دور التشريعات الفرعية في حل الازمات الاقتصادية والاجتماعية

The role of sub-legislations in solving Economic and Social Crises

إعداد

د. ياسر محمد عبدالعال

استاذ القانون الإداري المساعد

كلية الشرق العربي للدراسات العليا

الرياض – المملكة العربية السعودية

ملخص البحث

كلمات افتتاحية : (السلطة التنفيذية – المشكلات التشريعية – دور اللوائح – سير المرافق العامة)

تعد ظروف المجتمع والبيئة المحيطة به هي المحرك الأساسي في إنشاء وتعديل النصوص القانونية . لذا لا يتصور أي نظام من الأنظمة يكن صدوره بعيداً عن الواقع الذي وجد من أجله .

وتكمن المشلكة في مدى ملائمة تلك الأنظمة مع الواقع ومدى قابليتها للإنصياع مع المستجدات اليومية والتطورات المتلاحقة المزهلة في ذلك العصر.

مما يتعين علينا أن نعيد النظر في دور اللوائح بشكل كبير خاصة أنها أكثر الأنظمة قابلة للتطوير والتغيير عن غيرها من باقي الأنظمة الأخرى . فنرى الأنظمة الأساسية والدساتير داخل الدول تعتبر أنظمة جامدة لا يمكن تعديلها بسهولها ، وذلك لصعوبة تغييرها من الناحية الشكلية والموضوعية . وقد نرى الأنظمة العادية اكثر مرونة منها . إلا أن تعديلها ايضاً يستغرف فترة ليست بالقليلة من الوقت . أما إذا أمعنا النظر في اللوائح سنجدها الحل الأمثل في عصرنا الحالي القابل للتطوير والتغيير مسايرة للواقع الذي نعيشه .

من هنا جاءت أهمية البحث نحو القاء الضوء على تلك اللوائح لمعرفة دورها البارز في حل الازمات الاقتصادية والاجتماعية .

Search Abstract

Opening words: (Executive branch - legislative problems - the role of regulations - the functioning of public utilities)

Community conditions and the surrounding environment are the primary drivers in creating and modifying legal texts. Therefore, no system of systems can be imagined that can be released away from the reality in which it is found.

The problem lies in the extent to which these systems are compatible with reality and their ability to comply with the daily developments and the subsequent developments of the era.

Which makes us reconsider the role of regulations differently, especially as they are the most scalable systems and change from other types of systems. We see statutes and constitutions within countries as rigid systems that cannot be easily modified, because of the difficulty of changing them in terms of formality and objectivity. We may see the regular systems more flexible, but the amendment also takes quite a while, but if we look at the regulations we will find the best solution in our time, which can be developed and change in accordance with the reality we live. Hence the importance of research to shed light on these regulations to know their prominent role in solving economic and social crises.

مقدمة

لم تنشأ القوانين واللوائح في أي زمان أو مكان وليدة الصدفة ، بل هي ناتجة عن ظروف تاريخ المجتمع الذي وجدت به ، وكما يقول الفقيه الفرنسي (مونتسيكيو) في كتابه " روح القوانين" (إن القانون يجب أن يكون ملائماً لحاجة الشعب الذي صنع من أجله) .

لذلك فإن ضمانة تحقيق أي نمو اقتصادي أو اجتماعي يأتي بالضرورة من توافر قانون سليم متطور يتماشي مع الحقبة التي نشأ بها ، والذي بدوره يعطي مؤشراً ملحوظاً داخل الدولة بمدي تفاعل وملائمة أنظمتها القانونية مع التطور الذي تشهده ، ومدى تقدمها .

وهذا ما طبق بالفعل في أغلب الدول الحديثة ، حيث أصدرت تشريعات جديدة أو هي تعمل على تعديل بعض تشريعاتها السابقة التي لا تتماشي مع الوسائل الالكترونية الحديثة ، وبالتالي ألغت كل ما من شأنه تعطيل مثل هذا التقدم . وكلما اتسمت هذه التشريعات بالدقة والبساطة والوضوح ، كلما دلّ على قبولها والتطبيق السليم لدى الجميع .

وطبقاً للتدرج الهرمي للقاعدة القانونية فإن تغيير التشريع العادي (القوانين) يتبعه أيضاً تغير في التشريع الفرعي (اللوائح الادارية) خاصة إن كانت هذه القوانين صدرت غامضة أو ناقصة فتكن بحاجة إلى تأويل أو تفسير وهي ما يطلق عليها اللائحة التنفيذية ، أو قد تصدر مستقلة غير مرتبطة بأية انظمة وتسمي باللوائح المستقلة ، وهناك أنواع أخري من اللوائح تتسم بصفات أخري سنتكلم عنها تباعاً بأذن الله .

<u>مشكلة البحث :-</u>

من خلال الدور الذي تقوم به اللوائح بكافة انواعها محاولةً رفع الغموض عن كاهل الأنظمة أو من خلال ايجاد حل لتفسير لها ، أو سداً لفراغ تشريعي من أجل ملاحقة ما ينتج عن الوسائل الحديثة من مستجدات والذي قد ينتج عنه مجموعة من الازمات الاقتصادية والاجتماعية داخل بعض الدول خاصة مع طائفة المستثمرين .

وتأتي مشكلة الدراسة في الاجابة على التساؤل التالي . كيف يمكن للوائح الادارية (التشريع الفرعي) أن تعمل على تطوير الجهاز الحكومي للدولة لمواجهة الازمات الاقتصادية والاجتماعية ؟

أهداف البحث :-

-التعرف على الاساس القانوني والعملي لإصدار اللوائح . وما هي مبرراتها .

-التعرف على أهم المعوقات التشريعية التي تحد من ظاهرة الاصلاح الإداري .

-القاء الضوء على دور اللوائح بكافة أنواعها في حل الازمات الاقتصادية والاجتماعية.

تساؤلات البحث :-

نحاول من خلال البحث الاجابة على التساؤلات :-

-ما المقصود بالأسس القانونية والعملية لإصدار اللوائح ؟ وما هي مبررات ذلك ؟

-كيف أصبحت التشريعات القانونية أحد أهم المعوقات أمام ظاهرة الإصلاح الإداري ؟

-ما الدور الذي تقوم به اللوائح في حل الازمات الاقتصادية والاجتماعية؟

حدود البحث :-

الحدود الموضوعية : القاء الضوء على الازمات الاقتصادية والاجتماعية التي تنتج عن التشريعات العادية ، وكيفية التوصل إلي حل لها من خلال تفعيل دور التشريعات الفرعية .

الحدود المكانية : السلطات التنفيذية داخل الدول

الحدود الزمانية : تاريخ عمل البحث ١٤٣٩هـ -٢٠١٨م

منهج البحث :-

اتخذت هذه الدراسة الجمع بين منهج البحث الاستقرائي التأصيلي ، ومنهج البحث المقارن .

-أما عن المنهج التأصيلي فقد تمثل في إلقاء الضوء على تعريفات وانواع اللوائح الإدارية من خلال دراسة استقرائيه تأصيلية للكتب القانونية السابقة .

-والمنهج المقارن ظهر في كثير من موضوعات البحث ، من حيث إلقاء الضوء على أهم ما اتخذته بعض الدول من أنظمة دستورية وقانونية لأبراز دور السلطة التنفيذية في صدور اللوائح وللحد من ظاهرة الازمات الاقتصادية والاجتماعية التي تنشأ عن التشريعات العادية .

خطة البحث :-

المطلب الأول : دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح الإدارية .

الفرع الأول : الاساس القانوني لإصدار اللوائح الادارية .

الفرع الثاني : الاساس العملي لإصدار اللوائح الادارية .

المطلب الثاني : المشكلات التشريعية في ظاهرة الإصلاح الإداري .

الفرع الأول : معوقات الصياغة وعدم وضوح نص التشريع العادي .

الفرع الثاني : معوقات سوء تطبيق النص التشريعي .

المطلب الثالث : دور اللوائح في مواجهة الازمات الاقتصادية والاجتماعية .

الفرع الأول : مفهوم اللوائح وأنواعها.

الفرع الثاني : نفاذ اللوائح ومبدأ المشروعية .

الفرع الثاني : أثر اللائحة علي سير المرفق العام وحل الازمات الاقتصادية والاجتماعية .

المطلب الأول

دور السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح الإدارية

تسعى السلطة التنفيذية الي حفظ الأمن داخل الدولة والدفاع عنها ، وتنفيذ وتوفير كلّ ما تحتاج إليه قطاعات الدولة في الصحة ، والتعليم ، والصناعة ، والتجارة ، والثقافة والإعلام والتخطيط وغيرها ، والسُّلطة التّنفيذية تمارس اختصاصها لتحقيق الصالح العام بما يتوافق مع مبدأ المشروعية .

ويشترط عند قيام السلطة التنفيذية بأعمالها القانونية أو المادية موافقتها مع مبدأ المشروعية بمعنى – ألا تخالف نصاً قانونياً ، وألا تخرج عن حدود ما قررته الأنظمة الاساسية داخل الدولة من تشريعات اساسية (كالدستور) أو تشريع عادي (كالقانون) .

