:

الفرع الاول

أنواع اللوائح الادارية التي تصدر في الاحوال العادية

يقصد باللوائح التنفيذية اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية لتسهيل تنفيذ القانون، اما اللوائح المستقلة إذا كانت اللوائح التنفيذية لا توجد إلاّ استنادًا إلى تشريع قائم، فإن هنالك لوائح تصدرها السلطة التنفيذية من دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، ويكون مصدر مشروعية هذه الأنظمة الدستور مباشرة وليست القوانين.

أولاً: اللوائح التنفيذية

تعرف اللوائح التنفيذية بأنها تلك التي تحتوي على لوائح تفصيلية ضرورية لتنفيذ المبادئ العامة الواردة في القانون، لذلك تعتبر اللوائح التنفيذية هي النسخة الأصلية للوائح الادارية، لأن الحكمة في منح السلطة الإدارية لإصدار اللوائح تتحقق فيها، ويقتصر القانون على تحديد المبادئ العامة، كما لا يستطيع المشرع أن يفرض جميع الأجزاء واللوائح التفصيلية، أما بالنسبة للهيئة الإدارية، من حيث طبيعة وظائفها، مقرونة باتصالها المستمر وتواصلها مع الجمهور، فإنها أكثر قدرة على فهم الاجراءات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ هذه المبادئ العامة، ولهذا حرص الدستور الاماراتي على منح صلاحيات إصدار اللوائح التنفيذية للهيئات الادارية المعنية⁽¹⁾.

(1) فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، دار المعارف، القاهرة، 1975م، ص755.

وقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 60 من الدستور لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 على أن "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية، ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح"⁽¹⁾، وبناء على ذلك تعتبر سلطة إصدار اللوائح التنفيذية مستمدة من الدستور مباشرة وتمارسه السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) دون حاجة إلى إذن أو تصريح أو دعوة من المجلس الوطني الاتحادي.

وقد نصت الدساتير المصرية المتعاقبة على سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، فقد كانت المادة 37 من دستور سنة 1923 تنص على أن "الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها"، وأكتفي دستور سنة 1956 في المادة 138 منه بالنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية.. اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين"، وهو ذات النص الوارد في المادة 122 من دستور سنة 1964، وقد كفل العرف الدستوري السند اللازم لهذه السلطة في ظل دستور سنة 1958 الذي لم ينص عليها لشدة إيجازه واقتصاره على المبادئ الأساسية في نظام الحكم والإدارة"⁽²⁾، ووفقاً لنص المادة 170 من الدستور المصري المعدل 2019 (دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019 يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

ثانيًا: اللوائح المستقلة

هذه اللوائح هي لوائح قائمة بذاتها؛ هذه اللوائح هي أيضاً ضمن نطاق السلطة التنفيذية، لكنها لا تنفذ القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية، ولكنها لا تتجاوز قوانين الهيئة التشريعية وذلك أيضاً في حدود المجال الذي

(1) انظر نص المادة 60 من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971م، نشر في الجريدة الرسمية العدد 1، السنة الأولى بتاريخ 1971/12/31 وعمل به من تاريخ 1971/12/2.

(2) عمرو أحمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقاً لدستور دولة الإمارات العربية " بالمقارنة مع النظامين القانونيين الفرنسي والمصري، دورية الفكر الشرطي، مجلة شرطة الشارقة، المجلد الخامس، العدد الأول، الشارقة، الإمارات، يونيو 1996م، ص 7.

وضعه المشرع لها في الدستور، حيث تتولي هذه اللوائح تنظيم بعض الأمور التي يتطرق اليها القانون فتكاد تكون قريبة من التشريعات"⁽¹⁾، وتتمثل هذه اللوائح في لوائح الضبط الإداري واللوائح التنظيمية.

1- لوائح الضبط الإداري

تعددت المصطلحات التي يطلقها الفقه على لوائح الضبط الإداري، فقد أطلق عليها بعض الفقهاء "أنظمة الضبط"⁽²⁾، والبعض الآخر يطلق عليها مصطلح "مراسيم الضبط الإداري"⁽³⁾، وجانب آخر من الفقه يسمونها "بالضبطية العامة"⁽⁴⁾. بينما يطلق عليها جانب آخر "قرارات الضبط"⁽⁵⁾، ولكن أجمع معظم الفقهاء على أن لوائح الضبط هي تلك اللوائح التي تصدر من خلال السلطة التنفيذية بهدف حماية النظام العام بعناصره المختلفة، ويترتب عليها غالباً تقييد حريات الأفراد"⁽⁶⁾، وتعد لوائح الضبط الإداري النموذج الأمثل للتعبير عن سلطة الضبط الإداري بمعناها الحقيقي، حيث تتمكن السلطة المختصة بواسطتها من وضع قواعد عامة تفرض من خلالها مجموعة من القيود والضوابط الواردة على ممارسة الحريات العامة للأفراد بغرض حماية النظام العام"⁽⁷⁾.

وقد عرف جانب من الفقه لوائح الضبط الإداري: "بأنها تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية في شكل قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنظم أموراً لم يسبق للمشرع تنظيمها، وتتضمن فرض بعض القيود على حريات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصره المعروفة، الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة"⁽⁸⁾.

-
- (1) باسم بشناق، محاضرات في القانون الإداري، المكتبة المركزية-قاعة عامة طلاب، فلسطين، غزة، 2014م، ص85.
 - (2) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010م، ص35.
 - (3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، "نشأته - أحكامه - محدداته"، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2002م، ص49.
 - (4) عمار عوابدي، القانون الإداري "النشاط الإداري"، الجزء الثاني، د.م. ط، الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2008م، ص37.
 - (5) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2007م، ص385.
 - (6) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1985م، ص277.
 - (7) موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن عشر، يونيو 2003م، ص79.
 - (8) عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، سنة 1998م، ص129.

كما عرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي"⁽¹⁾.

بينما عرفها جانب ثالث من الفقه بأنها "مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام، ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية"⁽²⁾.

على هذا الأساس، لا تختلف لوائح الرقابة الإدارية عن التشريعات الخاصة، وتكون صادرة عن جهات إدارية وفق أحكام الدستور والقوانين بقصد حفظ النظام في المجتمع مثل لوائح المرور ولوائح الرقابة على الأسواق والأغذية.

2- اللوائح التنظيمية

تصدر اللوائح المستقلة في شكل أنظمة أو لوائح، واللوائح التنظيمية تنتمي إلى الفئة الثانية من اللوائح المستقلة، تقوم الجهات الإدارية بصياغة هذه اللوائح لغرض إنشاء وتنظيم المرافق العامة، وتنفيذ سير عمل هذه المرافق العامة للقواعد واللوائح الأساسية لتلبية احتياجات الجمهور وتلبية المصلحة العامة"⁽³⁾.

في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 تنص المادة 60/5 على منح مجلس الوزراء سلطة وضع اللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية، ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح.

أما المشرع المصري فقد تبني المبدأ التقليدي للعلاقة بين القوانين والأنظمة في الدساتير المتعاقبة، ويتضمن القانون أحكاماً للمرافق العامة، وقد أدى ذلك إلى تقليص السلطة التنفيذية والتي تعد كأصل عام من ملكة إصدار لوائح ما لم ينص عليها نص صريح في الدستور، ولذلك حرص الدستور على تحديد المجالات التي يمكن فيها التشريع بواسطة اللائحة المستقلة عن القانون، وقد تضمنت هذه المجالات اللوائح التنظيمية التي تنظم المرافق

(1) عمار عوايدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري س.أ.ق.ع.ج.م، عدد 3/4/1986م، ص762.

(2) عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2007م، ص79.

(3) أعاد علي الحمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار وائل للنشر، 1998م، ص47.

العامة، وهذا ما نصت عليه الدساتير المصرية المتعاقبة، فمنذ صدور المادة 44 من دستور 1923 إلى المادة 146 من دستور 1971 نص الدستور على أن "رئيس الجمهورية هو الذي يصدر القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، وتعد هذه المادة هي المرجع الذي صدر الأساس القانوني لهذه الأحكام،⁽¹⁾ ونصت المادة (171) من دستور المصري لسنة 2019 على أن (يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء. ونصت المادة (172) على أن (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء).

الفرع الثاني

أنواع اللوائح الإدارية التي تصدر في الأحوال الاستثنائية

تواجه السلطة الإدارية بعض الظروف الخاصة التي تجبرها على إصدار لوائح أو قرارات نافذة قانوناً للتعامل مع هذه الحالات، ويترتب على الأحوال الاستثنائية مشروعية الاجراءات الادارية المتخذة في ظلها ويرجع سبب اعطائها صفة المشروعية لأنها اتخذت نتيجة ظروف طارئة الهدف منها حماية النظام العام واستمرار سير المرافق العامة في الدولة ، ففي ظل هذه الظروف يتم استبدال المشروعية العادية بالمشروعية الاستثنائية التي تعطي السلطة الادارية في الدولة اختصاصات واسعة لم يوردها القانون"⁽²⁾، ومن هذه اللوائح لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، وسوف يتناول الباحث كل منهم على النحو التالي:

(1) انظر نص المادة (44) من الدستور المصري لعام 1923، نص المادة 144 من الدستور المصري لعام 1971م.
(2) محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لاعمال الإدارة: المجلد 1، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، 1961م، ص70.

أولاً: لوائح الضرورة

تلتزم الجهات الإدارية بإصدار أنظمة فعالة قانوناً في ظل ظروف خاصة، وتتبع فعالية إصدارها لهذه اللوائح من القانون الأساسي الذي يخولها القيام بذلك، من أجل حماية البلاد واستمرارية المرافق العامة والمخاطر غير المتوقعة، قد تكون هذه الاخطار طبيعية على سبيل المثال، قد تكون الزلازل والفيضانات والبراكين، وقد تكون من صنع الإنسان، مثل الحروب مع البلدان الأخرى، أو التمرد المسلح أو الثورات، ووفقاً للدستور المصري تقوم السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح بدون انعقاد المجلس التشريعي، ولكن يتم عرض هذه التشريعات على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها، فإن أقرها استمدت قوة القانون، وإن لم يقرها المجلس التشريعي أصبحت خالية من قوة القانون⁽¹⁾.

يعرّف بعض الفقهاء اللوائح اللازمة على أنها "أنظمة تصدرها السلطة الإدارية بسبب غياب البرلمان عندما تحتاج البلاد إلى تشريع خاص يلبي ظروفًا خاصة"⁽²⁾.

يعرّفها آخرون على أنها "عندما تكون الدولة في وضع لا يمكنها فيه مواجهة مخاطر معينة، بغض النظر عما إذا كان المصدر داخلياً أو خارجياً، ما لم يتم التضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن التغلب عليها في ظل الظروف العادية، ستكون هناك حالة طوارئ"⁽³⁾.

تشير نظرية الضرورة في الدستور إلى إعادة توزيع الصلاحيات التي حددها الدستور في حالة الأخطار الجسيمة والتهديدات لأي حقوق دستورية للمصلحة العامة الأساسية، وهو ما يعود بالفائدة على السلطات الإدارية⁴.

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: وسائل تنفيذ النشاط الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، 2012م، ص49.
(2) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية: دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والاوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982م، ص 66.
(3) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، 2005م، ص17.

(4) Khalil, Asem, حالة الضرورة من منظور دستوري مقارن (State of Necessity from the Perspective of Comparative Constitutional Law) (November 4, 2018). Asem Khalil. 'State of Necessity', The Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2018. , Birzeit's Working Papers Series in Legal Studies (10/2018), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3278235> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3278235>

بالإضافة إلى ذلك، لا تعتبر هذه النظرية خروجاً عن مبدأ الشرعية، بل امتداداً لنطاقها ونطاقها، لأنها وجدت أصلها القانوني في الدستور المقنن، وهذا التقنين الدستوري يعني أنها تتحكم في جميع الدساتير الأخرى.

وفقاً للدستور المصري المادة (156) في حالات الطوارئ التي لا يمكن تأخيرها، سيضطر رئيس الوكالة التنفيذية إلى إصدار قوانين مؤقتة أو قرارات قانونية لظروف خاصة والتعامل معها بشكل سريع وكامل، بشرط ان يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها. يوافق مجلس الإدارة أو يعدل أو يرفض، فإن لم تعرض أو عرضت ورفضها المجلس التشريعي زال مالها من قوة القانون بأثر فوري وليس بأثر رجعي، لأنها تكون قد رتبت آثارها عند صدورها؛ أي عند إعلان حالة الضرورة، ولا يمكن إزالة ما رتبته من آثار عند انتهاء حالة الضرورة⁽¹⁾.

ولكن لا يخول للسلطة التنفيذية أن تقدر حالة الضرورة من تلقاء نفسها أو من خلال سلطتها التقديرية، لكي تتخلص من مبدأ المشروعية، فهناك اشتراطات يجب توافرها وقد نص عليها المشرع الاماراتي في القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 2009 بشأن الاحكام العرفية، وحتى تكون أعمال الإدارة مشروعة "يجوز إعلان الأحكام العرفية في أحوال الضرورة الآتية:

1. تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو عدوان مسلح عليها أو عند قيام حالة تهدد بوقوعهما أو عند احتلال جزء من أراضيها.
2. وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج ويكون من المحتمل أن يمتد هذا الاضطراب إلى داخل الدولة أو أن يؤثر في أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً.
3. وقوع كوارث عامة أو انتشار وباء.
4. الرغبة في تأمين سلامة القوات المسلحة للدولة وضمان تمويلها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة⁽²⁾.

وعليه يجب على الإدارة أن تتخذ من التدابير والاجراءات ما هو ضروري فقط لمواجهة الظروف الاستثنائية للمحافظة على النظام العام⁽³⁾، والا تضحي بالمصالح الفردية من أجل اشباع المصالح العامة الا بالقدر المناسب

(1) انظر في هذا هاني عائم والدكتور أنور الشاعر في مؤلفهم الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2019م، ص 128.

(2) المادة 2 – القانون الاتحادي رقم 11 لسنة 2009 بشأن الاحكام العرفية.

(3) رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، الرباط: جامعة عين شمس، 2005م، ص 31.

لإشباع حاجه الضرورة فقط"⁽¹⁾، وتعتمد الي الابتعاد عن الاجراءات التعسفية التي من شأنها أن تحدد الحريات وتمس بالحقوق الفردية.

ثانيًا: اللوائح التفويضية

يعد هذا النوع من اللوائح فعالة قانوناً تصدرها السلطات الإدارية لتنظيم بعض القضايا التي لا يتم التعامل معها إلا من خلال التشريع والمصرح بها بشكل خاص من قبل السلطات التشريعية، وهذه اللوائح التي لها قوة القانون تصدر والمجلس التشريعي منعقد وليست كلوائح الضرورة، ومن هنا تزداد خطورتها لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها بنفسها وتنازلها عن جزء من هذا الاختصاصات للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات يعد تنح لا يتفق مع مبدأ فصل السلطات"⁽²⁾.

وقد حددت المادة (115) من الدستور الإماراتي لسنة 1971م شروطها في الآتي:⁽³⁾

أ- السلطة المختصة بإصدارها: حددها الدستور في رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز ممارستها من أيهما منفردا.

ب- تحديد مدة التفويض: حددها الدستور في مدة غياب المجلس الأعلى للاتحاد ولا يكون التفويض جائزا إلا في خلال هذه الفترة وإلا كان باطلا (وهذه الفترة تقترب من الأربعة أشهر).

ت- تحديد الموضوعات التي يرد عليها التفويض: فسرت المادة (115) من الدستور التفويض في إصدار المراسيم على المسائل التي يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها ومن ثم لا يجوز التفويض بالمسائل التي تدخل في اختصاص بسيط في المجلس الأعلى للاتحاد (مثل: قبول انضمام عضو جديد في الاتحاد إعلان الحرب الدفاعية، انتخاب رئيس الدولة: تعيين رئيس مجلس الوزراء.... الخ.

ث- والمجالات التي يحظر فيها التفويض هي: (المجالات التي لا يجوز التفويض فيها):

(1) علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1. عمان، 2008م، ص106.
(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة 1991م، ص472-503.
(3) انظر نص المادة 115 من دستور دولة الامارات العربية المتحدة، مرجع سابق.

- إعلان الحرب الدفاعية.
- إعلان الأحكام العرفية ورفعها
- المسائل المتعلقة بالانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية
- تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا.

أما عن الدستور المصري الحالي فتتمتع السلطة التنفيذية بالحق في التشريع عن طريق إصدار القرارات الجمهورية المتمتعة بقوة القوانين من أجل اتخاذ اجراءات لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي أو في فترة حله، إذا كان ذلك ضروريا لمواجهة مقتضيات الضرورة والاستعجال، اذ تنص المادة 156 من الدستور المصري على انه “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 قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بآثر 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، المادة 157 لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور، وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها”(1).

كما يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرارات بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأي اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر”(2).

(1) الدستور المصري المعدل 2019، دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019، تاريخ صدور قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019 بإعلان موافقة الشعب على التعديلات الدستورية في الاستفتاء.

(2) اجازت الدساتير المصرية المتعاقبة منذ تعتور 1923 لوائح الضرورة. فنصت عليها المادة 41 من دستور 1923 فيما يتعلق بما قد يحدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، وكانت تسي اللوائح في ظل هذا الدستور بالمراسيم بقوانين. كما نصت عليها المادة

الفصل الأول

سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية والرقابة عليها

تمهيد وتقسيم:

يعد إصدار اللوائح التنفيذية أمر ضروري لسلطة الإدارة لأنه من المستحيل تنظيم الإدارة تفصيلاً بقواعد القانون، والمشرع لا يكون على صواب إذا حاول مواجهة كل المواقف مقدماً، وإنما يجب عليه أن يخول الإدارة القدرة على التدخل عندما يكون ذلك ضرورياً، والقضاء لا يمكن أن ينتقص من حق الإدارة ولا أن يسلب سلطاتها لقدرتها وإمكاناتها في اختيار الحلول بوسائل قد تغيب عن القاضي لبعده عن إجراءات الحياة الإدارية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية ليست خطيرة في ذاتها، وإنما يكمن الخطر في الممارسات الخاطئة التي يمكن أن ترتكب بمقتضيات العمل وضرورات الحياة الإدارية، وتعدد واختلاف مجالاتها وأنشطتها، وتداخل موضوعاتها يقتضي بالضرورة ترك مجالاً لإصدار اللوائح التنفيذية للإدارة طالما كانت أعمالها مشروعة وفي سياق المصلحة العامة.

