

إشكاليات اللائحة التنفيذية: دراسة تطبيقية على النظام في المملكة العربية السعودية

حمدي محمد العجمي

أستاذ القانون العام المشارك، معهد الإدارة العامة

(قدم للنشر في ٢٢/٤/١٤٤١هـ، وقبل للنشر في ١٢/٦/١٤٤١هـ)

ملخص البحث. يتناول هذا البحث إشكاليات اللائحة التنفيذية دراسة تطبيقية على النظام في المملكة العربية السعودية، من خلال مبحثين، الأول عن الحدود الشكلية والإجرائية لإصدار اللائحة التنفيذية، والمبحث الثاني عن الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية، وقد خلص البحث إلى أن النظام الأساسي لم يحدد الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، ومن ثم فالنظام هو الذي يحدد في كل مرة الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، وكذلك لم يبين النظام ما هي الحدود الموضوعية التي تقف عندها اللائحة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها التنفيذية في وضع النظام موضع التنفيذ مما ألقى العبء على القضاء لوضع تلك الحدود، وقد خلصت الدراسة إلى التوصية بتحديد السلطة المختصة بوضع اللائحة التنفيذية بشكل صريح مع إمكانية التفويض في ذلك أو إسناد تحديد ذلك إلى النظام نفسه، وأيضاً وضع الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية في متن النظام بشكل واضح، وبشكل عام إيجاد مساحة تفصيلية لتنظيم اللائحة التنفيذية في النظام الأساسي نظراً لأهميتها في البناء القانوني للدولة. الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، اللائحة التنفيذية، العلاقة بين اللائحة والقانون، الحدود الشكلية لللائحة التنفيذية، أثر إلغاء النظام على اللائحة التنفيذية.

PROBLEMS OF THE EXECUTIVE REGULATION: AN APPLIED STUDY ON LAW IN SAUDI ARABIA

Hamdy Mohamed Elagmy

Associate Professor of Public Law, Institute of Public Administration

(Received 22/04/1441 H., Accepted for Publication 12/06/1441 H.)

Abstract. This research deals with the problems of the executive regulation, an applied study on the law in the Kingdom of Saudi Arabia, through two topics, the first on the formal and procedural limits for the issuance of the executive regulation, and the second on the substantive limits of the executive regulation. The Regulation does not specify what are the substantive limits on which the Executive Regulation in the law. The study concluded with the recommendation to specify the competent authority to establish the executive regulation explicitly with the possibility of authorizing it or to assign it to the law itself, and also to put the substantive limits of the executive regulation in the system clearly, and General Creating a detailed space for organizing the executive regulations in the Constitution to their importance in the legal construction of the state.

Keywords: Administrative decision, Executive regulations, the relationship between the regulations and the law, the formal limits of the executive regulations, the effect of abolishing the system on the executive regulations.

مقدمة

يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على الفصل بين السلطات مع الأخذ في الاعتبار وجود نوع من التعاون فيما بينها سواء من الناحية الوظيفية أو حتى الناحية الهيكلية، وقد نصت على تقسيم السلطات في المملكة المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم ٩٠/أ٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ والتي نصت على أن: "تتكون السلطات في الدولة من: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية. وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات". وفي ضوء هذا النص، والنصوص الواردة في الأنظمة الأساسية الأخرى في نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (٩١/أ) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، ونظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (١٣/أ) وتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ، يبين أن العملية التنظيمية تتم من خلال مجلس الشورى ومجلس الوزراء، ويتوج العمل التنظيمي بمرسوم ملكي، ويختص مجلس الوزراء وحده بالسلطة التنفيذية، ولما كانت اللوائح التنفيذية هي نوع من التنظيم، طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن الوظيفة التشريعية (التنظيمية) بكافة أبعادها يجب أن تسند إلى السلطة التشريعية (التنظيمية)، غير أنه ولا اعتبارات وجهية لا يمكن تجاوزها فإن الدساتير تحرص عادة على مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، ومن ذلك إسناد إصدار اللوائح التنفيذية لها، وتتبدى هذه الاعتبارات لاختصاص السلطة التنفيذية بهذه الأخيرة في أن السلطة التشريعية ورغم تعدد طرق الاختيار فإنها لن تكون قادرة على وضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ القانون، والتي تحتاج في معظم الأحيان إلى توافر قدرات فنية خاصة قد تفتقدها العناصر المنتخبة وكذلك المعنية في المجالس التشريعية، كما أن السلطة التنفيذية بحكم موقعها من العمل التنفيذي فلا شك أنها أكثر قدرة على وضع القواعد التفصيلية

لتنفيذ القوانين وأخيراً فإن إعداد هذه القواعد يحتاج إلى الكثير من الوقت والذي لا يتسع له وقت السلطة التشريعية، وأخيراً فإن هذه التفاصيل وما تتضمنه من قواعد شكلية وإجرائية عرضة للتغيير نظراً للتطور الإداري المستمر، مما يجعل السلطة التنفيذية هي الأقدر على وضع اللوائح التنفيذية (الطماوي، ٢٠٠٧م؛ الحلو، ١٩٩٠م).

وهذا ما يجري عليه العمل في المملكة حيث يسند إصدار اللوائح إلى السلطة التنفيذية أو إلى الجهة الأكثر التصاقاً بالنظام والتي تكون قادرة على وضع تفصيلاته، غير أنه بالنظر إلى النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية قد بدا الغموض عليها في تحديد الجهة المختصة بوضع اللائحة التنفيذية، كما أنها لا تتضمن النص على الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية؛ الأمر الذي دفع إلى البحث في هذا الموضوع لتبيان الأحكام التي تنتظم إصدار اللوائح في المملكة والحدود التي يجب أن تقف عندها.

مشكلة البحث

تمثل مشكلة البحث فيما تمت الإشارة إليه وذلك من جهة وجود غموض في تحديد النصوص الأساسية لتحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح مما قد يوجد تبايناً بين ما يجري عليه العمل في إصدار اللوائح التنفيذية، وبين النصوص الحاكمة لذلك، ومن جهة أخرى فقد حلت النصوص الحاكمة، من الحدود التي يجب أن تقف عندها اللوائح التنفيذية من الناحية الموضوعية التي تلتزمها هذه اللوائح.

أهمية الدراسة

تأتي أهمية الدراسة من أهمية الموضوع الذي تناوله من الناحية النظرية والتطبيقية، حيث تقوم هذه الدراسة بتأصيل الأحكام المتعلقة باللوائح التنفيذية في المملكة، مما يساهم في وضع القواعد النظامية لهذا الموضوع بالشكل النظامي الذي يتفق مع التطبيق العملي في هذا الإطار، وبما يجدد للقائمين على

منهجية البحث

تمثل منهجية البحث في المنهج الوصفي التحليلي نظاماً وفقهاً وقضاء دراسة تطبيقية على النظام في المملكة العربية السعودية، مع إشارات محدودة للنظام المصري والفرنسي، في الحالات التي تستدعي ذلك سواء كان اتفاقاً أو اختلافاً، في أحكام اللائحة التنفيذية.

خطة البحث

يتكون البحث من مطلب تمهيدي عن ماهية اللائحة التنفيذية، وما يتشابه معها من آليات قانونية، ومبحثين: الأول عن الحدود الشكلية والإجرائية للوائح التنفيذية، والمبحث الثاني: عن الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية.

مطلب تمهيدي:

ماهية اللائحة التنفيذية والتمييز

بينها وبين الآليات المشابهة معها

سنتناول في هذا المطلب التعريف باللائحة التنفيذية وما يتشابه معها من آليات وذلك من خلال التمييز بين اللائحة التنفيذية واللوائح الأخرى سواء الصادرة من السلطة التنفيذية أم السلطة التنظيمية وبإيجاز كما يلي.

أولاً: التمييز بين اللائحة التنفيذية وبين اللوائح الأخرى الصادرة من السلطة التنفيذية

(أ) تعريف اللوائح التنفيذية والفرق بينها وبين القرارات الفردية يسند النظام إلى السلطة التنفيذية إصدار التشريعات الفرعية وهي اللوائح نظراً للضرورات التي تملها طبيعة السلطة التنفيذية كونها أفدر في بعض الأحيان وأكثر ملائمة على التدخل في بعض الميادين القانونية، وبفضلها تكون القواعد القانونية المدرجة في القانون تتسم بالثبات، لأنها هي التي تتولى وضع التفاصيل (Chapus, 2001).

وضع اللوائح التنفيذية من الالتزام بالإطار النظامي للحدود اللائحية شكلاً وموضوعاً بما يثري حقل الدراسة وذلك لندرة البحوث المتعلقة بها.

أهداف الدراسة وتساؤلاتها

تستهدف الدراسة وضع الحدود النظامية شكلاً وموضوعاً لأحكام اللوائح التنفيذية في المملكة ولتحقيق ذلك نطرح التساؤلات التالية:

- ما هي الجهة المختصة بوضع اللوائح التنفيذية؟
- ما هي الأحكام الشكلية لوضع اللوائح التنفيذية والآثار المترتبة على ذلك؟
- ما هي الأحكام الموضوعية التي يجب أن تقف عندها اللوائح التنفيذية والآثار المترتبة على ذلك؟

الدراسات السابقة

لا توجد دراسات سابقة عن أحكام اللائحة التنفيذية في المملكة، سوى دراسة واحدة بعنوان "منهج اللوائح التنفيذية في النظم وتطبيقه في لوائح نظام المرافعات الشرعية" لفضيلة القاضي عبدالله بن محمد بن سعد آل خنين في مجلة العدل، العدد (٢٢) ربيع الآخر ١٤٢٥هـ، وهي دراسة محدودة بنظام المرافعات الشرعية، ولم يتطرق إلى تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح، أو الإجراءات الشكلية التي يجب التزامها والآثار المترتبة على ذلك، ولم يتطرق فقط إلا إلى منهج الأنظمة المقارنة وكان ذلك في ثلاث صفحات كانت هي المبحث الأول، وكان المبحث الثاني والثالث عن نظام المرافعات الشرعية.

مما يجعل البحث المائل ذا أهمية كبيرة في تغطية أحكام اللوائح التنفيذية في المملكة بشكل عام ومفصل، بدراسة تحليلية نظامية وفقهية وقضائية، الأمر الذي يجعل هذه الدراسة أهميتها في هذا المجال، أو حتى على الأقل تشكل لبنة لدراسات أخرى تتفق معها أو تختلف بما يثري حقل هذه الدراسة.

نظاماً..... كما لا يؤثر على ذلك قول المدعى عليها في دفاعها تعذر الإبلاغ بالطرق الإدارية في ظل وجود أكثر من ألف شخص تم نزع عقاراتهم..... والقضاء لا يوافق المدعى عليها على ذلك فليس الأمر يصعب ولا يستحيل، وهي وزارة تملك من الأدوات المادية والبشرية ما تحقق به تلك الغاية^(١).

(ب) التمييز بين اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة

إذا كانت اللوائح التنفيذية تصدر بالضرورة تنفيذاً للقانون، ومن ثم ضرورة تأتي في مرحلة لاحقة لصدور القانون وتطبيقاً له، فإن اللوائح المستقلة هي تلك اللوائح التي لا ترتبط بتنفيذ قانون معين، وإنما تضع أحكاماً تنظيمية مبتدئة في غير المجالات المحددة للقانون ومن هنا جاءت تسميتها باللوائح المستقلة (بو زيد، ٢٠١٨م)، وهي تحمل قواعد عامة مجردة وتصدرها السلطة التنفيذية وهذا ما يفرق بينها وبين القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية (حسبو، ١٩٩٥م) في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، وفي الظروف العادية توجد اللوائح التنظيمية التي توضع بقصد تنظيم المرافق العامة وسير العمل في المصالح والإدارات الحكومية وهو ما يعرف في المملكة بإحداث وترتيب المصالح العامة، ويختص بإصدارها مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ، ومن أمثلة ذلك تنظيم الرئاسة العامة للأمر المعروف والنهي عن المنكر الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٧٣) وتاريخ ١٦/٣/١٤٣٤هـ وتنظيم هيئة مكافحة الفساد الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٦٥) وتاريخ ٢٨/٥/١٤٣٢هـ. (بو زيد، ٢٠١٨م).