وفي هذا المطلب نحاول التعرف على الأسس القانونية والعملية التي تخول السلطة التنفيذية الحق في صدور اللوائح الإدارية وذلك من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول : الاساس القانوني لصدور اللوائح الادارية .

الفرع الثاني : الاساس العملي لصدور اللوائح الادارية .

الفرع الأول

الاساس القانوني لصدور اللوائح الادارية

إنطلاقاً من مقتضيات الحكمة التشريعية التي تبين أن التشريعات التي تحتل مرتبة أعلى في تدرج القاعدة القانونية تشمل الأحكام والمبادئ العامة في شكلها الجامد ، دون تفصيل وشروحات تاركة أغلب الأمور التفصيلية للقواعد القانونية الأدنى منها مرتبة [1] ، لذلك فإن التشريع العادي يضع الإطار العام للقانون ثم تأتي اللوائح بعد ذلك فتبين التفاصيل والإجراءات التي يمكن اتباعها لإتمام ونفاذ القانون بصورة مبسطة وسليمة . وهنا يأتي دور السلطة التنفيذية في صدور مثل هذه

---

[1] - د/ شطناوي ، علي حسين . **مبادئ القانون الإداري السعودي** . المملكة العربية السعودية . دار مكتبة الرشد ٢٠١٢م . ص٣٠ .

التشريعات الفرعية [1] في محاولة لشرح ودعم التشريعات الأعلى منها مرتبة المتسمة بالجمود وعدم الوضوح أو كما أشرنا سابقاً في حالة وجود فراغ تشريعي .

ورغم التشابه ما بين اللائحة والقانون في انطوائهما على قاعدتي العمومية والتجريد ، إلا أن الأولى لا تزال أقل من القانون درجة ، فلا يجوز لها مخالفته أو تعديله أو إلغاءه [2]، على العكس من ذلك يستطيع هذا الأخير أن يقوم بكل ذلك (باستثناء لوائح الضرورة واللوائح التفويضية التي قد تقوى على مخالفة القانون وتعديله بصفة مؤقتة وبشروط معينة كما سيأتي بيانه) ويرجع السبب في ذلك إلى أن القانون أو التشريع العادي هو تعبير عن إرادة الأمة المتمثلة في البرلمان أما اللائحة (التشريع الفرعي) فما هي إلا تعبير عن إرادة السلطة التنفيذية [3].

ومن ناحية أخري إذا عقدنا مقارنة ما بين اللائحة التنظيمية والقرار الفردي [4] فاللائحة أقوى بكثير حيث أن كلتيهما يصدران من السلطة التنفيذية ومراقبة القضاء

---

[1]- تسمى القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية اصطلاح " التشريع الفرعي" أو" اللوائح " أو" القرارات اللائحية التنظيمية " للدلالة على طبيعة قواعدها والجهة التي أصدرتها ، وقد يطلق عليها في بعض الدول كالأردن مسمي الأنظمة ويعتبر هو أقرب المصطلحات التي وردت طبقاً للمصطلح الفرنسي (Les réglements) ، وإن كان هناك تداخل في هذا اللفظ (النظام) في بعض الدول كالمملكة العربية السعودية حيث تطلق كلمة " أنظمة " على كل ما هو قاعدة عامة مجردة دون تفرقة بين ما هو قانون أو لائحة ولعل هذا الأمر مقبول بالمملكة لأن الجهة التي تصدر الأنظمة بمعناها القانوني العادي واللوائح بمعناها الفرعي هو مجلس الوزراء . أنظر م ١٩ ، م٢٠ ، م ٢١ التي تحدد اختصاصات مجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية التنظيمية (التشريعية) والتنفيذية الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣ هـ .

[2]- لا يمكن تحديد مسبق للموضوعات التي تخص القانون وأخرى تخص اللائحة حيث أن كلتيهما يشملان من حيث الموضوع على قواعد عامة ومجردة ، إنما يمكن القول أن بعض الأنظمة القانونية داخل الدول تحدد موضوعات ذات أهمية تكن من اختصاص القانون ولا دخل للسلطة التنفيذية بها . وهذا ما اتبعته بالفعل بعض الأنظمة **كالدستور المصري** ٢٠١٤ في مادته ٣٢ على سبيل المثال التي نصت على " ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة ، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك " .
ويأتي **المنظم السعودي** بالمادة ٢٠ من النظام الاساسي للحكم الصادر بالامر الملكي رقم (أ/٩٠) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧ هـ بالنص على أن " لا تفرض الضرائب والرسوم إلا عند الحاجة ، وعلى اساس من العدل ، ولا يجوز فرضها ، أو تعديلها ، أو الغائها ، أو الاعفاء منها الا بموجب نظام " .

[3]- د/ الحلو ، ماجد راغب . **القانون الإداري** . جمهورية مصر العربية . دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٦م . ص ٤٤٠ .

[4]- يظهر الاختلاف بين القرار اللائحي والقرار الفردي من حيث جواز سحبهما من قبل الإدارة ، فإن كان يحق للإدارة سحب القرار الإداري اللائحي العام سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت تشاء حسبما تقتضيه المصلحة العامة فلا يمكن للإدارة سحب القرار الإداري الفردي ولو كان مشوب بعيب من العيوب القانونية إلا في غضون الستين يوماً من تاريخ صدورها ، بحيث إذا انقضي هذا الميعاد أكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه من الألغاء أو التعديل .

الإداري لهما واحده . لكن يظهر الاختلاف من حيث المدى التطبيقي ، فإن اللائحة تطبق على جميع الأفراد بشكل عام ومجرد بينما القرار الفردي يطبق على الفرد بشكل خاص . ويأتي الأساس القانوني الذي تستند عليه السلطة أثناء صدور اللوائح ، وهو لا يخرج عن الصور التالية :-

أولاً :النص الدستوري :-

نص الدستور المصري ٢٠١٤م بالمادة ١٧٠ على " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل ، أو تعديل ، أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره فى إصدارها ، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه. ونصت المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم[1] الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧هـ على اختصاص السلطة التنفيذية وجاء النص كالتالي " تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ، فيما يحقق المصلحة ، أو يرفع المفسدة في شئون الدولة ، وفقا لقواعد الشريعة الإسلامية ، وتمارس اختصاصاتها وفقا لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى[2] "

وكذلك المادة الثانية والثمانون من ذات النظام التي حددت عمل السلطة التنفيذية أثناء حالة الحرب أو وجود ظروف طارئة بصدور مثل هذه اللوائح (لوائح الضرورة ، اللوائح التفويضية)، والتي نصت على " .... لا يجوز بأي حال من

انظر د/ أبو العينين ، محمد ماهر . **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي – دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة – الكتاب الأول .** جمهورية مصر العربية . المركز القومي للإصدارت القانونية ٢٠١٣ م

وهذا النهج اتسم به مجلس الدولة المصري في الكثير من قضاياه راجع (القضية رقم ٦٧٢ لسنة ٢ ق – جلسة ١٩٤٩/٠٥/٠٤ والقضية رقم ٥٦٥ لسنة ٢ ق – جلسة ١٩٤٩/٠٣/٠٣) .

[1]- يعتبر النظام الأساسي للحكم الصادر عام ١٤١٢ هـ داخل المملكة العربية السعودية هو القانون الدستوري المتعارف عليه في أغلب دول العالم لشموله على قواعد قانونية أساسية نجد أغلبها في الأنظمة الدستورية حيث تشمل موضوعاته على (المبادئ العامة ، نظام الحكم ، مقومات المجتمع السعودي ، المبادئ الاقتصادية ، الحقوق والواجبات ، سلطات الدولة ، الشئون المالية ، أحكام عامة) وكلها موضوعات تخص التشريعات الأصلية داخل أي دولة . هذا بجانب نظام مجلس الوزراء ١٤١٤ هـ ، نظام مجلس الشوري ١٤١٢هـ ، نظام هيئة البيعة ١٤٢٧ هـ فهي تعد أيضاً قواعد دستورية .

- وكذلك في سلطنة عمان يعتبر النظام الأساسي للدولة الصادر برقم (٩٦/١٠١) بتاريخ ١٤١٧/٠٦/٢٤هـ هو القانون الدستوري لسلطنة عمان لما يشمله من موضوعات دستورية .

الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام ، إلا أن يكون ذلك مؤقتا في زمن الحرب ، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ . وعلى الوجه المبين بالنظام.

كما نص النظام الأساسي لسلطنة عمان على أن الجهات الحكومية داخل الدولة من حقها سن التشريعات واللوائح ، حيث ورد بالمادة (٨٠) من النظام الأساسي بها أنه : " لا يجوز لأية جهة في الدولة إصدار أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات تخالف أحكام القوانين والمراسيم النافذة أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي جزء من قانون البلاد " .