علاوة على أن واجبات السلطة التنفيذية تزايد باستمرار بتطور خدمات الدولة وتعدد وتنشعب مجالاتها وأنشطتها، مما يستوجب معه ضرورة مواجهة الإدارة للظروف المتغيرة والمواقف غير المتوقعة والاستفادة من الخبرات الإدارية والتجارب السابقة في إدارة المرافق العامة، مما يجعل تنظيم نشاط الإدارة تفصيلاً بقواعد القانون أمراً يكاد يكون مستحيلاً ولا يمكن قبوله، ولقد جاءت أحكام القرآن الكريم مجملة، ولم تعرض تفاصيل لكثير من المسائل المتغيرة مع تغير الزمان والمكان، ذلك لأنها شريعة خالدة ودستور متجدد يتجدد مع مصالح الناس وتصلح للتطبيق في كل زمان ومكان⁽¹⁾.

وسوف يتناول الباحث مضمون هذا الفصل من خلال مبحثين على النحو التالي:

- المبحث الأول: سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية.
- المبحث الثاني: الرقابة على إصدار اللوائح التنفيذية.

(1) محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الادارية، مطبعة عاطف، القاهرة، 1974، ص 180.

المبحث الاول

سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

ليس من المصلحة العامة أن تكون السلطة الإدارية آلة صماء تنفذ تلقائياً أوامر الهيئة التشريعية، وتعالج دائماً النصوص المقيدة دون ترك درجة معينة من السلطة التقديرية في أداء واجباتها، وهو ما لا يصب في المصلحة العامة، وفي نفس الوقت تحرمهم من حقهم في اختيار ما يعتقدون أنه مناسب لتحقيق المصالح والأهداف العامة، وسيكون لذلك تأثير سلبي على إبداع ومبادرة السلطات الادارية، مما يضر بالمصالح العامة⁽¹⁾، كما تساعد فكرة منح السلطة الإدارية على إدخال فكرة العدالة والمساواة عند تطبيق القواعد القانونية، لأنه عندما يضع القانون قواعد قانونية، فإنه يفرض مبادئ عامة لحل سلسلة من المشاكل، المشكلة متشابهة، ولكنها ليست متشابهة تماماً، فهي تختلف اعتماداً على الموقف، وبعد ذلك وفقاً لتقدير الإدارة، يمكن النظر في حالة كل حالة على حدة، ويمكن تقييم هذه الحالات وعوامل الاعتبار لكل حالة، وهذا يفيد في إصدار القرارات الإدارية لتحقيق العدالة التي قد لا تكون ممكنة عند صياغة قواعد عامة مجردة⁽²⁾.

ومن ثم فإنه لضمان حسن سير العمل في الأجهزة الحكومية، يلزمها نوعين من السلطة: السلطة المقيدة والسلطة التقديرية والتي تتمثل في اللوائح التنفيذية، ولا يمكن الاقتصار على أحدهما، لأن لكل منهما مزاياه ومبرراته، لكن هذه اللوائح لا تعني بحال السلطة المطلقة، وإنما حدد لها القضاء الإداري مجالاتها، وقام بتقنين ضوابط لها والتي يفترض ألا تتجاوزها، وهذا ما يناقشه الباحث في هذا المبحث من خلال تقسيمه الى مطلبين كالتالي:

• المطلب الاول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية.

• المطلب الثاني: الضوابط الدستورية.

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 592.

(2) يوسف حسين البشير، حتمية السلطة التقديرية، 1994م، من خلال الرابط التالي -5-2010

http://sjsudan.org/showers17، تاريخ آخر زيارة 2021/11/26.

المطلب الاول

السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

يقصد باللوائح التنفيذية بأنها "لوائح تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون ما، حتى يوضع هذا القانون موضع التنفيذ الفعلي، حيث يكون هذا التنفيذ متعذراً أو ربما خاطئاً بدون تلك اللوائح"⁽¹⁾. وتتميز القرارات التنفيذية بالعديد من الخصائص التي تنفرد بها عن غيرها من القرارات بالإضافة إلى الخصائص العامة التي تشترك فيها مع الأنواع الأخرى من القرارات التنظيمية من حيث عموميتها، وتجريدها وصدورها عن جهة إدارية، ولعل أهم ما تتميز به اللوائح التنفيذية في تعدد القرارات التنفيذية مكمل لقواعد القانون وامتداد لوجوده، وهي قواعد فرعية تأتي مرافقة للقواعد الأصلية التي يشتمل عليها القانون، والقرارات التنفيذية عمل إداري مكمل للعمل التشريعي ليس مجرد عمل يوضع لتنفيذ القانون، أي أن القرارات التنظيمية عبارة عن قواعد عامة مجردة توضع بهدف تجنب إيراد التفاصيل الصغيرة في التشريعات، وبالتالي فإنها لا تقوم فقط بتنفيذ القانون، إنما تقوم بتكملة القانون بما تضعه من أحكام"⁽²⁾، وهي تفسر القانون وتبين حالات انطباقه وشروطه، كما تتميز القرارات التنفيذية بعموميتها، أي أنها لا تتصل بموضوع، ولا تنقيد بظروف أو بزمان محددين بل إنها تصدر تنفيذاً للقانون الذي قد يتناول بالتنظيم كافة جوانب الحياة دون تحديد، فهي تنظم كافة الموضوعات التي نظمها القانون فكل ما ينص عليه المشرع بالتنظيم تطاله سلطة الإدارة التنفيذية بإبراز تفصيلاته، وسوف يتناول الباحث مضمون هذا المطلب من خلال فرعين كالتالي:

- الفرع الاول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة
- الفرع الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر

(1) عبد اللطيف بن عبد الله الخرجي، التنظيم القانوني للمحاماة في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض – المملكة العربية السعودية، 2013م، ص139.

(2) سعيد السيد على، امتيازات الإدارة العامة، مرجع سابق، ص172.

الفرع الأول

السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة

بالنظر إلى نص الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، يتضح أن السلطة المختصة بدولة الإمارات العربية المتحدة بإصدار اللوائح التنفيذية هو مجلس الوزراء الاتحادي.

يعتبر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة مجلس الوزراء هيئة تنفيذية تمارس السلطة تحت إشراف ورقابة المجلس الأعلى وفق المادة (60) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة⁽¹⁾ يتألف مجلس الوزراء الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة من الآتي:

1. رئيس مجلس الوزراء.
2. نائبان لرئيس مجلس الوزراء.
3. أعضاء مجلس الوزراء،
4. الأمانة العامة لمجلس الوزراء⁽²⁾.

وفي السياق ذاته، يري جانب من الفقه أن مجلس الوزراء الاتحادي يعتبر سلطة تنفيذية حقيقية، وليس مجرد هيئة تنفيذية، على الرغم من نص المادة (60) من الدستور، والحجة المؤيدة لهذا الرأي هو أن المجلس بالإضافة إلى ممارسة السلطة الإدارية، فإنه يمارس أيضاً سلطات سياسية أخرى بصفته هيئة تنفيذية وتتجسد هذه القوة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، والتصديق على المعاهدات، والموافقة على إعلان الأحكام العرفية أو حالة الحرب الدفاعية⁽³⁾.

(1) انظر نص المادة (60) من الدستور الاماراتي، مرجع سابق.

(2) البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلس الوزراء، تاريخ اخر زيارة 2021/9/2، من خلال الموقع الالكتروني: <https://government.ae/about-the-uae/the-uae-government/the-uae-cabinet>

(3) وليد محمد يوسف، الاتحاد الفيدرالي، دراسة مقارنة بين الإمارات العربية المتحدة والهند، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، 2014، ص67.

يعين رئيس الدولة رئيس الوزراء بعد موافقة المجلس الأعلى الاتحادي، ويقبل استقالته ويعزله من منصبه⁽¹⁾. يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة المجلس، ويعقد اجتماعاتها ويديرها، ويتابع أعمال الوزراء، ويشرف على تنسيق العمل بين جميع الأجهزة التنفيذية الاتحادية، ويحدد نطاق اختصاصاتها⁽²⁾.

وبصفته الهيئة التنفيذية للاتحاد، يتولى مجلس الوزراء جميع الشؤون الداخلية والخارجية في نطاق السلطة الاتحادية تحت أعلى إشراف من الرئيس الاتحادي والمجلس الأعلى وفقاً لهذا الدستور والقوانين الاتحادية.

وتقضي المادة (60) من الدستور بأن يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب الدستور والقوانين الاتحادية. على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: وضع اللوائح التنفيذية للقوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة في حدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية. ويجوز بنص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير المختص أو أية جهة إدارية أخرى بإصدار بعض هذه اللوائح⁽³⁾، ووفقاً لهذا النص فإن السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة هي مجلس الوزراء الاتحادي.

الفرع الثاني

السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر

أشارت المادة 170 من الدستور الجديد (المعدل) والتي تقضى بأن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"⁽⁴⁾.

(1) سام سليمان دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية: دراسة النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، 2014، ط1، ص 251.

(2) انظر نص المادة 59 من الدستور الإماراتي.

(3) دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، مرجع سابق.

(4) الدستور المصري المعدل 2019م،

فالأصل أن كل أعمال التشريع تعتبر من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، فإذا وضعت هذه السلطة تشريعا متعلقا بموضوع معين، كان يجب أن تضمنه جميع القواعد التفصيلية التي تنظم طريقة تنفيذه، وأن توالى هذه القواعد بالتعديل والتحويل فيها على ضوء ما ينكشف للسلطة التنفيذية عند تطبيق التشريع.

ولوحظ أن تنظيم التشريع يقتضي الإحاطة بجميع الظروف المتباينة التي يراد تطبيقه فيها والدخول في تفاصيل دقيقة ويصطدم بصعوبات عملية لا تتضح إلا للسلطة التنفيذية عند التطبيق، ويستحيل على السلطة التشريعية أن تحيط بكل ذلك سلفا، لتنظيمه في التشريع ذاته، ولذلك عهد المشرع إلى السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح التنفيذية⁽¹⁾.

وهذه اللوائح التنفيذية تعتبر من الناحية الموضوعية تشريعات فرعية، وإن كانت من الناحية الشكلية تعتبر أعمال إدارة عامة لصدورها من رئيس مجلس الوزراء وهو من أعضاء السلطة التنفيذية.

ويتضح من النص المذكور أن إصدار هذه اللوائح هو أساسا من اختصاص رئيس مجلس الوزراء، وله تفويض غيره في إصدارها، كأن يفوض الوزير المختص في إصدار اللائحة، وقد يعين القانون الشخص المختص بإصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه وغالبا ما يكون هو الوزير الذي يقع في اختصاص وزارته موضوع القانون المطلوب تنفيذه، ومن أمثلة ذلك ما تنص عليه المادة 87 من القانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر من أن: "يصدر وزير الإسكان والتعمير اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به"⁽²⁾.

وأيا كانت السلطة التي تضع اللوائح التنفيذية فإنها يجب عليها أن تتقيد في وضعها بما يقضي به التشريع الرئيسي، فلا يجوز لها أن تضع من القواعد التنفيذية ما يتعارض مع قواعد التشريع الرئيسي ولا ما يعطله أو يعدله أو يعفى أحدا من تنفيذه، لأنها إن فعلت تخرج بذلك عن حدودها وتكون قراراتها باطلة لا يعمل بها.

وكذلك فيما يتعلق بالسلطات الإدارية المختلفة فيما تصدره من لوائح أو قرارات تنفيذية، فإن السلطة الأدنى لا يجوز لها أن تعدل فيما تصدره من قرارات ما تكون السلطة الأعلى قد وضعتها.

(1) محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد: المجلد الأول، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، ص 43 وما بعدها.

(2) القانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - مصر.

كما لا يجوز لللائحة التنفيذية عن طريق تفسير بعض الأحكام التي اشتمل عليها القانون أن تعتمد إلى تحويل أو تحريف مضمونها وإضافة أحكام جديدة لها، فمثل هذه الإضافة لا يجوز أن تكون إلا بقانون، وإذا عمدت السلطة التنفيذية، وهي تضع اللائحة إلى مثل هذا، فإنها تكون قد تعدت النطاق المرسوم لها وتجاوزت اختصاصها، واعتدت على اختصاص السلطة التشريعية ويمكن الطعن عليها بعدم المشروعية"⁽¹⁾.

ويملك القضاء إذا تبين له أن اللائحة التنفيذية قد تضمنت حكما مخالفا للقانون الصادرة تنفيذا له، أن يتمتع عن تطبيق اللائحة ويطبق النص القانوني طبقا لمبدأ تدرج التشريعات، ولضمان عدم خروج اللائحة التنفيذية على القانون تنص المادة 63 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة على أنه: "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات"، كما تنص المادة 64 على أن: "تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة"⁽²⁾.

(1) محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد: المجلد الأول، مرجع سابق، ص45.

(2) القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري.

المطلب الثاني

الضوابط الدستورية

تمهيد و تقسيم:

يعود وصف هذه الضوابط بصفة الخصوصية لقصورها على تنظيم العلاقة بين اللائحة والقانون المنفذة له دون سواه، إذ تفضي إلى التزام اللائحة بعدم خروجها عن أحكام القانون الذي صدرت تنفيذاً له، وإذا ما بحثنا عن موقف المشرع التأسيسي من هذه الضوابط سنجد أنَّ المشرع الدستوري في فرنسا لم يُصرِّح بهذه الضوابط، حيث اكتفى بالنص على سلطة الوزير الأول بإصدار اللوائح التنفيذية كجزء من مهامه المتعلقة بتنفيذ القوانين⁽¹⁾، في حين ذكرها المشرع التأسيسي في مصر صراحة، وذلك بنصه على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها،..." .

فصياغة هذا النص تدل على وجود ضوابط دستورية خاصة وضعها المشرع الدستوري مباشرة وألزم سلطة الإدارة بوجوب التقيد بها، إذ تتمثل هذه الضوابط بأن لا تتضمن اللائحة التنفيذية أي نص فيه تعديل للقانون الذي صدرت لتنفيذه أو تعطيله أو الاعفاء من تنفيذه، حيث يتضح مما تقدم أنَّ الضوابط الدستورية الخاصة تُمثل قيوداً على سلطة الإدارة أثناء ممارستها لوظيفتها التنفيذية المتمثلة بإعداد اللائحة، وبالتالي يجب على سلطة الإدارة أن تلتزم بهذه الضوابط وإن تنقيد بها سواء نص عليها الدستور أو لا، ويبدو واضحاً مما أورده المشرع التأسيسي في مصر أن هناك ثلاثة ضوابط خاصة تحكم عمل سلطة الإدارة أثناء إعداد اللائحة التنفيذية، وتتمثل هذه الضوابط في أن لا تنطوي اللائحة على ما فيه تعديل للقانون أو تعطيلاً له أو إعفاء من تنفيذه، ونظراً لتضمن التعديل معنى مغاير لما يتضمنه التعطيل والإعفاء، لذا سنفرد الفرع الأول لتوضيح ضابط عدم تعديل القانون، فيما سنخرج في الفرع الثاني على ضابط عدم إعاقة تنفيذ القانون، والذي يضم الالتزام بعدم تعطيل القانون وعدم الإعفاء من تنفيذه؛ وذلك بسبب تشابههما في الأثر المترتب على كل منهما، إذ يتفقان في إنهما يؤديان إلى الحيلولة دون إعمال القانون وإعاقة تنفيذ أحكامه كلياً أو جزئياً وبصورة دائمة أو مؤقتة.

(1) تنص المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المُعدَّل على أن يدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة... ويتكفل بضمان تنفيذ القوانين. وبمقتضى أحكام المادة ١٣، سيكون لديه صلاحية من اللوائح.....

الفرع الأول

ضابط عدم تعديل القانون

يتوجب على من يمارس السلطة الادارة التنفيذية أن يتقيد بمبدأ تبعية اللائحة للقانون؛ لأنها ادنى منه درجة؛ وبالتالي يجب أن لا تخالف اللائحة قانونها الذي صدرت لتنفيذه؛ باعتبارها تستمد منه قوتها وصحتها فإن خالفته غدت باطلة⁽¹⁾، ومن أوجه هذه المخالفة تعديل اللائحة للقانون، حيث يُعرف التعديل - بشكل عام - بأنه الأحكام التي تلغي أو تستبدل أو تضيف في محتويات التشريع الأصلي، فيستفاد من هذا التعريف أن المخالفة بطريق التعديل إما أن تكون بالإلغاء، أو بالإضافة، وهذا ما سنفصله فيما يلي:

أولاً: تعديل القانون بطريق الإلغاء

نعني بتعديل القانون بطريق الإلغاء؛ أن تُعدّل سلطة الادارة القانون الذي صدرت لتنفيذه، وذلك بأن تلغي نصاً من نصوصه، أو تحذف حكمة من أحكامه والإلغاء اللائحة للنص القانوني إما أن يكون صريحاً كالنص صراحة على عدم تطلب شروط استلزمها القانون كإلغاء شرط الترخيص اللازم قانوناً لممارسة حق أو حرية معينة، أو أن يكون ضمناً؛ وذلك بأن تأتي اللائحة لتفصل ذات ما نظمها المشرع، ولكن بشكل مخالف له كان تتطلب لشغل وظيفة ما توافر خبرة لمدة أقل مما يستوجبها النص القانوني، أو أن يكون المؤهل الجامعي غير المقنضي قانوناً⁽²⁾، ويكاد يُجمع الفقه الإداري على عدم مشروعية هذه اللوائح لسببين: أولهما مخالفة مثل هذه اللوائح لمنطق التبعية بين القانون واللائحة، وخروجه على مبدأ التدرج التشريعي بما يستجوبانه من عدم مخالفة اللائحة للقانون؛ إذ تأتي اللوائح في مرتبة أدنى من القانون في سلم التدرج التشريعي؛ وهذا يفضي إلى لزوم أن لا تخالفه باعتبارها تستمد منه قوتها وصحتها فإن خالفته غدت باطلة ومن أوجه هذه المخالفة، المخالفة بطريق التعديل بالإلغاء⁽³⁾، وبالتالي يجب أن لا تتضمن اللائحة ما يعدل أو يلغي أحكام القانون. وثانيهما إن إلغاء اللائحة لأحكام القانون يؤدي إلى خروج سلطة الادارة عن غاية وظيفتها التنفيذية؛ إذ تنحصر أهداف هذه

(1) حسن كيره، الموجز في المدخل للقانون، ط ٢، منشأة المعارف، الاسكندرية: ص ١٣٩

(2) جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٤.