وتكون تلك اللوائح في غير المجالات التي حددها الدستور للقانون أو في حالات معينة حددها الدستور (عبدالوهاب، ٢٠٠٦م)، وهذه اللوائح تنقسم إلى اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، واللوائح التنفيذية هي تلك اللوائح التي تصدر تنفيذاً للقانون، ذلك أن هذا الأخير لا يمكن أن يتضمن كافة التفاصيل التطبيقية للنظام خاصة وأن السلطة التنفيذية تكون أقدر على وضع القواعد التنفيذية للقانون بحكم تعاملها مع الواقع (بو زيد، ٢٠١٨م)، ومن ثم فإن السلطة التنفيذية تختص بوضع اللوائح التنفيذية، غير أنها كما سيأتي تفصيلاً تلتزم حدوداً معينة شكلاً وموضوعاً وإلا أضحت تلك القواعد غير مشروعة وحرية بالإلغاء.

هذا واللوائح التنفيذية وإن كانت قرارات إدارية، فإنها قرارات إدارية لائحية، ومن ثم فإنها تختلف عن القرارات الإدارية الفردية التي تصدر من السلطة التنفيذية بصدد حالة أو حالات معينة بالذات، ومن ثم فإن القرارات الفردية تحدث آثاراً في المراكز الفردية تتميز عن المركز القانوني العام المجرد المتولد عن القانون أو اللائحة، أما القرارات اللائحية فهي قواعد عامة مجردة تخاطب الكافة بصفاتهم، وتطبق على كل من يتوافر فيه شروط تطبيقها، وعليه فالقرارات اللائحية تتميز بالطابع التنظيمي، أما القرارات الفردية فهي تتميز بالطابع الإداري بغض النظر عن عدد المخاطبين بها ما داموا معينين بذواتهم (حسبو، ١٩٩٥م؛ العجمي، ٢٠٢٠م)، ولذلك لم يعتد القضاء الإداري بالنشر في القرارات الفردية إلا عند تعذر الإبلاغ مهما كثر عدد المخاطبين بأحكام القرار، ما داموا محددين حيث قضى الديوان بأن: "الإبلاغ الذي تترتب عليه الأحكام النظامية هو ما استقر عليه القضاء من وجوب أن يكون متضمناً العلم اليقيني بكافة العناصر الجوهرية للقرار والتي على ضوءها يتغير المركز النظامي للأفراد ويحددون موقفهم منه بعد اتصال علمهم به..... فالمتيقن لدى الدائرة وبعد اطلاعها على محتوى النشر أن النشر لا يتحقق به المطلوب

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية رقم (٧/١/١٣٣) لعام ١٤٣٤هـ في القضية رقم (٧/٧١٥/ق) لعام ١٤٣١هـ المؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية بالحكم رقم (٦/١٩٧) لعام ١٤٣٥هـ في القضية رقم (٤٠٦٩/ق) لعام ١٤٣٣هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ، ج٤، ص ١٧٩٣.

تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧/٥) وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ فقد صدرت له مذكرة تفسيرية، وكذلك نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ، صدرت له مذكرة إيضاحية، والمذكرة التفسيرية، والمذكرة الإيضاحية بمعنى واحدة تصاحب النظام، وبالنظر إلى اللائحة التنفيذية وبين هذه المذكرات يتضح الفرق بينها من حيث الشكل والموضوع، فمن حيث الشكل فإن هذه المذكرات تصدر من السلطة التنظيمية، وليست السلطة التنفيذية، كما أن الأهداف المتوخاة من هذه المذكرات يختلف عن الهدف المرجو من اللائحة التنفيذية، فهذه المذكرات تصدر ليس من أجل وضع القواعد التنفيذية للقانون، وإنما تصدر لتبيان أهدافه، والفلسفة التي يقوم عليها، وكذلك تبيان ما قد يكون غامضاً من أحكامه، وحتى التكييف القانوني لبعض الإجراءات، فدورها يقوم على التفسير والتوضيح، وليس على وضع الأحكام موضع التنفيذ، وإن كانا يشتركان في أن كليهما يقوم بتفسير تطبيق أحكام النظام، وتطبيقاً لذلك فقد بينت المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين كثيراً من فلسفة وأهداف النظام وذلك في تحديد الاختصاصات الوظيفية من ذلك ما نصت عليه بأنه: "..... وقد راعى النظام أن تأتي أحكامه مبسطة بقدر الإمكان حتى يبعد عن التعقيد الذي لا يتفق مع كونه التجربة المتكاملة الأولى للمملكة في هذا المضمار وأن يأخذ من النظريات الإدارية الحديثة أعدلها حتى يوفر للموظف الضمانات الكافية دون أن يهدر المصلحة العامة ولكن النظام لم يجعل مسائل الرقابة والتحقيق والتأديب حكراً على هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب بل جاء واقعياً إذ ترك شطراً واضحاً من هذه المسائل في يد الوزير المختص أو من هو في مستواه - حيث إن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وأن من واجباته الأساسية أن يراقب رؤوسيه وأن يحقق مع المخطئ منهم كما أن حسن ممارسته لسلطاته الرئاسية يقتضي أن تترك في

أما لوائح الضبط الإداري فهي تلك اللوائح التي تتدخل بها السلطة الإدارية للحفاظ على النظام العام المتمثل بشكل عام في الحفاظ على الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والآداب العامة في إطار مبدأ المشروعية (العجمي، ٢٠١٦م)، ومن الأمثلة الحديثة لذلك لائحة المحافظة على الذوق العام الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٤) وتاريخ ٤/٨/١٤٤٠هـ.

وفي الظروف الاستثنائية تصدر لوائح الضرورة، فقد تواجه الإدارة ظروفاً استثنائية لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، ومن ثم تستدعي اللجوء إلى إصدار لوائح تعالج تلك الظروف، وقد وردت إشارة إلى ذلك في النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) بتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ في المادة (٦٢) والتي نصت على أن: "للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر. وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً" (بوزيد، ٢٠١٨م).

وأخيراً اللوائح التفويضية وهي مراسيم أو قرارات لها قوة القانون تصدر من السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في أحوال معينة ولمدة معينة، وهذه اللوائح لا وجود لها في المملكة، فالملك يستطيع إصدار أوامر ملكية دون الحاجة إلى تفويض من السلطة التنظيمية (بوزيد، ٢٠١٨م).

ثانياً: التمييز بين اللائحة التنفيذية والآليات الصادرة من السلطة التنظيمية

قد يختلط الفهم في بعض الأحيان بين الوظيفة التي تقوم به اللائحة التنفيذية، وبين ما تقوم بها المذكرة التفسيرية أو المذكرة التوضيحية للقانون، فقد تصدر بعض الأنظمة ومعها ما يسمى بالمذكرة التفسيرية أو المذكرة التوضيحية، من ذلك نظام

بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سامي وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية تبقى نهائية إلا إذا عدلت بما يجعل النظر في النظم منها من اختصاص ديوان المظالم، كما ينبه إلى أن المراد بالعقد هو العقد مطلقاً سواء كان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أم عقداً خاصاً^(١).

وعليه كما هو مذكور آنفاً فإن المذكرة التفسيرية أو التوضيحية تقوم بالإضافة إلى ذكر التوجهات والمبررات والأهداف التي يبتغيها النظام إلى تفسير أو تحديد بعض النصوص الواردة فيه، ومن ثم فما هي القيمة القانونية لتلك المذكرات؟

تكون القيمة القانونية لهذه المذكرات هي ذات القيمة القانونية للنصوص النظامية، وذلك لأنها صادرة من الجهة المختصة بإصدار النظام، بنفس الأداة النظامية له وعلى كافة المخاطبين بالنظام والقائمين على تطبيقه، تطبيق ما ورد في هذه المذكرات لأنها تحمل ذات المرتبة القانونية للنظام نفسه وليس أصدق من ذلك من أن المرسوم الملكي الصادر بنظام تأديب الموظفين المشار إليه تضمن في الموافقة على النظام، الموافقة على مذكرته التنفيذية^(٢).

وعلى ذلك فإن المذكرة التفسيرية أو المذكرة الإيضاحية تحمل ذات القيمة النظامية للنظام الذي صدرت له وبالتالي يجب على اللائحة التنفيذية أو القواعد التنفيذية ألا تخالف النظام أو مذكرته التفسيرية أو الإيضاحية لأن هذه اللوائح التنفيذية تكون في مرتبة أدنى منها.

ومن هنا يبدو الفرق واضحاً بين اللائحة التنفيذية، والمذكرة التفسيرية أو المذكرة الإيضاحية، وأن الأولى تتمتع بالصفة التنفيذية، وأن الثانية تتمتع بذات القيمة القانونية

يده بعض الاختصاصات الجزائية. وقد وازن النظام بين اختصاصات الوزير هذه وبين اختصاصات هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب ولعل من المناسب في هذا المقام أن يفرق بين الجزاء الإداري - بوصفه قراراً إدارياً - وبين القرارات الإدارية الأخرى التي تتعلق بسير الوظيفة العامة إذ إن الأولى تقصد إلى توقيع العقاب على الموظف بينما تسعى القرارات الإدارية بمفهومها العام إلى تحسين ظروف قيام المرفق بالخدمة العامة الموكولة إليه ومن ثم فإن تنسيق الموظف مثلاً هو قرار إداري يتعلق بحسن سير الوظيفة العامة وليس جزاءً إدارياً في مفهوم النظام، كما أن كف اليد لا يعتبر جزاءً إدارياً لأنه ليس إلا إجراءً تحفظياً تتخذه الإدارة لإبعاد الموظف - في ظروف معينة - عن الوظيفة لضمان الوصول إلى الحقيقة مجردة بعيدة عن التأثير أو التزييف^(٣).

وجاء في المذكرة الإيضاحية لنظام الديوان المذكور منه ما نصه: "يتطلب نظام الحكم في الإسلام وجود قاض للفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد بعضهم بعضاً، أو بين الأفراد والدولة ممثلة فيمن يتولى مرافقتها، ولم يضع القرآن الكريم تنظيماً تفصيلياً للسلطة القضائية وترك الأمر للأمة أن تختار لكل عصر ما يتلاءم مع أوضاعه وظروفه وقد عرف نظام الحكم في الإسلام تنظيماً مميزاً أطلق عليه ولاية المظالم وقد جاء نظام الديوان الجديد بأحكام تحقق الغرض من الدعوة إلى تطويره ليساير نظام الحكم واتساع مجالات النشاط الإداري بالمملكة وما ترتب على ذلك من كثرة وقوع المنازعات المتعلقة بالقرارات والعقود كما تضمن هذا الباب اختصاصات الديوان ويلاحظ أن الاختصاصات التي نص عليها النظام جاءت من الشمول بحيث أصبح لديوان المظالم الاختصاص العام للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها سواء كان مشارها قراراً أم عقداً أم واقعة (الفقرات أ، ب، ج، د) من المادة الثامنة. ويجب التنبيه هنا إلى أن القرارات الإدارية التي تصدر في قضايا يتم نظرها من قبل لجان مشكلة

(٢) فقد وردت صيغة الموافقة كما يلي: "..... وبناءً على قرار مجلس الوزراء رقم (١٠٢٣) وتاريخ ٢٨/١٠/١٣٩٠هـ نرسم بما هو أت: الموافقة على نظام تأديب الموظفين ومذكرته التفسيرية بالصيغة المرافقة لهذا".

وبمطالعة نظام مجلس الوزراء جاءت المادة (٢١) منه ونصت على أن: "يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة، ثم يصوت عليها بالجملة، وذلك حسب النظام الداخلي للمجلس".

أما نظام مجلس الشورى فجاءت المادة (١٥) منه لتنص على أن: "ييدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء وله على وجه الخصوص ما يلي: [ب] دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها".

وتتوج هذه العملية في الأنظمة بمرسوم ملكي حيث نصت المادة (٧٠) من النظام الأساسي للحكم على أن: "تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية".

ومن ثم يتضح من خلال هذه النصوص أن اختصاص إصدار اللوائح ومنها اللوائح التنفيذية تكون للسلطة التنظيمية^(٣) وتتم بالتالي بذات الآلية التي يتم بها إصدار

(٣) راجع عكس ذلك النظام المصري الذي أسند بشكل صريح إصدار اللوائح التنفيذية للسلطة التنفيذية، سواء كان رئيس الدولة أم مجلس الوزراء، فقد نصت المادة من الدستور المصري لسنة ١٩٧١م على أن: "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه". ونصت المادة (١٦٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢م على أن: "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". وبنفس السياق نصت المادة (١٧٠) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م. وأيضاً قد نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م على ذلك حيث نصت المادة (٢١) على:

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13.