ثانياً : النص القانوني :-

عندما تصدر التشريعات العادية تنص في أغلبها بإلزام السلطة التنفيذية بضرورة صدور اللائحة [١] ، من هنا تلتزم السلطة التنفيذية بضرورة صدور هذه اللوائح [٢]. وعلى سبيل المثال نص قانون التجارة المصري رقم ١٧ لسنة ١٩٩٩م بتخويل السلطة التنفيذية أصدار اللوائح التنفيذية حيث نصت المادة ٢ منه على أن " تصدر القرارات الوزارية اللازمة لتنفيذ هذا القانون من الوزراء المختصين كلاً فيما يخصه " [٣] . كما نصت المادة ٢٠ من نظام السجل التجاري بالمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١ بتاريخ ١٤١٦/٠٢/٢١م " ..... وعلى وزير التجارة إصدار اللوائح والقرارات لتنفيذه " [٤]. وكذلك نصت المادة ٢١ من قانون السجل التجاري بسلطنة عمان رقم ٧٤/٣ بتاريخ ١٣٩٤/٤/٢٢ه " يصدر وزير التنمية قرارات لوضع هذا القانون موضع التنفيذ ويعود له تعيين شكل

---

[1] - المقصود هنا اللائحة التنفيذية وهي النوع الاول الذي سيأتي بيانه من بين انواع اللوائح الإدارية . أنظر المطلب الثالث للبحث .

[2]- يشترك مجلس الوزراء ومجلس الشورى **بأقرار** هذه اللوائح في المملكة ، على العكس من ذلك في باقي الدول فإن **اصدارها واقرارها** من قبل الوزير المختص .
(الطهراوي ، هاني علي كتاب **(القضاء الاداري السعودي – قضاء الالغاء – دراسة مقارنة)** المملكة العربية السعودية – دار مكتب المحامي كاتب بن فهد الشمري ٢٠١٥م ط ٢ ص ٢٥)

[3] - http://www.e-lawyerassistance.com/LegislationsPDF/Egypt/CommercialLawAr.pdf تم الاطلاع على الموقع بتاريخ ١٤٣٩/٠٤/٢٩هـ .

[4] - https://www.boe.gov.sa موقع هيئة الخبراء بمجلس الوزراء تم الاطلاع عليه بتاريخ ١٤٣٩/٠٤/٢٩هـ .

طلبات التسجيل وكيفية الحصول على إفادات كاملة أو جزئية وتحديد الرسوم الواجب استيفاؤها عن كل ذلك " [1] .

الفرع الثاني

الاساس العملي لصدور اللوائح الادارية

يرى بعض الفقهاء أن سلطة إصدار اللوائح التنفيذية تدخل بطبيعتها في اختصاص السلطة التنفيذية ، لأنها هي المكلفة بتنفيذ القانون ورغم عدم صراحة المواد الدستورية في بعض الدول بذلك كفرنسا فقد ذهب أغلب الفقهاء إلى أن هناك اساس عملي لسلطة رئيس الدولة في إصدار اللوائح التنفيذية ، لأن السهر على تنفيذ القوانين من قبل السلطات المختصة تقتضي إصدار اللوائح التنفيذية بلا جدال .

ويرى البعض أن عمل اللائحة يأتي متمم لهذه القوانين ، وذلك لصعوبة ذكر التفاصيل الصغيرة بالتشريع الأصلي أو العادي التي تظل جامدة غير مطبقة في كثير من الأحيان .

كما أن تركها للسلطة التنفيذية يحقق بالفعل مبدأ الفصل بين السلطات ، لأنها السلطة الأكثر اختصاصًا وهي بمركزها هذا أقدر من غيرها .

وزيادة على ذلك فإنه يكاد يكون من المستحيل أن ينظم المشرع كل تفاصيل القانون المعقدة كثيرة التشعب ، وقد أصبح هذا الرأي الفقهي معمولاً به في جميع البلدان الديمقراطية .

حيث أصبح من المسلم به على الحكومات في أغلب الدول – دون أن يدعوها البرلمان – القيام بإصدار اللوائح المنفذة والمكملة للقانون حتى يسهل تطبيقه على النحو الذي أراده المشرع . وفي الولايات المتحدة وإنجلترا مثلاً يحتفظ البرلمان بحقه الكامل في وضع القوانين وتقوم السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح [2]. ولا يقتصر هذا القول عليهما فقط بل إنه يكاد ألا يصدر قانون من البرلمان في أي دولة إلا ويصدر الوزير المختص أو مجلس الوزراء لائحته التنفيذية .

---

[1] - http://www.mola.gov.om/mainlaws.aspx موقع وزارة الشئون القانونية بسلطنة عمان تم الاطلاع بتاريخ ١٤٣٩/٠٤/٢٩هـ

[2]- http://www.mn.net forum تم الاطلاع علية بتاريخ ١٤٣٩/٠٤/٠١هـ .

ومن جهة أخري فإنه إذا كان الأصل ان القـوانين توضـع لتنظـيم وضـبط السلوك البشري بشكل مستقبلي ، وعلى المشرع الإحاطة بكافة الظروف المـستقبلية والتنبئو لها ، وهذا يتطلب تدخل المشرع بصفة دائمة ومـستمرة لتعـديل الأحكـام التشريعية ، وهذا الأمر يستحيل تصوره . لأن عمل البرلماني يتسم بـالبطء وطـول الاجراءات من اقتراح قوانين ومناقشات وتصويت ، لذا دعت الحاجة إلى أن يقتصر عمل السلطة التشريعية داخل البرلمانات على وضع التشريعات العامة الكلية ، تاركة التفاصيل للوائح التي توضع من قبل السلطة التنفيذية [١] .

وهناك مبرر أخر وهو تلبيةً لحاجة الدولة المتزايد إلى التنظيمات التشريعية [٢] والذي لا يمكن تصوره ، وصدوره بشكل دائم ومتلاحق من قبل السلطة التشريعية ، بينما قد يصدر من قبل القائمين بالاعمال التنفيذية ، وهذا امر شبه بديهي لانهم علـى احتكاك بالجمهور ، وتعد خبراتهم الفنية والعملية أكثر من رجال السلطة التشريعية ، حيث أن كل وزير على دراية ومعرفة بمشاكل ومعوقات وزارته . وهذا ما لا يتـسم به غيرهم .

المطلب الثاني

المشكلات التشريعية في ظاهرة الإصلاح الإداري

تسعى جميع الدول الي تحقيق طفرة اقتصادية واستثمار اكبر لثرواتهـا ، عـن طريق الاصلاح الاداري وتقديم خدمة جيدة . ولعل أفضل الطرق التي يمكن للدولـة ان تتبعها بدايةً للوصول الي هذه النتيجة هي حل المشكلات الخاصة بالتشريع التـي تمس الصياغة عند اعدادها أو التغلب على بعض المعوقات التي تصيبها أثناء التنفيذ . وسوف نتناول هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين :-

الفرع الأول : معوقات الصياغة وعدم وضوح نص التشريع العادي .

الفرع الثاني : معوقات سوء تطبيق النص التشريعي .

---

[1]- شطناوي . مرجع سابق - ص ٣١ .

[2]- ماجد الحلو – مرجع سابق ص ٤٤٠

الفرع الأول

معوقات الصياغة وعدم وضوح نص التشريع العادي

يعتبر فن الصياغة هو فن اللغة ، وكلما كانت العبارات سهلة وواضحة كلما قامت بدورها المنشود [1] ، وكلما سهلت على كل من يتعاملون بالقانون مهمتهم ، فيجب الا تتسم الصياغة بالإطالة المملة الموجبة للتأويل ، ولا التقصير المخل الداعى إلى الإيضاح والتفسير . وهذا ما يجعل هناك حاجة إلي الرجوع الي المذكرات الايضاحية التي تبين ملابسات وجلسات كتابة القوانين .

ولعل من أسباب ظهور مثل هذه المشكلات هو :-

- عدم تمرس القائمين على إعداد وصياغة النصوص القانونية .
- التسرع في إخراج العمل التشريعي ريثما من أجل الرغبة في تحقيق أثر مالي سريع يرتب في المستقبل انعكاسات مالية واقتصادية غير مرغوب فيها
- النقل بلا وعي من التشريعات الغربية والقوانين الاجنبية .
- اشتغال غير القانونين بأعمال الصياغة القانونية .

وبعد صدور التشريع العادي والأنظمة يأتي بعد ذلك دور اللائحة والتي قد يعاني واضعوها في بعض الأحيان اثناء اعدادهم إياها (بخاصة التنفيذية) [2] بالكثير من الصعوبات ، وتلك اللائحة إما أن تصيب الجهات التنفيذية في عملها فتوضع لائحة مستندة على فهم ودراية سليمة لذلك القانون ، فتأتي بثمارها النافعة . وأحياناً أخري قد لا يحالفها الحظ وتبني لائحتها على قوانين وأنظمة متضاربة كورود بعض عبارات الاثبات والنفي في مادة واحدة أو أحرف جر متداخلة كإستخدام (" أو" بدلاً من " و") وهي بطبيعتها قد تغير في المعني وبتالي قد تغير الحكم ، مما يترتب عليه ضعف اللائحة وصعوبة تطبيق بعض موادها في بعض الأحيان . وقد تحوي في أحياناً أخرى نصوصاً مختلفة عن القانون في مواده بزيادة نص لم يكن موجود بالقانون ، أو تعديل نص لم يقره أو يقصده المشرع ، أو تعمل على حذف بعضه .

