اللوائح التنفيذية
والسلطة المختصة بإصدارها

د.أحمد عبدالعزيز الشيباني

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2011

اللوائح التنفيذية
والسلطة المختصة بإصدارها

– دراسة مقارنة –
(فرنسا – مصر – العراق – اليمن)

الدكتور
أحمد عبد العزيز الشيباني
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق جامعة الملكة أروى

اللوائح التنفيذية
والسلطة المختصة بإصدارها

دراسة مقارنة
(فرنسا – مصر – العراق – اليمن)

الدكتور/ أحمد عبد العزيز الشيباني
أستاذ القانون العام المساعد

مقدمة :

تعد اللوائح التنفيذية أهم وأشهر اللوائح الإدارية على الإطلاق،اذ تبدو فيها الصفة التنفيذية للسلطة الإدارية .

كما أن اللوائح التنفيذية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد وتعتبر من وجهة النظر المادية أعمالا مشرعة إذ أنها تقرر قواعد عامة مجردة ولكنها من وجهة النظر الشكلية تعتبر أعمالا إدارية كونها تصدر عن الإدارة وليس عن البرلمان المختص بالتشريع (وضع القوانين) إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه تختص الهيئة التشريعية بوضع التشريعات (القوانين) وتختص الهيئة التنفيذية بالوظيفة التنفيذية أي تنفيذ القانون ، ونتيجة لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي ولدً التباعد بين السلطات عن بعضها والذي قد يصل إلى التصادم بدلا من التعاون وإزاء ذلك بدأ العمل على علاج الوضع والتخفيف من حدته وخلق نوع من التعاون بين هيئتي التشريع والتنفيذ فاتجه إلى إصلاح الوضع إلى حد النص في الدساتير على حق الإدارة (الحكومة) في وضع الأوامر والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون ([1]) .

وبهذا الأسلوب الذي أريد به التخفيف من حدة مبدأ الفصل بين السلطات ظهر نظام اللوائح التنفيذية التي تضعها السلطة التنفيذية بغية تنفيذ أحكام القوانين والنص على ذلك في الدساتير .

ويقصد باللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد وضع التفصيلات والجزئيات بغية تنفيذ القوانين (2) .

---

[1] - ينظر في ذلك : عبد الأمير محسن مغير – سلطة الإدارة في إصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها - دراسة مقارنه – رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد – 1980 م – ص 114 .

[2] - هناك اتجاه فقهي دستوري يتزعمه المرحوم استاذنا الدكتور علي غالب العاني يعترض على تقسيم السلطات (السلطة التنفيذية – السلطة التشريعية – السلطة القضائية) كون للدولة سلطة واحدة ولا يجوز أن تجزأ السلطة الى سلطات في الدولة ، ويجب ان يطلق

كما أن اللوائح التنفيذية هي نوع من أنواع اللوائح الإدارية بالنظر الى موضوعها وطبيعتها .
ومن الجدير بالذكر إن حق إصدار اللوائح التنفيذية قد تناط في شخص رئيس الدولة أو قد يناط بشخص رئيس الحكومة أو غيره ، كما أن إصدار اللوائح التنفيذية يحدد مهمة الحكومة في الحدود التي يعينها القانون في هذا المجال على انه في بعض الأحيان لا يشير القانون إلى صدور اللائحة التنفيذية أو يكتفي بالإشارة إليها دون تحديد الموضوعات التي تعالجها وهنا يتعين بيان الحدود التي يجب أن تلتزمها اللائحة التنفيذية ، وهذا ما سيتم بحثه تباعا وفقا للخطة الآتية :

المبحث الأول: ماهية اللوائح التنفيذية .
المطلب الأول: مفهوم اللوائح التنفيذية .
المطلب الثاني: الأساس القانوني للوائح التنفيذية .

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية .
المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في فرنسا .
المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر .
المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في العراق .
المطلب الرابع: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن .

المبحث الثالث: حدود اللوائح التنفيذية .
المطلب الأول: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدساتير .
المطلب الثاني: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للقوانين .

الخاتمة .

عليها بالهيئات كون الدولة قابضة على سلطة واحدة تشمل كافة هيئات وأجهزة الدولة ضمن الحدود الجغرافية الخاصة بها ، مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير عام 97/96م بكلية القانون - جامعة بابل .

المبحث الأول: ماهية اللوائح التنفيذية

هذا المبحث خصص لدراسة مفهوم اللوائح التنفيذية في مطلب أول والأساس القانوني للوائح التنفيذية في مطلب ثان .

المطلب الأول: مفهوم اللوائح التنفيذية

يقصد باللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ العامة الواردة في صلب القانون (3) .

أو هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد وضع التفصيلات والجزئيات أو الاجراءات العملية من أجل تنفيذ القوانين (4) .

أو هي القرارات التي يصدرها الموظفون والهيئات الإدارية المختصة لتنفيذ القوانين(5) ، أو هي القرارات التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة (6) كما عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي (7) وهي التي تتضمن قواعد عامه تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ، كما عرفت بأنها القرارات التي تصدرها الهيئات الإدارية المختلفة (8) .

من خلال التعريفات السابقة يلاحظ بأن الغرض من هذه اللوائح هو إما إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون ، وإما إستكمال أحكام ذلك القانون الذي يقتصر غالبا على تحديد المبادئ العامة الإجمالية لتنفيذ تشريع ، الذي يتطلب تنفيذه في هذه الحالة إصدار اللوائح التكميلية أو الأمرين معا (9) .

إذ أن القانون يتضمن الأحكام العامة والقواعد الكلية ويترك للسلطة التنفيذية وضع القواعد التفصيلية الضرورية لوضع القانون موضع التطبيق الفعلي ، والحكمة من ذلك أن السلطة التنفيذية بحكم خبراتها وتمرسها على المشاكل العملية أقدر من المشرع (السلطة التشريعية) في مواجهة إجراءات وقواعد التنفيذ .

---

3 - ينظر في ذلك : الدكتور محمود حافظ – القرار الاداري – دار النهضة العربية – 1985 – ص 68 .

4 - ينظر في ذلك : الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين – الوجيز في القانو ن الاداري اليمني – دار الفكر المعاصر - صنعاء – اليمن - 1998 – ص 181 .

5 - ينظر في ذلك : أستاذنا الدكتور ماهر الجبوري – القرار الاداري – كلية صدام للحقوق - بغداد – العراق – دون سنة نشر – ص 160 .

6 - ينظر في ذلك : أستاذنا الدكتور / ماهر الجبوري – الوسيط في القانون الإداري – العراق – دار أبن الأثير لطباعة والنشر – جامعة الموصل – 2009م – ص 366 .

7 - ينظر في ذلك : الدكتور سليمان الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – مصر – دار الفكر العربي – 1996م –ص564

8 - ينظر في ذلك : د / على محمد بدير – د/ عصام البر زنجي – د/ مهدي ياسين السلامي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – العراق- مديرية دار الكتب لطباعة ونشر – 1993م- ص 453 .