للأنظمة التي صاحبها، لذا يرجى النظر إلى هذه اللوائح الأخيرة بعين الاعتبار النظامي عند دراسة الأنظمة وعند تطبيقاتها القضائية.

المبحث الأول:

الحدود الشكلية للائحة التنفيذية

نتناول في هذا البحث الحدود الشكلية لإصدار اللوائح التنفيذية، والذي نقسمه إلى مطلبين، المطلب الأول عن تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح ومدى التزامها بإصدار اللوائح، والمطلب الثاني عن مدة وإجراءات إصدار اللائحة والآثار المترتبة على ذلك، وبيان ذلك كما يلي.

المطلب الأول: الجهة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية

طبقاً لما تمت الإشارة إليه من مبدأ الفصل بين السلطات فإن الوظيفة التشريعية (التنظيمية) بكافة أبعادها يجب أن تسند إلى السلطة التشريعية (التنظيمية)، غير أنه ولاعتبارات وجيهة لا يمكن تجاوزها فإن الدساتير تحرص عادة على مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، ومن ذلك إسناد إصدار اللوائح التنفيذية لها، وهذا ما يجري عليه العمل فعلاً في المملكة، فما هو موقف النصوص الأساسية في تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح؟

بالرجوع للنظام الأساسي للحكم في المملكة، وكذلك الأنظمة الأساسية الأخرى ذات العلاقة، نجد أنها أسندت سلطة إصدار اللوائح إلى السلطة التنظيمية، حيث نصت المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم على أن: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المسد في شؤون الدولة، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

حيث نصت المادة (٢٢٠) منه على أن: "يصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لهذا النظام، وذلك بعد إعدادها من وزارة العدل، ووزارة الداخلية، والمجلس الأعلى للقضاء، وهيئة التحقيق والادعاء العام"^(٥) في مدة لا تتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ العمل بهذا النظام".

ونصت المادة (٢٤٠) من نظام المرافعات الشرعية على أن: "تعد اللوائح التنفيذية لهذا النظام من وزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاء وتشارك وزارة الداخلية في الأحكام ذات الصلة بها، وتصدر بقرار من وزير العدل بعد التنسيق مع المجلس في مدة لا تتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ العمل بهذا النظام، ولا يجري تعديلها إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصدارها".

ونصت المادة (٦١) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أن: "يصدر مجلس القضاء الإداري اللائحة اللازمة لتنفيذ هذا النظام".

وإذا كان الأمر كذلك، وكانت القوانين الصادرة اعترافاً منها بقدرة السلطة التنفيذية على إصدار اللوائح التنفيذية، ومن ثم تسند إليها ذلك، فإنه ينبغي الإشارة إلى ذلك في النظام الأساسي للحكم، وإسناد إصدار اللوائح التنفيذية إلى مجلس الوزراء أصالة مع إمكانية التفويض في ذلك، والإشارة إلى إمكانية أن يحدد النظام الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية حتى لا تحوم عدم المشروعية على تلك اللوائح، لانعدام مشروعية التفويض لعدم النص عليه في النظام الأساسي، فالاختصاص الدستوري لا يجوز الإذن بالتفويض فيه لمن نيظ به بنص تشريعي أدنى مرتبة من الدستور (فتح الباب، ٢٠١٦م)، ومن ثم ينبغي إعادة النظر في وضع نص في النظام الأساسي يحدد بدقة السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية وإمكانية التفويض في ذلك من عدمه، والإشارة إلى

الأنظمة، ولا يمكن من وجهة نظري تفسير لفظ اللوائح الوارد في المادة (٦٧) المشار إليها على أن المقصود بها هي اللوائح التنظيمية حيث يرى البعض من الفقه أن: "اللوائح وإن وردت مطلقة من غير توصيف كما وردت في الأنظمة الثلاثة المشار إليها إلا أنه من أجل التفريق بين ما يصدر منها عن السلطة التنظيمية، وما يصدر عن السلطة التنفيذية، فقد استقر العمل وبحسب ما هو جار وصفه في الأنظمة العادية الأخرى على تقسيمها إلى نوعين اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية"^(٤) (المرزوقي، ٢٠٠٤م).

وعليه فإن الأنظمة وكافة اللوائح بمختلف أنواعها تقديراً لعموم اللفظ الوارد في النظام الأساسي للحكم، ولم يرد عليه ما يخصه، تصدر من السلطة التنظيمية والتي تشكل من مجلس الشورى، ومجلس الوزراء، والذي يتوج بمرسوم ملكي في حالة النظام، ويكتفى بقرار مجلس الوزراء في حال اللائحة، نظراً لأن وجوب المراسيم الملكية يختص به النظام حسب نص المادة (٧٠) من النظام الأساسي المشار إليها سابقاً.

وإذا كان يمكن جداً قبول أن اللوائح المقصودة في هذا النص هي اللوائح التنظيمية، فإنه يكون حينئذ النظام الأساسي للحكم خالياً من الإشارة إلى تحديد الجهة المختصة بوضع اللوائح التنفيذية؛ وهذه الإشكالية فإن الأنظمة تفوض الجهة المعنية بوضع اللوائح التنفيذية، والتي تكون مجلس الوزراء نفسه، أو الوزراء منفردين أو مجتمعين أو أي جهة لها علاقة بالنظام المعني ولو لم تكن من السلطة التنفيذية، ومن أمثلة ذلك في الأنظمة الحديثة ما نص عليه نظام الإجراءات الجزائية

(٤) يرى أيضاً الأستاذ المستشار خالد بن عبدالرزاق الصفي أن: "اللوائح المذكورة في الفقرة (ب) من المادة (١٥) من نظام المجلس والتي يختص المجلس بدراستها فيقصد بها اللوائح التنظيمية ويراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر بعد دراسة المجلسين لها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) وهي المقصودة باللوائح الواردة في المادة (٢١) من نظام مجلس الوزراء".

(٥) تم تغيير مسمى هيئة التحقيق والادعاء العام إلى مسمى "النيابة العامة" بالأمر الملكي رقم (أ/٢٤٠)، وتاريخ ١٤٣٨/٩/٢٢ هـ.

للتدخل من عدمه ومن ثم فليس هناك إلزام بوقت معين لإصدار اللائحة التنفيذية للقانون، في حين يرى البعض أن الإدارة ملزمة بالتدخل بوضع اللائحة التنفيذية حتى ولو لم يكن هناك وقت لهذا التدخل (Tifine, 2019)^(٧)، بل لقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أبعد من ذلك حيث أجاز الطعن ضد رفض الإدارة وضع اللوائح التنفيذية للقانون حتى لو كان القانون غير سارٍ وذلك إذا كان السبب في عدم سريانه هو عدم صدور اللائحة التنفيذية^(٨).

وأعتقد أن السلطة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية تكون سلطتها تقديرية حينها لا تكون مدعوة نصاً من النظام بممارسة اختصاصاتها، وذلك بالنظر إلى مدى حاجة القانون إلى اللائحة التنفيذية لتنفيذ أحكامه من عدمه، فاللائحة غايتها وضع القواعد اللازمة لتنفيذ القانون وحيث لا حاجة لوجود تلك القواعد فليس هناك بالضرورة حاجة إلى هذا التدخل إلا حينما تدعو الحاجة إلى ذلك، وترتيباً على هذا يجوز الطعن في رفض الجهة المعنية بإصدار اللائحة التنفيذية إذا شكل ذلك قراراً سلبياً، وهو ما تبناه مجلس الدولة الفرنسي حيث اتجه إلى إلزام السلطة اللائحية على تأدية وظيفتها بإصدار اللائحة التنفيذية للقوانين التي يتعذر أعمالها بدونها وهو تطور ملحوظ تجاوزت به فكرة المسؤولية عن ممارسة الوظيفة اللائحية حدودها التقليدية فلم تقم عند حدود المسؤولية السياسية، وإنما انتقلت إلى مسؤولية قانونية تتردد بين إلغاء وتعويض وإجبار على تأدية الوظيفة اللائحية^(٩). وتقدير ذلك يعود للقضاء في ضوء النظام نفسه، فهناك بعض الأنظمة قد لا يحتاج إلى صدور لائحة تنفيذية في وقت ما، وقد تبدى هذه الحاجة في وقت آخر من ذلك نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة

اختصاص النص النظامي بتحديد الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية. وهذا يعني تعديل المادة الأولى من نظام مجلس الوزراء إذا أسندت إليه هذه السلطة والتي تنص على أن: "مجلس الوزراء هيئة نظامية" نظراً لما تثيره من تفسيرات لا تتفق مع الاختصاصات العديدة للمجلس ومنها بالضرورة سلطته التنفيذية^(١٠).

هذا وتلتزم السلطة المعنية بإصدار اللائحة التنفيذية حال عدم النص على جهة أخرى في النظام، ولكن ما هو مدى إلزام السلطة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية؟ بما يعني هل سلطة مقيدة أم سلطة تقديرية لتلك الجهة؟

يلزم التمييز بين حالتين، الحالة الأولى: وهي تلك التي لا يحدد فيها مدة زمنية معينة لإصدار اللائحة التنفيذية، والحالة الثانية: عندما يحدد فيها مدة زمنية معينة لإصدار اللائحة.

في الحالة الأولى تتباين الاتجاهات في هذا الشأن بين من يرى أنه في هذه الحالة يكون للسلطة المختصة سلطة تقديرية

(٦) يرى الدكتور المرزوقي أنه: "جاءت المادة الأولى بالنص على أن مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك"..... ولذا فإن التأويلات التي ترد بشأن هذا النص يمكن إجمالها فيما يأتي: [١] أنه وصف طردي جاء استطراداً فيوصف الهيئة ولا معنى له أبعد من أن المجلس هيئة مؤسسة وفق نظام [٢]. أنه وصف يقصد به أن المجلس هيئة تنظيمية لها اختصاص تنظيمي في سن الأنظمة واللوائح..... ولكن يرد على هذا أن مجلس الوزراء ليس هيئة تنظيمية فحسب، وإنما هو بالإضافة إلى ذلك هيئة تنفيذية. [٣] أن المقصود بهيئة نظامية أن المجلس هيئة دستورية..... ولكن النظام تجنب وصف الدستورية مراعيًا في ذلك نص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم التي نصت على كون كتاب الله تعالى وسنة رسوله دستوراً لهذه البلاد..... ومع هذا القبول فقد يرد عليه أيضاً أن هذا الوصف قد ورد مقارناً للمجلس في نظامه السابق الصادر عام ١٣٧٧هـ". وأعتقد أن القصد في هذا المعنى ينصرف إلى أنه مختص بإصدار الأنظمة لأن ذلك على خلاف الأصل الذي يجب أن يكون عليه وهو أن مجلس الوزراء سلطة تنفيذية. وأما وأن مجلس الوزراء يجمع بين السلطة التنظيمية والسلطة التنفيذية فينبغي حذف هذه المادة من نظام مجلس الوزراء.

(7) Si l'édition de règlements peut relever du pouvoir discrétionnaire d'une autorité administrative elle a compétence liée, dans certains cas, pour agir. A l'occasion de l'arrêt Doublet du 23 octobre 1959 (Rec. p. 680 ; AJDA 1963, p. 85, chron. Gentot et Fourré ; D. 1963, p. 117 ; S. 1963, p. 92, concl. Combarous).

(8) V.C.E 23 Mai 1958, Ministre de l'éducation Nationale ci/Webierm L293, C.E10 Mai union départementale des associations D.1962 p.203.

(9) V.C.E 13 juillet 1962.Kevers-pascalis.D.1963, p.606. Note. Auby.

وفي هذه الحالة يشكل الامتناع عن إصدار اللائحة قراراً سلبياً، يتعين إلغاؤه، لأنها قد امتنعت عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره طبقاً للأنظمة واللوائح.