---

[1]- محمد ، عيد سعيد بحث بعنوان (**الإصلاح الاداري ضرورة حتمية لتحقيق النمو الاقتصادي**) مجلة المدير الناجح – مصر ٢٠١٥ ص ٢٩ .

[2]- أنظر انواع اللوائح المطلب الثالث بالفرع الاول (ثانياً) لذات البحث .

كل هذه الاختلافات تصيب اللائحة بالقصور والعوار ، كما حدث في لائحتي قانون الجامعات الخاصة والحكومية بمصر [1] .

ووفقاً لتتبع الأحداث التشريعية فإنه يعقب صدور أي قانون لائحته التنفيذية ، وقد تأتي اللائحة بالمعوقات والمشكلات التي اشرنا اليها فتمتلئ المحاكم الإدارية بمئات القضايا الطاعنة بعدم مشروعية اللوائح ، مما يعطل مصالح الناس وكأننا في حاجة لمزيد من البيروقراطية ! وبهذا ستصبح اللوائح معطلة بدلاً من أنها تيسر على الناس .

*وللتغلب على هذه المسألة ندعوا بضرورة اتاحة فرصة اكبر للسلطة التنفيذية في مجالات اللوائح خاصة اللوائح المستقلة التي تصدر بعيده عن أي قانون أو نظام.

الفرع الثاني

معوقات سوء تطبيق النص التشريعي

احياناً ما نجد اللوم على المشرع أو المنظم الذي يضع القانون أو النظام بأنه لم يكن متطوراً ومنسجماً مع الواقع ، ودائماً ما ندعوه لتلافي هذا القصور إلى حضور المؤتمرات والندوات والمجامع العلمية من أجل التعرف على ما يلزم اتباعه اثناء مناقشة مشروعات القوانين واقرارها . لكن في أحياناً أخرى وهذا محل النظر بذلك الفرع –نرى أن التقصير قد نشأ من جانب السلطة التنفيذية أثناء إعدادها للائحة من اللوائح تطبيقاً وتنفيذاً لإحدى القوانين فنجدها قد اساءة أكثر من أن تنفع ، وعطلت أكثر من أنها انجزت .

وفي ظل غياب بعض أنواع الرقابة [2] للتأكد من مدى التزام السلطة التنفيذية بتطبيق القوانين أو الاطلاع على حالات تقصيرها أثناء اعداد اللوائح تظهر معوقات

---

[1]- وتتمثل هذه المشكلة التي تواجه الجامعات الخاصة في مصر، صعوبة وجود نظام الدراسات العليا بها على الرغم من وجوده بالجامعات الحكومية ، فلا تستطيع الجامعات الخاصة إنشاء قسم للدراسات العليا لعدم توافر هيئة تدريس متفرغة وثابتة بالجامعات . وبالتالي فإن اللائحة الخاصة بالجامعات الخاصة تختلف عن لائحة الجامعات الحكومية المصرية .

[2]- كما هو معلوم أن الرقابة على اعمال السلطة الادارية قد تكون رقابة سياسية أو قضائية أو إدارية ذاتية وهناك ايضاً ما يعرف بالرقابة عن طريق الهيئات المستقلة ، والمقصود هنا بالمتن الرقابة السياسية التي تتم عن طريق البرلمان أو بتعدد الاحزاب .

التطبيق والتنفيذ التي تصطدم بالواقع . فمن الامثلة التي قد نجدها بعملية سوء تطبيق النص التشريعي :-

- تأخر صدور اللوائح مما يؤدي إلى تعطيل تنفيذ القانون ــ
- عدم ضبط ووضوح الاختصاصات والصلاحيات بالنص .
- عدم العناية بضوابط المسؤولية الإدارية والجزاء .
- عدم وجود نظام متكامل يكفل سرعة الكشف عن المخالفات والانحرافات بمختلف صورها ويكفل سرعة التحقيق وتوقيع الجزاء الرادع ــ مما يشيع معه الشعور بالتهاون والاستهتار والفساد الاداري .
- سوء الأفكار التي وردت بالقانون التي لا تتفق مع الواقع العملي والتي تلاقي بدورها الرفض وعدم التطبيق .
- كثرة التعديلات والتفسيرات لمعالجة سوء الفهم وسوء الصياغة .
- نقص الشعور بالمسئولية وضعف الوازع الاخلاقي .

* وفي هذا الشأن ندعوا السلطة التنفيذية إلي ضرورة أن يوكل لمثل هذه الاعمال لجان متخصصة للمراجعة والمتابعة والتأكد من تطابق اللوائح التي تصدر مع الانظمة وعدم مخالفتها.

المطلب الثالث

دور اللوائح في مواجهة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية

عندما يحدد القانون الوزير المختص بإصدار اللائحة التنفيذية لا يعتبر تفويض من البرلمان للسلطة التنفيذية ، بل هو دعوة لهذه السلطة باستعمال حقها الذي تملكه بمقتضى الدستور حتى ولو صدرت اللائحة على اساس انها تفويضية [1] ، والدور الحقيقي لهذه اللوائح هو تصديها لمواجهة بعض الازمات الاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة ، لأن دورها يأتي تابع للأنظمة والقوانين الاساسية داخل الدولة. وهذا ما سنتاولة في هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين :-

[1]- الأصل في هذه اللوائح أنها تصدر من السلطة التنفيذية ويتم اقرارها والعمل بها بحسب أحوال ودساتير كل دولة فقد نص عليها الدستور المصري دون السعودي انظر . كتاب الطهراوي – المرجع السابق ص ٢٦ .

الفرع الأول : مفهوم اللوائح وأنواعها .

الفرع الثاني : اللوائح ومبدأ المشروعية .

الفرع الثاني : أثر اللائحة علي سير المرفق العام وحل الازمات الاقتصادية والاجتماعية .

الفرع الأول

مفهوم اللوائح وأنواعها

لا شك أن هناك تدرج للقاعدة القانونية فليس جميعها بمنزلة واحدة ، بل إن منها ما هو أعلى هذه القاعدة ومنها الأدنى ، وبالتالي لا يجوز لنص تشريعي أدنى أن يخالف نصاً تشريعياً أعلى . وكما أن القانون لا يمكنه أن يخالف الدستور فإن اللائحة لا يمكنها أن تخالف نصاً قانونياً ، وهذا المبدأ يعرف بمبدأ المشروعية ، وبمخالفته تصبح حقوق وحريات الافراد عرضة لضياعها أو الجور عليها .

وهذا عن القيمة القانونية للائحة ، أما بالنظر إلى مجالها ، فالحقيقة أنه يصعب الجزم بتحديد موضوعات سابقة محددة للقانون وموضوعات اخرى محددة للائحة ، إنما ثار النقاش حول الاجابة على السؤال التالي – وهو مدى إمكانية ذكر بعض الموضوعات الهامة والخاصة بحقوق وحريات الافراد ونجعلها من اختصاصات السلطة التشريعية ، وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية التعرض لها الا بصورة استثنائية كـ (لوائح الضرورة والتفويض) ، وموضوعات أخرى أقل أهمية وهي لائحيه بطبيعتها نجعلها من اختصاصات السلطة التنفيذية ؟

والحقيقة أن توزيع الاختصاصات الواردة في أغلب الدساتير نوعين إما أن ينص على أن الاختصاص العام للسلطة التشريعية وتبقي الاستثناءات للسلطة التنفيذية ومثال على ذلك الدستور المصري ١٩٧١م والنوع الثاني يجعل الاختصاص العام للسلطة التنفيذية وأن الاستثناءات للسلطة التشريعية كالدستور الفرنسي ١٧٩١م [1] والدستور المغربي عام ١٩٦٢م [1]

---

[1]- حيث عددت المادة ٣٤ من ذات الدستور على المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون ، ثم نصت المادة ٣٧ على أن ما عدا هذه المسائل يدخل من بين اختصاصات السلطة التنفيذية .
راجع في هذا الشأن **(العلاقة بين القانون واللوائح في الجمهورية الخامسة الفرنسية)** :

أولاً : مفهوم اللوائح :-

اللائحة أو القرار اللائحي هو " القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة ، فلا يتعلق بشخص أو شئ أو حالة على سبيل التعيين بالذات [٢] "ومثال على ذلك القرارات اللائحية الصادرة بتحقيق الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة . وسواء كانت لوائح تنفيذية أم مستقلة فإن احكامها وقواعدها تخاطب عامة الناس وغير مخصصة لفئة معينة أو شخص بعينه ، ولهذا فهي تعتبر بمثابة قاعدة قانونية من بين القواعد القانونية العامة وتشريع من بين التشريعات ، وتناقش موضوعات تتسم بالعمومية والتجريد ، وتسعى الى تنظيم السلوك الاجتماعي ويتحقق بها الإلزامية . وتلك هي خصائص القواعد القانونية إلا أن القانون واللائحة مختلفان في السلطة التي تُصدر كلاً منهما [٣]ـ

ثانياً : أنواع اللوائح :-

تختلف أنواع اللوائح بحسب استقلالها عن القانون ، فإما أن تصدر لوائح تنفيذية ، أو لوائح مستقلة .

