

الاختصاص اللانحي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية



مركز الإعلام الأمني
Police Media Center

يقصد باللائحة بصفة عامة، مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر عن جهة الإدارة، فهي تتشابه مع التشريع من الناحية الموضوعية، حيث أنها تتضمن مثله، قواعد تخاطب الأفراد بصفاتهم ووظائفهم لا بأسمائهم وذواتهم إلا أنها تختلف عنه، من الناحية العضوية، حيث أن هذه اللائحة تصدر عن الإدارة العامة من حيث أن التشريع يصدر عن البرلمان. ولذلك قيل أن اللوائح تعتبر من الناحية العضوية أو الشكلية أعمالاً إدارية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية، ولكنها تعتبر بالنظر إلى المصدر الموضوعي- أعمالاً تشريعية- لأنها تضمن قواعد عامة ومجردة. والإدارة ملتزمة بالرغم من أنها هي التي تضع اللائحة، باحترام ما تتضمنه من قواعد قانونية ومن ثم فهي لا تملك الخروج عليها ومخالفتها بقرارات إدارية فردية فإذا أصدرت هذه الأخيرة بالمخالفة لللائحة نافذة كانت غير مشروعة. ولذا سنعرض الاختصاص اللانحي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية.

اللوائح التنفيذية :-

تعريفها: هي اللوائح التي يصدرها الملك بقصد وضع القوانين التي يصدرها البرلمان موضع التنفيذ. وذلك بإيراد الجزئيات الخاصة به. وقد نصت المادة (39) من الدستور البحريني على أنه " يضع الملك بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه" ويعرف بعض الفقهاء اللوائح التنفيذية بأنها القواعد التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد تسهيل مهمة تنفيذ القانون، وإيراد الأحكام التفصيلية للقواعد العامة المجملة التي نص عليها القانون، وبيان كيفية تطبيقها.

الغاية من اللوائح التنفيذية:

مقتضى نص المادة السابقة أن يكون لجلالة الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. ذلك أن البرلمان (المجلس الوطني) ليس له بالضرورة وهو يسن القوانين تناول التفاصيل وبيان الجزئيات، وإنما يكفي بتبيان القواعد والمبادئ العامة ويجعل أمر التفاصيل للسلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها عن طريق لوائح تسمى باللوائح التنفيذية، فبحكم طبيعة عمل السلطة التنفيذية، وأتصالها المستمر بالجمهور، تكون أكثر قدرة من البرلمان على الإلمام بتفاصيل الأمور وجزئياتها. والأقدر في تحويل المبادئ العامة إلى قواعد قابلة للتنفيذ.

آلية إصدار اللوائح التنفيذية:

يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية عند إصدارها للوائح التنفيذية بالدستور، حيث نص الدستور بصورة واضحة وجلية على ضوابط إصدار اللوائح التنفيذية وهي ألا تعدل اللوائح أي حكم من أحكام القانون المراد تنفيذه، أو تعطل نفاذه. فإن السلطة التنفيذية تستمد حقها في إصدارها اللوائح من الدستور مباشرة دون حاجة إلى نص صريح في القانون يخولها هذا الحق، إلا أنه إذا نص القانون على ضرورة إصدار لائحة تنفيذية يجعل السلطة التنفيذية ملزمة بإصدارها، وإلا فإن ذلك سيؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة كذلك فإن وجود نص في القانون يشير إلى ضرورة إصدار لائحة تنفيذية لا يؤدي إلى وقف نفاذ القانون على صدور هذه اللائحة إلا في حالة تعذر أو استحالة تطبيق القانون بدون وجود لائحة تنفيذية.

Police Media Center

ج. الأداة اللازمة لإصدار اللوائح التنفيذية:

حدد الدستور الأداة اللازمة لإصدار اللوائح التنفيذية وهي المراسيم، ولكنه أجاز إصدارها بأداة أخرى أدنى من المرسوم يتم تحديدها بالقانون ذاته، ولذا يمكن أن ينص القانون على جواز إصدار هذه اللوائح بقرارات إدارية صادرة من: (مجلس الوزراء، وزير). أما إذا لم يحدد القانون الجهة المنوطة بتنفيذها، فاللائحة التنفيذية لا يمكن أن تصدر إلا بمرسوم.

اللوائح المستقلة :-

تعريفها: هي اللوائح التي تتمتع السلطة التنفيذية بإصدارها، دون الاستناد إلى قانون، ولذلك سميت باللوائح المستقلة أو اللوائح القائمة بذاتها؛ فهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه السلطة التنفيذية دون مشاركة الهيئة التشريعية.