هذا ولا يجوز التفويض في إصدار اللائحة ما لم يكن هناك نص يسمح بتفويض السلطة في ذلك ويجب أن يكون النص المفوض في مرتبة النص الأمر أو أعلى منه، فلا يجوز لنص أدنى أن يفوض ما حدده نص أعلى، فإذا كان النص الأمر هو النظام الأساسي، فلا يجوز أن يكون التفويض إلا منه (العجمي، ٢٠١٦م).

المطلب الثاني: توقيت وإجراءات إصدار اللائحة

قد ينص النظام على توقيت معين لإصدار اللائحة، وكذلك على إجراءات لإصدار اللائحة كاستشارة جهة معينة أو الاشتراك بين أكثر من وزارة أو غير ذلك كما سلفت الإشارة، فإذا التزمت الجهة المختصة بهذه المدة وهذه الإجراءات فتكون اللائحة صحيحة من هذه الناحية، ولكن نعود إلى الفرض الذي تصدر فيه اللائحة بعد الوقت المحدد نظاماً أو دون مراعاة هذه الشروط.

ومن البديهي أنه على السلطة المختصة بوضع اللوائح أن تتقيد بالمدة التي حددها النظام لأنه في الأصل يجب أن تكون هناك مراعاة لمناسبة المدة المقررة نظاماً مع حجم وطبيعة اللائحة التنفيذية والجهة المعنية بها، حتى تصدر في موعدها المحدد، غير أنه ولظروف مختلفة فنية أو سياسية أو غيرها، قد تتأخر السلطة المختصة بإصدار اللائحة عن الوقت المحدد، كأن يتطلب مثلاً إصدار اللائحة اتفاق عدة جهات قبل إصدارها، أو إصدارها من عدة وزراء، أو الحاجة إلى التريث في إصدار اللائحة بعد دراسة القانون دراسة وافية أو التعجل في إصدار القانون أو غير ذلك من الأسباب (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

لا شك أن تحديد المدة الزمنية يستوجب على الجهة إصدار اللائحة في الوقت المحدد لها، مما يرتب في هذه الحالة

العامة ووضع اليد الموقت على العقار الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١١/٣/١٤٢٤هـ، وتم العمل به بتاريخ ١٠/٦/١٤٢٤هـ^(١٠)، ولم تصدر اللائحة التنفيذية له إلا بعد ١٣ سنة من تاريخ العمل به، وذلك بتاريخ ١١/٢/١٤٣٧هـ^(١١).

وأيضاً نظام مزاوله المهن الصحية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٩) وتاريخ ٤/١١/١٤٢٦هـ^(١٢)، لم تصدر لائحته التنفيذية إلا بتاريخ ٢/١/١٤٣٩هـ^(١٣).

وقد تكون هناك أنظمة ليست في حاجة إلى لائحة تنفيذية؛ لأنها قد أتت على كافة التفاصيل المتعلقة بتطبيق النظام كنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ^(١٤).

أما الحالة الثانية: وهي عندما يحدد فيها النظام مدة زمنية معينة لإصدار اللائحة، ففي هذه الحالة تكون سلطة الجهة التي حددها النظام مقيدة، ومتعين عليها إصدار اللائحة في الوقت الذي حدده النظام، ومثال ذلك ما نصت عليها المواد سالفه الذكر من ذلك المادة (٢٢٠) من نظام الإجراءات الجزائية والتي نصت على أن: "يصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لهذا النظام، وذلك بعد إعدادها من وزارة العدل، ووزارة الداخلية، والمجلس الأعلى للقضاء، وهيئة التحقيق والادعاء العام في مدة لا تتجاوز ٩٠ يوماً من تاريخ العمل بهذا النظام".

(١٠) راجع جريدة أم القرى، العدد (٣٩٥٣)، بتاريخ ١٠/٦/١٤٢٤هـ، الموافق ٨/٨/٢٠٠٣م.

(١١) راجع جريدة أم القرى، العدد (٤٥٩٦)، بتاريخ ٢٩/٢/١٤٣٧هـ، الموافق ١١/١٢/٢٠١٥م.

(١٢) راجع جريدة أم القرى، العدد (٤٠٧٩)، بتاريخ ١٣/١٢/١٤٢٦هـ، الموافق ١/١٣/٢٠٠٦م.

(١٣) راجع جريدة أم القرى، العدد (٤٧١٥)، بتاريخ ٢٨/٦/١٤٣٩هـ، الموافق ١٦/٣/٢٠١٨م.

(١٤) راجع جريدة أم القرى، العدد (٢٣٦٥)، بتاريخ ١٠/٢/١٣٩١هـ، الموافق ١٨/٣/١٩٧١م.

أما عن عدم اتخاذ الإجراءات التي نص عليها النظام، فإنه في هذه الحالة وبتطبيق القواعد العامة فإن اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية طبقاً لوظيفتها التنفيذية فهي قرارات إدارية، ومن ثم وجب أن تكتمل أركان القرار الإداري فيها، والشكل هو أحد هذه الأركان، وعليه فإن صدور اللائحة دون اتخاذ الإجراءات التي نص عليها الدستور أو النظام يجعلها معيبة بعيب عدم الدستورية أو بعيب مخالفة القانون، غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن الأشكال التي ينص عليها القانون ليست كلها من طبيعة واحدة فهناك من الأشكال ما يعد جوهرياً ومنها ما لا يعد كذلك، وعلى القضاء في هذه الحالة أن يبحث كل حالة على حده وفقاً للمعايير الفقهية والقضائية التي يتبناها، والجدير بالذكر أن ديوان المظالم يتبنى نظرية التفرقة بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية للحكم على مشروعية القرار من حيث الشكل حيث قضى بأن: "هناك إجراءات شكلية من الممكن ألا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري وهما نوعان: أولهما: الإجراءات المقررة لمصلحة جهة الإدارة وحدها، وثانيهما: تلك الإجراءات التي لا تؤثر مخالفتها في مضمون القرار الإداري المطعون فيه، وحيث إنه بالنظر إلى قواعد الفقه والقضاء الإداري تظهر نتيجة ذلك أن الإجراءات الشكلية الجوهرية تشمل كل إجراء من شأنه أن يؤثر في صحة القرار الإداري والمقصود بالشكل الجوهري والإجراء الجوهري هو ذلك الإجراء الذي إذا أهمل كان من شأنه أن يقلل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد، أو هو ذلك الإجراء الذي إذا راعته كان سيؤدي إلى تعديل القرار الإداري فلا يصدر على النحو الذي صدر به، كما أن الأحكام المستقرة في القضاء الإداري أن كل ما تقرره الأنظمة واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف حماية الموظفين العموميين أو الأفراد في مواجهة مظان خطأ الإدارة أو تسرعها تعتبر أشكالاً جوهرياً يؤدي إغفالها أو مخالفتها جزئياً أو كلياً إلى وصم القرار بعدم المشروعية ويجعله بالتالي حقيقياً بالإلغاء، وعلى هذا

كما يرى البعض تقرير مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تترتب على هذا التأخير باعتباره خطأً يستتبع مسؤوليتها (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

هذا بالإضافة إلى إمكانية مطالبة الجهة المختصة بإلغاء قرارها السلبي بالامتناع عن إصدار اللائحة التنفيذية باعتبار أن ذلك واجب عليها إصداره في ذلك التاريخ.

ولكن يبقى التساؤل عن الأثر القانوني المترتب على إصدار اللائحة بعد الوقت المحدد نظاماً. يرى البعض أن المستقر عليه في فرنسا ومصر، هو أن صدور اللائحة بعد الوقت المحدد لها لا يستتبع بالضرورة عدم مشروعية اللائحة، وذلك لأن هذا الموعد لا يستهدف أكثر من حث السلطة اللائحية على سرعة التدخل لأهمية موضوع التشريع^(١٥)، هذا واللائحة التي تصدر يجب ألا تتضمن أثراً رجعيّاً (الطاوي، ٢٠٠٧م؛ فتح الباب، ٢٠١٦م) إلا إذا لم تتصادم مع مبدأ الرجعية وفقاً للقواعد العامة في ذلك.

وأعتقد صحة هذا الاتجاه لأن هذا الميعاد هو من المواعيد التنظيمية أو التوجيهية ومن ثم فهو خارج عن أركان اللائحة التنفيذية شكلاً وموضوعاً فهو مرحلة سابقة، كما أن النشر يكون في مرحلة لاحقة.

غير أن ذلك لا يمنع المسؤولية القانونية للإدارة عن الأضرار التي يسببها التأخير عن المدة التي يحددها النظام أو التأخير عن ممارسة سلطتها إذا كان القانون متوقف تنفيذها على صدور اللائحة ومرد ذلك إلى القاضي الإداري، غير أنه يجب في النهاية أن يكون التجاوز سواء كانت المدة الزمنية محددة أو غير محددة في إطار المدة المعقولة (أبو يونس، ٢٠٠٨م)، وتكون هذه المدة من ثلاثة أشهر إلى سنة وذلك حسب الصعوبات التي تقابلها الإدارة، وفي حالة عدم التطبيق تكون الإدارة مسؤولة في هذه الحالة (Bribant, 1984).

(15) V.C.E 13 juillet 1962.Kevers-pascalis.D.1963.p.606. Note. Abuy.

الإجراءات وتعيد إصدار اللائحة التنفيذية وفق الإجراءات التي حددها النظام وتتحمل المسؤولية السياسية والقانونية في نفس الوقت (Tifine, 2019).

المطلب الثالث: أثر إلغاء النظام على اللائحة التنفيذية له
يختم المنطق القانوني الصحيح اعتماداً على أن اللائحة التنفيذية هي تابعة للقانون وصادرة تنفيذاً له، فإنه بالضرورة حال إلغاء القانون تعد اللائحة التنفيذية الصادرة تنفيذاً له ملغاة هي كذلك، وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "اللوائح التنفيذية إنما تستمد وجودها وقوتها من القانون الذي تصدر تنفيذاً لأحكامه، فإذا ما ألغي هذا القانون، ولم ينص القانون اللاحق على بقاء اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً للقانون السابق قائمة ومعمولاً بها إلى أن تعدل أو تلغى طبقاً للنظام الجديد، فإن ذلك يستتبع حتماً وبالضرورة اعتبار اللوائح السابقة ملغاة دون أن يجزئ محلها شيء لأنها تنبثق عن القانون ويتوقف مصيرها عليه وجوداً وعدمًا"^(١٦).

وإذا كان ذلك كذلك فإن النظام اللاحق إذا لم ينص على بقاء تلك اللوائح فإنها بالضرورة تكون ملغاة مع النظام القديم فهو كما قالت المحكمة في حكمها السابق وبحق إن مصيرها مرتبط بمصير القانون الصادرة له وجوداً وعدمًا، ولذلك فإن الأنظمة في المملكة في بعض الأحيان تقوم بتحديد سريان النظام الجديد بعد مدة معينة، هي ذات المدة التي يجب أن تصدر فيها اللائحة، ومن ثم يصبح النظام الجديد واللائحة متطابقين في وقت سريانها، وهو اتجاه محمود جداً، من ذلك على سبيل المثال نظام المنافسات والمشتريات الجديد حيث نصت المادة (٩٧) منه على أن: "يصدر الوزير اللائحة خلال

النحو يكون الإجراء الشكلي جوهرياً في حالين، أولهما: أن يكون هذا الإجراء جوهرياً بنص النظام عليه كإجراء تحقيق أو تفضيل أو تسبب أو ترشيح أو ترتيب قبل اتخاذ القرار الإداري، وفي الحالات كلها لا بد من العمل بنص النظام أو اللائحة بأي حال، وثانياً أن يكون هذا الإجراء جوهرياً بطبيعته إذا كان أثره حاسماً في مسلك جهة الإدارة وهي تخرج القرار الإداري إلى الواقع"^(١٧).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تحديد الشكل الجوهري إلى أن: "قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفها في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من إدراجها تحت جزاء البطلان الحتمي وإنما هي إجراءات تقتضيها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ويجب أن يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إخفاؤها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار الإداري لعب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال هذا الإجراء، أو كان الإجراء في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار. أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمانات ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه فإن الإجراء الذي جرى إغفاله لا يستوي إجراء جوهرياً يستتبع البطلان"^(١٨).