9 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – اللوائح الادارية – منشأة المعارف - الاسكندرية – مصر – 1982 – ص 219 .

كما قد نصت الدساتير الفرنسية والمصرية والعراقية واليمنية على حق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وهذا ما سيتم بحثه لاحقا .

وقد تظهر فكرة تنفيذ القوانين للوهلة الاولى بأنها فكرة بسيطة محددة يراد بها قيام السلطة التنفيذية بإتخاذ الإجراءات اللازمة بتنفيذ القوانين التي يضعها البرلمان تنفيذا حرفيا ، إلا أن هذا المفهوم ليس دقيقا تماما ، ذلك أن تنفيذ القوانين الملقاة على عاتق الحكومة تنطوي على الكثير من الأعباء والواجبات ، منها وضع اللوائح التنفيذية لتيسير تنفيذ القوانين .

المطلب الثاني: الأساس القانوني للوائح التنفيذية

تم الذكر في المطلب السابق أن أهم اعتبار دعا الى وجود اللائحة التنفيذية الى جانب القانون هو أن القانون إنما يقتصر الى إيراد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع .

كما أن المشرع لا يستطيع أن ينص على جميع الأحكام الجزئية والتفصيلية، بل أن ذلك من طبيعة عمل السلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ القانون ، ذلك بحكم إتصالها مع الجمهور ، لهذا نجد الدساتير تحرص على النص الصريح على سلطة إصدار اللوائح التنفيذية وإيراد ذلك في الدساتير التي تعد في قمة الهرم القانوني وهي مسألة في غاية الأهمية ، كما إنها تعد قيدا على المشرع العادي أو غيره لا يستطيع تجاوزها، فالدساتير الفرنسية المختلفة والمتعاقبة نصت على هذه السلطة في صيغة عامة ، إذ حددت بالنص على أن رئيس الجمهورية (ثم حل محله مجلس الوزراء) يتولى الإشراف والسهر على تنفيذ القوانين (10) .

أما الدساتير المصرية المتعاقبة (11) كذلك نصت على سلطة إصدار اللوائح التنفيذية ، إذ نصت المادة (144) من دستور مصر لعام 1971 المعدل على أن (يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره فى إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه) .

أما مايتعلق بالدساتير العراقية فقد نصت المادة (42) الفقرة (ب) من دستور 1970م على الحق في إصدار اللوائح التنفيذية لمجلس قيادة الثورة العراقي (12) .

أما بالنسبة لدستور الجمهورية اليمنية لعام 1991 المعدل ، منح حق إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس الجمهورية ،ذلك بالنص في المادة (120) على أن (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على إقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين ، أو إعفاء من

10 - ينظر في ذلك : الدكتور محمود حافظ – المصدر السابق – ص 245 .

11 - ينظر في ذلك : المادة (37) من الدستور المصري لعام 1923 ، وكذلك المادة (138) من دستور مصر لسنة 1956 ، وكذلك المادة (138) من دستور مصر لسنة 1964 وأيضا المادة (144) من دستور مصر لسنة 1971 ، ومزيدا من التفاصيل ينظر في ذلك : الدكتور محمود حافظ – المصدر السابق – ص 145 – 146 .

12 - ينظر في ذلك : دستور جمهورية العراق لسنة 1970 م المادة (42) الفقرة (ب) منه .

تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه) (13) .

ويلاحظ من نص المادة (120) من الدستور اليمني أنه إلى جانب منح حق إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس الجمهورية قد منحه الحق ، في تفويض غيره في هذا الحق .وهذا ما سلكه المشرع الدستوري المصري .

كما أن هذا الحق سواء مارسه رئيس الجمهورية بصفته أو قام بتفويض غيره في إستخدامه مشروطا بإقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء مجتمعين ناهيك عن عدم تعطيل الأحكام الواردة في القوانين عند إستخدام ذلك الحق أو الإعفاء من تنفيذها ، كما أجاز الدستور اليمني للمشرع القانوني (السلطة التشريعية) الحق في أن يعين من يقوم بإصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون دون تحديد وحصر ذلك على جهات معينة مثل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الوزير المختص.....الخ ،ويرى الباحث أن ذلك يعد عيبا دستوريا وعليه فالمشرع الدستوري مدعوا لإعادة النظر في ذلك .

وبناء على النصوص الدستورية أعلاه نجد ان الأساس القانوني للوائح التنفيذية مستمدة من الدساتير مباشرة ، تمارسه السلطة التنفيذية دون حاجة الى إذن أو تصريح أو دعوة من جانب السلطة التشريعية (البرلمان) كونها حقا مستمدا من الدستور مباشرة .

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية

بعد أن انتهينا في المبحث الأول من دراسة ماهية اللوائح التنفيذية وتحديد مفهوم اللوائح التنفيذية وبيان أساسها القانوني المستمد من الدستور مباشرة، خصص هذا المبحث لتحديد السلطة المختصة قانونا بإصدار اللوائح التنفيذية بفرنسا في مطلب أول وبمصر في مطلب ثان وبالعراق في مطلب ثالث وباليمن في مطلب رابع .

المطلب الاول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في فرنسا

هذا المطلب خصص لدراسة وتحديد السلطة المختصة قانونا بإصدار اللائحة التنفيذية في فرنسا حيث حدد دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر سنة 1799م الذي تخلى فيه رجال الثورة عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات وذلك بإعترافه للإدارة بسلطة إصدار اللوائح (14) .

13 - ينظر في ذلك : دستور الجمهورية اليمنية المعدل لعام 1991م المادة (120) منه .

14 - ينظر في ذلك : د/ وسام صبار العاني – الإختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية – بغداد – مطبعة الميناء – الطبعة الأولى - 2003م - ص 57 .

وبالإستناد إلى دستور جمهورية فرنسا لعام 1958 (15) ، إذ نصت المادة (21) منه في الفقره الأولى على (أن الوزير الأول (16) يضمن تنفيذ القوانين ويمارس سلطة إصدار اللائحة ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته) .

ويستفاد من هذا النص أن الوزير الأول هو المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية ، كما أنه بذلك يعد صاحب الإختصاص الأصيل في إصدار اللوائح التنفيذية التي تضمن تنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره من الوزراء في ذلك.

أما رئيس الجمهورية طبقا للمادة الخامسة من الدستور الفرنسي لعام 1958م الحالي فإنه يسهر على إحترام الدستور ، كما يضمن بإعتباره حكما رئيسا للجمهورية السير المنتظم للسلطات العامة وإستمرار بقاء الدولة .