(3) مازن ليلو راضي أصول القضاء الإداري، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر، الديوانية - العراق، ٢٠١٦، ص ٣

الوظيفة بتنفيذ القانون، وبالتالي فإنه ليس من مقتضى هذه المهمة إلغاء نص أو حذف حكم؛ لأنَّ الإلغاء ليس مثلاً للتنفيذ ولا هو مقتضى من مقتضياته، ولذا فإنَّ وظيفة اللائحة تتوقف عند تفصيل أحكام القانون، أو إيضاح قواعده؛ فإذا ما تضمنت اللائحة التنفيذية نصاً يؤدي إلى إلغاء حكماً من أحكام القانون عدَّ ذلك تجاوزاً للوظيفة التنفيذية، تحت سمع ولا يشفع لسلطة الإدارة لإلغاء النص القانوني تذرعهما بأن ضرورة الحال التي هي ألمس على تقديرها تستدعي هذه المغايرة بين اللائحة والقانون؛ لا سيما وأن اللائحة تكون أكثر مواكبة لمقتضى الحال من القانون باعتبارها لاحقة على صدوره زمانياً؛ لأن مراعاة الاعتبارات العملية أو الظرفية لا تكون على حساب الأصول الدستورية واحترام مقتضيات التدرج التي تتأسس عليها صحة اللائحة وتستمد منها مشروعيتها وهي تظل في فلك القانون ولا تخرج عن مداره التزاماً بأحكامه؛ هذا إلى أنه لو أجاز الخروج على القانون بدعوى اعتبارات الواقع لأفضى ذلك إلى خرق كل النصوص القانونية ومراى الدستور⁽¹⁾.

يتوجب إذن على سلطة الإدارة أن تحترم القانون نصاً وروحاً وذلك بالتزامها فيما تضعه من لوائح بالغرض الذي تتوخاه من إصدارها والمتمثل بتنفيذ القانون وتسهيل تطبيقه، وقد يثار تساؤل هنا؛ مفاده إذا كان التعديل إلغاء غير جائز بمدعاة خروجه على إرادة المشرع واعتباره غصباً للسلطة؛ فهل يمكن للمشرع أن يرخص به لسلطة الإدارة؟ الحقيقة أنَّ هذا الافتراض غير جائز قطعاً؛ بل أنه مما يعارض الدستور صراحة لسببين؛ الأول أن الدستور لم يجعل للمشرع العادي من سلطة في تنظيم الوظيفة اللائحية التنفيذية؛ كون الدستور قد نظمها مباشرة في صلب الوثيقة الدستورية؛ فأن تجاوز المشرع ذلك ورخص للسلطة اللائحية أن تلغي نصاً من نصوص القانون، فإنما يكون قد تعدى اختصاصه الدستوري؛ مما يعيب ما رخص به بعدم الدستورية. والآخر أن الدستور قد قصر وظيفة سلطة الإدارة على أن تتضمن اللائحة ما يلزم لتنفيذ القانون، ولم يبيح لها أن تقتطف تعديلاً للقانون، أيا كان شكله؛ فلو أراد المشرع التأسيسي أن يأذن لها بمثل ذلك لأورده بنص صريح، لكنه لم يفعل؛ بل أن النصوص الدستورية في فرنسا ومصر تشير إلى حصر مهمة اللائحة التنفيذية بأن تتضمن ما يلزم لتنفيذ القانون فحسب؛ مما يدل على حظره للتعديل بكل إشكاله ومن أخصها الإلغاء فأن أجاز المشرع بعد ما حظره الدستور، فإنما يكون قد للسلطة اللائحية بمخالفة الدستور، وأجاز لها الخروج على مقتضيات وظيفتها التنفيذية المحددة دستورية بما يوقعه في إطار المخالفة الدستورية.

(1) محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية لوظيفة اللائحة التنفيذية، مصدر سابق ص ٦٥.

ثانيا: تعديل القانون بطريق الإضافة

أختلف الفقهاء حول مدى جواز أن تضيف اللائحة التنفيذية أحكاماً جديدة للقانون، لتعويض ما به من نقص أو قصور، وهذا الخلاف يرجع إلى تباين رؤية كل منهم لدور اللائحة التنفيذية في علاقتها بالقانون، وتباين تفسيرهم لمدلول التنفيذ؛ إذ يتعين تحديد معنى التنفيذ ومن ثم تعيين حدوده؛ أي الأمور التي تدخل في مدلول التنفيذ، وفيما إذا كان مدلول التنفيذ يقتصر على مجرد إيراد الأحكام التفصيلية للمبادئ العامة المقررة في القانون أم إنه يتعدى ذلك ليشمل إضافة قواعد جديدة إلى الأحكام الأصلية الواردة في صلب القانون. ويمكن اجمال الآراء التي قيلت في هذه المسألة بالآتي: أولاً - الاتجاه المؤيد للإضافة: ذهب اتجاه من الفقه إلى التفسير الواسع لمدلول تنفيذ القوانين⁽¹⁾؛ فيدعم أنصاره مذهبهم برؤيتهم الواسعة لمفهوم التنفيذ كوظيفة تضطلع بها اللائحة التنفيذية؛ على أساس أن الإدارة التنفيذية لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون، وإنما تملك الإدارة أن تضمن لوائحها التنفيذية كل مبدأ توجد نواته في القانون، وكل ما يتطلبه الجانب الآخر من مهمتها المتمثل في الملائمة بين أحكام القانون والاعتبارات العملية؛ الأمر الذي قد يقتضي إضافة قواعد وأحكام جديدة إلى القانون، حتى وإن كانت العلاقة التي تربطها بنصوص القانون ضعيفة أو غير مباشرة؛ فيكفي أن تتفق تلك القواعد والأحكام صراحة أو ضمناً مع أهداف المشرع، ولقد عكست رؤية أصحاب هذا الاتجاه للتنفيذ تصورهم لللائحة؛ إذ لم ينظروا إليها باعتبارها مجرد أداة تدنو القانون فحسب، وإنما نظروا إليها باعتبارها وسيلة لها وظيفة كفلها الدستور؛ هي ضمان تنفيذ القانون، وهذه الوظيفة لا يمكن تأديتها بمجرد قيام اللائحة بوضع التفاصيل اللازمة للتنفيذ، وإنما قد تستلزم بعض القواعد التي تكون ضرورية لتطبيق القانون، وتجعله أكثر استجابة للتطور الآني للوقائع التي ينظمها⁽²⁾، أن معنى تنفيذ القانون، وما يعكسه من دور لسلطة الإدارة في إكماله والإضافة إليه، لا يعني أن سلطتها في هذا الشأن مطلقة؛ وإنما هي سلطة مقيدة بقيدتين؛ الأولى غائي وموداه أن الإضافة يجب أن تكون ضرورية ولازمة لتنفيذ القانون؛ فمن غير المعقول أن يعهد الدستور إلى غير سلطة الإدارة بمهمة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون، ثم نحظر عليها أن تضيف من الأحكام ما يستلزمه هذا التنفيذ؛ فوظيفة الإدارة لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون.

(1) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٥٧ ص ٤٤٩.

(2) محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية لوظيفة اللائحة التنفيذية، مصدر سابق ص ٦٨ ينظر: ٢

الفرع الثاني

عدم إعاقة تنفيذ القانون

إنَّ مبدأ التبعية بما يتضمنه من سمو القواعد القانونية على القواعد اللائحية، وخضوع الأخيرة للقانون يفضي إلى عدم جواز أن تتضمن لللائحة نصوصاً تعيق تنفيذ القانون الذي صدرت لتنفيذه؛ سواءً أكانت هذه الإعاقة بتعطيل تنفيذ القانون أم بالإعفاء من تنفيذه، وذلك لسببين: الأول أنَّ وظيفة سلطة الإدارة التنفيذية تنحصر في تنفيذ ما تضعه السلطة التشريعية من قواعد عامة مجردة، والثاني أنَّ القانون يصدر بإرادة الأمة عن ممثلي الشعب، وعلى هذا فإنَّ سلطة الإدارة ملزمة باحترام إرادة الأمة وأن لا تتصرف إرادتها إلى إعاقة تنفيذ ما يصدر بإرادة ممثلي الشعب⁽¹⁾.

تعطيل القانون على النص قائماً يقصد بالتعطيل اللائي للقانون؛ إيقاف العمل بأحكامه كلياً أو جزئياً، وبهذا يختلف التعطيل عن الإلغاء في أن الأخير يعتبر إنهاء للنص، فهو يُعدم النص أو ينفي وجوده بينما يبقى التعطيل وقف وتجميد أثره، ويُقسم التعطيل إلى الأنواع الآتية: أولاً - التعطيل من الناحية الشكلية التعطيل من الناحية الشكلية أما أن يكون صريحاً أو ضمناً؛ فالتعطيل الصريح يكون بالنص على عدم اعمال أحد نصوص القانون أو وقف تنفيذ أحد أحكامه لمدة محددة. أما التعطيل الضمني فيكون بالإفراط في وضع القيود والضوابط على تنفيذ النص القانوني مما يؤدي إلى صعوبة تطبيقه ان لم يكن مستحيلًا؛ كأن تحدد سلطة الإدارة التي أحال إليها القانون تنظيم الصحافة، على سبيل المثال، مبلغاً مالياً كبيراً كشرط لتأسيس شركة أو مؤسسة صحفية، إذ مثل هذا القيود تعطل من النص القانوني بشكل يمثل خروجاً عن دور اللائحة في تسهيل تنفيذ القانون؛ لأنها ستحول دون تنفيذه.

ثانياً - التعطيل من حيث نطاقه إنَّ التعطيل من حيث نطاقه إما أن يكون زمانياً أو مكانياً أو موضوعياً؛ فالتعطيل الزماني يكون بوقف تنفيذ النص القانوني لمدة معينة من الزمن ثم يعود سريانه بعد انقضائها، أما التعطيل المكاني فإنه يكون بوقف اعمال النص القانوني في منطقة جغرافية محددة؛ كالنص في اللائحة التنفيذية على عدم سريان أحد نصوص القانون في المناطق النائية مثلاً. وأخيراً قد يكون التعطيل موضوعياً؛ بأن تمنع اللائحة تطبيق النص القانوني على حالات معينة مما تسري عليها أحكامه كأن تقصر اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة

(1) نجيب خلف الجبوري ، محمد علي جواد، كاظم القضاء الإداري، ط٦، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٦، ص ١

الجامعية تطبيق حكم من احكامه على الجامعات الحكومية دون الأهلية رغم أن القانون يساوي بينهما في سريان أحكامه.⁽¹⁾

(1) محمد عز الدين الأحمد اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، ط ٢ ، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٨، ج: 1، ص ٣٧٢.

المبحث الثاني

الرقابة على إصدار اللوائح التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

إذا كان من المؤكد أن أخطر ما قد يواجه الفرد في حياته الاجتماعية، هو تهديد حريته وفرض القيود على ممارستها. إلا أنه يجب ألا نغفل في المقابل، أن صيانة المجتمع والمحافظة على نظامه يمثل مصلحة العامة، بل وضمانة للحرية نفسها. إذ لا يتصور وجود حريات في مجتمع لا نظام فيه. فوجود حيات مطلقة معناه حلول الفوضى وتعرض السلام الاجتماعي للخطر. ومن هنا، يجد النشاط الضبطي للإدارة أساسه في ضرورة التدخل لتحقيق التوازن بين مختلف الحقوق والحريات في المجتمع وفك التداخل بينها⁽¹⁾.

في سبيل تحقيق هذه الغاية، زود القانون سلطات الضبط الإداري بجملة تدابير ولوائح تشمل إصدار القرارات الملزمة بإرادتها المنفردة سواء في شكل لوائح الضبط التي تتضمن قواعد عامة ومجردة لتقييد النشاط الفردي من أجل حماية النظام العام، أو في شكل قرارات فردية بقصد تطبيقها على فرد معين أو عدد معين من الأفراد المعينين بذواتهم والتي تأتي تطبيقاً للقوانين واللوائح، كالأمر الصادر بفض تجمهر. وبجانب القرارات؛ يمكن أن تستخدم هيئات الضبط الإداري سلطة التنفيذ الجبري المباشر عن طريق استعمال القوة المادية لحماية النظام العام من الاختلال أو من أجل إحلاله. وأخيراً، يتاح لهيئات الضبط استعمال وسيلة الجزاء الإداري على كل من يخل بالنظام عن طريق توقيع عقوبات تلحق خصوصاً المصالح المادية للشخص المخالف⁽²⁾، ولكن لا بد من وجود رقابة على إصدار مثل هذه اللوائح حتى لا يساء استخدام هذه السلطة وسوف نتناول موضوع هذا المبحث من خلال مطبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: الرقابة الدستورية على إصدار اللوائح التنفيذية.
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على إصدار اللوائح التنفيذية.

(1) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2007م، ص 6.

(2) حسام مرسى، اصول القانون الإداري، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2012م، ص 327.

المطلب الاول

الرقابة الدستورية على إصدار اللوائح التنفيذية

تمهيد وتقسيم:

كما نعلم جميعاً، فإن الدستور عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد التنظيم السياسي لدولة معينة⁽¹⁾، أي أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم ممارسة السلطة وتحمي الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، كما يتضمن الحقوق والقيود التي يجب على السلطات ألا تتجاوزها عند ممارسة سلطاتها⁽²⁾، وأن هذه القواعد الدستورية تقع في قمة سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة⁽³⁾، حيث مختلف القواعد القانونية تتسلسل في ثلاث درجات: أعلاها الدستور (التشريع الأساسي)، وأوسطها القانون بمعناه الخاص (التشريع العادي)، وأدناها الأنظمة أو التشريعات الفرعية أو اللوائح التنفيذية، ويؤدي هذا التدرج إلى وجوب تقيد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى وعدم مخالفته، فالقانون يجب أن يتقيد بالدستور ولا يخالفه، وكذلك يجب على الأنظمة اللوائح كذلك أن تتقيد بأحكام الدستور والقانون ولا تخالفها.

لذلك فإن سيادة الدستور تعني أن الدستور يفوق مختلف قوانين وأنظمة الدولة⁽⁴⁾، ويمكن أن تكون سيادة الدستور نتيجة للموضوعات الواردة في الدستور، أو يمكن أن تكون نتيجة الشكل⁽⁵⁾، ويعد إصدار الدستور من الإنجازات المهمة لمبدأ الشرعية الوطنية وأهم مظاهر ظهورها⁽⁶⁾، بما أن مبدأ الشرعية يعني أن كل فرد ملزم بسيادة القانون، فإن معنى مبدأ السيادة الدستورية هو أنهم يخضعون أيضاً لأحكام الدستور، إذا كان مبدأ الشرعية يقتضي احترام الجميع لأحكام القانون، فإن مبدأ السيادة الدستورية يمنحهم واجب احترام أحكام الدستور باعتباره القانون الأعلى للبلاد⁽⁷⁾.

-
- (1) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق 1988-1989، ص110. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، جامعة الإسكندرية، 1964م، ج1، ص9.
 - (2) محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص59.
 - (3) ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، جامعة القاهرة، 1999م، ص99.
 - (4) منذر الشادي، القانون الدستوري، جامعة بغداد، ج2، 1970م، ص55.
 - (5) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص128.
 - (6) نصرت منلا حيدر، طرق الرقابة على دستورية القوانين، مجلة: (المحامون) 1970، الأعداد 10-11-12، ص275.
 - (7) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص190.

وبما أن الدستور أعلى من القانون العام، يجب أن يصدر القانون العام من قبل السلطة التشريعية في نطاق القواعد والأنظمة التي نص عليها الدستور، لذلك يجب ألا يتعارض القانون العام مع الأحكام الدستورية لأنها تصبح غير دستورية إذا كانت تنتهك أحكام الدستور"⁽¹⁾.

الفرع الأول

الرقابة الدستورية على اللوائح التنفيذية في الامارات

يمنح دستور دولة الإمارات العربية المتحدة القضاء الحق في حماية الدستور الاتحادي، والدائرة الدستورية هي إحدى دوائر المحاكم المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات العربية المتحدة، وهي مكلفة بالفصل في المنازعات الدستورية"⁽²⁾.

صدر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في 18 يوليو 1971 ودخل حيز التنفيذ في 2 ديسمبر 1971. ينص الدستور على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا كمؤسسة قضائية قائمة بذاتها ومستقلة.

تبنت دولة الإمارات العربية المتحدة طريقة تخصيص المحكمة العليا وفق دستورها لعام 1971، ونفذت مهمة الإشراف القضائي على دستورية القانون من خلال دائرة دستورية تتولى هذه المهمة. وتتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدة قضاة لا يزيد عدد القضاة عن خمسة يعينون بمرسوم يصدره الرئيس الاتحادي بموافقة المجلس الأعلى، وقد حدد القانون عدد دوائر المحاكم وأنظمتها وإجراءاتها وشروط الخدمة والتقاعد لأعضائها

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، جامعة الاسكندرية وبيروت العربية، 1987، ص186.
(2) السيد محمد إبراهيم، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة أبو ظبي، ١٩٧٥، ص 65.

والشروط والمؤهلات التي يجب أن تتوفر فيها. كما يحدد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة التنظيم الدستوري للمحكمة الاتحادية العليا، في المواد (95-101).⁽¹⁾

أولاً: اختصاصات الدائرة الدستورية بشأن الرقابة على اللوائح التنفيذية

نصت المادة 19 من الدستور والمادة 4 من قانون المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة على اختصاصات المحكمة الاتحادية (الدائرة الدستورية ومن ضمنها دستورية القوانين كما يلي:

1. بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد.
 2. بحث دستورية التشريعات الصادرة من إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها الدستور الاتحاد أو للقوانين الاتحادية.
 3. بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم الاتحاد أو الإمارات الأعضاء أثناء دعوي منظورة أمامها.
- يتضح مما سبق أن المحكمة الاتحادية العليا لديها سلطة ممارسة هذه الرقابة فقط عندما تطلبها واحدة أو أكثر من الإمارات الاتحادية أو السلطات الفيدرالية، أو ، إذا اعتبرت إحدى الدعاوى القضائية أن نص القانون الضروري لحل النزاع غير دستوري ، فتقوم بتقديم المستند إلى المحكمة الدستورية ، أو إذا قيل في المحكمة أن نصاً معيناً من القانون غير دستوري"⁽²⁾، وتشير الطعون المقدمة إلى المحكمة الاتحادية العليا بشأن القوانين المخالفة للدستور إلى القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في الدستور، سواء من قبل السلطات الاتحادية أو من قبل إمارة معينة.