وعليه فإن صدور اللائحة دون اتباع الإجراءات التي تم النص عليها يجعل هذه اللائحة معيبة بعيب في الشكل دستورياً أو قانونياً، وعلى الجهة المعنية في هذه الحالة أن تصحح هذه

(١٦) راجع حكم ديوان المظالم رقم (٤٣٣/ت/٦) لعام ١٤٢٧هـ في القضية رقم (١/٣٣٧٥) لعام ١٤٢٥هـ مجموعة الأحكام والمبادئ

الإدارية لعام ١٤٢٧هـ مطبوعات ديوان المظالم، ج٢، ص ٧٠٤.

(١٧) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٣٨٠) لسنة ٣٠، بجلسته ٢٨/٥/١٩٨٨م، مجموعة المكتب الفني، ٣٣/١٥٦٦.

(١٨) راجع حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم (١٥٧١) لسنة

٧٧، بجلسته ١٧/٢/١٩٦٦م، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج٣،

ص ٢٠١٥.

المبحث الثاني:

الحدود الموضوعية للائحة التنفيذية

وستتناول هذا المبحث من خلال مطلبين الأول منها عن الضوابط القانونية للعلاقة بين القانون واللائحة، والمطلب الثاني الاتجاهات الفقهية في ضوء الضوابط القانونية للعلاقة بين اللائحة والقانون وتبيان ذلك كما يلي.

المطلب الأول: الضوابط القانونية للعلاقة بين اللائحة والقانون

تتبدى هذه العلاقة من تبعية اللائحة للقانون، فالوظيفة اللائحية لا تمارس استقلالاً من السلطة اللائحية وإنما لا بد أن تحيى تبعاً لقانون تفصل أحكامه، وهذه التبعية تتبدى في مظاهر ثلاثة، أولها أن قيامها مقترن بالقانون الذي تمارس وظيفتها تنفيذاً لأحكامه، ولذلك لا يتصور ممارستها دون صدوره، وإلا فقدت أساس دستوريته، والآخر مفاده تقييدها بصياغة تفاصيل ذات الموضوع الذي نظمه القانون دون أن تتجاوزته وإلا تعدت النطاق الموضوعي لاختصاصها مما يصم اللائحة بعدم الدستورية وعدم المشروعية لمخالفتها القانون التي صدرت تنفيذاً له، والأخير الامتناع عن ممارستها حال إلغاء القانون الذي صدرت تنفيذاً له بل نزولاً على منطق التبعية فإن اللائحة تلغى بإلغاء القانون ما لم ينص على العمل بها لحين صدور لائحة جديدة (أبو يونس، ٢٠٠٨م؛ البناء، ١٩٧٨م؛ الصالح، ١٩٩٠م).

وفي ضوء ذلك نصت المادة (١٧٠) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م على أن: "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".

وبالتالي فقد انحصرت حدود اللائحة التنفيذية في القانون المصري في تنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل لها، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها.

١٢٠ يوماً من تاريخ نشر النظام في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ العمل بالنظام". ونصت المادة (٩٩) من ذات النظام على أن: "يعمل بالنظام بعد مضي ١٢٠ يوماً من تاريخ نشرة في الجريدة الرسمية"، بما يعني تزامن سريان النظام الجديد واللائحة في نفس الوقت.

غير أنه وعلى سبيل المثال قد صدر نظام ديوان المظالم الجديد لعام ١٤٢٨هـ والذي ألغى النظام السابق لعام ١٤٠٢هـ، ونص في المادة (٢٦) منه على أنه: "يجل هذا النظام محل نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ"، ولم يتضمن النص الإبقاء على قواعد المرافعات الصادرة بقرار مجلس الوزراء تنفيذ للنظام السابق، ومع ذلك جرى القضاء بتطبيق قواعد المرافعات في ظل النظام الملغى على النظام الجديد إلى تاريخ صدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم لعام ١٤٣٦هـ، فما مدى مشروعية ذلك؟

يبدو أن المنظم السعودي كان متحسباً لهذه المسألة لذلك فإن لديه صياغة ثالثة في فن الصياغات التي يستخدمها للإلغاء، فهو يستخدم الإلغاء الصريح سواء كان بشكل عام أم كان بشكل مفصل، ويستخدم الإلغاء الضمني بعبارة "ويلغى ما يتعارض معه من أحكام" والصياغة الثالثة هي صياغة الإحلال بقوله: "يجل هذا النظام محل....."، وهي صياغة وإن كانت لا تفرق عن الإلغاء في النتيجة وهي وضع حد نهائي للنظام القديم إلا أنها تفرق عنه في أن النظام الجديد يجل محل النظام القديم وبالتالي يبقى ما يتبع النظام القديم تابعاً له، وذلك لأنه قد حل محله، وعليه تبقى اللائحة التنفيذية للنظام القديم تعمل في ظل النظام الجديد وتلحق به إلى وقت صدور النظام الجديد أو اللائحة الجديدة، غير أنه أرى في ذات الوقت أن المنظم عليه أن يشير إلى بقاء اللائحة القديمة تنظيمية أو تنفيذية بشكل صريح حتى صدور القواعد الجديدة.

وفي ذات الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن: "ومن حيث إن الحق المقرر لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم في الإفادة من الرعاية الصحية المقررة بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٨١م المشار إليه لم يحجبه المشرع عن فئة معينة، وإنه وإن كان قد ناط بمجلس إدارة صندوق تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم وضع النظم واللوائح التي يسير عليها الصندوق في النواحي المالية والحسابية والإدارية والفنية، إلا أنه يتعين مراعاة ألا تتعدى هذه اللوائح والنظم حدود تنظيم الحق إلى المساس بأصل الحق؛ ذلك أنه تتعين التفرقة بين تقدير حق معين وبين تنظيم هذا الحق، فلا يجوز بأية حال أن يترتب على هذا التنظيم الحرمان من الحق ذاته، ولذا فإنه ما دام أن عضو هيئة الشرطة - سواء الحالي أو السابق - يقوم بتسديد اشتراكاته المقررة للإفادة من النظام العلاجي المقرر قانوناً لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم، فلا يجوز حرمانه من هذا النظام بقرار من إدارة مستشفيات الشرطة بدعوى كثرة الأعداد أو خلافه؛ إذ يخرج ذلك عن حدود تنظيم الحق ويعد حرماناً من أصل الحق المقرر قانوناً"^(١٩).

وبهذا يتضح من أحكام الديوان أن يلتقي في تحديد وظيفة اللائحة التنفيذية مع نصوص الدستور المصري، وقصر دور اللائحة على تنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء وأن يقتصر دور اللائحة على وضع الوسائل العملية لتطبيق أحكام القانون في ضوء وظيفتها التنفيذية ولا يجوز لها أن تضع أحكاماً جديدة وبيان ذلك معنئاً وتطبيقاً كما يلي.

وفي غياب ذلك التحديد في النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية فقد ساهم القضاء السعودي في تحديد دور اللائحة التنفيذية، انطلاقاً من الترتيب القانوني لها في مدارج المنظومة القانونية في المملكة، وطبيعة الدور المنوط بها، فقضى ديوان المظالم بأنه: "ولا ينال من ذلك ما دفع به ممثل المدعى عليها من أنه قد ورد في اللائحة أن انعقاد جلسات اللجنة يصح بحضور ثلاثة من أعضائها؛ لكون اللائحة لا تقوى على مخالفة ما جاء في النظام ولا تعديله"^(٢٠).

وقضى الديوان أيضاً بأنه: "وحيث إن اللائحة تأتي في المرحلة الثانية في الترتيب النظامي من حيث قوة حجتها بعد النظام، ومن المقرر أنه لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي أو تعدل قاعدة وضعتها سلطة أعلى، أو أن تضيف إليها أحكاماً جديدة"^(٢١). وفي ذات السياق قضى الديوان أيضاً بأن: "المقرر فقهاً وقضاً أن للسلطة التنفيذية أن تتولى أعمالاً تنظيمية عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ الأنظمة بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها مما يلزم معه وجوب وحدة الهدف بين النظام واللائحة ولا يكون ذلك إلا باستخلاص دلالة نصوص النظام أولاً؛ لتقتصر وظيفة اللائحة التنفيذية على وضع الوسائل العملية دون تضييق على المخاطبين بنصوصه"^(٢٢).

(١٩) راجع حكم ديوان المظالم رقم (٦٧/د/١/٦) لعام ١٤٣٣هـ في القضية رقم (٢٠٨٠/ق) لعام ١٤٣٠هـ المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٦٤٥٠/٦) لعام ١٤٣٤هـ المقيدة بمحكمة الاستئناف برقم (٤٠٣٧/ق) لعام ١٤٣٣هـ (حكم غير منشور).

(٢٠) راجع حكم ديوان المظالم رقم (١٦١/د/١/١) لعام ١٤٣٣هـ في القضية رقم (٢٧٨٩/١٠/ق) لعام ١٤٣٣هـ المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٢/١٨٣) لعام ١٤٣٤هـ في القضية رقم (٣٣١٣/٢/س) لعام ١٤٣٣هـ (حكم غير منشور).

(٢١) راجع حكم ديوان المظالم رقم (١/٧/٢٠١) لعام ١٤٣٤هـ في القضية رقم (٦٦٨٩/١/ق) لعام ١٤٢٩هـ المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٥/٤٩) لعام ١٤٣٥هـ في القضية رقم (٤٣٠١/ق) لعام ١٤٣٤هـ (حكم غير منشور).

(٢٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٧٦٠٨) لسنة ٥٣ق، بجلسته ٤/٧/٢٠١٠م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٥ق، ٥٦ق (أول أكتوبر ٢٠٠٩م وحتى سبتمبر ٢٠١١م)، ص ٥٢٤.

مفهوم التعديل

والتعديل قد يكون بالإلغاء أو بالإضافة، والتعديل بالإلغاء مفاده أن تلغي اللائحة نصاً من نصوص النظام، وذلك بلا شك غير جائز استناداً على التبعية بين القانون واللائحة^(٢٣). عليه فلا يجوز لمرتبة أدنى في مدارج النظام أن تخالف مرتبة أعلى فيه.

والإلغاء اللاتحي للنص القانوني من حيث أشكال ما يرد عليه، قد يكون صريحاً على عدم تطلب شروط استلزمها القانون كإلغاء شرط الترخيص اللازم قانوناً لممارسة حق أو حرية معينة، وقد يجيء ضمناً بأن تفصل اللائحة ذات ما نظمها القانون ولكن على نحو يخالفه، كأن تتطلب لشغل وظيفة ما خبرة لمدة أقل مما استوجبها النص القانوني (أبو يونس، ٢٠٠٨م).

والإلغاء قد يكون كلياً للنص القانوني، وقد يكون جزئياً بشكل ضمني يتبين عند تحليل النصوص وجود ذلك الإلغاء.

تطبيقات من النظام السعودي للإلغاء الجزئي

ومن باب الإلغاء الضمني الجزئي ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لنظام المرافعات أمام ديوان المظالم، حيث نصت المادة الثانية من النظام على أن: "يكون الاختصاص المكاني للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مقر المدعى عليه أو مقر فرع الجهة المدعى عليها إن كانت الدعوى متعلقة بذلك الفرع أو مقر عمل الموظف في الدعوى التأديبية"، وهذا النص

(٢٣) إن هذه التبعية تفرض نفسها حتى في تسمية اللائحة فيجب أن يكون هناك توافق بين تسمية اللائحة والنظام، فاللائحة تابعة إليه شكلاً وموضوعاً وبالتالي فلا يجوز تسمية اللائحة بغير مسمى النظام، أو بما يشعر بذلك، ووقوعه نادر جداً ومثاله تسمية اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، باللائحة التنفيذية للموارد البشرية في نظام الخدمة المدنية، فمسمى اللائحة يشعر بأن نظام الخدمة المدنية مساهم نظام الموارد البشرية، وهو ليس كذلك، لذا كان من الأوفق تسمية اللائحة بدون إضافات أو تغيير مسمى النظام.

صريح في أن الاختصاص المكاني يكون للمحكمة التي بها المركز الرئيسي للجهة أو للمحكمة التي بها فرع الجهة إذا كانت الدعوى متعلقة بهذه الأخيرة فجاءت المادة اللائحية ونصت على أنه: "لا تكون المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مقر المدعى عليه مختصة مكانياً إذا تعلقت الدعوى بفرع الجهة المدعى عليها"؛ وعليه تكون اللائحة قد ألغت حكماً للنص القانوني الذي أجاز رفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع بها المركز الرئيسي أو الفرع إذا تعلق ذلك الفرع.