واللوائح المستقلة نوعين فهي إما أن تصدر في ظل الظروف العادية ، وأخرى في ظل الظروف الغير العادية وهي على النحو التالي :-

---

- M.waline ، Les reports entre La Loi Et Les Reglements Avant et après La constitution de ، ١٩٥٨R.D.P 1959، P 699.
- J. De Soto ، La loi et la regalement dans la constitution de 4 October 1958 ، R.D.P. 1959 ، P.240

مشار إليهما كتاب (الحلو ، ماجد – مرجع سابق – ص ٤٤٢) .

[1]- خليل ، محسن بحث بعنوان **(علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة)** مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية (مصر) ١٩٦٩ ص ٧٩ ، ٨٠ .

[2]- من بين التعريفات ما اتخذت الجانب الموضوعي إطاراً لها أنظر طبقاً للتعريف بالمتن (الحلو ، ماجد – مرجع سابق – ص ٤٤١) وهناك تعريفات أخرى اتخذت الجانب الإجرائي إطاراً لها كتعريف اللائحة بأنها " هي القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية " راجع **(الطهراوي كتاب " القضاء الإداري السعودي " قضاء الالغاء (دراسة مقارنة)** ص ٢٥) .

[3]- للأستزادة في موضوع علاقة القانون باللائحة راجع بحث د الصالح ، عثمان عبدالملك وأخرون **(السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء)** الكويت ١٩٩٤ ط ٢ .

أ-اللوائح التنفيذية :-

وهي لوائح يتوقف وجودها على وجود النظام ، وتشمل تفاصيل الاحداث والاحكام التي لم يتطرق اليها النظام ، وأغلب الانظمة والقوانين تنص في نهاية موادها بضرورة صدور اللائحة التنفيذية في غضون ثلاثة أو ستة أشهر أو بحسب ما يتم تحديده .

وبالتالي تعتبر هذه اللوائح مرتبطة ارتباط وثيقاً بالنظام ، فلا تستطيع أن تخرج عن دورها المحدد لها من قبل القانون كأن تصدر قواعد قانونية مخالفة له (وتلك هي القاعدة العامة لكافة اللوائح) . وكذلك لا تستطيع أن تزيد أو تنقص من المراكز القانونية التي لم ينص عليها القانون ، وفي حالة وجود تعارض بين القانون واللائحة يطبق النص القانوني عن اللائحي .

ودلّ الواقع العملي على أهمية مثل هذه اللوائح حيث أننا نجد الكثير من الانظمة القانونية (التي يحول دون التنفيذ المباشر لها) والتي يتعذر تطبيقها بسبب عدم صدور اللائحة ، كما تنص أغلب القوانين على ضرورة صدورها من أجل التنفيذ [1] .

ب-اللوائح المستقلة :-

وهي لوائح لا تستند على أنظمة سابقة على صدورها كاللوائح التنفيذية ، وبالتالي قد لا نجد نزاع أو خلاف حول استقلاليتيها من قبل الفقهاء ، خاصة أن أغلب هذه اللوائح لا تمس حقوق وضمانات الافراد وأن سبب تواجدها هو سير المرفق العام ، وهو عمل في الاساس موكل إلى السلطة التنفيذية دون غيرها . وتلك اللوائح إما أن تصدر في ظروف عادية أو تصدر في ظروف استثنائية غير عادية [2]:

١-اللوائح الصادرة في الظروف العادية ولها صورتان :

- لوائح تنظيمية (لوائح المرفق العامة) وهي خاصة بتنظيم وتسير المرفق العام أو المؤسسات العامة .

---

[1]- الحلو ، ماجد راغب – مرجع سابق ص٤٤٤ .
[2]- الطهراوي – المرجع السابق – ص ٢٦ .

– لوائح الضبط الإداري وهي لحماية النظام العام في الدولة بعناصرة المختلفة (الأمن العام –السكينة العامة – الصحة العامة –الأخلاق والأداب العامة) .

٢–اللوائح الصادرة في الظروف الغير عادية ولها صورتان أيضاً :

– لوائح الضرورة [1] وهي لوائح تصدر في حالات استثنائية كالثورة والحرب مما تستوجب معه تدخل السلطة التنفيذية على وجة السرعة لأنهاء حالات الفوضي أو الشغب وعدم تهديد الامن الداخلي . ونتيجة لذلك فإن مثل هذه اللوائح يتعارض مع مبدأ المشروعية فيجعل من الأمور الغير مشروعة في الأوقات العادية مشروعة .

– اللوائح التفويضية وهي ما تعرف بـ (المرسوم بقانون أو قرار بقانون) وهي لائحة تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الأخيرة .

الفرع الثاني

نفاذ اللوائح ومبدأ المشروعية

تعد اللوائح الإدارية صورة من صور مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية أو التنظيمية ، فطبقاً للمعيار العضوي تعد عملاً إدارياً فقهاً وقضاءاً ، ووفقاً للمعيار الموضوعي فهي تعد عملاً تشريعياً .

---

[1]- جاء بالمادة ١٧٢ من دستور مصر الجديد ٢٠١٤ على النص التالي " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط ، بعد موافقة مجلس الوزراء. " وجاء فيما مفاده هذه المادة السابقة بالنظام الأساسي للحكم الصادر عام ١٤١٢هـ /١٩٩١م بالمملكة العربية السعودية مايفيد اتخاذ الملك الاجراءات القانونية اللازمة لحزم الدولة في حالات الطوارئ والضرورة وذلك من خلال المواد التالية :-

أ- المادة الواحد والستون " يعلن الملك حالة الطوارئ ، والتعبئة العامة ، والحرب ، ويبين النظام أحكام ذلك " .

ب - والمادة الثانية والستون من نفس النظام " 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 نظاما" .

ج - وقد جاءت المادة الثانية والثمانون من ذات النظام " مع عدم الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظام ، لا يجوز بأي حال من الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام، إلا أن يكون ذلك مؤقتا في زمن الحرب، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ . وعلى الوجه المبين بالنظام " .

ورغم أن الجهات الإدارية تستطيع بعد صدور اللـوائح والقـرارات الإداريـة سحبها أوتعديلها أو إلغائها إلا أنها لابد أن يكون لها المشروعية الكافية في ذلك فـلا تخالف القانون لأنه أعلى منها مرتبة ، ولا القرارات الفردية تخالف اللوائح [1] وذلـك أيضاً طبقاً لقاعدة تدرج القاعدة القانونية ، وبهذا تعد اللـوائح أحـد عناصـر مبـدأ المشروعية .

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن " امتنـاع وزارة الماليـة ومصلحة المساحة عن تسوية حالة المدعي بضم مدة التمرين إلى مدة خدمتـه طبقـاً لقرار مجلس الوزراء في ١٩٥٠/٠٦/١١م وإصرارها على إجراء حركة الترقيـات على النحو الذي تمت عليه غير ملقية بالاً إلى حق المدعى الواضح في حساب مـدة السنة التمرينية ، فيه مخالفة القانون [2] ، ونناقش هذا الفرع من خلال البنود التالية :

أولاً : نفاذ اللائحة في حق الأفراد :-

علمنا فيما سبق أن اللوائح تتمتع بقوة إلزامية لأعتبارها عملاً قانونياً وعنصر من عناصر المشروعية ، ولا يمكن للائحة أن تكون نافذة في حـق الأفـراد إلا إذا توافرت فيها شروط وخصائص معينة ، وفي المقابل لا يمكن بأي حال من الأحـوال التحقق من مبدأ المشروعية وعدمه إلا عن طريق الرقابة . لذلك نجـد عنـصر الرقابة من المبادئ الهامة التي يجب تحققه من جهة الإدارة عند صدور القرار وفـي مدى أحقيتها لإصداره ، وعلى الأفراد أيضاً لأنه بمجرد اكتسابها الـصفة الإلزاميـة تصبح نافذة في حقهم . - - - ويكتسب القرار اللائحي قوتـه الملزمـة بمجـرد صدوره ، ولا يتحقق نفاذه في مواجهة الغير إلا بعد النـشر وبـذلك تـتم فرضـية المعلوماتية لدى الجميع ، ولا يعذر أحد فيما بعد بجهله بها .

- إذاً فالسمة الاساسية التي تجعل اللائحة نافذة في حق الغير هي النـشر ويمكـن تعريفه بأنه " إجراء شكلي يقصد به إعلام الكافة باللائحة حتى تكون نافذة في حقهـم

---

[1]- جمال الدين ، سامي **(٢٠١٥م)** كتاب بعنوان **(اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية)** مؤسسة حورس الدولية الاسكندرية ٢٠١٥ ص ٦٥ .

[2] - حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٣/٠٦/٢٣ م قضية ١٠٠٥ لسنة ٦ ق ، المجموعة سنة ٧ ص ١٧١٢.