حالات إصدار اللوائح المستقلة:

تصدر السلطة التنفيذية هذه النوعية من اللوائح في حالتين:

- (1) حالة ترتيب المصالح أو المرافق العامة، وتسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية.
- (2) حالة لوائح الضبط أو البوليس سنقوم بتفصيل كل واحدة منها على حدة.

* النص التشريعي:

حول المشرع الدستوري، السلطة التنفيذية إصدار نوعين من هذه اللوائح، لوائح الضبط، وترتيب المصالح، وتستمد السلطة التنفيذية حقها في إصدار هذه اللوائح استناداً للمادة (39/الفقرة ب) من الدستور التي تنص على: (يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين).

لوائح الضبط أو البوليس:

تعريفها: هي من اللوائح المستقلة التي لا تتصل بأي قانون معمول به في الدولة، فتعتبر تشريعاً أصيلاً تصدره السلطة التنفيذية استناداً إلى الدستور مباشرة، وتتضمن أحكاماً جديدة. وتصدر هذه اللوائح بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأربع: الأمن العام و الصحة العامة والسكينة العامة والأداب والأخلاق العامة.

الغاية منها: نظراً لاعتبار هذه اللوائح أشد خطراً من اللوائح التنظيمية لما تنطوي عليه من مساس مباشر لحريات الأفراد بغية المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

وأخيراً نخلص إلى أن اللوائح تتميز بثلاث خصائص رئيسة هي ما يلي:-

العمومية والتجريد:

تعد العمومية والتجريد من أبرز خصائص اللوائح الإدارية فهي المصدر الأساسي للتمييز بين اللائحة أو القرار التنظيمي من جهة، وبين القرار الفردي من جهة أخرى، فاللائحة لا تخاطب أفراداً معينين بأسمائهم أو محددين بدواتهم ولا تسري على حالات معينة بذاتها، بل تسري على كل فرد تتوافر فيه شروط تطبيقها، وتنفذ على كل حالة تتحقق بها أسباب سريانها بصرف النظر إن طبقت اللائحة على فرد واحد أو عدة أفراد، بمعنى آخر أن اللائحة لا توجه خطابها إلى أشخاص محددين بأسمائهم أو ذواتهم وإنما تكون موجهة إلى أشخاص غير محددين أي أن اللائحة تمتاز بعدم الشخصية.

الزامية اللوائح:

إن اللوائح الإدارية ملزمة، فاللائحة تستهدف إحداث أثر قانوني معين، كإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مراكز قانونية قائمة، لذا فلا يعد من قبيل اللوائح أي عمل إداري لا ينتج عنه آثار قانونية.

النشر:

إن النشر من الوسائل القانونية المهمة لإحاطة الجميع الذين تتعلق أحكام اللائحة بهم، ولذلك لابد من إشهار اللائحة وإعلام المعنيين بأحكامها ومحتوياتها، فليس من المعقول إلزام الغير باللائحة قبل إحاطتهم علماً بها إذ لا تكليف إلا بمعلوم. والنشر الذي يعتد به هو النشر بالجريدة الرسمية ولا تغني عن الجريدة الرسمية أية وسيلة إعلام أخرى. وعلى هذا الأساس صدر القانون رقم (52) لسنة 2006 بشأن نشر اللوائح الإدارية حيث نصت المادة الأولى من القانون على أنه " في تطبيق أحكام هذا القانون ويقصد باللوائح الإدارية كافة اللوائح والقرارات التي تتضمن قواعد ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتصدر عن مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو المؤسسات العامة. وكذلك نصت المادة الثانية من القانون نفسه على أنه ((مع مراعاة ما ينص عليه أي قانون آخر تُنشر جميع اللوائح المشار إليها في المادة الأولى من هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل بها اعتباراً من اليوم الثاني لتاريخ نشرها ويجوز بنص خاص في القانون أو اللائحة تحديد موعد آخر للعمل بها)).

المراجع

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيخا، القانوني الإداري البحريني، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2007م.
- د. محمود حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة 1999م.
- د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية.
- د. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية، بيروت، الطبعة الأولى 1996م.
- د. عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969م.
- د. عثمان عبدالملك الصالح، السلطة اللائحة الإدارية في الكويت والفقہ المقارن وأحكام القضاء، مطابع القبس، الكويت 1977م.
- د. محمد المشهداني و د. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2009م.