وعليه، لا يعني القانون بطلان القواعد التنظيمية الأخرى التي يصدرها المجلس التشريعي، سواء كانت مرسوماً صادراً عن رئيس التحالف أو قراراً نافذ المفعول.

(1) أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، والتنظيم الدستوري الدولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2015، ص155.

(2) مجدي مدحت النهري، مبادئ النظم السياسية والدستورية، جامعة الجزيرة، 2009، ص464.

ثانياً: وسائل الرقابة على اللوائح التنفيذية في ظل النظام الإماراتي

تتم الحماية القضائية الدستور طبقاً للنظام الدستوري الإماراتي متمثلة في ثلاث وسائل هي، الوسيلة الأولى هي الدعوى الأصلية من خلال طعن إحدى سلطات الدولة، والثانية هي الدفع الفرعي بواسطة الأفراد المنظورة دعواهم أمام القضاء، أما الثالثة هي تحريك الرقابة على دستورية القوانين بواسطة إحدى المحاكم.

1. من له الحق في الطعن بعدم دستورية اللوائح والقوانين

أ. السلطات الاتحادية:

حدد الدستور الإماراتي في المادة 45 السلطات الاتحادية وهي:

- المجلس الأعلى للاتحاد.
- رئيس الاتحاد ونائبه.
- مجلس وزراء الاتحاد.
- المجلس الوطني الاتحادي.
- القضاء الاتحادي.

ب. حق الأفراد في الطعن بعدم الدستورية:

للأفراد الحق في الطعن في عدم دستورية القوانين واللوائح الفيدرالية أو المحلية، لأن حق الفرد يقتصر على دعم الدفاع أثناء محاكمة القضية من قبل القضاء، مما يعني أن دستورية النص القانوني الذي سيتم تطبيقه مشكوك فيها، لذلك، لا يحق للأفراد الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا في القضية الأصلية للطعن في دستورية القوانين أو اللوائح، كما يتضح من المادة (99) من الدستور وقانون إنشاء المحكمة العليا⁽¹⁾.

2. وسائل الطعن على دستورية القوانين واللوائح

(1) محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق، ص 509 وما بعدها.

تتم الحماية القضائية للكيان الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال الطعن بعدم دستورية القوانين وله ثلاثة وسائل كما يلي:

أ. الدعوى الأصلية: وهو أسلوب هجومي يسمح بالمبادرة بالطعن على القوانين واللوائح دون انتظار وقوع الضرر نتيجة لتطبيقها

ب. الدفع الفرعي؛ وهو أسلوب دفاعي يرمي إلى منع تطبيق القانون المخالف للدستور على الدعوى المعروضة أمام المحكمة أثناء تنفيذها.

ج. تحريك الدعوى الدستورية بواسطة إحدى المحاكم

وفي حكم حديث لها أكدت المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن أن "الطعن عدم الدستورية معناه المساس بقرينة الشرعية الدستورية وإعادة النظر في شرعية تشريع قائم خلفاً وأوضاعاً ومراكز قانونية استقرت ورتبت أثراً لا يمكن اعادة لسابق عهدها. ونطاق الدعوى الدستورية في مفهوم المادتين (99) من الدستور و(33) من القانون رقم 10 لسنة 1973 بشأن المحكمة الاتحادية العليا. أن مجال الرقابة الدستورية التي تباشرها هذه المحكمة عبر الدعوى الدستورية يتحدد بتعارض القوانين الاتحادية أو التشريعات الصادرة من إحدى الإمارات مع الدستور سواء بالدعوى المباشرة أو عن طريق الطلب من أي محكمة من محاكم الاتحاد أو الإمارات الأعضاء بمناسبة دعوى منظورة أمامها، وعلى ذلك فإن المسائل الدستورية هي جوهر الرقابة الدستورية فمتى رفعت الدعوى الدستورية فعلى المحكمة التأكد من توافر نطاقها وإلا حكمت بعدم قبولها. وعدم قبول بحث عدم دستورية المادة (3/24) من اللائحة التنفيذية مع القانون رقم 4 لسنة 1983 لخروجه عن نطاق الدستورية كونه يثير شبهة تعارض بين تشريعين محليين"⁽¹⁾.

(1) المحكمة الاتحادية العليا - الدعوى رقم 1 لسنة 2013 دستوري، جلسة الاثنين الموافق 27 من نوفمبر 2017م.

الفرع الثاني

الرقابة الدستورية على اصدار اللوائح التنفيذية في مصر

بما أن الدستور الحالي والدساتير السابقة عليه في مصر اعتنقت العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، والتي كانت سائدة في ظل الوضع التقليدي الذي كان سائدا في ظل الدساتير السابقة على الدستور الفرنسي الحالي، فإن القواعد العامة التي تحكم هذه العلاقة تنطبق أحكامها على اللوائح عموما، ومنها اللوائح المستقلة، والتي تتمثل بما يلي:

1. تبعية وخضوع اللائحة المستقلة للقانون
2. سمو وعلو القانون على اللائحة المستقلة
3. سيادة المعيار العضوي لدى التمييز بين القانون واللائحة المستقلة⁽¹⁾.

وبناءً على اعتناق المشرع الدستوري المصري للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة، فإن اللوائح التنفيذية تتمتع بقوة ومرتبة قانونية أدنى من القوة والمرتبة التي يتمتع بها القانون، وهذا الاعتناق، لم يُثر أي خلاف أو جدل فقهي، حيث توافق الفقه في غالبية مع هذا الاعتناق من حيث تبعية اللوائح التنفيذية للقانون وخضوعها له، باعتبار أن هذه اللوائح هي أعمال إدارية خاضعة لرقابة القضاء على مشروعيتها وفقا للمعيار العضوي، وكذلك فإن هذا الفقه في غالبية واقتراءً بنظيره الفقه الفرنسي في غالبية أقر خضوع هذه اللوائح لأحكام المبادئ القانونية العامة⁽²⁾.

أما موقف القضاء الإداري فيما يتعلق بالمعيار الذي يعتنقه للتمييز بين القانون واللائحة، فإنه منذ إنشاء مجلس الدولة سنة 1946 الذي ابتدأ ولو نظريا حيث انتهى نظيره الفرنسي فإنه قرر ما قرره نظيره مجلس الدولة الفرنسي من حيث سيادة المعيار العضوي في التمييز بينهما، واعتبر الأنظمة أعمالا إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها، وقرر تقييدها بأحكام المبادئ القانونية العامة، ونلمس ذلك في قضاء محكمة القضاء الإداري في السنة الأولى لإنشائها عام 1948، حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 1948/12/1

(1) عصام علي، أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 25، 2010م، ص25.

(2) عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة - مصر، 1984م، ص34.

بأنه "... اللوائح الصادرة عن السلطة الادارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري على مشروعيتها... ويجوز للمحكمة تقرير قواعد قانونية في أحكامها لها قوة القانون، يجب على السلطات الإدارية مراعاتها والعمل بها في تصرفاتها المستقبلية". وأيضاً قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 1961/11/11 بأنه أن المفارقة الصارخة أو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره وعدم تناسبهما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي"⁽¹⁾.

وبذلك، وبما أن النظام القانوني المصري اعتنق العلاقة التقليدية بين النظام والقانون، والذي بموجبه فإن القانون يسمو ويعلو على اللائحة المستقلة، فإن الأنظمة المستقلة تتمتع بقوة قانونية أدنى من القوة القانونية التي يتمتع بها القانون، حيث أن العلاقة التقليدية يسود فيها المعيار العضوي لدى التمييز بين القانون واللوائح المستقلة"⁽²⁾.

وقضت المحكمة الدستورية العليا بأن "الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح المنوطة بالمحكمة الدستورية العليا تستهدف صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه وسبيل هذه الرقابة تكون بالتحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، مما مؤداه أن إثارة الطعن بمخالفة قرار أصدرته السلطة التنفيذية لأحكام القانون الذي فوضها في إصداره لا يشكل خروجاً على أحكام الدستور المنوط بتلك المحكمة صونها وحمايتها وإنما هو طعن بمخالفة قرار للقانون وافتقار القرار لهذا السبب مشروعيته فيكون طعناً منبت الصلة بمجال الرقابة الدستورية، لما كان البين من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 110 لسنة 1978 أنه تجاوز حدود التفويض التشريعي - على نحو ما سلف بيانه - بوضع ملحق ثان اشتمل على قواعد وشروط تمليك ما أقامته المحافظات من المساكن الشعبية الاقتصادية والمتوسطة وتم شغلها في تاريخ تال لسريان القانون بما يجعله حابط الأثر، وكان الثابت من الأوراق أن الطاعن اشترى الوحدة السكنية محل التداعي من المطعون ضده بصفته وشغلها بعد تاريخ العمل بالقانون رقم 49 لسنة 1977 فإن الحكم المطعون فيه يكون قد وافق صحيح القانون إذ لم يعتد بالقواعد والشروط المبينة بالملحق الثاني من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 110 لسنة 1978 لافتقادها سند مشروعيتها، واقتزن الحكم بالصواب في تعويله

(1) سامي جمال الدين، القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر، 2003م، ص221. القضية رقم 200 لسنة 1 قضائية، المجموعة السنة 3، ص106. القضية رقم 563 لسنة 7 قضائية، المجموعة 7، ص27.

(2) محمود حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة - مصر، 1976م. ص220.

على مقدار الثمن الوارد بعقد البيع المبرم بين طرفي الداعي باعتباره شريعة المتعاقدين التي لا تنصرف إليها القيود المنصوص عليها في المادة 72 من القانون المشار إليه"⁽¹⁾.

\

(1) المحكمة الدستورية العليا المصرية، الطعن رقم 2314 لسنة 54 القضائية "هيئة عامة"، أحكام النقض المكتب الفني، مدني، الجزء الثاني، السنة 39، ص857.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على إصدار اللوائح التنفيذية.

تمهيد وتقسيم:

من المستقر عليه أنه يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية وخروجها على أحكام القانون بطلان عملها سواء كان عملاً مادياً أو كان عملاً قانونياً، فيؤدي بطلان العمل المادي إلى إنهائه وإزالة آثاره وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوعه أو على الأقل الالتزام بالتعويض عن الأضرار التي ترتبت عليه، كما يؤدي بطلان العمل القانوني والحكم بإلغائه إلى زوال هذا العمل وما يترتب عليه بأثر رجعي، هو ويلزم التفرقة في صدد بطلان القرارات الإدارية وهي أهم الأعمال القانونية للإدارة بين انعدام هذه القرارات وبطلانها. فانعدام القرار الإداري جزاء تخلف ركن من أركان القرار الإداري أو بالأحرى تخلف ركن الإرادة في القرار الإداري بوصفه ركنه الوحيد، بحيث يكون من شأن تخلف هذا الركن أن ينحدر بالقرار إلى حد العدم، فلا تلحقه الإجازة أو التصحيح كما لا يتقدم فضلاً عن حق كل صاحب مصلحة في عدم الاعتراف بالتصرف وعدم تنفيذه تلقائياً.

وسوف يتناول الباحث الرقابة الإدارية على إصدار اللوائح التنفيذية من خلال فرعين :

الفرع الأول : الرقابة الإدارية في سلطة إصدار اللوائح التنفيذية في الإمارات.

الفرع الثاني : الرقابة الإدارية على إصدار اللوائح التنفيذية في مصر.

الفرع الأول

الرقابة الادارية في سلطة اصدار اللوائح التنفيذية في الامارات

يتجه القانوني الاماراتي الى عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة سواء كانت هذه القرارات صادرة بناء على سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، لأن السحب لا ينصب الا على القرارات المعيبة قانونا دون غيرها من القرارات حتى ولو كانت معيبة بعدم الملائمة ، أي جاءت مخالفة للمقتضيات ملائمة اصدارها وهذا هو ما استقر عليه القضاء في الامارات ، ويرجع الأساس الذي يمكن الاستناد إليه لتبرير عدم جواز سحب القرار الصحيح ، الى مبدأ عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية ، وهو من المبادئ القانونية العامة المستقرة والذي تلتزم الادارة باحترامه وإعماله باعتباره أحد القواعد القانونية التي تدخل ضمن التنظيم القانوني للدولة ، ومن ثم تعد مخالفته اخلا لا بقاعدة قانونية يؤدي الى عدم مشروعية القرار رجعي .

ولما كان مقتضى سحب القرار الصحيح لعدم ملائمة ابطال هذا القرار بأثر منذ لحظة صدوره ، فان القرار الساحب يكون غير مشروع لمخالفته القاعدة عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية، خاصة وأنه قد يترتب على هذا السحب مساسا بالمراكز القانونية أو الحقوق المكتسبة التي تكون قد تولدت نتيجة للقرار المسحوب .

أما إذا لم يتولد عن القرار أية آثار قانونية ، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة سحب القرار في أي وقت، حيث تتمتع في صدد هذا القرار بسلطة تقديرية واسعة ، وعلى حد قول المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات فان " هذا الحق في السحب هو من اطلاقات الادارة المختصة، تباشره أعمالا لسلطتها التقديرية، وتستقل به وحدها دون معقب عليها ودون أن يحد منه قيود أو شروط بل ودون أن تكون ملزمة ببيان أسباب هذا السحب ومسوغاته .

ولا تستطيل رقابة المحكمة الى سلطة الإدارة من استعمال هذا الحق أمر إلى تمحيص أسباب هذا الاستعمال ودواعيه لأن القضاء لا يتدخل الا حيث يكون هناك قرار اداري ينشئ أوضاعا مستقرة ونهائية تجعله حصينا عن السحب ، ومن ثم فان سحب لا يجوز سحب القرارات الإدارية الصحيحة لعدم الملائمة ، استنادا الى أن الاعتراف للإدارة بحق السحب إنما يستند الى مبدأ المشروعية ، وذلك بإعلان بطلان القرار غير المشروع بواسطة من أصدره أي الادارة ، التي تحل في ذلك محل السلطة القضائية وإذا كانت الآراء المخالفة لهذا الفقه الغالب ترى أن قياس سلطة الادارة في الرقابة على أعمالها على سلطة القضاء في هذا الشأن ، هو قياس غير صحيح ، بمعنى أنه إذا كان يتمتع على القضاء الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية ، فان ذلك لا يؤدي بالتبعية

الى تحريم السحب بالنسبة للإدارة، فإننا نتفق معها في هذا النقد ولكن دون أن يؤدي ذلك الى الموافقة على اتجاههم .

أنه فالواقع أننا وكذلك الفقه الغالب -لا نرفض الاعتراف للإدارة بالحق في الرقابة على ملائمة قراراتها، على ألا يؤدي ذلك الى سحب قراراتها الصحيحة، بمعنى يجوز للإدارة تعطيل أو إلغاء قراراتها غير الملائمة بالنسبة للمستقبل فحسب دون أي أثر رجعي، استنادا الى مقتضيات المبادئ القانونية العامة في عدم جواز الرجعية في القرارات الإدارية، بحيث لا يجوز للإدارة مخالفة ذلك والا كان قرارها -الذي تضمن أثرا رجعيا مثل قرارات السحب -قرارات غير مشروع ، ويضاف الى ذلك أن المصلحة العامة -في تقديرنا -تقضي بعدم الاعتراف للإدارة بسحب قراراتها الصحيحة لعدم ملامتها ، لما لذلك السحب من آثار تمس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد، وهي اعتبارات ترجح نظيرتها التي تتعلق بالسماح للإدارة بتلافي ما وقعت فيه من خطأ تقدير مناسبة اصدار القرار.

وقد اعترف الفقه الذي يرى وجوب السماح للإدارة بسحب قراراتها الصحيحة لعدم الملائمة بأن استقرار الأوضاع والمراكز القانونية والتي تتولد عن قرارات الادارة الصحيحة -أولى بالرعاية والاحترام، وأجدر بالحماية من فكرة الالغاء لعدم سلامة القرار الذي ترتبت عليه تلك المراكز بسبب لمبدأ المشروعية، فإذا كان الأمر كذلك فانه من باب أولى يكون استقرار هذه الأوضاع وتلك المراكز أولى بالرعاية والاحترام وأجدر بالحماية من فكرة السحب لعدم ملائمة القرار الذي تولد عنه تلك المراكز.

وهذا هو أيضا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات حيث قضى بأن القرارات التي تولد حقا أو مركزا شخصيا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقتضي استقرار تلك الأوامر⁽¹⁾. والخلاصة أنه لا يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها السليمة المشروعة قانونا لعب الملائمة، لما لهذا السحب من أثر رجعي لا مبرر له مما يعد مخالفة لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم يكون غير مشروع.

(1) المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات في ٩/٧/١٩٧٧ قضية ٤٠ لسنة ١٨ ق . المجموعة السنة ٢١ رقم ٩٠ ص ٢٦٧

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية في اصدار اللوائح التنفيذية في مصر.

يتجه الفقه المصري أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الإدارية غير المشروعة فتستطيع الإدارة سحب القرارات الإدارية مثلاً إذا ثبت لديها أنها صدرت غير مشروعة ، وبالتالي يبطل القرار بأثر رجعي فيعتبر كأن لم يكن وتزول كافة الآثار القانونية التي ترتبت عليه ، أما إذا تبين لها أن القرار قد صدر مشروعاً إلا أنه قد لحق به عيب جعله غير مشروع، فهنا للإدارة أن تبطله ولكن دون حاجة إلى الرجوع بأثر البطلان إلى لحظة نشأته ، إذ يكفي إبطاله بالنسبة للمستقبل فقط وذلك عن طريق إلغاء هذا القرار وليس سحبه.