ومن ثم ملزمة لهم " [1] . وتظهر أهمية تحديد تاريخ النشر أو بالأحرى تاريخ نفاذ اللائحة في أنه منذ هذا التاريخ لا يجوز تعديل أو سحب أو إلغاء اللائحة من جانب مصدرها دون مراعاة القواعد التي حددها القضاء ، ومن ناحية أخرى فإنه منذ هذا التاريخ يبدأ احتساب مدة الطعن بالإلغاء ضد العمل اللائحي [2] .

– وهناك بعض النصوص القانونية التي ساوت ما بين النشر والإعلان كما جاء بالمادة ٢٤ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٢٧م بتنظيم مجلس الدولة المصري حيث جعلت النشر مساوياً للإعلان من حيث قوة كليهما في اثبات وصول القرار إلى علم صاحب الشأن . لكن يقول بعض رجال القانون كالأستاذ الدكتور " سامي جمال الدين " – وبحق –أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست صحيحة وكاملة ، إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل ، أما النشر هو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكناً ... ولكن اللوائح بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم مما لا يكون معه محل الالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة لهم [3] . وهذا الأمر بديهياً لأن إشهار اللائحة هو نشرها ، أما إعلانها فإنه لا يكفي . خاصة أن اللائحة تسري باستمرار ويتغير نطاق تطبيقها على الأشخاص وليس من المعقول أن تلتزم الإدارة بتتبع هؤلاء الأشخاص .

– ويجب أن يكون النشر باللغة العربية ، فلا يكفي النشر في الطبعات الأجنبية من الجريدة الرسمية ما لم تكن اللائحة موجهة أصلاً إلى أفراد لغتهم ، فإن النشر في تلك الحالة في إحدى الطبعتين يغني عن الأخرى .

---

[1]- جمال الدين ، سامي – مرجع سابق ص٧٠

[2]- AUBY, L'incompétence ratione temporis,R.D.P.,1953.12. MILLARDET, La subordination de la mise en vigure de lois à parution des règlement d'application,Thése,Paris,1958,p.190

[3]- حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٢/٠٤/١٤ ، قضية ٩٥٦ لسنة ٥ ق ، قضية ٩٥٨ لسنة ٥ ق ، مجموعة سنة ٧ رقم ٦١ ص ٦٠١ . مشار اليه في كتاب د سامي جمال الدين – مرجع سابق ص ٧٣ .

– وبالنظر إلى الأخطاء التي قد تصيب القرارات الإدارية اللائحية أو الفردية أثناء نشرها يجب التفرقة بين امرين ، **الأول** إذا كانت هذه الأخطاء التي أصابت القرار أخطاء عادية يمكن تداركها وهي لا تؤثر على مضمون القرار ومحله ، وفي هذه الحالة قد تتغاضى الإدارة نحو تصحيح مثل هذا الخطأ ولا بأس في ذلك ، وإن عملت على تصحيحه فهو أفضل . **والثاني** إذا كان الخطأ فادح مما يغير في مضمون القرار ومحله فلابد للإدارة من تغييره وإلا أصبح عرضة للطعن والإلغاء ، ويحق للمتضرر التمسك بهذا الخطأ في أي مرحلة من مراحل مخاصمته بالتظلم أو غيره .

– وقد استحدث القانون وسائل اخرى منذ عهده الاول بجانب النشر بالجرائد الرسمية كالنشر داخل الجهة أو المصلحة كما صدر ذلك في قانون مجلس الدولة المصري رقم ١٩٥ لسنة ١٩٥٥ في المادة ١٩ منه ، وقد صدر تنفيذاً لهذا القانون قرار من مجلس الوزراء في ٣٠ مارس ١٩٥٥ قضى " بأن تتولى الوزارات وكذا المصالح التي يصدر بتعيينها قرار من الوزير المختص إصدار نشرات مصلحية في فترات دورية تتضمن القرارات الصادرة في شئون الموظفين وغيرها من القرارات الإدارية والتعليمات التي ترى الوزارة أو المصلحة نشرها ولو لم تكن خاصة بشؤون الموظفين " [1] .

ثانياً : الرجعية والإرجاء في اللوائح الإدارية :-

إذا كان الأصل أن تاريخ نفاذ اللائحة مرتبط كقاعدة عامة بتاريخ صدورها ، ومن ثم البدء في سريانها . إلا أن الإدارة في بعض البلدان قد ترى لعلة ما أن تفصل بين هذين التاريخين إما بالرجعية أو بالإرجاء .

وتنص المادة ٢٢٥ من دستور ٢٠١٤م لجمهورية مصر العربية على " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ومع ذلك يجوز في غير

[1]- وعلى الرغم من استحداث طرق جديدة للنشر كاستخدام الوسائل الالكترونية الحديثة إلا أنه لا يعتد بها إذ لم يدون بالقانون ويتم النص عليها كأداه من أدوات النشر ، فإذا أشار النظام او القانون على جريدة معينة من الجرائد دون الوسائل الحديثة فلا يعتد إلا بها ، حتى وإن ادت الغرض المنشود وأكثر .

المواد الجنائية والضريبية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب " .

وجاء أيضاً بالباب السادس مادة ٧١ من النظام الاساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧م على " تنشر الأنظمة في الجريدة الرسمية ، وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ، ما لم ينص على تاريخ أخر " .

وإذا أمعنا النظر في النصين السابقين نجد اهتمام واضحاً من المشرع المصري والمنظم السعودي بذكر الاستثناءات التي ترد على نفاذ القوانين والأنظمة منذ صدورهما ، ولم يولي اهتماماً كافياً باللوائح [1]. بينما نجد القضاء الإداري الفرنسي والمصري والسعودي قد أهتم بهذا الشأن وللكلام عن هذا الشأن لابد أن نتحدث سريعاً عن النقاط التالية :

١- **شروط توافر الرجعية في اللوائح : –**

وجود مركز قانوني شخصي : وهذا المركز القانوني الشخصي تكاملت عناصره فيظل وضع قانوني معين قبل صدور اللائحة ، وكما هو معلوم أن الحق لا يكتسب في ظل قاعدة تنظيمية عامة إلا بتطبيقها تطبيقاً فردياً ، لذا لا يكفي أن يكون الفرد قد أستوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام بل يجب ان تخاطبه بشخصه .

وجود لائحة جديدة : هذه اللائحة الجديدة تمس فعلا المركز القانوني لهذا الشخص الذي تكاملت عناصر قوته القانونية قبل صدور تلك اللائحة ، وبذلك تعتبر الأحكام التي وردت في تلك اللائحة الجديدة لها أثر رجعي .

٢- **الأعتبارات التي يستند إليها مبدأ عدم رجعية اللوائح :**

- **فكرة احترام الحقوق المكتسبة :** فإذا أكتسب الأفراد حقوقاً في ظل نظام قانوني معين فإنه يمتنع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع

---

[1]- راجع في هذا الشأن د. الطماوي ، سليمان –مرجع سابق ، ص ٥٣٨ . راجع ايضاً د نصر ، محمد نصر(**٢٠١٣م**) كتاب بعنوان (ال كتاب بعنوان (**الاختصاص في القرار الإداري السعودي والرقابة القضائية عليه**) الرياض ، دار القانون والاقتصاد ص ١١٣ .

القانونية التي تم في ظلها اكتساب ذلك الحق حتى ولو اتفقت الإدارة مع ذوى الشأن على ذلك لتعارضه مع النظام العام .

- **فكرة استقرار المعاملات :** وليس المعنى المقصود هو استقرار المعاملات بأمد بعيد لأن غالبية اللوائح الإدارية الأصل فيها ان مبدأ التغيير هو الذي يحكمها .إنما المقصود هنا استقرار المعاملات نسبياً حتى لا تظل حقوق الناس عرضة للتغير بشكل مفاجئ وسريع .
- **عدم التعدي على قاعدة الاختصاص الزماني :** لأن مصدر القرار الجديد الذي يراد تطبيقه بأثر رجعي قد يتعدى حدوده الزمنية ، ويصدر قراراً يتعدى على سلفه [1].

٣- <u>الاستثناءات على مبدأ عدم رجعية اللوائح :</u>

- **تنفيذ حكم القضاء الإداري بدعوى الإلغاء : كما هو معروف أن دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية موضوعية المقصود منها مخاصمة القرار الإداري والذي يترتب على الحكم بإلغاء هذا القرار المخالف بطلانه واعتباره كأن لم يكن سواء الماضي أو المستقبل ، ويتعين بعد ذلك على الإدارة أن تعيد النظر في القرارات التي صدرت سابقاً والتي تم إلغائها بموجب الحكم والتي قد يترتب عليها أثار متضاربة مع اللائحة العامة لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء** . ولهذا تلتزم الإدارة بأن تصدر لائحة جديدة حتى لا تخالف الأحكام القضائية ، من هذا يتضح أن أول استثناء بمبدأ عدم رجعية القوانين هو الحكم القضائي .
- **تنفيذاً لنص تشريعي :** كما أوضحنا سلفاً أنه قد يرد في النصوص الدستورية ما يخول المنظم أو المشرع العادي أن يصدر بعض الأنظمة والقوانين التي لها صفة الرجعية في تطبيق أحكامها . مما يترتب عليه بالضرورة أن ترد بعض النصوص التي تعطي للسلطة التنفيذية الحق في صدور بعض اللوائح بأثر رجعي إما بنص صريح ومباشر أو ضمنياً ،

[1]- راجع في هذا الشأن د جمال الدين ، سامي – مرجع سابق ص ٧٩ .