وبذلك تكون اللائحة في هذا التنظيم قد خرجت عن حدود المشروعية القانونية وتعدت مدارجها في داخل المنظومة القانونية بما يجعلها حرية بعدم المشروعية.

وأيضاً نصت المادة (٢/٥) من نظام المرافعات أمام الديوان المشار إليه على أنه: "[٢] يجب في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم أن تتضمن صحيفة الدعوى تاريخ الإبلاغ بالقرار، أو العلم به، أو نشره في الجريدة الرسمية - بحسب الأحوال - وتاريخ التظلم ونتيجته".

فجاءت المادة اللائحية في الفقرة (٦) ونصت على أنه: "في تطبيق الفقرة (٢) من هذه المادة يكتفى بالآتي: [أ] تاريخ التظلم ونتيجته في الدعاوى المنصوص عليها في المادة (١٣/أ) من نظام ديوان المظالم".

وبهذا تكون اللائحة ألغت حكماً صريحاً في النظام أو يجب أن تكون البيانات المشار إليها في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) و (ب) وليس كما نصت اللائحة على قصره على الدعاوى المنصوص عليها في الفقرة (أ) وحدها، مما يجعل هذا الإلغاء الضمني داخلاً في نطاق عدم المشروعية.

وتعتبر هذه الصورة من التعديل اعتداءً واضحاً على النص القانوني، وخروجاً على أحكامه، بما يجعل هذه النصوص مهما كانت غايتها ستكون في حيز عدم المشروعية.

بالرجوع للنظام الأساسي للحكم يتبين أن النظام قد حدد موضوعات بعينها لا يجوز تنظيمها إلا عن طريق النظام، وفي ذات الوقت لم يجز التفويض فيها؛ ومن ثم فلا يجوز للنص الأدنى أن يفوض ما خصه به النص الأعلى دون أن يكون هذا الأخير قد أذن له بذلك، ومن تلك الموضوعات المخصصة للنظام، ما نصت عليه المادة (٣٧) من النظام الأساسي للحكم بقولها: "للمساكن حرمتها، ولا يجوز دخولها إلا بإذن صاحبها، ولا تفتيشها إلا في الحالات التي يبينها النظام"، وأيضاً ما نصت عليه المادة (٤٠) بقولها: "المراسلات البرقية والبريدية والمخابرات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال، مصنونة ولا يجوز مصادرتها، أو تأخيرها أو الاطلاع عليها، أو الاستماع إليها، إلا في الحالات التي يبينها النظام"، وأيضاً ما نصت عليه المادة (٥٩) بقولها: "يبين النظام أحكام الخدمة المدنية، بما في ذلك المرتبات، والمكافآت والتعويضات والمزايا والمعاشات التقاعدية"، وغير ذلك الكثير مما هو محجوز للنظام في النظام الأساسي للحكم^(٢٥). ومن ثم فإنه لا يجوز للنظام أن يتنازل عن الاختصاصات المحجوزة له وفقاً للنظام الأساسي إلى اللائحة، وتكون الإحالة في هذه الحالة غير مشروعة، ومن ثم فلا يجوز على سبيل المثال لنظام الخدمة المدنية أن يجيل في تنظيم مسائل الخدمة المدنية ووضع شروط التوظيف إلى اللائحة كما فعلت المادة (٤) من نظام الخدمة المدنية^(٢٦)، حيث أشارت في آخرها إلى أنه: "ويجوز

أما التعديل عن طريق الإضافة وذلك في الحالات التي يكون فيها النص قاصراً عن تحقيق الغاية منه ومن ثم تأتي اللائحة التنفيذية بإضافة الأحكام المكملة لذلك وهو مثار الخلاف كما سيأتي لاحقاً، غير أنه توجد ملاحظة هامة وهي أن النص النظامي نفسه قد يجيل إلى اللائحة تنظيم حالات معينة بإضافة شروط أو أحكام موضوعية للنظام في اللائحة التنفيذية وهنا يتأتى السؤال عن حكم تلك الحالة؟

هنا يلزم التفرقة بين الدور التنفيذي لللائحة، والدور التفويضي الذي يمكن أن تقوم به، وهو لا يتأتى إلا من خلال النص على ذلك في النظام نفسه ومثاله كثير في الأنظمة السعودية، ومنه على سبيل المثال ما ورد في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية^(٢٧)، في المادة (١١) تخضع لأحكام النظام الأعمال والمشتريات التي تنفذ خارج المملكة، ويجوز استثنائها من بعض تلك الأحكام وفق ما توضحه اللائحة، وأيضاً ما نصت عليه المادة (١٨) من أيضاً بقولها: "يجب أن تتوافر في الأشخاص الذين تتعامل معهم الجهات الحكومية الشروط اللازمة لتنفيذ الأعمال وتأمين المشتريات وفقاً لما توضحه اللائحة".

هذا ويجب الاحتراس أن هذه الإحالة ليست مشروعة دائماً، وإنما تتأتى مشروعيتها من النظام الدستوري فإذا كانت الإحالة للائحة في تنظيم ما هو محدد للنظام دستورياً، ولم يكن جائزاً التفويض فيه وفقاً للنص الدستوري كانت اللائحة في هذا التنظيم غير مشروعة لعدم مشروعية الإحالة (فتح الباب، ٢٠١٦م)، وهذا يتوقف على تبيان حدود الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون وتلك التي لم ينص عليها بذلك حيث لا يمكن التفويض في المجال المخصص للقانون. ومعنى ذلك أن الدستور حين يحدد نطاقاً مخصصاً للقانون، فإنه لا يمكن لغيره أن يطرقه... فإن المسائل التي يتعين تنظيمها بقانون لا يمكن التفويض فيها (خليل، ١٩٨٦م).

(٢٥) راجع على سبيل المثال المواد (٣٤، ٣٥، ٤٥، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٦١،

٦٤، ٧٤، ٩٧، ...) من النظام الأساسي للحكم.

(٢٦) صدر نظام الخدمة المدنية السعودي بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ الموافق ٢٧/٦/١٩٧٧م، جريدة أم القرى، العدد (٢٦٦٨)، وتاريخ ١٥/٧/١٣٩٧هـ الموافق ١/٧/١٩٧٧م. وآخر تعديلاته بالمرسوم الملكي رقم (م/٩٥) وتاريخ ١٥/٩/١٤٣٩هـ جريدة أم القرى، العدد (٤٧٣١)، بتاريخ ١/١٠/١٤٣٩هـ الموافق ١٥/٦/٢٠١٨م.

(٢٤) صدر نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ راجع الجريدة الرسمية أم القرى، العدد (٤٧٩٠)، وتاريخ ١/١٢/١٤٤٠هـ الموافق ٢/٨/٢٠١٩م.

اللائحة"، وغير ذلك مما يحيل إليه النظام بشكل خاص، أما عدا ذلك فيكون تدخل اللائحة التنفيذية وفقاً لوظيفتها التنفيذية وليس لها أن تضيف أو تعدل أو تعطل أو تعفي من أحكام النظام.

والتساؤل ما هي القوة النظامية لتلك النصوص اللائحية بتنظيم أحكام موضوعية، بمعنى هل تتمتع بذات القوة النظامية للنظام أم تبقى في الدرجة الأدنى منه باعتبارها لوائح تنفيذية؟

بداية لا يمكن تسمية هذه النصوص باعتبارها تنفيذية لأنها خرجت عن الوظيفة التنفيذية للنظام، ووضعت قواعد قانونية جديدة ومن ثم فهي نصوص تنظيمية وضعت من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التنظيمية.

أما عن قيمتها القانونية فيرى البعض من الفقه في هذا الشأن أنه: "حيث تسن اللائحة أحكاماً جديدة..... مكملة لنصوص القانون وداخله في نسيجه، ومن ثم تكون لها ذات مرتبته، وبناء عليه يجوز بموجبها التعديل في قوانين قائمة" (فتح الباب، ٢٠٠٤م).

وفقاً لهذا الرأي فإنه بمقدور النصوص التفويضية التي تحملها اللائحة التنفيذية أن تعدل القوانين القائمة وبالتالي من ثم أن تعدل في النظام نفسه، والحقيقة أن هذا الرأي يجافي حقيقة التفويض وأنه يهدف إلى الإذن بتكملة النظام وليس إلى مخالفته؛ وعليه فإن التفويض يجب أن يكون في حدوده وغاياته المتعلقة بذات النظام فلا يجوز لهذه النصوص أن تتعدى على النظام نفسه، ولا على الأنظمة الأخرى، بالإضافة إلى أنه ستبقى النصوص تتمتع بوصف اللائحية وتصنف بالضرورة في مرتبة أدنى في المنظومة القانونية، وليس أدل من ذلك ورودها في اللائحة التنفيذية نفسها، هذا بخلاف اللوائح التفويضية التي تصدر بناء على النصوص الدستورية لأن التفويض في هذه الحالة يحمل الصفة التشريعية من الناحية الدستورية وليست تنفيذياً لنصوص قانونية سابقة عليه،

إضافة شروط أخرى إلى اللائحة للتعين على بعض الوظائف^(٣٧).

وفي المقابل يجوز للنظام الإحالة في تنظيم الأحكام إلى اللائحة التنفيذية في الحالات غير المحجوزة له، كمعظم أحكام نظام المنافسات والمشتريات الحكومية^(٣٨)، ومن ثم يجوز لهذا الأخير الإحالة إلى اللائحة التنفيذية لتنظيم بعض الأحكام، وصحة ذلك كما هو واضح بشرطين، أولاً: أن يكون ذلك في غير المجالات المحجوزة للقانون، وثانياً: أن تكون الإحالة خاصة من النظام وليس تحت ستار حق الجهة المختصة في إصدار اللوائح التنفيذية، أي أن تكون الإشارة إلى ذلك بشكل خاص مثال ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من نظام المنافسات المشار إليه أن: "تخضع لأحكام هذا النظام الأعمال والمشتريات التي تنفذ خارج المملكة، ويجوز استثناءها من بعض تلك الأحكام وفق ما توضحه اللائحة"، وأيضاً ما نصت عليه المادة (٢٤) منه أن: "تحدد الجهة الحكومية في وثائق المنافسة معايير تقييم ومقارنة وقبول العروض وفقاً لما توضحه

(٢٧) وفي هذا الإطار خلص قسم التشريع بمجلس الدولة المصري إلى أن: "نص الدستور في المادة (١٢٢) هو أن يتولى القانون مباشرة تحديد قواعد منح المرتبات وما في حكمها، ومن ثم فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تتخلى عن اختصاصها بضرورة وضع هذه القواعد ونخول السلطة التنفيذية مباشرة هذا الاختصاص عن طريق ما ترخص في وضعه في اللائحة التنفيذية للقانون". راجع الملف رقم (٥٠) لسنة ١٩٧٥م، بجلسة ١٥/٣/١٩٧٥م، مجموعة مبادئ قسم التشريع، المبدأ رقم (٢٤٢)، ص ١٤٥، مشار إليه لدى الدكتور عليوة مصطفى فتح الباب، ٢٠٠٤م، ص ٣٩٠.

(٢٨) صدر نظام المنافسات والمشتريات الحكومية بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/١١/١٤٤٠هـ جريدة أم القرى، العدد (٤٧٩٠)، بتاريخ ١/١٢/١٤٤٠هـ، الموافق ٢/٨/٢٠١٩م، والقول معظم لأن هناك من الأحكام ما يستلزم تنظيمه بقانون كالذي نصت عليه المادة (٧٤) من النظام الأساسي للحكم بأنه: "لا يجوز بيع أموال الدولة، أو إيجارها، أو التصرف فيها، إلا بموجب بيع أموال الدولة، أو إيجارها، أو التصرف فيها، إلا بموجب النظام".

الذين يأخذون بهذه الفكرة يميزون بين حالة صدور اللائحة بناءً على دعوة صريحة من القانون، وتلك التي تكون تدخلاً تلقائياً من الجهة المعنية بوضع اللائحة التنفيذية ويرتبون على ذلك فكرة أنه في الحالة الأولى من حق اللائحة أن تضيف أحكاماً جديدة، في حين أنه في الحالة الثانية يقتصر دور اللائحة على وضع الأحكام اللازمة لتنفيذ القانون (جمال الدين، ٢٠٠٣م؛ خليفة، ٢٠٠٨م).