أما التصرفات الإدارية الصحيحة، فالقاعدة العامة أنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملاحه إصدارها إلا استثناء لاعتبارات معينة ، وتفصيل ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية أنه إذا نشأ القرار الإداري مشروعاً وصحيحاً من الناحية القانونية، علاوة على ملاسته للظروف المحيطة بإصداره ، ففي هذه الحالة ليس للإدارة أن ترجع في هذا القرار ما لم يطرأ عيب قانوني على القرار فيكون للإدارة إزالة هذا العيب بتعديل أو إلغاء القرار، وذلك استناداً إلى سلطتها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية ، أما إذا طرأ على القرار الإداري المشروع والصحيح قانوناً ، عيب يتعلق بملاسته، وذلك نتيجة تغير الظروف التي كانت محيطة به وقت إصداره فإن للإدارة أيضاً الحق إما في إلغاء القرار أو تعديله ليتلاءم مع الظروف الجديدة على أن يقتصر أثر الإلغاء أو التعديل على المستقبل فحسب دون أن يكون له أي أثر رجعي على أن سلطة الإدارة في إلغاء وتعديل القرارات الإدارية ليتلاءم مع الظروف الجديدة لا تستند إلى حقها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية وإنما ترجع في حقيقة الأمر إلى مبدأ ضرورة موافقة أو ملاسة أعمال الإدارة مع الظروف المتغيرة ، أو إلى نظرية الظروف الطارئة ، وعلى ذلك لا تبقى سوى مشكلة بحث ما إذا كان للإدارة أن تمارس رقابتها على القرارات الصحيحة قانوناً والتي نشأت معيبة بعدم الملائمة، حيث لم يكن

من المناسب اصدارها، فهل يكون للإدارة أن تسحب هذه القرارات غير الملائمة بالرغم من مشروعيتها بما يتضمنه هذا السحب من أثر رجعي، أم أنه يمتنع عليها سحب القرارات المشروعة لعيب عدم الملاءمة.

ويتجه معظم الفقه بمصر أن سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية الصحيحة بمدى لعدم الملاءمة الى عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة سواء كانت هذه القرارات صادرة بناء على سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، لأن السحب لا ينصب الا على القرارات المعيبة قانونا دون غيرها من القرارات حتى ولو كانت معيبة بعدم الملاءمة، أي جاءت مخالفة للمقتضيات ملاحه اصدارها وهذا هو ما استقر عليه القضاء في مصر. (1)

(1) سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثامنة ١٩٦٦ ، القاهرة ، مصر ، ص ٩١١ .

الفصل الثاني

سلطة الإدارة بإصدار اللوائح المستقلة والرقابة عليها

تمهيد وتقسيم:

اللوائح المستقلة او اللوائح القائمة بذاتها هي اللوائح التي تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها دون استناد الى قانون قائم، وتصدر السلطة التنفيذية اللوائح المستقلة في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، اذ تتولى التشريع بصفة مبتدأه في مسائل أو موضوعات معينة، وهي لوائح لا تستند على أنظمة سابقة على صدورها كاللوائح التنفيذية، وبالتالي قد لا نجد نزاع أو خلاف حول استقلاليتها من قبل الفقهاء ، خاصة أن أغلب هذه اللوائح لا تمس حقوق و ضمانات الافراد وأن سبب تواجدها هو سير المرفق العام، وهو عمل في الاساس موكل إلى السلطة التنفيذية دون غيرها.

وسوف يتناول الباحث في هذا الفصل موضوع سلطة الادارة في اصدار اللوائح المستقلة وكيفية الرقابة عليها من خلال مبحثين على النحو التالي:

- المبحث الاول: سلطة اصدار اللوائح المستقلة
- المبحث الثاني: الرقابة على اصدار اللوائح المستقلة

المبحث الأول

سلطة إصدار اللوائح المستقلة

تمهيد وتقسيم:

تختلف سلطة اصدار اللوائح المستقلة باختلاف الظروف المحيطة سواء كانت في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية وسوف يتناول الباحث كلا الحالتين في هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي:

- المطلب الأول: السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية.
- المطلب الثاني: السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية.

المطلب الاول

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية

تمهيد و تقسيم:

كما تم ذكره من قبل أن الادارة تقوم بإصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالتين كالتالي:

الحالة الاولى: حالة تنظيم المرافق العامة، وفي هذه الحالة يطلق عليها قرارات تنظيمية أو لوائح تنظيم المرافق العامة، الحالة الثانية: حالة لوائح الضبط الإداري، لذلك وجب تقسيم هذا المطلب الي فرعين:

الفرع الأول : السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالة لوائح تنظيم المرافق العامة.

الفرع الثاني : السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالة لوائح الضبط.

الفرع الأول

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالة لوائح تنظيم المرافق العامة.

هذه اللوائح التي تضعها الجهات الإدارية لتنظيم وترتيب المرافق العامة. وتنسيق عملية عمل الإدارة العامة والمصالح، وترك مهمة إصدار هذه اللوائح لحكمة السلطة الإدارية أن السلطة هي الشخص الذي يدير مختلف المرافق والمصالح العامة ويتولى مسؤولية إدارتها، بالإضافة الى ذلك فان السلطة التنفيذية هي الاكفأ من غيرها على معرفة مقتضيات تلك المرافق والمصالح وعلى اختيار أفضل النظم لها وانسبها.

قبل صدور الدستور الفرنسي الحالي، كانت اللوائح المستقلة موضع جدل فقهي، في ظل عدم وجود نص دستوري بشأنهما، ويميل الفقهاء إلى الجدل حول ما إذا كانت السلطة التنفيذية مؤهلة لإصدارها.

ومع ذلك، فإن معظم الفقه الفرنسي يميل إلى التأكيد على دستورية اللوائح المستقلة القائمة على العادات الدستورية والاحتياجات الفعلية. بالإضافة إلى ذلك، فإن طبيعة ووظيفة السلطة التنفيذية لا تقتصران فقط على التنفيذ المرضي للنص التشريعي، ولكن أيضاً على نطاق هذه المهمة أكثر شمولاً من هذا، بما في ذلك ضمان

تنفيذ القانون بأكمله، والذي يتطلب الحفاظ على النظام العام وضمان عمل المرافق العامة بشكل طبيعي ضمن الإطار العام للقانون"⁽¹⁾.

وبغض النظر عن الموقف الفقهي ، فمن المؤكد أنه وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة لعام 1875، يحق لرئيس الدولة إصدار لوائح مستقلة، بما في ذلك اللوائح المنظمة للمرافق العامة، ولا يوجد نص قانوني يخوله امتلاك هذه السلطة، باستثناء السلطة التشريعية التي تتمتع بالسلطة القضائية الأصلية والمطلقة في وقت التشريع، لا شيء يمكن أن يمنع تمرير القوانين في مجالات التنظيم هذه، واستمر هذا التقليد بموجب دستور الجمهورية الرابعة في عام 1946، ونقل سلطة الإشراف إلى رئيس الوزراء، ومجلس الدولة الفرنسي الاعتراف بشرعية لوائح المرافق العامة الصادرة وفقاً لهذا الدستور.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، وجدنا أن المادة 5/60 من الدستور الصادر عام 1971 تمنع مجلس الوزراء من سن لوائح الإدارة العامة والمصالح في نطاق هذا الدستور والقوانين الاتحادية، يجوز لقوانين أو أحكام خاصة في مجلس الوزراء تعيين الوزير الاتحادي المختص أو أي جهة إدارية أخرى لإصدار بعض هذه اللوائح.

ووفقاً للدساتير المصرية قبل دستور عام 1971 فسر الفقه المصري مصطلح "ترتيب المصلحة العامة"⁽²⁾ وهل يتضمن ترتيب المرافق العامة إنشائها وتنظيمها وإلغائها أم يقتصر على تنظيمها، فهناك خلاف، فذهبت الأغلبية إلى الأخذ بالمعنى الواسع بحيث يشمل الترتيب إنشاء المرافق العامة وإلغائها فضلاً عن تنظيمها، وذهبت الأقلية إلى الأخذ بالمعنى الضيق بحيث يقتصر الترتيب على التنظيم دون الإنشاء أو الإلغاء، ولم يتبع العمل أحد الرأيين على إطلاقه، فقد جرت الحكومات المتعددة على إنشاء المرافق العامة والادارات بقوانين أو مراسيم أو قرارات على حسب الأحوال، غير أن التطبيق العملي قد استقر منذ دستور سنة 1956 على أن اصطلاح الترتيب يشمل الإنشاء والتنظيم معاً، والتزمت التشريعات التي صدرت في ظل الدساتير اللاحقة ذات التفسير.

(1) DUGUIT (Leon), Trait de droit constitutionnel, Paris (30) Fontemoing. 2e ed., 1924, p. 714 ets.

(2) دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019م، الوقائع المصرية، العدد 14 (تابع) في 19 يناير سنة 2014م.

وقد ذهب دستور 1971 فيما يتعلق بهذا الخلاف بتأييد الرأي الأول، في المادة (146) منه بأن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم الخدمات والمصالح العامة. بينما أكد الدستور الحالي لعام 2019 في المادة (171) على التالي "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء"⁽¹⁾.

ونتيجة لذلك أصبح بإمكان السلطة التنفيذية في مصر أن تنشئ المرافق العامة، بلائحة مستقلة وإنشاء مصلحة أو إدارة وتوزيع الإدارات بين الوزارات، وتوزيع الاختصاصات بين الوزارات، وتوزيعها في كل وزارة بين العاملين بها، وتوزيع الموظفين بين الوزارات وبين الإدارات داخل الوزارة أو الإدارة الواحدة، وإنشاء إدارات مستقلة وسفارات وقنصليات ومجالس إدارة ومجالس استشارية، وبصفة عامة كل ما يتعلق بالتنظيم العام للإدارات وطرق العمل فيها.

وأكدت محكمة القضاء الإداري ذلك على النحو التالي: "... أهمية إنشاء المرافق العامة هو أن الدائرة الإدارية رأت أن هناك مطلبًا جماعيًا عاجلاً، وقد وصلت أهميته إلى مستوى تدخلها، من أجل توفير استخدام وسائل القانون العام للتعامل مع الأفراد الذين تسببوا في إلحاق ضرر جسيم بحقوقهم وحررياتهم بحاجة إلى توفير بعض الضمانات حول هذا الهيكل لضمان أن مثل هذه الانتهاكات مبررة بالفعل"⁽²⁾.

أخيرًا، تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري الفرنسي أقر في حكمه بأن أنظمة المرافق العامة، مثل اللوائح الأخرى، لها مستوى أدنى من القانون وتخضع لأنظمة قرارات إدارية. لذلك، فإن محكمة مجلس الدولة لديها طعن في مخالفات لائحة المرافق العامة ووضع حد لها"⁽³⁾، كما أكد الفرع الإداري والقضائي في مصر على هذه النقطة، حيث أعلن في حكمه أنه بحاجة إلى الامتثال لأنظمة المرافق العامة وعدم مخالفة القوانين القائمة، حتى لو كانت هذه القوانين تتعلق بمسألة تنظيم المرافق العامة"⁽⁴⁾.

(1) دستور جمهورية مصر العربية، لعام 2019م، مرجع سابق.

(2) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 3/3/1957 السنة 11، المجموعة، ص 239.

(3) CE, du 26/6/1959. Syndicat des ingenieurs-conseils (R.D.P., 1959, p. 1004, Concl. Fournier, - C.E. du 12/2/1960, Soc, Eky, L., 101. - BARCHET (Bernard), la delimitation des domaines respectifs de la loi et du reglement dans la constitution de 1958, These, Bordeaux, 1965, p. 211 ets

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا في 15/5/1961، المجموعة، السنة 6، ص 1090، وحكمها في 13/5/1973، المجموعة، السنة 18، ص 95

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات العربية المتحدة ذلك في حكمها الشهير الصادر في 21 يونيو 1978، والذي جاء فيه: "تقوم الدولة الحديثة على مبدأ الشرعية، والتي يمكن تعميمها على أنها سيادة القانون. وتمكين الأفراد من السيطرة على الدولة لأداء وظائفهم بالطرق القانونية، وذلك لإعادتهم إلى المسار الصحيح كلما تعمّدوا الخروج عن الحدود القانونية، وهناك وسائل عديدة للأفراد لتحقيق مبدأ الشرعية، منها ثلاثة:

- طلب إلغاء قرارات الإدارة المعيبة
- الدفع بعدم دستورية القوانين.
- حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية.⁽¹⁾

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في 21/6/1978، القضية 5 س قضائية عليا مدني، موسوعة الامارات القانونية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 342.

الفرع الثاني

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية في حالة لوائح الضبط

الضبط الإداري تقوم به الإدارة الى جانب أنشطة أخرى وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة جميعاً من وجوب احترامها للقانون أي مبدأ المشروعية، لا بل أن احترام الإدارة لمبدأ المشروعية يجب أن يظهر في حالة الضبط الإداري ذلك أن الضبط الإداري يتعلق بحريات الأفراد ونشاطه، لذلك فإن قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى فيراقب القضاء أركان القرار الإداري المتعلق بالضبط للتأكد من سلامته القانونية.

أن المشكلة الأساسية والهامة التي تواجه سلطات الضبط الإدارية عندما تمارس اختصاصها في الظروف العادية هي كيفية التوفيق بين الحريات العامة التي نص عليها الدستور وقوانين حماية النظام العام⁽¹⁾. وعلى سبيل المثال يلاحظ الباحث أن الدستور الإماراتي قد نص على أن جميع الأفراد سواء أمام القانون، ولا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل، أو الموطن، أو العقيدة الدينية، أو المركز الاجتماعي. وذلك في المادة 25 من الدستور كما تنص المادة 26 بحماية القانون للحرية الشخصية لكافة المواطنين، ولا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حجزه، أو حبسه إلا وفق أحكام القانون، كما تنص على عدم تعريض أي إنسان للتعذيب، أو المعاملة المهينة بالكرامة. وكذلك نصوص المواد من (المادة 28 الى المادة 41) من الدستور الإماراتي تنص جميعها على حرية الأشخاص في اختيار العقيدة وحرية اختيار العمل وغيرها من الحريات.

من كل ما سبق ذكره يتبين لنا أن الضبط الإداري في الظروف العادية تنقيد بمبدأ المشروعية من ناحية ويخضع الرقابة دقيقة من قبل القضاء الإداري من ناحية أخرى. إذن فإن هيئات الضبط الإداري ليس مطلقة، بل مقيدة.

أولاً: تنقيد سلطة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية

تخضع سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية لمبدأ المشروعية الذي يستدعي أن تكون الإدارة خاضعة في جميع تصرفاتها للقانون، وإلا كانت تصرفاتها وما تتخذه من قرارات باطلاً وغير مشروع. إذن وفقاً لمبدأ

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1997م، ص 667.

المشروعية فان سلطة الضبط الاداري ليست مطلقة من كل قيد، وانما هي مقيدة باحترام احكام وقواعد القانون"(1).

وتكريسا لمبدأ المشروعية في ارض الواقع أقر المشرع العراقي مبدأ خضوع الادارة للقانون في مختلف قوانين الدولة، كما جاء في المادة (46) من الدستور: (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها الا بقانون أو بناء عليه، على ألا يمس ذلك التحديد جوهر الحق أو الحرية"(2).

ثانيا: خضوع قرارات واجراءات الضبط الاداري لرقابة القضاء

أن قرارات الضبط الاداري واجراءاته لا تخضع لمبدأ المشروعية فقط، بل تخضع الرقابة القضاء أيضا. وتخضع قرارات الضبط الاداري لرقابة القضاء في الأحوال التالية:

1- أهداف الضبط الاداري: من المعلوم أن من أهم أهداف الضبط الاداري هو حماية النظام العام في المجتمع؛ لذلك فان أي تجاوز لسلطات الضبط الاداري للهدف الذي وجد من اجله والمنوطة به يجعل التدابير الذي اتخذته معرضا للإلغاء، وهذا يعني أن هيئات الضبط الاداري لا يجوز لها استعمال السلطة المنوطة بها لتحقيق غرض آخر وبعبكسه يقيم القضاء الاداري ولايته على ابطال القرارات التي ترمي الى أهداف أخرى. كما أشار اليه مجلس شورى الاقليم بأن تعد رقابة القضاء على اعمال الادارة اهم وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم لما يتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد. ومن هذه الناحية قررت محكمة القضاء الاداري في اربيل ومجلس شورى الاقليم قراره المؤرخ 31/12/2012 تطبيقا لمبدأ (من حق كل مواطن الاطلاع على سير العمل ونتائجه في العمل الحكومي)، بخصوص مشروع العلوات في المحافظة، وقرر لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية، قرر قبوله شكلا، ولدى عطف النظر على القرار المميز تبين انه صحيح وموافق للقانون".

وهذا ما ينسجم مع أحكام وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة وذلك من خلال التزامات الجهة الاتحادية تجاه الموظف ينبغي توخي العدالة والإنصاف في تطبيق

(1) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية، الدانمارك، 2008م، ص63.

(2) المادة 46 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

سياسات وقيم الموارد البشرية، وحماية حقوق وامتيازات الموظفين، في ظل أحكام هذه السياسات، لذا تلتزم الجهات الحكومية بإيجاد بيئة عمل يمكن بواسطتها تحقيق أهداف الحكومة وموظفيها وفقا لما يلي:

1. يجب على الجهة الاتحادية تعريف الموظفين وإطلاعهم على قواعد السلوك الوظيفي وعلى قيمها الأساسية، وإخطارهم بأن السلوك الأخلاقي واجب التزام وأنه يعتبر جزءا من الطريقة التي يؤدون بها أعمالهم .

2. على الجهة الاتحادية معاملة جميع الموظفين بعدالة وإنصاف، ودون تمييز غير مبرر.

3. على الجهة الاتحادية تهيئة ظروف عمل آمنة وعادلة وصحية للموظفين، تلبي المتطلبات الأساسية لهم واحتياجاتهم وأهدافهم الشخصية والعملية .

4. على الجهة الاتحادية تشجيع روح المبادرة والابتكار، وتوفير فرص للموظفين للمشاركة في تقديم الاقتراحات المتعلقة بتحسين الخدمات، وتطوير العمل في جو من الثقة المتبادلة والفهم المشترك.

5. على الجهة الاتحادية تشجيع الموظفين على التواصل والاتصالات المفتوحة للنقاش الهادف؛ لحل المسائل التي تشغلهم، أثناء تأدية واجبات وظيفتهم، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها⁽¹⁾.