وذلك على أساس ان هذه الرجعية تمليها طبيعة اللائحة المراد إصدارها . كأن تصدر السلطة التشريعية قانوناً يحتاج تنفيذه إلى صدور لوائح تنفيذية لازمة لنفاذ التشريع الرجعي ، فهنا تكون آثار اللائحة رجعية بالضرورة أي ترجع إلى تاريخ سريان القانون في الماضي .

- **رجعية اللوائح الجنائية الأصلح للمتهم :** ويشير بعض الشراح أنه قد أجمع الفقه والقضاء على سريان نفس القاعدة وهي قاعدة تطبيق القانون الأصلح للمتهم على اللوائح على أساس تفسير كلمة (قانون) الواردة بالنص تفسيراً واسعاً يضم اللوائح إلى جانب القانون الذي يقره البرلمان . – وإن كنا نميل مع هذا الرأي لكن ليس بسبب التعليق الوارد وهو ارتباطهما بالأساس اللفظي . حيث قيل أن لفظ قانون لفظ عام يطبق على القاعدة القانونية العادية (القانون) والفرعية (اللوائح) ، بل نعتقد أن العلة من تطبيق قاعدة القانون الأصلح للمتهم تتفق مع علة تطبيقها على اللوائح لأن كلا المخاطبين بهما في مركز ضعف ، فإذا اعتدنا بقانون العقوبات الجديد وتم تطبيقه على جريمة تمت بالفعل في ظل القانون الجديد هي نفس العلة في حالة تطبيق اللائحة الجديدة على الموظف في حالة تأديبية إذا كان الأصلح له لأنه أيضاً في مركز ضعف .
- **إستناداً إلى طبيعة الاختصاص :** حيث أوضح صاحب هذا الرأي [1] أنه يتقرر في تلك الحالة قرار المشرع أو المنظم بأحقية الإدارة في صدور لائحة ما على ان تسري هذه اللائحة بتاريخ وفترة معينة ، فإذا أصدرت الإدارة تلك اللائحة لكن بعد الفترة المحددة ، هنا تسري اللائحة بأثر رجعي ولا تعتبر باطلة . وتعليقاً على هذا الرأي نقول أنه بطبيعة الحال قد نرى مثل هذه الوقائع وهو ما يتفق مع الواقع والمطبق على أغلب اللوائح من تأخير في صدورها . حيث يصدر النظام ويحدد على أن تصدر اللائحة في غضون ثلاثة أشهر ونرى اللائحة قد صدرت بعد ستة

[1]- راجع د جمال الدين ، سامي – مرجع سابق ٨٣ .

أشهر أو أكثر . ومع ذلك تطبق اللائحة بأثر رجعي منذ التاريخ المحـــدد لها بالنظام .

الفرع الثالث

أثر اللائحة علي سير المرفق العام وحل الازمات الاقتصادية والاجتماعية

كي تتمكن المرافق العامة من اداء وظائفها بـــشكل يـــومي وبطريقـــة فعّالـــة ومستمرة ، بجانب ما يترتب على عاتقها مـــن مـــسئوليات ، اعتـــرف لهـــا النظـــام بمجموعة من الصلاحيات والامتيازات قد لا نجدها في علاقات القـــانون المـــدني ، والتي من بينها (إصدار اللوائح ، إبرام العقود ، نزع الملكية الشخـــصية للمـــصلحة العامة .

وتعد اللوائح آلية قانونية من آليات السلطة التنفيذية التي تستطيع بهـــا أن تلـــزم كافة افراد المجتمع ، لأنها تحوي كما بيّنا سابقاً على قواعد عامة مجردة تطبق على الكافة بشكل ملزم . وتلك القواعد الصادرة على شكل لائحي ، إما أن تـــصدر فـــي ظروف عادية كاللوائح التنفيذية والتنظيمية . أو انها تصدر في ظروف غير عاديـــة استثنائية كلوائح التفويض والضرورة .

وسنحاول في هذا الفرع الإجابة على التساؤل التالي هل للائحة من دور فـــي حل الأزمات الاقتصادية والاجتماعية أم أنها تعطيل للأنظمة ؟ يمكننا الاجابـــة مـــن خلال البنود التالية .

<u>أولاً : الإفراط والبيروقراطية ومعوقات الاستثمار :-</u>

يعتبر الإفراط في وضع اللوائح التنظيمية واحداً من اكبر المعوقات التـــي تواجـــه الاستثمار والتنمية خاصة أن اللوائح التنظيمية تتسم بانها متغلغلة في نواحي الحيـــاة ، وأحياناً يتم تطبيقها بصورة غير متسقة وبلا كفاءة ، وتعتبر أحيانـــاً بـــسبب كثرتهـــا متضاربة مع الأنظمة ، مما دلّ على عدم كفاءتها ، وهو ما ينتج عنه عـــدم رضـــا

المستثمرين تحسباً منهم أن القوانين تسبب لهم عائق يقيده في كثير من الانشطة والمجالات [1] .

والبيروقراطية تظهر أيضاً في حالة صدور اللوائح ، وحيث أنها تغطي كافة جوانب الحياة ، وهي بهذه المثابة تعتبر عائق قوي أمام المستثمر ، فكم من قانون سبق صدوره من قبل السلطات المختصة ولم يحن الوقت بعد لصدور لائحة التنفيذية ، مما يجعل المستثمر يحجب عن فكرة الاستثمار داخل تلك الدولة ، وبالتالي تضيع على الدولة الكثير من الاستثمارات الاقتصادية التي تساعد على إزدهار وانتعاش المستوى الاقتصادي بها . وكما نعلم أنه قد تصدر اللوائح في الظروف العادية بنوعيها التنظيمي والتنفيذي من أجل سير المرفق العام بشكل منتظم ولتحقيق الامن العام والسكينة والصحة العامة . ثم تصدر لوائح مفرطة تزداد وتتعدى مواد القانون أو تقل عنها بطريقة يتبن منها عدم إلمام اللائحة بكافة جوانب القانون [2] .

---

[1]- وعلي سبيل المثال ، ومن أجل تأسيس منشأة يتعين علي صاحب المنشأة الصغيرة اتخاذ عدة إجراءات مختلفة للحصول علي مجموعة من الموافقات تشمل: تراخيص إنشاء وتشغيل المنشأة ، وتراخيص التأسيس ، وتسجيل الموقع ، وطلبات الإعفاء الضريبي... إلخ . وللحصول علي تلك التراخيص والموافقات المطلوبة فإنه علي أصحاب المنشآت الصغيرة الخضوع لنحو ١٨ قانون علي الأقل ، ويقدر الوقت اللازم لإنهاء الإجراءات المطلوبة بنحو عام كامل ، على عكس بعض الدول المتقدمة التي يمكنها توفير كل هذه الخدمات من خلال ما يعرف بخدمة الشباك الواحد والتي رغم توفيرها في بعض الدول العربية لاتزال ايضاً عائق وخاضعة لإجراءات مطولة .

[2]- أحياناً نجد اختلاف كبيراً بين عدد مواد القواعد والأحكام القانونية الواردة في الأنظمة القانونية المختلفة عن بعضها البعض . فمثلا نشاط "العمل"، نلاحظ أن نظام العمل يشكل النسبة الأكبر للقواعد والأحكام القانونية لهذا النشاط ، فقد ورد هذا النظام في مئتين وخمس وأربعين مادة ، أما لائحته التنفيذية فقد وردت في أربع وعشرين مادة فقط.

بينما يمكن ملاحظة أن النسبة تختلف كثيرا في نشاط "التأمينات الاجتماعية" فمثلا حين ورد نظام التأمينات في سبعين مادة فقط ، صدرت لوائحه التنفيذية الأربع في مجموعه مئة وستة وعشرون مادة . ولو طبقنا افتراضية النسبة المئوية على هذين المثالين ، لوجدنا أن القواعد القانونية الواردة في نظام العمل تمثل نسبة ٩١ في المائة تقريباً من اجمالي القواعد والأحكام القانونية لهذا النشاط ، بينما لا تتجاوز القواعد والأحكام القانونية الواردة في نظام التأمينات نسبة ٣٦ في المائة من اجمالي القواعد والأحكام القانونية لهذا النشاط . أما في نشاط السوق المالية مثلا فتنخفض النسبة إلى ما دون ال٢٠ في المئة . وذلك كله دون احتساب القواعد والأحكام القانونية الواردة في المصادر الأخرى المشار اليها . وإن كنا نعلم أن الانشطة تختلف بطبيعتها مما ينتج عنه اختلاف النسبة المشار اليها ، إلا أن الفروقات لا ينبغي أن تصل إلى ذلك الحد ، ذلك أنه كلما زادت نسبة القواعد والأحكام القانونية الواردة في النظام في نشاط ما ، كلما دلّ ذلك على أن قواعده وأحكامه القانونية أكثرَ مراجعة من السلطة التنظيمية وهو المطلوب . راجع http://www.alriyadh.com/ تم الاطلاع عليه بتاريخ ١٤٣٩/٠٥/١٨ هـ .