ومن ثم فالأصل أن رئيس الجمهورية لا يتولى بنفسه السلطة التنفيذية ، مع ذلك قد نص الدستور الفرنسي لعام 1958م على بعض الإختصاصات التي يتولاها رئيس الجمهورية التي تعد إدارية ،ذلك في بعض المواد (17) ، مما يجعل من رئيس الجمهورية سلطة أصيلة (18) .

كما نصت المادة التاسعة من الدستور نفسه على أن (يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء) .

ويستفاد مما تقدم أن الوزير الأول هو المختص أساسا بإصدار اللوائح التنفيذية ،ذلك وفقا للمادة (21) من الدستور الفرنسي الحالي ، وأن رئيس الجمهورية له سلطة توقيع اللوائح التنفيذية ، ذلك وفقا للمادة (13) التي نصت على (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر واللوائح التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء) ، وان للوزراء الحق في إصدار اللوائح التنفيذية إذا فوضهم في ذلك الوزير الأول .

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر

في هذا المطلب خصص لدراسة السلطة المختصة قانونا بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر ، وبالعودة الى الدساتير المختلفة والمتعاقبة لجمهورية مصر العربية ، نجد أن المادة (144) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971م الحالي ، قد رددت نفس الأحكام التي أوردتها الدساتير السابقة لصدور هذا الدستور (19) . فقد نصت المادة (138) من دستور 1956 على أن اللوائح التنفيذية تصدر في شكل قرارت من رئيس الجمهورية وذلك بناء على عرض الوزير

15 - ينظر في ذلك : دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958 م النافذ .

16 - يقصد بالوزير الأول في فرنسا هو رئيس الوزراء (رئيس الحكومة) .

17 - ينظر في ذلك : نص المواد 9، 13، 17 من دستور جمهورية فرنسا لعام 1958 الحالي .

18 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – مصدر سابق – ص 231 وما بعدها .

19 - ينظر في ذلك : د. محمد فؤاد عبد الباسط – القرار الإداري – مصر- الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2000م – ص 78 .

المختص ، كما أجازت نفس المادة لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح التنفيذية ،كذلك أجازت المادة نفسها أن يعين القانون الشخص أو الهيئة التي تصدر القرارات اللازمة للتنفيذ (20) .

وقد فرق الفقه القانوني المصري (21) بين ثلاثة فروض بشأن إصدار اللوائح التنفيذية:-

الأول : أن تصدر في شكل قرارات جمهورية وهذا هو الأصل في صدور اللوائح التنفيذية .

الثاني : أن يفوض رئيس الجمهورية غيره في إصدارها .

الثالث : أن ينص القانون على الجهة التي تملك الحق في إصدار اللائحة التنفيذية .

رغم أن الأصل في إصدار اللوائح التنفيذية ، في رأي غالبية الفقه هو أن تصدر بقرارات من رئيس الجمهورية ، إلا أن واقع الأمر يشير الى عكس هذا الأصل ، ويجعل من هذا الإحتمال الأخير هو الغالب في أسلوب إصدار اللوائح التنفيذية ، إذ أصبح من النادر أن تصدر القوانين خالية من نص يحدد الهيئة المختصة بإصدار الإجراءات التنفيذية اللازمة لها (22) .

ويترتب على ذلك أنه إذا حدد القانون الشخص أو الجهة التي يتعين عليها إصدار اللائحة التنفيذية ، كان لهذا الشخص أو تلك الجهة سلطة إصدار اللائحة التنفيذية لذلك القانون ، فإذا سكت القانون عن تحديد هذه الجهة فإن المختص بإصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، هو رئيس الجمهورية بإعتباره صاحب الولاية العامة في هذا الإختصاص طبقا للمادة (144) من الدستور المصري لعام 1971 النافذ (23) .

من ذلك يتبين لنا أن الإختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية معقود لرئيس الجمهورية في الأصل بشرط ألا يقوم القانون بتحديد جهة أخرى تختص بإصدار لائحته التنفيذية ويجوز لرئيس الجمهورية القيام بتفويض غيره في هذا الإختصاص ،أما إذا قام القانون بتحديد شخص أو هيئة معينة تختص بإصدار لائحته التنفيذية ، فإن هذا الشخص أو تلك الهيئة تختص دون غيرها بذلك ، بمعنى أنه لا يجوز التفويض في هذه الحالة حتى ولو كانت تلك الجهة رئيس الجمهورية ذاته .

المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في العراق

20 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – المصدر أعلاه – ص 225 .

21 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – المصدر السابق – ص 225 .

22 - للمزيد من التفاصيل : ينظر الدكتور سامي جمال الدين – المصدر السابق – ص 225 وما بعدها .

23 - ينظر في ذلك : دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 المعدل الحالي .

في المطلبين السابقين تم تحديد السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في كل من فرنسا ومصر ، كما خصص هذا المطلب لدراسة وتحديد السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في العراق .

وبالعودة الى دستور جمهورية العراق لسنة 1970م (24) نص في المادة (57) منه على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء) .

كما أن المادة (58) من الدستور نفسه حددت صلاحية رئيس الجمهورية ذلك في الفقرة (ب) من المادة نفسها بالنص على (الإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات وأحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع أنحاء جمهورية العراق) .

أما المادة (42) من الدستور سالف الذكر قد نصت على صلاحية مجلس قيادة الثورة في الفقرة (ب) بالنص على (إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة) (25) .

أما القوانين العادية فإن المشرع العراقي يخول الوزير المختص عادة إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ القانون ، وفي ضوء ذلك يرى العديد من القوانين العراقية قد تضمنت النص (للوزير إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ القانون)(26) .

من تلك النصوص الدستورية يتبين لنا أن لمجلس قيادة الثورة الحق في إصدار اللوائح التنفيذية (قرارات) في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة ، كما يحق لرئيس الجمهورية بصفته أن يشرف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات ذلك بإصدار اللوائح التنفيذية ، ومن الجدير ذكره في هذا المنوال أن الدستور العراقي لسنة 1970م منح و أعطى الحق لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ، وبعبارة أخرى قد ساوى الدستور بين القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية والقانون وهذه القرارات محددة بالحصر كما أنها بمنأى عن نظر المحاكم العادية والإدارية في العراق (27) .

أما مجلس الوزراء فقد منحه الدستور سالف الذكر الحق في إصدار الأنظمة بغية تنفيذ القوانين ، وكذلك منح الوزارات المختصة الحق بإصدار الأنظمة بغية تنفيذ القانون الذي يعالج الموضوعات الخاصة بمهامها (28) .

---

24 - من الجدير بالذكر أن دستورا جديدا صدر بعد سقوط بغداد إثر الإحتلال الأمريكي البريطاني للعراق في 2003/4/9م وسمي ذلك الدستور بـ (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية) في آذار2004م ذلك في عهد بريمر الحاكم المدني لسلطات الإحتلال في العراق ، كما أنه صدر دستورا أخر تم الأستفتاء عليه في ظل فترة الإحتلال عام 2005م ، إذ ثار جدل وخلاف فقهي قانوني بخصوص مدى مشروعية الدستور الجديد الموضوع في ظل الإحتلال ومدى مشروعية إلغاء دستور 1970 وغالبية الفقه ترجح عدم مشروعية إلغاء دستور 1970م .