2. أسباب الضبط الإداري: هي حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة مستقلة عن إرادتهم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل أو يتخذ قرارات⁽²⁾، أو يقصد به إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه، ويقصد بسبب الضبط الإداري الظروف الخارجية التي دفعت الإدارة إلى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد تدخل الإدارة مشروعا إلا إذا كان مبنيًا على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام بعناصره الثلاثة. حيث أن السبب في قرارات الضبط الإداري يكمن في اضطراب النظام العام أو تحديدا له، وعلى هذا الأساس تتخذ قرارات الضبط من طرف السلطات المختصة بذلك، لكن تقدير هذا السبب لا يكون دائما صائبا؛ لأن عملية التقدير قد تتدخل فيها عدة عوامل تجعل قرار الضبط الإداري مبني على أسباب غير جدية أو غير حقيقية أو حتى وهمية هذا بالنسبة لتهديد النظام العام، أما بالنسبة للاضطرابات فقد يكون هذا

(1) انظر وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة، ص 32-33.

(2) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988م، ص 94.

الاضطراب غير موجب وليس من الداعي أمام هذا الاضطراب تدخل سلطات الضبط الاداري وخاصة عندما يكون التدبير الضبطي له طابع تنفيذي (قمعي) وقد يؤدي تقرير السبب الى الخطأ محل القرار الاداري . وبالتالي يؤدي الى ابطال القرار التي قررها الضبط الإداري"(1).

3. الرقابة على الوسائل: لهيئات الضبط ثلاث وسائل (مادية، بشرية، قانونية) لمواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويناسبها من الوسائل والاجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة شديدة لمواجهة اخلال بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام. وعلى ذلك تكون القرارات الادارية التي تصدرها سلطة الضبط الاداري يمنع ممارسة نشاط عام منعا عاما ومطلقا غير مشروعة"(2).

4. ملائمة قرارات الضبط الاداري: لا يكفي أن يكون قرار الضبط الاداري جائزا قانونا أو انه قد صدر بناءً على اسباب جدية، انما تتسع رقابة القضاء لبحث مدى اختيار الادارة الوسيلة الملائمة للتدخل، فيجب ألا تلجأ إلى استخدام وسائل قاسية او لا تتلاءم مع خطورة الظروف التي صدر فيها. وفي هذا المجال لا يجوز الرجال الامن او الشرطة إطلاق النار على المتظاهرين في الوقت الذي كان استخدام الغاز للابتسامة او الميل للدروع او مرشاة المياه كافية لتحقيق هذا الغرض"(3).

(1) جمعة قادر صالح، سلطة الضبط الاداري ازاء وسائل التواصل الاجتماعي، ص335.
(2) عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، دار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986م، ص931.
(3) مازن راضي ليلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص64.

المطلب الثاني

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية

تمهيد و تقسيم:

كما أسلفنا الذكر من قبل أن الادارة تقوم بإصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية يكون في حالتين كالتالي:

الحالة الاولى: هي لوائح الضرورة، والحالة الثانية: هي اللوائح التفويضية لذلك وجب تقسيم هذا المطلب الي فرعين:

الفرع الأول : السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية في حالة الضرورة.

الفرع الثاني: السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية في حالة التفويض.

الفرع الأول

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية في حالة الضرورة

أقرت الدوائر الإدارية والقضائية في فرنسا ومصر بشرعية هذه اللوائح، حتى لو كانت تنتهك القانون، وهذا مبني على نظرية الظروف الخاصة، فقد أنشأ ووسع النطاق القانوني في ظل ظروف الطوارئ المتعلقة بالنطاق في ظل الظروف العادية، فضلاً عن ضبط السيطرة على الحالة الحرجة وشروط ظهورها، في حالة وجود خطر جسيم مفاجئ، فإن القائمة النقدية هي الطريقة الوحيدة والضرورية للاستفادة، وهذا أمر منطقي لأن القانون يتم إعداده فقط من أجل تحقيق المصلحة العامة، لتحقيق نفس الغرض هو تحقيق المصلحة العامة. بالإضافة إلى ذلك، اعمالاً بمبدأ أن الضرورات تبيح المحظورات.

وقد واجه الدستور الفرنسي لعام 1958 نظرية الظروف الاستثنائية في نص المادة 16 على ما يلي: "إذا كانت سلطة الجمهورية، أو استقلال البلاد، أو وحدة أراضيها، أو الوفاء بالتزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير ومباشر، وبالتالي توقف العمل المنظم للسلطات العامة الدستورية، وعلى أساس هذه الظروف يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات اللازمة".

والغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أسرع وقت ممكن. يجتمع مجلس الأمة وفق القانون ولا يجوز حل مجلس الأمة أثناء ممارسته لهذه الصلاحيات الخاصة، وقد تم تطبيق المادة 16 في فرنسا بمناسبة تحرير الجزائر من 23 أبريل إلى 29 سبتمبر 1961، ولم يتم تطبيقها مرة أخرى حتى اليوم⁽¹⁾.

طبقت مصر المادة 74 مرتين في فبراير 1977 وسبتمبر 1981. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية استند في هذه الطلبات إلى المادة 74 لتمرير استفتاء لسن التشريعات، ونعتقد أنه يمكن للرئيس أن يتخذ إجراءات للتعامل مع المخاطر في القرارات التفصيلية المطلوبة للتعامل مع مثل هذه الحالات بموجب هذه المادة⁽²⁾.

بالنسبة للأمور التي لا يمكن تأخيرها ويكون لها أثر قانوني في ظل غياب البرلمان، يمكن إصدار أنظمة الطوارئ، وقد أطلق عليها الفقهاء أسماء مختلفة. لأن الفقه المصري يشمل مذاهب فكرية مختلفة عندما يحدد معنى قانون الضرورة. يعتقد بعض الفقهاء أن مصطلح "لوائح الضرورة" يمكن استخدامه للإشارة إلى نوعين من اللوائح: أحدهما هو استخدام اللوائح أو التدابير التي لا يمكن تأخيرها، والآخر هو لوائح الطوارئ.

يشير المصطلح الأول إلى اللوائح التي يمكن أن تصدرها السلطة التنفيذية وفقًا لقرارات ملزمة قانونًا، بغرض اتخاذ إجراءات لا يمكن تأجيلها بين اجتماعات مجلس النواب أو أثناء حله، إذا كان ذلك ضروريًا لتلبية ما يسمى بمتطلبات الطوارئ أو حالة الطوارئ، مع مراعاة القيود أو الشروط المذكورة في الدستور في هذا المجال، وينطبق مصطلح لوائح الطوارئ على اللوائح الصادرة عن الجهات الإدارية، بما في ذلك الانحرافات عن القواعد الدستورية أو سيادة القانون، بناءً على حالة الطوارئ، يجب اعتماد اللوائح اللازمة للتعامل مع هذا الوضع⁽³⁾.

(1) NIZARD (lucien). Les circonstances exceptionnelles: Jy Wils dans la jurisprudence administrative. These, Paris, 1962.: CAMUS (Genevieve), L'etat de necessite en democratie, Paris,.

(2) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، مصر، 1976م، ص181 وما بعدها: احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، مصر، 1978م، ص73.

(3) بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975م، ص430 وما بعدها.

يميل البعض الآخر إلى التمييز بين التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية في غياب مجلس النواب، واللوائح الصادرة في ظروف خاصة تتطلب المصلحة العامة العاجلة، وهذه اللوائح محفوظة باسم لائحة الضرورة، والنوع الأول يسمى التشريع للضرورة⁽¹⁾، أو لوائح تشريعية⁽²⁾.

ومع ذلك، في حالة القوة القاهرة في غياب السلطة التشريعية، يميل معظم الفقهاء إلى استخدام مصطلح "قاعدة الضرورة"، أي أن الدائرة الإدارية تحل محل الهيئة التشريعية الأصلية. وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي لعام 2019⁽³⁾.

ويقابل لوائح الضرورة في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة حكم المادة 113 والتي تنص على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور"⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف الاستثنائية في حالة التفويض

تعتبر اللوائح التفويضية مظهرا لمشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مباشرة وظيفة التشريع، بل تكاد أن تكون مظهرا لحلول الأولى محل الثانية في مباشرة تلك الوظيفة، رغم وجود السلطة الأصلية وقيامها بأداء دورها الطبيعي.

ومع ذلك يعتبر التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة واسعة الانتشار في القانون العام الحديث، حيث تجد لها تطبيقات في كثير من الدول لا سيما عقب الحرب العالمية الأولى.

(1) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 1975م، ص726-727.

(2) ماجد راهب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994م، ص532.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، 1991م، ص94 - 93. والأستاذ الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985م، ص226.

(4) دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، نشر في الجريدة الرسمية العدد 1 السنة الأولى بتاريخ 1971/12/31 وعمل به من تاريخ 1971/12/2م. وفقاً لأحدث تعديلاته لعام 1996م.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الوضع الخاص الخطير الذي تواجهه البلاد يجب مواجهته والتغلب عليه بسرعة حتى لا تنتزع البلاد وأمنها وتمرير بعض التشريعات القاسية وغير الشعبية، لأنه غالباً ما يجلب الكثير من الأعباء والتضحيات للجماهير. هذه المسؤوليات وإصدار التشريعات التي تتطلب عادة درجة معينة من التخصص الفني، من خلال منح صلاحيات تنفيذية أو عن طريق إصدار قوانين تفويض لتوسيع صلاحياتها التنظيمية لتشمل هذه الموضوعات، فإن معظم أعضاء البرلمان لا يتمتعون بإمكانية الوصول إلى هذه الدرجة من الخبرة الفنية.

ومع ذلك، حاول البرلمان أولاً تجنب انتهاك كامل للمادة 13 من خلال سن قانون 17 أغسطس 1948، الذي جرد بعض القضايا التشريعية واعتبرها قضايا تنظيمية، والتي يمكن بعد ذلك السماح لها بالإشراف عليها. بواسطة المرسوم التنفيذي.

ومع ذلك، بما أن البرلمان أصدر مرة أخرى تشريعات بشأن نفس القضية، فإن الحكومة تفسر المادة 13 من الدستور على أساس لوائح الإذن بالفتوى التي أصدرها مجلس الدولة في 6 فبراير 1953، على أساس أن الحظر الوارد فيها مرتبط بالقضايا التشريعية الأساسية، أي الموضوعات القانونية التي تتم وفقاً للأحكام الدستورية أو التقاليد الجمهورية الدستورية⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد والرأي العام للسلطة القضائية قبل الدساتير الحالية في مصر وفرنسا يعتقدان بشكل صحيح أنه لا يجوز تقديم الوفود لقضايا في نطاق التحفظات القانونية، لأن الدستور نفسه يحتاج إلى سن قوانين في هذا المجال من أجل السلطة التشريعية يجب: أنها تنظم هذه القضايا من تلقاء نفسها. إذن يكون الترخيص في حقل خارج هذا المجال المحظور قانوناً، بشرط أن يقتصر على مواضيع محددة بناءً على التفاصيل المذكورة أعلاه.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة ووفقاً للدستور الدائم لعام 1996 المادة (60) "يتولى مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية للاتحاد وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب هذا الدستور والقوانين الاتحادية. ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية: وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل

(1) L'avis du conseil d'Etat du 6 fevrier 1953, R. D.P.1953, p. 170 ets

لها أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح. والإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات⁽¹⁾.

(1) دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، نشر في الجريدة الرسمية العدد 1 السنة الأولى بتاريخ 1971/12/31 وعمل به من تاريخ 1971/12/2م. وفقاً لأحدث تعديلاته لعام 1996م.

المبحث الثاني

الرقابة على اللوائح المستقلة

تمهيد وتقسيم:

يعترف الدستور في كل من الامارات ومصر بأن هذه اللوائح لها أثر قانوني، مما يمنحها صفة التشريع العادي، حتى لو تم اعتبارها في قرارات إدارية إشرافية من منظور مصادرها، ورغم أن هذه اللوائح لها أثر قانوني إلا أنها ليست قوانين وقرارات إدارية خلال الفترة التي سبقت قرار مجلس الشعب، لذلك إذا خالفت القانون، يمكن إلغاؤها أمام مجلس الدولة. صدر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بتاريخ 22 كانون الأول (ديسمبر) 1954 رداً على عدم قدرة المحكمة على النظر في الطعون ضد المرسوم الصادر أثناء حل مجلس النواب، المرسوم المثير للجدل هو قانون صادر عن السلطة التشريعية، وسبب عدم السماح بالإلغاء الفوري: المرسوم الذي يلغي القانون (شرط الضرورة) الصادر عن الوكالة الإدارية بين جلستين أو أثناء الحل، كقرار إداري، يتبنى التمييز بين القانون والقانون: بالنسبة للمعيار الرسمي للقرار الإداري، يحق لهذه المحكمة النظر في القضية، وبالتالي يتم تحديد الدفع بشكل غير صحيح.

ولكن بعد موافقة مجلس الشعب على اللوائح اللازمة، يتم تحويلها إلى قانون، مما يعني حصولهم على الحصانة القضائية التي يتمتع بها القانون العام، وبالتالي لا يمكن الطعن عليهم بسبب إلغائها. ومع ذلك، ووفقاً لنص المادة 175 من الدستور، تخضع أحكام حالات الطوارئ للرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة⁽¹⁾.

ومن أجل توضيح مضمون هذا المبحث وجب تقسيمه الي مطلبين على النحو التالي:

• المطلب الاول: الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة.

• المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح المستقلة.

(1) محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثامنة والأربعين ، العدد الأول والثاني ، ص 213.

المطلب الاول

الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة

تمهيد وتقسيم:

نص الدستور لدولة الإمارات العربية المتحدة على نوع خاص من لوائح الضرورة، وذلك في المادة 113 منه والتي تنص على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين اصدار ما يلزم منها، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط الا تكون مخالفة للدستور"⁽¹⁾.

كما يجب تقديم هذه المراسيم إلى المجلس الأعلى للموافقة عليها أو الإلغاء خلال أسبوع واحد على الأكثر. أما إذا لم يوافق عليه المجلس الأعلى، يفقد أثره القانوني، ما لم يقرر الموافقة على تنفيذ الفترة السابقة أو حل الأثر بطرق أخرى، وسوف نتناول مضمون هذا المطلب من خلال فرعين:

الفرع الأول : الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة في التشريع الاماراتي.

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة في التشريع المصري.

(1) دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، نشر في الجريدة الرسمية العدد 1 السنة الأولى بتاريخ 1971/12/31 وعمل به من تاريخ 1971/12/2م. وفقاً لأحدث تعديلاته لعام 1996م.

الفرع الأول

الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة في التشريع الاماراتي

سنتناول في دراسة هذا الفرع الرقابة على اللوائح المستقلة في دولة الإمارات، فنستعرض الشروط الواجب توافرها لإصدار هذه اللوائح، ومن ثم نتعرف على النظام القانوني الذي تنتمي إليه تلك اللوائح.

ضوابط إصدار لوائح الضرورة في التشريع الاماراتي:

وبما أن هذه اللوائح صدرت بمراسيم ذات أثر قانوني، فلها صلاحية إلغاء أو تعديل القوانين القائمة، لذلك حرص المشرعون الدستوريون على حصرها في الشروط التي تضمن عدم إساءة استخدامها ومراجعة الشروط التي يجب استيفائها. حتى يتسنى لرئيس الدولة ومجلس الوزراء إصدار الأحكام اللازمة بشأن التفاصيل التالية وفقاً للمادة 113 من الدستور

1. الشرط الزمني:

لا يملك رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار المراسيم بقوانين الا في حالة غياب المجلس الأعلى، وهي الحالة التي تحقق إذا كان المجلس الأعلى في غير حالة انعقاد، أي في الفترة بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية⁽¹⁾. ويستوي في ذلك أن يكون المجلس الوطني في دور انعقاده، او متغيباً فيما بين أدوار انعقاده. وتجدر الإشارة إلى أن الدستور لا ينص على مدى إمكانية إصدار اللوائح اللازمة في حالة الحل، لأن المجلس الأعلى لن يتم حله لأنه يتكون بواسطة حكام الإمارات الاتحادية.

(1) وفقاً لللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد، الصادرة بالقرار رقم 4 لسنة 1972، يجتمع المجلس بشكل منتظم، على الأقل ثمانية أشهر في السنة، ابتداء من الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام. في الشتاء، يعقد المجلس اجتماعاً سنوياً، ويعقد كل شهرين. إذا لزم الأمر، يمكن دعوته لعقد اجتماعات خاصة. وفقاً للمادة 254 من الدستور، يجب أن يعقد المجلس الأعلى بناء على طلب أحد أعضائه.

2. شرط الضرورة:

لا تصدر لوائح الضرورة الا في حالة الظروف القاهرة والتي تكون في غيبة المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره السلطة المختصة طبقا للدستور بالتصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل اصدارها، فكان لا بد من سلطة تحل محله حتى يتاح له أن يجتمع يقرر بشأنها ما يريد.

وجدير بالذكر أن الدستور يتكلم هنا عن الاحوال الاستثنائية في قيام ظروف تقتضي اصدار قوانين اتحادية، بحيث أن هذه القوانين لا تحتمل الانتظار لحين انعقاد المجلس الأعلى في مواعيد دوراته العادية أو غير العادية لإقرارها واصدارها. فالدستور يتطلب إذن أن تكون هذه القوانين الاتحادية غير قابله للتأخير.

ويعتقد الباحث أنه بالإضافة إلى إشراف المجلس الأعلى للاتحاد، يجب أن يخضع تقدير الضرورة للرقابة القضائية. لذلك ولأن الرقابة القضائية نزيهة وقانونية بحتة فهي الضمان الحقيقي للعمل المنصوص عليه في الدستور واحترام أحكامه، لا سيما عندما يجمع المجلس الأعلى للاتحاد بين السلطة التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي يستوجب خضوع تقدير الضرورة لرقابة القضاء.

3. الجهة التي تمارس اصدار المراسيم بقوانين:

تنص المادة 113 من الدستور على أن سلطة إصدار المراسيم من خلال القوانين يجب أن يمارسها بشكل مشترك رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء، ولا يجوز ممارستها من جانب واحد.