ويتفق البعض مع هذا الاتجاه فيقرر أنه بعد الوقوف على مناهج النظم في نطاق اللوائح التنفيذية مما سبق ذكره، يظهر رجحان المنهج الأول المبني على أن لللائحة التنفيذية أن تُضيف أحكاماً جديدة نواتها في صلب النظام، ولو كانت علاقة تلك الأحكام الجديدة المضافة ضعيفة مع نصوص النظام، ما دامت مُحَقَّقة لمصلحة معتد بها، عهد في الشرع اعتبارها، وليس فيها ما يتعارض مع الشرع وأصل النظام ووجوه الترجيح ما يلي:

١- أن الأصل العمل بالقواعد الشرعية، ومراعاة أحكامها، وعدم إهدارها أو حجبها، ومن ذلك العمل بالمصالح المرسله التي عهد من الشرع مراعاة أصلها، فإذا كانت اللائحة التنفيذية التي قررت حكماً جديداً مما شهد له الشرع في نصوصه الخاصة أو العامة، أخذنا بها، وهذا ما أصله النظام الأساسي للحكم السعودي، فقد جاء في المادة السابعة منه ما نصه: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سُلطته من كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة".

٢- أن هذا المنهج يفتح للجهة التي تُصدر اللوائح التنفيذية الباب لمعالجة المشكلات العملية التي تواجهها، ويجعل النظام متجدداً؛ لما تحتوي عليه اللوائح التنفيذية من المرونة في مواجهة المشكلات، وهذا غرض أساس في النظم، يتحقق بالتوسع في مفهوم منهج اللوائح، والعمل على إصدارها لتغطية الاحتياجات المتجددة (آل خنين، ١٤٢٥هـ).

فاللوائح التفويضية تصدر من السلطة التنفيذية لها قوة القانون لتنظيم مسائل لم يتناولها التشريع بناء على تفويض من البرلمان (خليفة، ٢٠٠٨م)، وهذه اللوائح التفويضية لا مثل لها في المملكة (العجمي، ٢٠١٦م).

المطلب الثاني: الاتجاهات الفقهية للضوابط الموضوعية لللائحة التنفيذية

ليس هناك خلاف انطلاقاً من تبعية اللائحة للقانون عدم جواز الحذف أو التعطيل لأحكام القانون، وإنما مثار الاختلاف هو في مدى مشروعية الإضافة، وقد تحددت الآراء الفقهية في عدة اتجاهات، ابتداءً بالتفسير الموسع لمدلول تنفيذ القوانين، مروراً بالاتجاه الضيق لتفسير مدلول تنفيذ القوانين، (جمال الدين، ٢٠٠٣م) وبيانها كما يلي.

أولاً: الاتجاه الموسع لمدلول تنفيذ القوانين

يرى ذلك الاتجاه أن مهمة اللائحة لا تقتصر على مجرد وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الإجمالية أو القواعد المقررة في القانون بل يجوز للسلطة اللائحية أن تضمن لائحته التنفيذية كل مبدأ تجد نواته في القانون، وعلى ذلك فقد تضيف اللائحة التنفيذية إلى القانون أحكاماً جديدة ذات علاقة غير مباشرة مع نصوصه إذ يكفي أن تكون متفقة صراحةً أو ضمناً مع الغرض الذي رعى القانون إلى تحقيقه، وأساس ذلك الرأي أن وظيفة الإدارة لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون، وإنما يتعين عليها أيضاً أن تلائم بين أحكامه، وبين الاعتبارات العملية وقد تقتضي هذه الملائمة إضافة قواعد جديدة إلى القانون، ولذلك فالحكمة من تقرير هذه اللوائح، وتحقيق هدف القانون يبيح لللائحة الإسهام مع القانون في وضع القواعد ولو اقتضى الأمر إضافة أحكام جديدة للقانون بشرط ألا تتعارض معه نصاً وروحاً، وأن تكون ضرورية لضمان حسن سير الأمور في الدولة، هذا ويلاحظ أن أغلب الفقهاء

ورغم تقديري لهذا الرأي، فإنه من وجهة نظري لا يتفق مع الأصول القانونية، ولا الأصول الشرعية، فالترج القانوني قاعدة معتبرة في الشريعة والقانون، وهذا لا يتعارض مع أن الحكم يستمد من كتاب الله تعالى وسنة نبيه صلى الله عليه وسلم، في المملكة، فهذه مسألة وهذه أخرى تماماً ولا تعارض بينهما، أما أن هذا الاتجاه يتيح تعديل اللوائح لمجاراة المشكلات العملية، كما ذكر غالبية الفقه والقضاء الفرنسي (جمال الدين، ٢٠٠٣م) فهذه حجة تتعارض مع التدرج القانوني من ناحية، والاختصاصات النظامية، واللائحية من جهة أخرى، بتعدي السلطة التنفيذية على السلطة التنظيمية تحت هذا الادعاء وهو غير مشروع.

إن هذا الاتجاه يخرج وظيفة السلطة اللائحية من التنفيذ إلى التشريع تحت ستار الضرورات العملية، وهو أمر لا يتفق مع الأصول القانونية في تحديد مدارج التنظيم القانوني للدولة، والضرورات العملية يجب أن تكون في إطار النظام، ومن ثم يمكن اللجوء كما سيأتي إلى التفويض الخاص من النظام إلى اللائحية بتنظيم قواعد موضوعية معينة.

فهو كما قال البعض من الفقه أن هذا التفسير يذهب إلى إطلاق حق الإضافة في اللوائح التنفيذية إلى حد إمكانية وضع المبادئ والأحكام ولو كانت ذات علاقة غير مباشرة بالقانون اكتفاء بشرط سلمي هو عدم التعارض مع أحكام القانون. ومن شأن هذا الإطلاق دون شك أن تصبح السلطة اللائحية في هذا المجال سلطة تشريعية حقيقية (جمال الدين، ٢٠٠٣م).

ثانياً: الاتجاه المضيق لمداول تنفيذ القوانين

في الاتجاه الضيق حيث يرى الأغلب من الفقه والقضاء عدم مشروعية الإضافة مهما كان وجه القصور القانوني اعتماداً على أن وظيفة اللائحية هي تنفيذ القانون والذي يقتصر دورها على إيراد التفصيلات والجزئيات التي يستلزمها وضع القانون موضع التنفيذ دون أن تنشئ أحكاماً جديدة، ويمكن - ومن

جانب آخر - أن السماح لللائحة بالإضافة يعني اغتصاب سلطة التشريع، وأخيراً فإن الإضافة اللائحية للقانون تتعارض مع مبدأ التدرج في القواعد القانونية الذي يستوجب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها، فهذه الرؤية تنظر إلى الإضافة باعتبارها تعديلاً للقانون وليست تنفيذاً لأحكامه مما يجعلها تدخل تحت الحظر الوارد على اللائحية التنفيذية في عدم تعديل القانون، كما أن منح السلطة التنفيذية هذه الوظيفة استثناء، والاستثناء يجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً (حافظ، د.ت.؛ أبو يونس، ٢٠٠٨م).

هذا وي طرح البعض من الفقه فكرة أنه يمكن أن تكون هناك إضافة دون تعديل القانون ويبدأ ذلك بالقول: "متى يمكن لللائحة أن تكمل القانون دون أن تعدل فيه تكون إجابتنا: يكون ذلك متى احترمت اللائحة طبيعتها التنفيذية والإدارية ولم تخرج عليها أو تنتكرها، ولو أردنا الإجابة على السؤال القائل: ما هو الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية؟ تكون إجابتنا هو ذلك الحد الذي تتعاون في رسم معالمه طبيعتها التنفيذية مع طبيعتها الإدارية. ولو حاولنا الإجابة عن السؤال: ما معنى التنفيذ؟ تكون إجابتنا أن تتضمن اللائحة أحكاماً تهدف إلى تيسير تطبيق القانون دون أن تنتكس طبيعتها التنفيذية والإدارية. وأخيراً فلو سألنا: ما هي الأمور التي تدخل في مدلول التنفيذ؟ تكون إجابتنا هي: كل الأمور التي توجد داخل حدود الإطار الذي ترسمه الطبيعة التنفيذية والإدارية لللائحة..... ولا تتعداه" (الصالح، ١٩٧٧م).

تجب الإشارة إلى أن هذا الرأي يفرق بين الطبيعة التنفيذية والطبيعة الإدارية وهما من طبيعة واحدة، كما أن الإضافة المختلف عليها ليست هي تلك الإضافة فهذه مسلم بها طالما كانت في ضوء الوظيفة التنفيذية للإدارة، فالمشكلة هي في الأحكام الموضوعية، وليست الأحكام التنفيذية.

واعتقد - وفي ضوء ما تقدم جميعه - فإن اللائحة التنفيذية تتأتى مشروعيتها من ضابطين، الأول هو الخضوع

للجهة الإدارية، وإنما خولها النص الدستوري إلى جهة أخرى فقد نص نظام مجلس الشورى في المادة (١٥) منه على أن: "ييدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من مجلس الوزراء وله على وجه الخصوص ما يلي: [ج] تفسير الأنظمة". وبالتالي فلا يجوز لللائحة تحت ستار تنفيذ القانون أن تقوم بتفسير النصوص النظامية (المرزوقي، ٢٠٠٤م).

فعلى اللائحة التنفيذية أن تلتزم تلك الحدود وتكون أحكامها لازمة لتنفيذ القانون في حدود مبدأ التدرج القانوني، والطبيعة التنفيذية لللائحة فإن هي خرجت عن حدود ذلك كانت النصوص المعنية غير نظامية.

خاتمة

تناولت في هذا البحث "إشكاليات اللائحة التنفيذية: دراسة تطبيقية على النظام في المملكة العربية السعودية" وذلك من خلال بحثين، فبينت في الأول منها الحدود الشكلية والإجرائية للوائح التنفيذية وذلك من خلال النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية الأخرى، والذي انقسم إلى مطلبين، الأول اختص بدراسة تحديد الجهة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في المملكة، ومدى التزامها بذلك، والثاني عن تحديد المدة الزمنية لإصدار اللوائح، والإجراءات اللازمة لإصدارها، أما البحث الثاني، فكان عن الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية، واللوائح المتشابهة معها، وقد تمت دراسة هذا البحث من خلال مطلبين، فكان المطلب الأول عن الحدود الموضوعية التي يجب أن تلتزمها اللائحة التنفيذية، والمطلب الثاني عن التمييز بين اللائحة التنفيذية واللوائح الأخرى التي قد تشابه معها، وقد نتجت عن هذه الدراسة مجموعة من النتائج، وبما ترتب عليها مجموعة من التوصيات نجملها تباعاً كما يلي.

لمبدأ التدرج القانوني، والثاني حدود وظيفتها الدستورية وهي تنفيذ القوانين، فيجب أن تدور في فلك مرتبتها القانونية وأنها تقع في المرتبة التالية للتشريع ومن ثم وجب عليها أن تسير في هذا الإطار، وإلا كانت قواعد القانون غير مشروعة، وعليه فلا يجوز لللائحة أن تعدل حكماً للنظام، والتعديل كما قد يكون بالحذف يكون بالإضافة فالتعديل هو التغيير، والإضافة بالضرورة هي تغيير ينعكس على النصوص النظامية والذي يكون على نص بعينه أو تغييراً في أحكام القانون بشكل عام، والذي قد يتضمن تعديلاً بالانتقاص مع الأحكام القانونية أو إضافة إلى تلك الأحكام، وقد يكون صراحةً أو ضمناً، فتخصيص العام، وتقييد المطلق، يقعان من باب التعديل على النص القانوني لأنه يصرفه عن المعنى الذي حدده المنظم، غير أنه يجب النظر إلى أن الحظر على الإضافة يكون خاصاً بالأحكام الموضوعية، وليست تلك الأحكام التنفيذية.

ومن باب عدم المشروعية كذلك تعطيل النص القانوني، أو الإعفاء من تطبيقه إيجاباً كان أو سلباً فذلك تعدي واضح على أحكام القانون والتدخل في الوظيفة التشريعية، فهو إخلال واضح بالتبعية، وتجاوز الوظيفة التنفيذية، وغصباً للسلطة بما يوصم هذه النصوص بعدم المشروعية.