25 - للمزيد من التفاصيل ينظر نص المواد (42، 57، 58) من دستور جمهورية العراق لسنة 1970م .

26 - ينظر في ذلك: أستاذنا الدكتور ماهر الجبوري – القرار الأداري – مصدر سابق – ص 160 .

27 - ينظر في ذلك: نص المادة (57) الفقرة (ج) من دستور العراق لسنة 1970م .

28 - ينظر في ذلك: نص المادة (64) البند (أ) الفقرة (3) من دستور العراق لسنة 1970م .

المطلب الرابع: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن

في المطالب السابقة تم تناول ودراسة السلطات المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية ذلك في كل من فرنسا ومصر والعراق ،إذ خصص هذا المطلب لتبيان وتحديد ودراسة السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن .

عند النظر الى مواد دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل ، نصت المادة (120) منه على أن (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على إقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين ، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه) (29) .

من خلال نص المادة السابقة الذكر يتبين لنا أن أختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التنفيذية يأتي بناء على إقتراح الوزير المختص ، وبعد موافقة مجلس الوزراء ، أي أن الدستور اليمني منح رئيس الجمهورية سلطة أصيلة في الحق في إصدار اللوائح التنفيذية شريطة عدم نص القانون منح هذا الحق لجهة أخرى ، كما أن المادة نفسها أجازت لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في ذلك الحق كرئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء أو نواب رئيس مجلس الوزراء أو أي سلطة إدارية أخرى .

كما قررت المادة نفسها أنه يجوز أن يحدد أو يعين قانون من القوانين سلطةإدارية بالذات أو غيرها ذلك في إصدار لائحته التنفيذية ، كأن يحدد القانون سلطة إصدارها في شخص الوزير أو المحافظ الذي يتصل القانون بحكم موضوعه مباشرة بشؤون وزارته ،وهذا ما نص عليه قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل ذلك عندما نص في المادة (61) على أن : (يصدر مجلس إدارة البنك اللائحة التنفيذية لهذا القانون وتنشر في الجريدة الرسمية ، كما يصدر القرارات المنفذة له) وبهذا يعد الإختصاص والسلطة معقودة لمجلس إدارة البنك المركزي اليمني ذلك في إصدار اللائحة التنفيذية للقانون فضلا عن إصدار القرارات المنفذه له أي للقانون سالف الذكر (30) .

ويعاب على نص المادة أعلاه الإطلاق دون التقييد ، ذلك في تحديد الجهات الإدارية والحكومية ويرى الباحث تلافي العيب في التعديل .

---

29 - نص المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل .

30 - ينظر في ذلك: نص المادة (61) من قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل .

وإجمالا فإن السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن بموجب نص المادة (120) من الدستور اليمني لسنة 1991م المعدل معقودة لرئيس الجمهورية بصفة أصيلة ذلك في حالة سكوت القانون عن تحديد المنوط به إصدار اللائحة التنفيذية أو للشخص الإداري الذي يفوضه رئيس الجمهورية أو للشخص الذي يحدده القانون نفسه .

وعلى المشرع العادي أن لا يخرج عن هذا و إلا أصبح القانون مشوبا بعيب مخالفته للدستور والإختصاص بذلك لتقرير عدم دستورية القانون معقود للمحاكم الدستورية بدعوى عدم دستورية القانون وهو موضوع ليس محلا للبحث هنا (31) .

المبحث الثالث: حدود اللوائح التنفيذية

من الأمور المسلم بها عند تنفيذ القوانين يفترض أن يوجد جهاز إداري ذو تنظيم فعال يعمل لتحقيق هذا التنفيذ ، مما يوجب تمتع هذا الجهاز بسلطة التنظيم الضرورية كي يؤدي وظيفته على أكمل وجه ، كما يوجب أن يحدد الجهازبنفسه وسائل تنفيذ القوانين ليضمن لها أكبر قدر ممكن من الفاعلية بمطابقتها للواقع .

ومن هنا إعترفت معظم الدساتير بحق الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية بإعتبارها العنصر الأساس في أداء وظيفتها المتعلقة بتنفيذ القوانين .

وبناء على ذلك خصص هذا المبحث لدراسة وبحث حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدستور في مطلب أول ، ودراسة حدود اللوائح التنفيذية وفقا للقانون في مطلب ثان .

المطلب الأول: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدساتير

أوردت الدساتير حدودا يجب أن تلتزم بها اللائحة التنفيذية ، هذه الحدود تتمثل في أن هذه اللائحة التنفيذية يجب أن لا تشمل على قواعد تؤدي الى تعديل القانون الذي صدرت لتنفيذه أو تؤدي الى تعطيل نصا من نصوصه أو الإعفاء من تطبيق قواعده .

وبالعودة الى دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958م (32) نجد بأنه قد خلا من ذكر أية حدود للوائح التنفيذية ، إلا أن ذلك لا يعني أن اللوائح التنفيذية ستكون لوائح مطلقة عن كل حد ، بل أنها تلتزم بذات الحدود التي لا تؤدي الى تعديل القانون الذي صدرت لتنفيذه وكذلك لا تؤدي الى

31 - في اليمن المحكمة المختصة بالنظر في دعاوي (عدم دستورية القوانين) هي المحكمة العليا وبذلك فإن دعوى عدم دستورية القانون تخرج عن ولاية المحاكم الإبتدائية والإستئنافية في الجمهورية ذلك بموجب الصلاحيات العامة للمحكمة العليا في الجمهورية المحددة بنص المادة (12) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م المعدل .

32 - ينظر في ذلك: دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958م .

تعطيل نصا من نصوصه أو الإعفاء من تطبيق قواعده ، كونها أصبحت قواعد متعارف عليها دستوريا.

أما بالنسبة لدستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971م (33) ، قد نصت المادة (144) منه على أن (تصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها) وبهذا فإن الدستور المصري حدد بدقة حدود اللوائح التنفيذية والواجب الإلتزام بعدم الخروج عليها وإلا أصبحت منعدمة ومن الجدير ذكره أن المشرع الدستوري المصري كان قد أغفل هذا القيد من نص المادة 138 من دستور مصر لسنة 1956م وكذلك من المادة 221 من دستور مصر لسنة 1964م ، ومع ذلك فأنه كان يستفاد ضمناً من عبارة (اللازمة) لتنفيذ القوانين التي استخدمها المشرع المصري لوصف اللوائح التنفيذية في المادتين المذكورتين ، وهو ما يتأكد في النص الصريح الذي أورده المشرع الدستوري المصري في مادته 144 من الدستور المصري النافذ لعام 1971م .