ونظرا لان المرسوم لا يمكن اصداره الا بعد صدور قرار بإقراره من مجلس الوزراء وفقا للمادة 114 من الدستور¹، فكان يكفي منح رئيس الاتحاد سلطة إصدار هذه المراسيم دون حاجة لذكر مجلس الوزراء، لذلك رأي بعض الفقه أن خوف بعض الحكام من إعطاء رئيس الاتحاد، سلطة قد تميزه عنهم جعلهم حذرين على

(1) تنص المادة 114 على أنه لا يصدر مرسوم الا إذا اقره مجلس الوزراء وصدق عليه رئيس الاتحاد او المجلس الأعلى كل حسب اختصاصه، وتنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية

النص على ضرورة مشاركة مجلس الوزراء لرئيس الاتحاد في هذه السلطة، ولذلك يعتبر هذا القرار قيد على سلطة رئيس الاتحاد.¹

4. رقابة المجلس الأعلى للاتحاد:

ونصت المادة 113 على عرض المرسوم المنصوص عليه في المرسوم على اللجنة العليا خلال أسبوع من تاريخ صدوره، أي أن اللجنة العليا ستتعقد خلال أسبوع لتقديمها. إذا تم تقديمه إلى المجلس فيمكنه الموافقة عليه أو إلغائه. فإذا أقرها تأكيد ما كان لها من قوة القانون. وهنا يتطلب الدستور الاتحادي أخطار المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع لهذا الأخير ليس لديه سلطة، لذلك لا يمكنه أن يناقش أو يعارض أو يوافق، فهو يعرف فقط. ومع ذلك، إذا لم يوافق عليه المجلس الأعلى، يفقد أثره القانوني من تاريخ نشره. ونظراً لخلط الوضع القانوني وخط الحقوق المكتسبة، أعطى الدستور المجلس الأعلى حق البت في أي أثر قد ينشأ عن موافقة المجلس الأعلى بالشكل الذي يراه مناسباً، كذلك يجوز للمجلس أن يقرر اعتماد نفاذ هذه المراسيم بقوانين بالنسبة للفترة السابقة الممتدة من يوم صدورها إلى حين عدم الموافقة عليها، وذلك استقراراً للمراكز والحقوق التي ترتبت في ظلها.

(1) عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1978م، ص 247 .

الفرع الثاني

الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة في التشريع المصري.

وبما أن لوائح الضرورة هي في الواقع ممارسة للسلطات التشريعية، فإنها تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، ويحرص المشرعون الدستوريون على حصرها لضمان عدم إساءة استخدامها.

ضوابط إصدار لوائح الضرورة في التشريع المصري:

وطبقاً لنص المواد 170 و 171 و 172 من الدستور المصري يمكن استخلاص شروط إصدار لوائح الضرورة فيما يلي:

1- الشرط الزمني:

- يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها.
- يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء.
- يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء.

ووفقاً لنص المادة 156 ما لم يكن مجلس الشعب غائباً، لا يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة، لذلك لا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق إلا في غياب البرلمان. وهذه الحالات هي:

- أ- بين اجتماعات مجلس الإدارة، أي أثناء التأجيل السنوي للاجتماعات المنفصلة، سواء كان اجتماعاً عادياً أو اجتماعاً خاصاً.

ب- عند حل مجلس الشعب، وتجدر الإشارة إلى أن إحدى مزايا دستور عام 1956 والدساتير اللاحقة له أنه من خلال التحديد الواضح للمهلة الزمنية للحل، أنهى الخلاف في الفقه حول السماح بإصدار أحكام الطوارئ خلال فترة الحل. ما عدا بين الجلسات⁽¹⁾.

ت- بالإضافة إلى ذلك، فإن مصطلح "غياب البرلمان" يتجاوز الحالتين الأوليين، لأنه يشمل جميع الحالات التي لم يجتمع فيها المؤتمر أو يحضرها لأي سبب من الأسباب⁽²⁾.

2- شرط الضرورة:

اتفقت السابقة والأجهزة القضائية على أن تقييم الضرورة يتم من قبل السلطة الإدارية تحت إشراف البرلمان أو مجلس الشعب، وقد عبرت محكمة القضاء الإداري عن ذلك في العديد من أحكامها، وفي أحد أحكامها، قضت بأنه "بين جلستين، تحدد السلطة الإدارية من قبل السلطة الإدارية وفقاً للقانون رقم 41 لدستور 1923 في كل منهما. يتم تقدير الظروف والظروف بإشراف برلماني ولا توجد معايير صارمة للتحقق من وجود هذه الضرورة..."⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهات الإدارية لا تلتزم بالشروط التي غالباً ما تحدث في حالات الطوارئ، مما يؤدي إلى تحول مفهوم الضرورة إلى ارتباك دستوري، والسلطة الرقابية الاستثنائية تعرقل الحرية الكاملة للتشريع المبني على ذلك النص دستوري وهو ما يتم في كثير من الحالات⁽⁴⁾.

3. رقابة مجلس الشعب:

(1) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982م، ص 77 وما بعدها.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 497.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 22 ديسمبر سنة 1954، المجموعة، س 9، ص 171.

(4) سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1984، ص 392.

بما أن لوائح الطوارئ تصدر عن السلطات التنفيذية، لأنها تحل محل السلطة التشريعية بشكل مؤقت واستثنائي، فإن المشرعين الدستوريين يطالبون بضرورة تقديم هذه اللائحة إلى الهيئة التشريعية الأصلية للتعليق عليها، ويجب أن توافق عليها الهيئة التشريعية الأصلية أو ترفضها.

وتقضي المادة (156) برفع لائحة الطوارئ إلى مجلس الشعب في أجل معين، فإذا وجد المجلس سيكون خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، وإذا حل المجلس أو علق يعرض في أول اجتماع له. والغرض من اجتماعاتها هو منع الحكومة من تأخير الخطابات عمداً أو عن غير قصد. ولكي يتمكن البرلمان من التحقيق في موضوع القوانين والأنظمة المتعلقة بالموضوعات التي تكون هذه المنظمات من اختصاصه بالفعل، فإن لم يكن ذلك لضرورة غيابه، فستستبدلها الحكومة بتنظيمها.

4- مدى قوة لوائح الضرورة

تملك لوائح الضرورة بمقتضى الدستور نفس قوة القانون، اذ جعلها الدستور ترقى الى منولة القوانين العادية من حيث القوة، وذلك نظرا لصدورها في ظروف خاصة أو استثنائية واثناء عدم وجود السلطة التشريعية، ولذلك بإمكان هذه اللوائح أن تفعل كل ما تفعله القوانين العادية، وأن تتناول كافة التخصصات، بما في ذلك ما يتطلب الدستور صراحة تنظيمه عن طريق القوانين، مثل فرض العقوبات أو الضرائب.

ويرى بعض الفقهاء أنه بالنظر إلى أن هذه القضايا منوطة بالسلطات التشريعية والإدارية كمؤسسات سياسية لممارسة سلطة إصدار اللوائح، فإن هذه اللوائح لا تنطوي على الإشراف على كل ما يؤثر على الحقوق السياسية والحريات العامة. عند الضرورة، تعمل فقط كهيئة إدارية⁽¹⁾.

على الرغم من الموافقة على هذا الرأي على أهدافه، إلا أنه لا يمكن الدفاع عنه في الوقت الحالي لأن المادة 156 قد أيدت رئيس الجمهورية في هذا الصدد. إضافة إلى أن هذا الرأي يتعارض مع النص الواضح القائل بأن لهذه اللوائح أثر قانوني.

(1) حسن راشد جرانه، التشريعات الحكومية في مصر، رسالة باللغة الفرنسية، القاهرة، مصر، 1945م، ص115.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على اللوائح المستقلة

تمهيد و تقسيم:

تحدثنا في المبحث الاول من هذه الفصل عن دور السلطات التنفيذية في الظروف العادية، ولكن السلطات التي يتمتع بها السلطة التنفيذية قد لا تكفي لمواجهة ظروف استثنائية خطيرة والتي تهدد الأمن والنظام العام وتؤثر سلبا على سير المرافق العامة، مثل حروب داخلية أو اضطرابات داخلية كالثمرد والازمات الاقتصادية، او سبب ظروف طبيعية كالفيضانات والزلازل وغير ذلك، مما يستوجب اتخاذ تدابير وإجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة، فالظروف الاستثنائية في المجال الاداري تعني: السماح لسلطات الضبط الاداري بإصدار قرارات وأوامر تعد في الأوقات العادية خروجاً على مبدأ المشروعية، ولكنها تعد مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف غير عادية.

وتعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد وحررياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة، وإلا تعرض المخالف للمساءلة، وإن القيود على حق حرية التعبير يجب أن تكون محدودة وتطبق على حالات خاصة وانفرادية بحيث لا تشكل خطراً على الحق في حرية التعبير بحد ذاته، وهناك اختبار من ثلاثة أجزاء التقرير ما إذا كانت هذه القيود موجهة بشكل مدروس وهادفة بما لا يتعارض مع حق التعبير نفسه ويتطلب هذا الاختبار من هذه القيود أن تكون:

1. مشروعاً قانونية.
2. أن تكون طبيعة الهدف من وراء هذه القيود قانونية.
3. ألا تتعارض هذه القيود مع شروط الاختبار المشددة على وجود الضرورة والتناسب.

والملاحظ على القيد الأول، أن الغموض في القانون أو تعميم القوانين الخاصة بحرية التعبير تكون غير مشروعة وغير مقبولة، يظهر على القيد الثاني أن أي تدخل أو وضع القيود على حرية الاتصال يجب ألا تتعارض مع النصوص الواردة من الميثاق ونصوص دساتير الدول، كما يلاحظ على القيد الثالث أن يجب أن يكون القيود ضرورية جدا وان يكون هذه الضرورة ضرورة اجتماعية ماسة.

حسب هذا المفهوم تعفي السلطات التنفيذية من قيود المشروعية، من حيث الاختصاص أو الشكل أو الموضوع، وتكون سلطاتها واسعة لم ينص القانون على تمتعها بها من ناحية أخرى. وهكذا تتعطل المشروعية الاعتيادية وتحل محلها مشروعية الأزمات.

ولكن على الرغم من ذلك فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تعمل بما يشاء، وأنها ليست طليقة الأيدي في التصرف، بل أن سلطاتها مقيدة بمشروعية الأزمات وتخضع أعمالها لرقابة القضاء.

وتجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسا للتطبيق في الشريعة الإسلامية استنادا الى القاعدة التي أرسنها من أن (الضرورات تبيح المحظورات).⁽¹⁾ وتستند أيضا إلى أساس منطقي وعقلاني مؤداه أن كافة القواعد القانونية المطبقة في المجتمع في الأوضاع والظروف العادية له، وبالتالي فإن المطالبة بسرمان هذه القواعد نفسها في ظل الأزمات الطارئة أو الاستثنائية غير العادية التي يمر بها المجتمع يصبح أمرا منافيا لكل من العقل والمنطق في الوقت ذاته.⁽²⁾

وعليه فإن فكرة الطوارئ تعني نطاقا استثنائيا تنقل بواسطته الصلاحيات المناطة بالسلطة المدنية الى السلطة العسكرية، وتعني أيضا تغليب فكرة الأوضاع الطارئة على الأوضاع الطبيعية، وسلب اختصاص القضاء المنصوص عليه في الدستور تحت ذريعة الظروف الطارئة، وهي اما ان تكون هناك اسبابا حقيقية موجبة تترك لا على هيئة تشريعية أن تتخذ القرارات بناء على طلبات اصولية رسمها الدستور كإعلان حالة الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، او تكون سببا تتخذ السلطة التنفيذية لفرض سيطرتها على مناطق معينة أو على جميع المناطق ضمن ظروف معينة كالمظاهرات من قبل مجموعة من المواطنين داخل الدولة، وهذا النظام بالغ الخطورة بالنظر لتأثيره على الحريات الأساسية للمواطن، ويلزم ان يتم تطبيقه في الظروف

(1) محمد رشيد بن علي، تفسير المنار: الجزء الثاني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1990م، ص335.
(2) بشر صلاح العاوير، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، مصر، 2003م، ص72.

الطارئة ضمن اطار ضيق حيث تمارسه على وفق السلطات صلاحيات مطلقة (نسبيا) في السلطة وادوات الحكم، مما يشكل هيئة كاملة يتجسد بشكل احكام عرفية تستند على قوانين الطوارئ وبموجب هذا النظام يمكن تعطيل الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور، ولقد عرفت التشريعات الادارية المقارنة اسلوبين لتنظيم الصلاحيات التي تناط بسلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية.(1)

وستناول مضمون هذا المطلب من خلال فرعين :

الفرع الأول : صور الرقابة القضائية

الفرع الثاني : تقدير الرقابة القضائية

الفرع الأول

صور الرقابة القضائية

هذا والرقابة القضائية تأخذ الصور التالية: رقابة عن طريق الإلغاء ورقابة عن طريق الامتناع.

1. الرقابة عن طريق الإلغاء:

كما يطلق عليها أيضا الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، وهي رقابة تقوم بها هيئة تعقد خصيصا لذلك وتكون في النظام الذي يسند فيه صراحة البت في دستورية القوانين إلى محكمة في البلاد، وصورتها أن يتم رفع دعوى من طرف الهيئات أو الأفراد يطالبون بإبطال أي قانون غير دستوري، فيلغي حكمها القانون المخالف للدستور، سواء كان الحكم قبل صدور القانون أو بعد صدوره وبدء العمل به ويكون إلغاؤه ساريا على الماضي والمستقبل بدون أي أثر كما يسري على الجميع، أفرادا وسلطات"(2).

2. رقابة امتناع:

(1) جمعة قادر صالح، سلطة الضبط الاداري ازاء وسائل التواصل الاجتماعي، ص338.
(2) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية الجزائر: الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002م، ص145.

يشير إلى رفض المحكمة تطبيق القانون المخالف للدستور ويلغي دون حكم. يكون في ثلاث صور:

- **الدفع بعدم الدستورية:** وتكون في حال اذا طرح نزاع في تطبيق قانون معين، فيطعن الطرف المدعي عليه بعدم دستورية القانون، وسمي بذلك الاسم لأن الطعن في القانون لا يكون هو الموضوع الاساسي للدعوى بل الطعن بعدم الدستورية يأتي وسيلة لدفع حكم معين بناء على القانون، فيدفع الطرف المتضرر من الحكم بعدم الدستورية، ولا يطبق إلا بالنسبة لأطراف النزاع موضوع الدعوى القائمة ولا يلزم كافة الأفراد ولا حتى نفس المحكمة⁽¹⁾، إذا عرض عليها نزاعات مشابهة مالم يرفع أحد الأطراف دعوى بعدم الدستورية.

- **الأمر القضائي:** وهو يشير إلى حق الفرد في أن يطلب من سلطة قضائية إصدار حكم بوقف التنفيذ على أساس أن قانوناً معيناً غير دستوري، وتسمى هذه الطريقة طريقة هجومية وتهدف إلى تجنب تنفيذ القانون. بسبب مخالفته للدستور، هذا لأنه إذا اتخذت السلطة التنفيذية إجراءات محددة ضد المواطنين استعداداً لتنفيذ قانون معين أو تطبيق القانون، فيمكن لهذا الأخير أن يطلب تعليق تنفيذ القانون. لما قد يصيبه من ضرر؛ فإذا ثبت لدى المحكمة قطعية عدم دستورية هذا القانون، تصدر أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بالامتناع عن تنفيذ ذلك القانون وفي هذه الحالة يكون على الموظف المسؤول عن تنفيذ الأمر القضائي الصادر إليه وإلا صار مرتكباً لجريمة تسمى جريمة احتقار المحكمة⁽²⁾.

- **الحكم التقريري:** يحق للشخص طلب حكم قضائي لتحديد ما إذا كان القانون المنطبق عليه دستورياً أم لا، فتصدر المحكمة حكماً تقريرياً عن طريق الإعلان القضائي تبين فيه رأيها في القانون⁽³⁾، وفي هذه الحالة يتم البت في الموضوع بناء على حكم المحكمة بالنسبة لدستورية القانون من عدمه.

وفي دولة الامارات العربية المتحدة، الذي أوكل الى المحكمة الاتحادية العليا مهمة الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم والقرارات بقوانين واللوائح وتديقها وفحصها دستوريا بموجب الاختصاص الموكلة لها بنص الدستور (بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً)، وإن لأحكامها الصادرة بعدم الدستورية

(1) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999م، ص206.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006م، ص262.

(3) محمد كمال الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان، الأردن 2003م، ص193.

حجة في مواجهة الجميع، ولها آثار لا تمتد الى المستقبل، بل تمتد للماضي بأثر رجعي كونها تكشف العيب الدستوري للمرسوم منذ صدوره، وبالرغم من أن القاعدة المسلم بها هي خضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء، إلا انه ما تزال بعض القرارات الإدارية بعيدة عن رقابة القضاء ويعتبر هذا استثناء على مبدأ المشروعية تتمثل في أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، ولم نرى تطبيقاً قضائياً واحداً استخدمت المحكمة الاتحادية فيها سلطتها بإصدار حكم قضائي منها بسبب مراقبتها لدستورية هذه المراسيم لأنه أصلاً لم يكن هناك تطبيقاً واحداً لها بهذا الخصوص، عكس الدول الأخرى موضوع المقارنة في البحث.

الفرع الثاني

تقدير الرقابة القضائية

ويكون تقدير الرقابة القضائية بمعرفة مميزاتها والمآخذ التي جاءت عليها.

1. مميزاتها: تتميز الرقابة القضائية بما يلي:

- أ. كونها تسند الرقابة إلى جهة قضائية واحدة فذلك يعني وحدة الحلول القضائية بشأن دستورية القوانين ومن ثم الاستقرار في المعاملات القانونية.
- ب. السلطة التشريعية مخولة دستوريا بالتشريع، ومخالفتها له فيما تصدره لا يمتد ليشمل تطبيق القانون المخالف، لأن الرقابة القضائية تمنع تنفيذه لما تراه مخالف للدستور، ولا يعني ذلك منفاة مبدأ الفصل بين السلطات، ولا يعتبر اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية، ذلك أن احترام اختصاص السلطة التشريعية ما احترمت هي الدستور ومن ثم فمخالفتها للدستور يجعلها تذهب إليه خارج عن الدستور ومن ثم غير محترم⁽¹⁾.
- ج. القاضي هو والأقدر على بحث مدى مطابقة القانون الدستور، نظراً لتكوينه قانوني وبحكم إجراءات القضائية والعلانية والمناقشة الحضورية وتسبب الأحكام هذه كلها تجعل الرقابة القضائية وسيلة لحماية الدستور⁽²⁾.