فعلى اللائحة أن تخضع لمبدأ الشرعية بما يعني تصرفها بشكل مطابق للقانون، فلا يكفي أن تكون العلاقة بين القانون واللائحة، علاقة عدم مخالفة أو علاقة موافقة، وإنما تكون علاقة مطابقة (الصالح، ١٩٧٧م).

وفي حدود وظيفتها التنفيذية فوظيفتها أن تضع القواعد اللازمة لتنفيذ القانون وليست وظيفتها هي وضع التشريعات، وفي حدود هذه الوظيفة التنفيذية يقتصر دورها على وضع الأحكام التي يتوقف تنفيذ القانون إجرائياً عليها وفي حدود السلطات الدستورية المخولة لها، فلا يجوز لها تفسير النصوص تحت ستار التنفيذ، فهذه السلطة غير مخولة

أولاً: النتائج

اللائحة فالمواعيد المتعلقة بذلك هي مواعيد تنظيمية غير أنه يمكن تحميل السلطة المختصة المسؤولية القانونية جراء هذا التأخير.

• على السلطة المختصة الالتزام بالإجراءات التي حددها النظام، وإلا كانت اللائحة حرة بالإلغاء وما يترتب على ذلك من آثار، غير أنه في نفس الوقت فإن الإلغاء بالنسبة إلى الشكل يكون بالنظر إلى الإجراءات الجوهرية دون الثانوية كما هو مستقر عليه لدى ديوان المظالم.

• إلغاء النظام يستتبع بالضرورة إلغاء اللائحة التنفيذية له ما لم ينص النظام على غير ذلك، غير أن النظام السعودي يستخدم صيغة الإحلال مكان صيغة الإلغاء صراحةً أو ضمناً ليبقي اللائحة التنفيذية حين صدور اللائحة الجديدة.

• لم يبين النظام السعودي الحدود الموضوعية لللائحة التنفيذية بخلاف النظام المصري، الأمر الذي دعا ديوان المظالم ليقوم بتحديد وظيفة اللائحة التنفيذية في أحكامه في هذا الشأن بأنها تقتصر على وضع القواعد اللازمة لتنفيذ الأنظمة بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها مما يلزم معه وجوب وحدة الهدف بين النظام واللائحة ولا يكون ذلك إلا باستخلاص دلالة نصوص النظام أولاً؛ لتقتصر وظيفة اللائحة التنفيذية على وضع الوسائل العملية لتنفيذ الأنظمة.

• هناك فرق بين النصوص التنفيذية والنصوص التفويضية الواردة في اللائحة التنفيذية، فإذا كانت النصوص التنفيذية تقتصر على الوظيفة التنفيذية اللازمة لتنفيذ النظام، فإن النصوص التفويضية لها وضع قواعد تنظيمية عامة، ولكن بشرط أن تكون تلك القواعد، ليست من القواعد المحجوزة للنظام، وهذه المسألة يحكمها النظام الأساسي للحكم، فإذا كانت من القواعد المحجوزة للنظام ولا نص يميز التفويض وقعت تلك القواعد في عدم المشروعية القانونية.

• توجد تفرقة بين اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، وإن كان كلاهما صادر من السلطة التنفيذية فاللائحة التنفيذية لها علاقة تبعية من الناحية الدستورية والقانونية بالقانون الصادرة تنفيذاً له، في حين أن اللوائح المستقلة تصدر استقلالاً عن القانون ومن ثم تلتزم حدود الضوابط الدستورية وحددها، كما أن اللائحة التنفيذية تفرق عن القرارات الفردية في تحديد المخاطبين بأحكامها.

• تتميز اللائحة التنفيذية عن المذكرة التفسيرية أو المذكرة الإيضاحية، من حيث الشكل والموضوع، فالأولى وظيفتها تنفيذية بحتة، في حين أن الثانية وظيفتها فلسفية وتفسيرية، والأولى تتمتع بحدودها التنفيذية شكلاً في مدارج التنظيم القانوني، أما المذكرة التفسيرية أو الإيضاحية فتتمتع بقوة النص القانوني الذي تتبعه، بما يلزم العناية بدراسة هذه المذكرات لأنها تأتي بقواعد موضوعية هامة.

• النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية لم تحدد بشكل يقطع النزاع الجهة المعنية بإصدار اللوائح التنفيذية في المملكة، فقد ورد الحكم المتعلق باللوائح عاماً بما أدى إلى إسناد هذا الاختصاص إلى السلطة التنظيمية، وهو ما يخالف المعمول به، وفي فرض آخر خلا النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية من تحديد الجهة المعنية بإصدار اللوائح التنفيذية ويكون إصدار اللوائح التنفيذية متوقف دائماً على تحديد النظام.

• السلطة التقديرية للجهة المختصة بإصدار اللوائح حينما يكون نص الإسناد مطلقاً من تحديد المدة الزمنية لإصدار اللوائح التنفيذية، وتكون السلطة مقيدة بمدة زمنية محددة حال تحديد النص النظامي لذلك، غير أنه في الحالة الأولى يجب أن تكون السلطة التقديرية في حدود المدة المعقولة لذلك وتحت رقابة القضاء، وحينما تكون السلطة مقيدة فإنه لا يترتب على عدم إصدار اللوائح في موعدها بطلان

المراجع

أولاً: المراجع العربية

- أبو يونس، محمد باهي (٢٠٠٨م). الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية: دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص ٥-٦٥.
- آل خنين، عبدالله بن محمد بن سعد القاضي (ربيع الآخر ١٤٢٥هـ). منهج اللوائح التنفيذية في النظم وتطبيقه في لوائح نظام المرافعات الشرعية السعودي. مجلة العدل، تصدرها وزارة العدل في المملكة العربية السعودية، مج(٦)، ع(٢٢)، ص ١٥٨.
- بوزيد، الدين الجليلي (٢٠١٨م). القضاء الإداري: أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية. الإسكندرية: دار الكتاب الجامعي، ص ٢٦-٣٠.
- جمال الدين، سامي (٢٠٠٣م). اللوائح الإدارية وضمانته الرقابة القضائية. الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٢٥٣-٢٩٧.
- حافظ، محمود محمد حافظ (د.ت.). القرار الإداري: دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٢١٥.
- حسيبو، عمرو أحمد (١٩٩٥م). السلطة اللائحية في دولة الإمارات. دار النهضة العربية، ص ٥٢-٥٣.
- الحلو، ماجد راغب (١٩٩٠م). مبادئ القانون الإداري في الإمارات. دبي: دار القلم للنشر والتوزيع، ص ١٨١.
- خليفة، عبد المنعم عبدالعزيز (٢٠٠٨م). القرار الإداري في مجلس الدولة. ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص ١٩٤-٢٠٣.
- خليل، محسن (١٩٨٦م). القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة. الإسكندرية: منشأة المعارف، ص ٦٤٩.
- الصالح، بدرية جاسر (١٩٩٠م). مجال اللائحة في فرنسا. مطبوعات جامعة الكويت، ص ١٧٤.

- تتأتمن وظيفة اللائحة التنفيذية من خلال تبعيتها للنظام وكونها في درجة أدنى منه في سلم التدرج القانوني، ومن خلال وظيفتها التنفيذية التي تقتصر على وضع النصوص النظامية موضع التنفيذ ولا يجوز لها أن تقتحم الوظيفة التشريعية تعديلاً أو إلغاءً أو إعفاءً للنصوص التي تتبعها.

ثانياً: التوصيات

- على النظام في المملكة أن يحدد في النظام الأساسي للحكم بشكل صريح السلطة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية، مع إمكانية السلطة المختصة بالتفويض في ذلك، ومع إمكانية أن يحدد النظام نفسه الجهات المعنية بإصدار اللائحة في كل حالة على حده بقوله ويجوز للنظام أن يبين الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية.
- قيام النظام الأساسي للحكم بالنص على إمكانية تفويض السلطة التنظيمية للسلطة المختصة بوضع اللائحة التنفيذية بوضع قواعد تنظيمية عامة، على ذات القانون بإضافة شروط أخرى أو أحكام جديدة لم يتضمنها النص القانوني بما لا يعطله أو يعني من تطبيقه أو ينتقص منه، بما يجل الإشكال تماماً في هذا الموضوع فيحقق في هذه الحالة بين ما هو مستقر عليها في وظيفة اللائحة التنفيذية، وفيما هو مستقر عليه في إمكانية تفويض السلطة اللائحة بوضع قواعد تنظيمية عامة في داخل اللائحة التنفيذية.
- أن يحدد النظام الحدود الموضوعية للائحة التنفيذية وفقاً لتبعيتها النظامية، ووظيفتها التنفيذية في وضع القواعد اللازمة لتنفيذ النظام كما فعل القانون المصري.
- وأخيراً إعطاء النصوص النظامية المتعلقة باللائحة التنفيذية مساحة من التنظيم في داخل النظام الأساسي بما يوجد صورة تفصيلية عن الأحكام النظامية للائحة التنفيذية نظراً لدور هذه الأخيرة وأهميتها في البيان النظامي.

ثانياً: المراجع الفرنسية

- Guy Braibant, *le droit Administratif français*, presse De la fondation nationale des sciences politiques and Dalloz, 1984, pp 205-206
- Pierre Tifine, *Droit administratif français*, 4ème édition, 2019, <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/02/12/droit-administratif-francais-deuxieme-partie-chapitre-1-section-vi/>
- Rene chapus, *droit administratif général tome 1*, 15 édition, Montchrestien, 2001, p 658.

ثالثاً: المجموعات القضائية

- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم.
- مجموعة المكتب الفني لأحكام المحكمة الإدارية العليا.
- أحكام غير منشورة لديوان المظالم.
- حكم ديوان المظالم رقم (٦٧/د/١٤٣٣هـ) لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم (٢٠٨٠/ق) لعام ١٤٣٠هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٦/٤٥٠) لعام ١٤٣٤هـ، المقيدة بمحكمة الاستئناف برقم (٤٠٣٧/ق) لعام ١٤٣٣هـ (حكم غير منشور).
- حكم ديوان المظالم رقم (١٦١/د/١٤٣٣هـ) لعام ١٤٣٣هـ، في القضية رقم (٢٧٨٩/١٠/ق) لعام ١٤٣٣هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٢/١٨٣) لعام ١٤٣٤هـ، في القضية رقم (٣٣١٣/٢/س) لعام ١٤٣٣هـ (حكم غير منشور).
- حكم ديوان المظالم رقم (١/٧/٢٠١) لعام ١٤٣٤هـ، في القضية رقم (١/٦٦٨٩/ق) لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم (٥/٤٩) لعام ١٤٣٥هـ، في القضية رقم (٤٣٠١/ق) لعام ١٤٣٤هـ (حكم غير منشور).

الصالح، عثمان عبدالمك (١٩٧٧م). *السلطة اللائحة للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء*. ص ص ٤٤-٤١.

الصفوي، خالد بن عبدالرزاق (١٤٣٦هـ/٢٠١٥م). *دليل صياغة الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية*. ط١، ص ١٨٤.

الطراوي، سليمان محمد (١٤٢٧هـ/٢٠٠٧م). *النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة*. راجعه ونقحه الدكتور محمود عاطف البنا، القاهرة: دار الفكر العربي، ص ص ٤٨٦-٤٨٩.

عبدالوهاب، محمد رفعت (٢٠٠٦م). *القضاء الإداري*. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص ٢٦.

العجمي، حمدي محمد (١٤٣٧هـ/٢٠١٦م). *القانون الإداري في المملكة العربية السعودية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)*. الرياض: مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ص ص ٦٥-٩٥.

العجمي، حمدي محمد (١٤٤١هـ/٢٠٢٠م). *الوجيز في القانون الإداري السعودي: أساليب الإدارة ووسائلها النظامية*. دار الإجابة، ص ٨٧.

فتح الباب، عليوة مصطفى (٢٠١٦م). *الوسيط في سنن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الأول: إجراءات سنن التشريعات*. مكتبة الخليج، ص ص ٣١٦-٣٩٥.

المرزوقي، محمد بن عبدالله (١٤٢٥هـ/٢٠٠٤م). *السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية*. مكتبة العبيكان، ص ٨٩، ٢٥٤، ٣١١.