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لسنة1970م (34) ،قد حذا حذو الدستور الفرنسي ،إذ أنه قد خلا كذلك من إيراد أية حدود للوائح التنفيذية وهذا يعني أن اللوائح التنفيذية في العراق ليست مطلقة بل هي تلتزم بالقواعد المتعارف عليها دستوريا وهي عدم تعديل القانون التي صدرت لأجل تنفيذه أو تعطيل نصا من نصوصه أو الإعفاء من تطبيق قواعده .

أما بخصوص دستورنا اليمني لسنة 1991م المعدل قد نص في مادته (120) على حدود اللوائح التنفيذية ذلك عندما نص على أن (يصدر رئيس الجمهورية بناءً على إقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والإدارات العامة، على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين ، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدار تلك اللوائح والقرارات، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه) وبهذا النص فإن الدستور اليمني حدد حدود اللوائح التنفيذية بالنص الدستوري وألزمها بأن لا تكون معطلة لأحكام القوانين او الإعفاء من تنفيذها ،وكذلك اللوائح التنفيذية في اليمن ملتزمة بالقواعد الدستورية المتعارف بها وهي ملتزمة بعدم تعديل القانون رغم عدم النص الدستوري على هذه القاعدة الدستورية ، وإلا أصبحت منعدمة كذلك .

ومن الجدير بالذكر أن الفقه القانوني أختلف في هذه المسألة الى ثلاثة إتجاهات :-

الإتجاه الأول: التفسير الواسع لمدلول تنفيذ القوانين :-

---

33 - ينظر في ذلك : نص المادة (144) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971م المعدل ، وكذلك ينظر د/ سليمان الطماوي – مصدر سابق - ص 252 و د/ وسام صبار العاني – مصدر سابق - ص 81 .

34 - ينظر في ذلك : نص المادة (120) من دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991م المعدل .

ويرى هذا الإتجاه أنه لا تقتصرمهمة اللوائح التنفيذية على مجرد وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الإجمالية أو القواعد المقررة في القانون ، بل يجوز للإدارة تضمن لائحتها التنفيذية كل مبدأ توجد نواته في القانون وكل ما يتطلبه الجانب الأخر من مهمتها المتمثل في الملائمة بين أحكام القانون والإعتبارات العملية الأمر الذي قد يقتضي إضافة قواعد وأحكام جديدة إلى القانون (35) ، وعلى ذلك فقد تضيف اللائحة التنفيذية الى القانون أحكاما جديدة ذات علاقة غير مباشرة مع نصوصه ، إذ يكفي أن تكون متفقة صراحة أو ضمنا مع الغرض الذي يرمي القانون الى تحقيقه (36) .

ويعيب هذا الإتجاه أنه يذهب الى إطلاق حق الإضافة في اللوائح التنفيذية الى حد إمكانية وضع المبادئ والأحكام ولو كانت ذات علاقة غير مباشرة بالقانون إكتفاء بشرط سلبي هو عدم التعارض مع أحكام القانون .

ويتجه جانب كبير من الفقه القانوني في فرنسا الى الأخذ بهذا الإتجاه (37) .

الإتجاه الثاني: التفسير الضيق لمدلول تنفيذ القوانين :-

يقضي هذا التفسير بأن يقتصر دور اللوائح على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها القانون دون أن تنص على حكم جديد يضيف اليه ، حتى ولو إستهدفت السلطة اللائحية من هذه الإضافة تيسير وتسهيل تنفيذ القانون أو تحقيق الغرض الذي يرمي اليه ، ومن ثم لا يجوز للائحة أن تعالج ابتداء موضوعا لم يتعرض له القانون (38) .

ومن الجدير بالذكر بأن الفقه القانوني في اليمن (39) وكذلك الفقه القانوني في مصر والعراق (40) قد أخذا بهذا التفسير الضيق لتنفيذ القوانين بحيث لا يتعدى دور اللائحة التنفيذية دائرة وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الواردة في القانون والضرورية لنفاذه دون أن تضيف جديدا .

---

35 - ينظر في ذلك : د/ سليمان الطماوي – مصدر سابق – ص 449 وكذلك د/ وسام صبار العاني - مصدر سابق – ص79 وكذلك د/ بدرية جاسر الصالح – اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي – ط 1- الكويت – 1982م – ص 257 ود/ طعيمة الجرف – القانون الإداري – مكتبة القاهرة الحديثة - 1964م –ص 55 ود/ محمود عاطف البناء – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – بحث منشور في مجلة القانون والإقتصاد العدد الأول والثاني – السنة 48- القاهرة - 1978م – ص 180.

36 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – مصدر سابق – ص 256- 257 .

37 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – المصدر السابق – ص 257 وما بعدها .

38- ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – المصدر أعلاه – ص 259 وما بعدها .

39 - ينظر في ذلك : الدكتور أحمد عبد الرحمن شرف الدين – مصدر سابق – ص 182 .

40 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – المصدر السابق – ص 259 وما بعدها ، وكذلك د/ ماهر الجبوري – القرار الإداري – مصدر سابق – ص 161 ود/عامر أحمد المختار – تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق – 1975م – ص 79 ود/ محمد علي آل ياسين - القانون الإداري – المكتبة الحديثة – بيروت – 1973م – ص 105 وأسعد سعد برهان الدين بكر – إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية – رسالة ماجستير – كلية القانون والسياسة – جامعة بغداد – 1977م – ص 73 .

ومن الجدير ذكره بأن العديد من دساتير الدول العربية قد أخذت بهذا الإتجاه وذلك عند النص في المادة 31 من الدستور الأردني لعام 1952م النافذ ودستور الكويت لعام 1962م في المادة 72 منه والدستور الإماراتي لعام 1971م في المادة 60 / 5 منه ودستور قطر لعام 1972م في المادة 43/ 3 منه ودستور ليبيا في المادة 63 منه ينظر في ذلك : د. السيد محمد مدني – القانون الإداري الليبي – دار النهضة العربية - القاهرة – 1965م – ص393

.

ويعيب هذا الاتجاه أنه يخلط بين تعيين حدود التنفيذ بواسطة اللوائح التنفيذية وبين قاعدة خضوع هذه اللوائح للقانون .