(1) السعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة المرجع السابق، ص 241.

(2) الامين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية الجزائر، المرجع السابق، ص 145.

د. أنها تعطي للأفراد حق الطعن بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه، ومن ثم تعتبر سلاح الحماية الدستور وكفالة احترامه.

2. مآخذ على الرقابة القضائية: وقد أخذ على الرقابة القضائية ما يلي:

- أن الرقابة القضائية تعتبر تدخلا صريحا في اختصاصات السلطة التشريعية وبالتالي يعد هذا اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.

- الرقابة القضائية خارجة عن وظيفة القاضي، وهي تطبيق القانون، وليس تقييمه والحكم عليه، وهي بذلك تحول القضاء الي سلطة سياسية⁽¹⁾.

- القانون يكون صادر من نواب مجلس الشعب وهم ممثليها والمعبّر عن إرادتها، والقضاة يعينون عن طريق السلطة التنفيذية، وفي إسناد الرقابة إليهم تغليب إرادة السلطة التنفيذية على إرادة الشعب.

(1) ماجد راغب، الحل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005م، ص438.

الخاتمة

لقد انطلق الباحث في هذا البحث من خلال طرح إشكالية الدراسة في انحراف السلطة أحياناً في استعمال صلاحية إصدار اللوائح الادارية، والذي يأخذ صور شتى، وذلك لتعدد أوجه وحالات الانحراف في استعمال السلطة، طالما لم ينظم القانون في نصوصه بتقييد جهة الإدارة وإلزامهم بها فكلما أعطيت الإدارة صلاحيات غير مقيدة "مطلقة" في الشكل والإجراءات أو في العقوبات المقررة لكل مخالفة تكون احتمالية الانحراف أكثر. وقد عرفت اللوائح الإدارية بأنها هي أحد مصادر الشرعية الإدارية المكتوبة الصادرة عن الجهات الإدارية، ومهمتها تحقيق المصلحة العامة وتلبية الاحتياجات العامة، لذلك، فهي قرارات إدارية تنظيمية عامة ومجردة، وبالتالي فهي تتمتع بخصائص التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، إلا أنها من الناحية الشكلية قرارات إدارية؛ لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية. واللوائح في دولة الإمارات العربية المتحدة هي القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الجهات التنفيذية - سواء على مستوى الدولة الاتحادية أو على مستوى الإمارة - بما في ذلك القواعد الموضوعية العامة، التي تنطبق على جميع الأفراد المؤهلين في الدولة، لذلك تعتبر اللوائح من حيث موضوعها وطبيعتها أعمالاً تشريعية لأنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة كالقوانين، إلا أنها تعتبر من الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنها تصدر من الإدارة.

وفي ختام هذه الدراسة يستوجب علينا أن نستعرض أهم النتائج والتوصيات التي خلصت إليها الدراسة وهي كالتالي:

أولاً: النتائج:

1. الدستور هو قمة الهرم بين التشريعات المختلفة والذي لا يمكن أن تخرج عنه القوانين واللوائح المختلفة.
2. إن مجلس الوزراء - الإدارة - ملزمة بموجب الدستور والقانون المذكور، بإصدار اللائحة التنفيذية خلال مدة معينة من تاريخ إصدار القانون.
3. يلزم عدم تأخر الإدارة عن إصدار اللائحة التنفيذية خلال المدة المحددة في القانون.

4. إن اللجوء الى تشريعات الضرورة أمر مطبق في الدول التي تحمي الشرعية الدستورية بضوابط ولا تستخدم الا في حالة الضرورة ،فالمشرع الاماراتي أورد عبارة ما يوجب الإسراع في اصدار قوانين اتحادية على شكل مراسيم بقوانين من قبل رئيس الدولة و مجلس الوزراء مجتمعين.
5. إصدار قرارات فردية تنظيمية لا يغني عن إصدار لائحة تنفيذية، حيث أن اللائحة التنفيذية تضع قواعد عامة مجردة لتفسير كل أحكام القانون، وطالما أن القانون يأمر الإدارة بإصدار اللوائح والقرارات التنفيذ أحكام القانون، فإن إصدار قرارات تنظيمية (تعاميم) دون إصدار اللائحة التنفيذية، يعد مخالفة لأحكام القانون.
6. أن الرقابة الفعالة هي رقابة القضاء على دستورية اللوائح فهي تعتبر ضمانا للحيلولة دون استبداد لسلطة التنفيذية ووسيلة لكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد.
7. من الصعب تنظيم الإدارة تفصيلا بقواعد القانون في ظل تعدد وتنوع الحالات والمواقف الإدارية وغيرها المستمر وفقا لما يحيط بالعمل من تغيرات وتطورات ضمن بيئة العمل الداخلية أو بيئته الخارجية. وبذلك فإن المشرع لا يكون على صواب إذا حاول مواجهة كل المواقف مقدما، وإنما يجب عليه أن يخول الإدارة القدرة على التدخل حين تضطرها الظروف، ومن ثم، فإنه لضمان حسن سير العمل في الأجهزة الحكومية، يلزمها نوعان من السلطة: السلطة المفيدة والسلطة التقديرية.
8. هنالك حالات معينة يخول الدستور فيها المشرع العادي تفويضها إلى السلطة التنفيذية؛ وذلك حين يأتي النص الدستوري مستخدماً لعبارة (بناءً على قانون) فعندئذ تعود للمشرع حرية اختيار الطريقة المناسبة لتنظيم هذه المسائل ؛ فإما أن يتولاها بنفسه وينظمها بواسطة القانون، أو أن يعهد بها الى السلطة التنفيذية لتنظيمها بواسطة ما تصدره من لوائح تنفيذية.

ثانيا: التوصيات

1. يوصي الباحث بأهمية ان تشترك السلطة القضائية العليا متمثلة في المحكمة الاتحادية العليا الى جنب رئيس الدولة ومجلس الوزراء في الرقابة على توفر حالة الضرورة و اخضاعها للرقابة القضائية الى جانب الرقابة البرلمانية بالنص الدستوري عليها شكلا و موضوعا لحالة الضرورة.
2. يوصي الباحث فيما يخص جهاز القضاء في حد ذاته لابد من تدعيمه وضمان استقلاليته في مواجهة الإدارة وهذا لإرساء دولة القانون وتوفير حماية واسعة وحقيقية لحقوق المواطن وحرياته الأساسية. ذلك أن العدالة غايتها الوصول إلى حماية حقوق المواطن وحرياته الأساسية ولذلك يجب إيجاد محيط ملائم من خلال تثبيت وتبني عدة ضمانات متعلقة بالقاضي الإداري نفسه ماديا ومعنويا وإبعاده عن أي استغلال أو تبعية كانت سياسية أو إدارية.
3. يوصي الباحث إن تمتع الإدارة بامتيازات واسعة تمكنها من عدم الالتزام بقرارات وأحكام القضاء يساهم كذلك في الإنقاص دور القاضي الإداري وفعاليته، لذا وجب تزويد القاضي الإداري بالوسائل القانونية والضمانات التي تمكن من ردع الإدارة إذا ما قامت بتجاوزات في مجال الحقوق والحريات الفردية.
4. يوصي الباحث المشرع الاماراتي أن ينص صراحة في الدستور على مصير اللوائح والقرارات إذا لم يتم عرضها على المجلس الأعلى للاتحاد.
5. يوصي الباحث المشرع الاماراتي بأن يعطي المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الحكم بعدم مشروعية القرارات واللوائح التي لم تعرض على المجلس الأعلى للاتحاد بصفته اعلى سلطة تشريعية في دولة الامارات العربية المتحدة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المعاجم:

1. المعجم الوسيط، كلمة الاح، مجمع اللغة العربية، مكتبة الشروق الدولية، ط4، القاهرة – مصر، 2005م.

ثانياً: الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيخا، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006م.
2. أشرف حسين عطوة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، والتنظيم الدستوري الدولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، دبي، الامارات، 2015م.
3. أعاد علي الحمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 1998م.
4. أمجد نعيم الاغا، القضاء الاداري في فلسطين علما وعملا، المكتبة المركزية كتب فلسطينيات، غزة، فلسطين، 2011م.
5. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية الجزائر، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002م.
6. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975م.
7. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999م.
8. جمال زكريا قاسم، الأسس التاريخية لوحدة الإمارات دور الاستعمار في تجزئتها، تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1989م.
9. جمعة قادر صالح، سلطة الضبط الاداري ازاء وسائل التواصل الاجتماعي، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، العدد 27، العراق، 2015م.

10. حسام مرسي، اصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012م.
11. حسني عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الادارية، عالم الكتب، الرياض، السعودية، 1984م.
12. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1997م.
- 13.
- رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003م.
- رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين دراسة مقارنة مع دراسة تحليلية للقضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004م.
- رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، مطابع دار النشر، القاهرة، مصر، 2004م.
14. رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2005م.
15. سام سليمان دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية: دراسة النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة الشارقة، الشارقة، الامارات، 2014م.
- 16.
- سامي جمال الدين، اللوائح الادارية التنفيذية وضمان الرقابة القضائية، مؤسسة حورس الدولية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2015م.
- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية: دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والاوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982م.
17. السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999م.
- 18.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988م.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991م.

19. السيد محمد إبراهيم، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مركز الوثائق والدراسات، أبو ظبي، الامارات، 1975م.
20. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1964م.
21. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007م.
22. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998م.
- 23.
- عبد الغني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1986م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1987م.
24. عبد الكريم الطالب، الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، المطبعة والورقة الوطنية بمراكش، مراكش، المغرب، 2009م.
25. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته - أحكامه - محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002م.
26. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري: وسائل تنفيذ النشاط الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2012م.
27. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2010م.
28. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008م.
- 29.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م.
30. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، دار المعارف، القاهرة، مصر، 1975م.

31. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة حلب، حلب، سوريا، 1988م.
- 32.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994م.
- ماجد راغب، الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005م.
- 33.
- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2008.
- مازن راضي ليلو، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2013م.
34. مجدي مدحت النهري، مبادئ النظم السياسية والدستورية، منشورات جامعة الجزيرة، دبي، الإمارات، 2009م.
35. محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1998م.
36. محمد رشيد بن علي، تفسير المنار، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1990م.
37. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002م.
38. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998م.
39. محمد شبير، القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، مصر، 2015م.
40. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات - دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، كلية شرطة دبي، دبي، الإمارات، 1999م.
41. محمد كمال الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة عمان، الأردن، 2003م.
42. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، القاهرة، مصر، 1974م.
43. محمود محمد حافظ، القرار الإداري: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985م.
44. منذر الشادي، القانون الدستوري: الجزء الثاني، منشورات جامعة بغداد، بغداد، العراق، 1970م.

45. منصور ابراهيم العتوم، القضاء الاداري - دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2013م.

46. نواف كنعان، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009م.

47.

- هاني غانم، القضاء الاداري، المكتبة المركزية، غزة، فلسطين، 2014م.
- هاني غانم، الوسيط في أصول القانون الاداري في فلسطين، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، غزة، فلسطين، 2016م.

48. هاني عائم وأنور الشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للنشر والتوزيع، غزة، فلسطين، 2019م.

49. وجدي ثابت غبريال السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري و الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1988م.

50.

- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 1976م.
- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005م.

ثالثا: الرسائل العلمية

1. أحمد علي أحمد الصغيري، المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وانجلترا ومصر، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006م.
2. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1978م.
3. باسم بشناق، محاضرات في القانون الاداري، المكتبة المركزية، قاعة عامة طلاب، غزة، فلسطين، 2014م.
4. بشر صلاح العاوي، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الازهر، مصر، 2003م.

5. حسن راشد جرانه، التشريعات الحكومية في مصر، رسالة باللغة الفرنسية، القاهرة، مصر، 1945م.
6. سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، عين شمس، مصر، 1984م.
7. سيد سيد محي الدين الزرد، الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الادارية في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة بالقانون المصري والشريعة الاسلامية، رسالة ماجستير في القانون، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، غزة، 2019م.
8. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1978م.
9. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1985م.
10. مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الادارية في الظروف العادية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2014م.
11. نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثار القانونية على العمل الإداري دراسة مقارنة ما بين القانونيين الأردني والكويتي ، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، عمان، الأردن، 2012م.
12. هاني عبد الرحم غانم، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في فلسطين – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الاسلامية، كلية الشريعة والقانون، غزة، فلسطين، 2017م.

رابعاً: المجالات العلمية والبحوث والمقالات

1. إلياس جوادي، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد: 4 العدد: 8، الجزائر، 2019م.
2. عثمان عبد الملك الصالح – سلطة الادارة للإدارة، إصدار مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، الكويت، 1994م.

3. عمرو أحمد حسبو، اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقا لدستور دولة الامارات العربية " بالمقارنة مع النظامين القانونيين الفرنسي والمصري، دورية الفكر الشرطي، مجلة شرطة الشارقة، المجلد الخامس، العدد الأول، الشارقة، الامارات، يونيو 1996م.
4. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثامنة والأربعين، العددان الأول والثاني، مصر، 2010م.
5. موسى مصطفى شحادة، موسى مصطفى شحادة، المبادئ العامة للقانون المتصلة بفكرة الحرية العامة في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مجلس النشر العلمي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن عشر، الامارات، يونيو 2003م.
6. نصرت منلا حيدر، طرق الرقابة على دستورية القوانين، مجلة المحامون، الأعداد 10- 11 - 12، مصر، 1970م.
7. وليد محمد يوسف، الاتحاد الفيدرالي: دراسة مقارنة بين الإمارات العربية المتحدة والهند، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، 2014م.

خامسا: القوانين والاحكام القضائية:

1. وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة.
2. الدستور المصري الجديد لعام 2019م.
3. الدستور المصري لعام 1923، الدستور المصري لعام 1971م.
4. دستور جمهورية العراق 2005.
5. دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 شاملا تعديلاته لغاية عام 2009
6. حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في 3/3/1957 السنة 11.
7. حكم المحكمة الإدارية العليا في 15/5/1961، المجموعة، السنة 6، ص 1090، وحكمها في 13/5/1973، المجموعة، السنة 18.
8. حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 22 ديسمبر سنة 1954، المجموعة، س 9.

سادسا: المواقع الالكترونية:

1. البوابة الرسمية لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلس الوزراء، من خلال الموقع الإلكتروني:
<https://government.ae/about-the-uae/the-uae-government/the-uae-cabinet>
2. سامي الطوخي، مفهوم وأنواع اللوائح الإدارية، مقال منشور بتاريخ 25 سبتمبر 2012 بالموقع الإلكتروني <http://kenanaonline.com/users/toukhy/posts/454842>
3. مروة أبو العلا، سلطة إصدار اللوائح التنفيذية في الدستور المصري، مقال منشور بتاريخ 15 أغسطس 2017 على الموقع الإلكتروني: <https://cutt.us/laS6j>
4. الموقع الرسمي لحكومة دولة الإمارات العربية المتحدة، حكومة دولة الإمارات، المجلس الوطني الاتحادي، من خلال الموقع الإلكتروني: <https://u.ae/ar-ae/about-the-uae/the-uae-government/the-federal-national-council>
5. موقع مجلس الوزراء الإماراتي، المجلس الأعلى للاتحاد، الموقع الإلكتروني:
<https://uaecabinet.ae/ar/federal-supreme-council>
6. يوسف حسين البشير، حتمية السلطة التقديرية، 1994م، من خلال
<http://sjsudan.org/showers17>

سابعاً: المراجع الأجنبية:

1. BARCHET (Bernard), la delimitation des domaines respectifs de la loi et du reglement dans la constitution de 1958, These, Bordeaux, 1965, p. 211 ets
2. CAMUS (Genevieve), L'etat de necessite en democratie, Paris, L. G.D.J. These, 1964.
3. DUGUIT (Leon), Trait de droit constitutionnel, Paris (30) Fontemoing. 2e ed., 1924, p. 714 ets
4. (State of Necessity from the Perspective of Comparative Constitutional Law), Khalil, Asem (November 4, 2018). Asem Khalil. 'State of Necessity', The Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. Oxford: Oxford University Press, 2018. Birzeit's Working Papers Series in Legal Studies (10/2018), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3278235> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3278235>

- LAMARQUE (Jean), "La theorie de la necessite et l'article 16 de la constitution de 1958 ", R. D.P., 1961, p.558 ets. .5
- L'avis du conseil d'Etat du 6 fevrier 1953, R. D.P.1953, p. 170 ets .6
- NIZARD (lucien). Les circonstances exceptionnelles: Jy Wils dans la jurisprudence administrative. These, Paris, 1962. .7
- PINC, E, 24/6/1955, Syndicat national des ingenieurs de la) navigation aerienne, R.D.P. 1956, p. 198 ets. .8
- CE, du 26/6/1959. Syndicat des ingenieurs-conseils) R.D.P., 1959, p. 1004, .9
- Concl. Fournier, - C.E.du 12/2/1960, Soc, Eky, L., 101.
- VOISSET (Michele). L'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958, Paris, .10
- .L. G. D. J., 1969

الفهرس

7	المبحث التمهيدي: الإطار النظري للدراسة
8	المطلب الأول: ماهية اللوائح الإدارية وخصائصها
14	المطلب الثاني: أنواع اللوائح الإدارية
23	الفصل الأول: سلطة الإدارة بإصدار اللوائح التنفيذية والرقابة عليها
24	المبحث الأول: سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية
25	المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية
30	المطلب الثاني: الضوابط الدستورية .
36	المبحث الثاني: الرقابة على إصدار اللوائح التنفيذية
37	المطلب الأول: الرقابة الدستورية على إصدار اللوائح التنفيذية.
45	المطلب الثاني: الرقابة الادارية على إصدار اللوائح التنفيذية.
50	الفصل الثاني: سلطة الإدارة بإصدار اللوائح المستقلة والرقابة عليها
51	المبحث الأول: سلطة إصدار اللوائح المستقلة
52	المطلب الأول: السلطة المختصة في إصدار اللوائح المستقلة في الظروف العادية.
60	المطلب الثاني: السلطة المختصة في إصدار اللوائح في الظروف الاستثنائية.

65	المبحث الثاني: الرقابة على اللوائح المستقلة:	
66	المطلب الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة.	
73	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح المستقلة.	
79	الخاتمة	
79	النتائج	
81	التوصيات	
82	قائمة المراجع والمصادر	