الإتجاه الثالث: يجمع التفسيرين الضيق والواسع لمدلول تنفيذ القوانين :-

وهذا الإتجاه يجمع بين التفسيرين الضيق والواسع ذلك من خلال الأتي:-
الأولى : تتعلق بحالة صدور اللائحة بناء على نص صريح في القانون وهنا ينطبق التفسير الواسع .
الثانية : تتعلق بحالة صدور اللائحة من الادارة تلقائيا دون إذن أو دعوة صريحة من المشرع ، وهنا ينطبق على التفسير الضيق ، فلا يحق للائحة التنفيذية أن تتضمن إضافة الى نصوص القانون .
ويرى الباحث أنه يعاب على هذا الاتجاه أنه يقرر تفرقة تحكمية لا سند لها في حين أن طبيعة اللوائح واحدة في الحالتين ، علاوة على ذلك أنه ليس من المرغوب أن يكون للوائح التنفيذية في حالة صدورها إستنادا الى نص القانون سلطات أوسع من سلطات اللوائح التنفيذية التي تصدر إستنادا الى نص الدستور مباشرة ، كما أن هذا الإتجاه يرتب من الأثار على إذن القانون وما لا سند له أو مبرر مقبول وخاصة في حالة إكتفاء المشرع بالنص على صدور اللوائح التنفيذية دون تعيين أية حدود لها .

المطلب الثاني: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للقوانين

بعد أن أنتهينا من تبيان حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدستور وجب لزاما تبيان حدود اللوائح التنفيذية وفقا للقانون ، وقد خصص هذا المطلب لتبيان الحدود أو القيود التي ترد في القوانين بخصوص اللوائح التنفيذية ، فالمشرع القانوني يورد عددا من الحدود أو القيود الشكلية والإجرائية ، أو حدودا تتعلق بالمهلة الزمنية المعينة أو حدودا تتعلق بدعوة البرلمان للسلطة التنفيذية بوجوب إصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بالقوانين التي يشرعها ، وهذا ما سنناقشه تباعا .

أولا: الحدود الشكلية والإجرائية :-

الحدود الشكلية والإجرائية هي التي تضمن في القانون المراد تنفيذه ، ذلك كأن يلزم الإدارة قبل إصدار اللوائح التنفيذية بوجوب إستشارة جهة أو هيئة فنية متخصصة أو أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء أو أن يوقع الوزير المختص الى جانب رئيس الجمهورية في إصدارها (41) .
فالادارة ملزمة بإتباع الحدود الشكلية والاجرائية ذلك عند إصدار اللائحة التنفيذية بغية تنفيذ القانون الذي إحتوى في مضمونه تلك الحدود الشكلية والإجرائية .

ثانيا: الحدود المتعلقة بالمدة الزمنية المعينة :-

قد يحدد المشرع القانوني مهلة زمنية معينة ،ذلك لإصدار اللوائح التنفيذية بغية تنفيذ القانون ، في هذه الحالة تكون الإدارة ملزمة بإصدار اللائحة التنفيذية خلال تلك المدة التي حددها القانون ، غير أنه إذا ما أخلت الإدارة بهذا الإلتزام فإن ذلك لا يعني أن اللائحة إذا ما صدرت بعد تلك الفترة أو المدة سوف تكون غير مشروعة (42) .
إلا أن ذلك أمر يحق للافراد طلب التعويض من الإدارة إذا ما أصابهم ضرر من جراء إخلال الإدارة بهذا الإلتزام .

ثالثا: الحدود المتعلقة بدعوة البرلمان لإصدار اللوائح التنفيذية :-

في هذه الحالة قد يضع المشرع القانوني نصا من خلاله يقوم البرلمان بدعوة الادارة المعنية بإصدار اللوائح التنفيذية بغية تنفيذ القوانين التي يصدرها ، هنا يجب على الإدارة الإلتزام بتنفيذ هذه الدعوة والقيام بإصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ القوانين التي يشرعها البرلمان ، لأن عدم قيامها بهذا الواجب سوف يترتب عليها تعرضها للمسؤولية السياسية أمام البرلمان (43) .
وتجدر الإشارة هنا بأن الفقه القانوني طرح من خلال هذه المسألة تساؤولا يتمثل في أن عدم قيام الإدارة بإصدار هذه اللائحة التنفيذية هل يكون سببا يؤدي الى تعطيل تنفيذ القانون لحين قيامها بإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة به ؟
لقد أجاب الفقه القانوني على هذا التساؤول بأن القانون يتعطل سريانه أو نفاذه لحين قيام الإدارة بإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذه في أمرين فقط هما :-

41 - ينظر في ذلك: الدكتور محمود حافظ – مصدر سابق – ص 215 وما بعدها .
42 - ينظر في ذلك : الدكتور محمود حافظ – المصدر السابق – ص 215 ومابعدها وكذلك الدكتور / سليمان الطماوي – مصدر سابق – ص 443- 444.
43 - ينظر في ذلك : الدكتور سامي جمال الدين – مصدر سابق – ص 291 وما بعدها وكذلك الدكتور / عثمان عبد الملك الصالح – السلطة اللائحية في الكويت – ط1 – الكويت – 1977م – ص 27 .

الأول : إذا ما نص القانون نفسه على ذلك ، وبعبارة أخرى أي حين ينص القانون على أنه لا ينفذ إلا بعد إصدار الإدارة اللائحة التنفيذية الخاصة به ، ذلك في متن القانون .
الثاني : إذا إستحال تنفيذ القانون بدون قيام الإدارة بإصدار اللائحة التنفيذية أي أن القانون لا يمكن تنفيذه أصلا إلا من خلال اللوائح التنفيذية التي تصدرها الادارة كون هذه اللوائح تشكل أدوات التنفيذ الخاصة به .
وفي حقيقة الأمر إن اللوائح التنفيذية لها أهمية قصوى ، كونها تحدد التفصيلات والجزئيات للأحكام والمبادئ القانونية التي أرادها وهدف إليها المشرع في تشريعه (القانون) ، كما أنها تمكن الإدارة من تأدية مهامها بإقتدار وتجنبها شطط الإجتهادات والأهواء الخاطئة التي ينتهي بها المطاف إلى المحاكم إذا ما أصاب الأفراد ضرر ، ناهيك عن تحصين أعمال الإدارة لبلوغ الأهداف المنشودة في الصالح العام ، كذلك عدم السماح لخلق بيئة حاضنة للفساد الإداري تستولي على الأملاك العامة والخاصة للدولة بطريق غير مشروع ، وإبتعاد الإدارة عن وضع اللوائح التنفيذية ذلك يعرضها للمسؤولية القانونية والسياسية .

الخاتمة

بعد أن إنتهينا من بحث اللوائح التنفيذية والسلطة المختصة بإصدارها تبدى لنا الأتي :-
يقصد باللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ العامة الواردة في صلب القانون.
كما أن الأساس القانوني للوائح التنفيذية مستمدة من الدساتير مباشرة ، تمارسه السلطة التنفيذية دون حاجة الى إذن أو تصريح أو دعوة من جانب السلطة التشريعية (البرلمان) كونها حقا مستمدا من الدستور مباشرة .
أما بخصوص السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دول المقارنة متفاوتة .

أولا: في فرنسا :-

أن الوزير الأول هو المختص أساسا بإصدار اللوائح التنفيذية ،ذلك وفقا للمادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م ، وأن رئيس الجمهورية له سلطة توقيع اللوائح التنفيذية ، ذلك وفقا للمادة (13) من الدستور نفسه التي نصت على (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر واللوائح التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء) ، وان للوزراء الحق في إصدار اللوائح التنفيذية إذا فوضهم في ذلك الوزير الأول .

ثانيا: في مصر :-

إن الإختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية معقود لرئيس الجمهورية في الأصل بشرط ألا يقوم القانون بتحديد جهة أخرى تختص بإصدار لائحته التنفيذية ، كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية القيام بتفويض غيره في هذا الإختصاص ،أما إذا قام القانون بتحديد شخص أو هيئة معينة تختص بإصدار لائحته التنفيذية ، فإن هذا الشخص أو تلك الهيئة تختص دون غيرها بذلك ، بمعنى أنه لا يجوز التفويض في هذه الحالة حتى ولو كانت تلك الجهة رئيس الجمهورية ذاته .

ثالثا: في العراق :-

إن لمجلس قيادة الثورة كان له الحق في إصدار اللوائح التنفيذية (قرارات) في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة ، كما يحق لرئيس الجمهورية بصفته أن يشرف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات ، ذلك بإصدار اللوائح التنفيذية ، أما مجلس الوزراء فقد منحه الدستور الحق في إصدار الأنظمة بغية تنفيذ القوانين ، كذلك الدستورمنح الوزارات المختصة الحق بإصدار الأنظمة بغية تنفيذ القانون الذي يعالج الموضوعات الخاصة بمهامها.

رابعا: في اليمن :-

إن السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن بموجب نص المادة (120) من الدستور اليمني لسنة 1991م المعدل معقودة لرئيس الجمهورية بصفة أصيلة ذلك عند سكوت القانون عن تحديد المنوط به إصدار اللائحة التنفيذية أو للشخص الاداري الذي يفوضه رئيس الجمهورية أو للشخص الذي يحدده القانون نفسه ،كما أن على المشرع العادي أن لا يخرج عن هذا و إلا أصبح القانون مشوبا بعيب مخالفته للدستور.

أما بخصوص حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدساتير تم ملاحظة نص معظم الدساتير بحق الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية بإعتبارها العنصر الأساس في أداء وظيفتها المتعلقة بتنفيذ القوانين **وهذا نهج الدستوراليمني لسنة 1991م المعدل** ، ذلك بنص المادة (120) منه

على(.....على أن لا يكون في أي منها تعطيل لأحكام القوانين ، أو إعفاء من تنفيذها .....) وبهذا تم تحديد حدود اللائحة التنفيذية وأصبح من الواجب الإلتزام بعدم الخروج عليها وإلا أصبحت منعدمة بقوة الدستور، **كذلك الدستور المصري لسنة 1971م** ، قد نصت المادة (144) منه على أن (تصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها) وبهذا فإن الدستور المصري حدد بدقة حدود اللوائح التنفيذية والواجب الإلتزام بعدم الخروج عليها وإلا أصبحت منعدمة بقوة الدستور .

كما أن البعض الأخر من الدساتير سكتت عن تحديد وإيراد حدود اللوائح التنفيذية ، وهذا ما نهجه **وسلكه الدستور في فرنسا لسنة 1958م وكذلك دستورالعراق لسنة 1970م** . إلا أن ذلك لا يعني أن اللوائح التنفيذية ستكون لوائح مطلقة عن كل حد ، بل أنها تلتزم بذات الحدود التي لا تؤدي الى تعديل القانون الذي صدرت لتنفيذه وكذلك لا تؤدي الى تعطيل نصا من نصوصه أو الإعفاء من تطبيق قواعده ، كونها أصبحت قواعد متعارف عليها دستوريا وإلا أصبحت منعدمة .

كما أن الفقه القانوني أختلف في مسألة تنفيذ القوانين وبرزت ثلاثة إتجاهات هي :-

الإتجاه الأول: التفسير الواسع لمدلول تنفيذ القوانين :-

ويعني مكنة وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الإجمالية أو القواعد المقررة في القانون ، كما يجوز للسلطة اللائحية أن تضمن لائحتها التنفيذية كل مبدأ توجد نواته في القانون ، وعلى ذلك قد تضيف اللائحة التنفيذية الى القانون أحكاما جديدة ذات علاقة غير مباشرة مع نصوصه ، إذ يكفي أن تكون متفقة صراحة أوضمنا مع الغرض الذي يرمي القانون الى تحقيقه، وقد أخذ به الفقه في فرنسا .

الإتجاه الثاني: التفسير الضيق لمدلول تنفيذ القوانين :-

و هو يقتصر على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها القانون دون ان تنص على حكم جديد يضيف اليه ، حتى ولو إستهدفت السلطة اللائحية من هذه الإضافة تيسير وتسهيل تنفيذ القانون أو تحقيق الغرض الذي يرمي اليه ، ومن ثم لا يجوز للائحة أن تعالج ابتداء موضوعا لم يتعرض له القانون . وهذا ما أخذ به الفقه في اليمن ومصر .

الإتجاه الثالث: يجمع التفسيرين الضيق والواسع لمدلول تنفيذ القوانين :-

أنه جمع بين التفسيرين الضيق والواسع ذلك من خلال الأتي:-

الأولى : إذا صدورت اللائحة بناء على نص صريح في القانون هنا ينطبق التفسير الواسع .

الثانيـة : إذا صـدورت اللائحـة من الإدارة تلقائيـا دون إذن أو دعوة صـريحة من المشـرع ، هنـا ينطبق التفسير الضيق ، فلا يحق للائحة التنفيذية أن تتضمن إضافة الى أحكام القانون ، هذا ما يتعلق بحدود اللوائح التنفيذية وفقا للدستور.

أما مايتعلق بحدود اللوائح التنفيذية وفقا للقوانين،إن المشرع القانوني يورد عددا من الحدود أو القيـود الشـكلية والإجرائيـة ، أو حـدودا تتعلـق بالمهلـة الزمنيـة المعينـة أو حـدودا تتعلـق بـدعوة البرلمان للسلطة التنفيذية بوجوب إصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بالقوانين التي يضعها .

فالحدود الشكلية والإجرائيـة عندما تضمن في القانون المراد تنفيذه ، ذلك كأن يلزم الإدارة قبل إصدار اللوائح التنفيذية بوجوب إستشارة جهة أو هيئة فنية متخصصة أو أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء أو أن يوقع الوزير المختص الى جانب رئيس الجمهورية في إصدارها ،فالادارة هنا تكون ملزمة بإتباع الحدود الشكلية والاجرائية ذلك عند إصدار اللائحة التنفيذية بغية تنفيذ القانون .

أما الحدود المتعلقة بالمدة الزمنيـة المعينـة عندما يضمنها المشرع القانوني في القانون ،ذلك لإصـدار اللـوائح التنفيذيـة بغيـة تنفيذ القـانون ، وفـي هـذه الحالـة تكـون الإدارة ملزمـة بإصـدار اللائحة التنفيذية خلال تلك المدة التي حددها القانون ، غير أنه إذا ما أخلت الإدارة بهذا الإلتزام فإن ذلك لا يعني أن اللائحة اذا ما صدرت بعد تلك الفترة أو المدة سوف تكون غير مشروعة ، كما أن الأفراد إذا ما أصابهم ضرر من جراء إخلال الإدارة بهذا يلجؤون الى القضاء لطلب التعويض عما أصابهم من ضرر.

وبخصـوص الحـدود المتعلقـة بـدعوة البرلمـان لإصـدار اللـوائح التنفيذيـة عندما يضـع المشرع القانوني نصا من خلاله يقوم البرلمان بدعوة الادارة المعنية بإصدار اللوائح التنفيذية بغية تنفيذ القوانين التي يصدرها ، هنا يجب على الادارة الالتزام بتنفيذ هذه الدعوة والقيام بإصدار اللوائح التنفيذية لتنفيذ القوانين التي يضعها البرلمان ، لأن عدم قيامها بهذا الواجب سوف يترتب عليها تعرضها للمسؤولية السياسية أمام البرلمان .

كما أن الفقه القانوني ناقش مسألة عدم قيام الادارة بإصدار اللائحة التنفيذية وهل يكون سببا يؤدي الى تعطيل تنفيذ القانون لحين قيام الادارة بإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بها ؟

أجاب على هذا التساؤول بأن القانون يتعطل سريانه أو نفاذه لحين قيام الادارة بإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بتنفيذه في أمرين فقط هما :-

الأول : عندما ينص القانون على أنه لا ينفذ إلا بعد إصدار الإدارة اللائحة التنفيذية للقانون ذلك في متن القانون .

الثاني : إذا إستحال تنفيذ القانون بدون قيام الإدارة بإصدار اللائحة التنفيذية.

وإجمالا إن اللوائح التنفيذية لها أهمية قصوى ، كونها تحدد التفصيلات والجزئيات للأحكام والمبادئ القانونية التي أرادها المشرع ، كما أنها تمكن الإدارة من تأدية مهامها بإقتدار وتجنبها شطط الإجتهادات والأهواء الخاطئة التي ينتهي بها المطاف إلى المحاكم إذا ما أصاب الأفراد ضرر ، ناهيك عن تحصين أعمال الإدارة لبلوغ الأهداف المنشودة في الصالح العام ، كذلك عدم السماح لخلق بيئة حاضنة للفساد الإداري تنتهك الإدارة وتستولي على الأملاك العامة للدولة بطريق غير مشروع ، وإبتعاد الإدارة عن وضع اللوائح التنفيذية ذلك يعرضها للمسؤولية القانونية والسياسية .

تم بحمد الله

المصادر

أولا : الكتب : -

1- الدكتور/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين – الوجيز في القانو ن الإداري اليمني – دار الفكر المعاصر – صنعاء – اليمن – 1998.

2- أسعد سعد برهان الدين بكر – إنهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية – رسالة ماجستير – كلية القانون والسياسة – جامعة بغداد – 1977م .

3- الدكتور / السيد محمد مدني – القانون الإداري الليبي – دار النهضة العربية – القاهرة – 1965م .

4- الدكتورة / بدرية جاسر الصالح – اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي – ط 1- الكويت – 1982م .

5- الدكتور / طعيمة الجرف – القانون الإداري – مكتبة القاهرة الحديثة – 1964م.

6- الدكتور / سامي جمال الدين – اللوائح الإدارية – منشأة المعارف – الإسكندرية – مصر – 1982.
7- الدكتور / سليمان محمد الطماوي – الوجيز في القانون الإداري – مصر – دار الفكر العربي – 1996م .
8- الدكتور / على محمد بدير – الدكتور/ عصام البرزنجي – الدكتور / مهدي ياسين السلامي – مبادئ وأحكام القانون الإداري – العراق– مديرية دار الكتب للطباعة والنشر – 1993م .
9- عبد الأمير محسن مغير – سلطة الإدارة في إصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها – دراسة مقارنه – رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد – 1980 م .
10- الدكتور /عامر أحمد المختار – تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق – دون مكان للطبع – 1975م .
11- الدكتور / ماهر الجبوري – الوسيط في القانون الإداري – العراق – دار أبن الأثير لطباعة والنشر – جامعة الموصل – 2009م .
12- الدكتور ماهر الجبوري – القرار الإداري – كلية صدام للحقوق – بغداد – العراق – دون سنة نشر.
13- الدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط – القرار الإداري – مصر– الإسكندرية – دار الفكر الجامعي – 2000م .
14- الدكتور / محمد علي آل ياسين – القانون الإداري – المكتبة الحديثة – بيروت – 1973م .
15- الدكتور / محمود عاطف البناء – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – بحث منشور في مجلة القانون و الإقتصاد العدد الأول والثاني – السنة 48– القاهرة – 1978م .
16- الدكتور/ محمود حافظ – القرار الإداري – دار النهضة العربية – 1985.
17- الدكتور / وسام صبار العاني – الإختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية – بغداد – مطبعة الميناء – الطبعة الأولى – 2003م .

ثانيا : المحاضرات : –

1- مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير عام 97/96م – بكلية القانون – جامعة بابل .

ثالثا : الدساتير والقوانين : -

أ – الدساتير :-

1- دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991 المعدل .
2- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .
3- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1964 .
4- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1956 .
5- دستور مصر لسنة 1923 .
6- دستور جمهورية العراق لسنة 1970 .
7- دستور الأردن لسنة 1952م .
8- دستور الكويت لسنة 1962م .
9- دستور الإمارات لسنة 1971م .
10- دستور قطر لسنة 1972م .
11- دستور ليبيا لسنة .
12- دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958 .

ب- القوانين :-

1- قانون البنك المركزي اليمني رقم (14) لسنة 2000م المعدل .
2- قانون السلطة القضائية في اليمن رقم (1) لسنة 1991م المعدل .

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
المقدمة	**2 - 3**
المبحث الأول: ماهية اللوائح التنفيذية	**4 - 6**
المطلب الأول: مفهوم اللوائح التنفيذية	**4 - 4**
المطلب الثاني: الأساس القانوني للوائح التنفيذية	**5 - 6**
المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية	**6 - 10**
المطلب الأول: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في فرنسا	**6 - 7**
المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في مصر	**7 - 8**
المطلب الثالث: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في العراق	**8 - 9**
المطلب الرابع: السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في اليمن	**9 - 10**
المبحث الثالث: حدود اللوائح التنفيذية	**10 - 14**
المطلب الأول: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للدستور	**10- 13**
المطلب الثاني: حدود اللوائح التنفيذية وفقا للقانون	**13- 14**
الخاتمة	**15- 18**
المصادر	**19- 20**
الفهرس	**21- 21**