* وفي هذا الشأن ندعوا الجهات المختصة بالتشريع بضرورة إتخـــاذ إجـــراءات قانونية حاسمة بشأن هذه المعوقات ، إما أن تأمر بصدور اللوائح مرفقـــة بمـــشروع القانون [1] أو أن توقع الجزاء على السلطة التنفيذية التي أتكأت وتأخرت في صـــدور تلك اللائحة التنفيذية الواجبة لتنفيذ القانون .

ثانياً : دور اللائحة في الظروف العادية والاستثنائية :-

لا شك أن اللوائح التي تصدر في الظروف العادية تختلف عن تلـــك التـــي تصدر في الظروف الاستثنائية ، فاللوائح التنفيذية التي تقوم بتنفيذ قانون ما ، ما هي إلا ترجمة على أرض الواقع لتطبيق القانون الذي سبق وأن صدر ، وبالتالي فهي لا تستطيع أن تقوم بدور لم يمنحها القانون إياها ، وهذا النوع مـــن اللـــوائح لا يحـــل أزمات اقتصادية أو اجتماعية بالمعني المقصود بل على العكس من ذلك قـــد تـــصبح عائق أكثر من أنها حلاً للأزمات إذا لم تصل للحلول المثلى أمام المـــستثمر ، أو لـــم تكن مرنة كما هو منتظر منها .

- أما اللوائح المستقلة فيظهر دورها في الظروف العادية حيـــث أنهـــا تعتبـــر مستقلة ، بعيدة شئٌ ما عن أية قانون ، ولهذا تستطيع اللائحة أثناء تنظيمهـــا أمراً من الأمور التنظيمية أن تعمل بتسهيل بعض الاجـــراءات والمعوقـــات التي كانت متواجده من قبل والتي تعد من أهم خصائصها لإيجاد حلول تهـــم السكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة والتي تمـــس تنظـــيم الحيـــاة الاجتماعية .
- وأما عن دور لوائح الضرورة واللوائح التفويضية الـــصادرة فـــي ظـــروف استثنائية غير عادية فتعتبر الأزمات الاقتصادية والاجتماعية بابٌ من أبواب

[1]- ولهذا يقترح الدكتور رسلان انه عندما يقدم مشروع قانون للموافقة عليه تكون اللائحة التنفيذية معدة سلفا ، وعندما يصبح المشروع قانونا يكون من السهل وفي وقت معقول تعديل مشروع اللائحة بما يتفق مع التعديلات التي يمكن ان تكون قد طرأت علي مشروع القانون خلال المناقشة قبل اقراره ، حتي لايحدث هذا التأخير الصارخ مثلما حدث الآن في اللائحة التنفيذية لقانون العمل وقانون البنك المركزي الجديد. راجع http://www.ahram.org.eg/Archive/ تم الاطلاع عليه ١٤٣٩/٠٥/٠٩هـ .

تدخل السلطة التنفيذية لحل مثل هذه الأزمات ، ولكن بحسب طبيعة تلك الأزمة حيث أن الأمور تقدر بقدرها .

ونضرب مثالاً للتوضيح بشأن الازمات الاقتصادية ، كحدوث تدهور اقتصادي ما أو حدوث حالة من حالات الكساد الاقتصادي الداعي لتدخل السلطة التنفيذية (كأن تقوم بتعويم عملة الدولة مثلاً أو وقف التعامل مع بعض العملات الأجنبية أو منع تصدير سلعة من السلع الوطنية أو إستيراد سلعة من السلع الخارجية ترويجاً للسلعة الوطنية ، وفي حالة وجود الحرب أو حالة ثورة داخل الدولة) كل ذلك من شأنه أن يحدث تغيير قوي ومؤثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

هذه الأمور تكن مدعاة لتدخل السلطة التنفيذية لصدور ما يعرف باللوائح المستقلة في الظروف العادية لتحقق الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة والآداب العامة . أو صدور لوائح الضرورة أو التفويضية التي ما تصدر إلا لحل أزمة قد تودي باقتصاد الدولة إلي الهلاك في الظروف الاستثنائية.

وبهذا يتضح دور اللوائح في حل بعض الازمات الاقتصادية والاجتماعية التي لم يتطرق إليها القانون ولم يتبناها أثناء التشريع . ولكن يختلف دور كل لائحة عن الأخري كما بيّنا سابقاً . وحيث إن اللوائح ما شرعت إلا لأنها الأكثر مرونة واستجابة للحياة اليومية المتطورة مسايرة للواقع فلابد أن تكن غايتها الاساسية هي تحقيق المصلحة العامة وليس الغرض من ذلك تقييد حقوق وحريات الأفراد .

التوصيات

١- عدم الأكثار من الصور المختلفة للقرارات اللائحية التنظيمية والتعميمات .

٢- تعيين ممثل من السلطة التشريعية (التنظيمية) داخل الدولة في الجهات الحكومية كما فعلت بعض الوزارات كوزارت المالية بمصر والمملكة ، بحيث لا تصدر أي قاعدة قانونية في أي صورة إلا بعد مراجعتها من ممثل السلطة المختصة .[١]

٣- استحداث إدارة في السلطة التشريعية لمراجعة اللوائح التنفيذية والموافقة عليها قبل صدور القرار الوزاري باعتمادها أو بالتزامن مع مشروع النظام . مع إلزام كافة الجهات التنفيذية بتزويد تلك الادارة بصورة من أي لائحة أو تعميم ، أو إلزامها بنشره في موقعها على شبكة الانترنت لإتاحة وتسهيل الاطلاع عليه والتواصل عن طريق الوسائل الحديثة وهي الاسهل والايسر في وقتنا الحالي .

وفي إطار تلك المراقبة يحدث نوع من الضبطية التنظيمية لجميع اللوائح خاصة في الظروف العادية التي قد تتسبب في عزوف الكثير من المستثمرين الأجانب عن الاستثمار ، أو التي تقيد حقوق وحريات مواطنيها .

---

[1]- وقد يبدو للوهلة الأولى أن لا ضير من وضعها الحالي ، غير أنه إذا تمعنا قليلا فسيتبين لنا وجود مشاكل في أكثر من موطن :-

فأولاً : إن عدم مراجعة السلطة التنظيمية للوائح التنفيذية مثلاً ، يعد في حد ذاته نقصاً وذلك لأن هناك من اللوائح التنفيذية والعديد من القرارات والتعاميم الداخلية ، ما تحتوي بنودها على قواعد وأحكام قانونية مهمة تمس مصالح البلاد والعباد ، مما تثير التساؤل حول مدى وجوب مراجعتها من جهة أعلى من عدمه .

وثانياً : إن في قيام الجهة التنفيذية بإصدار قرارات وتعاميم داخلية لمعالجة حالات لم يتطرق لها النظام المعني ولائحته التنفيذية مع تطبيق بعضها بأثر فوري ، دون نشرها في الجريدة الرسمية ، يثير التساؤل حولها فضلا عن كيفية العلم بها تمهيداً لتطبيقها . تم الأطلاع على هذا التعليق على الموقع التالي http://www.alriyadh.com بتاريخ ١٤٣٩/٠٥/٢٢هـ .

المراجع

أولاً : المراجع العربية :-

١- الكتب :

- شطناوي ، علي حسين . (**مبادئ القانون الإداري السعودي**) . المملكة العربية السعودية . دار مكتبة الرشد ٢٠١٢م .
- الحلو ، ماجد راغب . (**القانون الإداري**). جمهورية مصر العربية . دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٦م .
- أبو العينين ، محمد ماهر . (**ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي – دراسة تحليلية وفقهية لأحكام وفتاوى مجلس الدولة**) – الكتاب الأول . جمهورية مصر العربية . المركز القومي للإصدارت القانونية ٢٠١٣ م .
- الطهراوي ، هاني علي كتاب (**القضاء الاداري السعودي – قضاء الالغاء – دراسة مقارنة**) المملكة العربية السعودية – دار مكتب المحامي كاتب بن فهد الشمري ٢٠١٥م ط ٢
- د. جمال الدين ، سامي (٢٠٠٢م) بعنوان (**القضاء الإداري**) جهورية مصر العربية : أبو العزم للطباعة ط ٣ .
- كتاب د عثمان ، حسين عثمان (٢٠٠٣م) بعنوان (**قانون القضاء الإداري**) جمهورية مصر العربية : الجامعة الجديدة للنشر .
- كتاب الحلو ، ماجد راغب (١٩٨٥م) بعنوان (**القضاء الإداري**) جمهورية مصر العربية : دار المطبوعات الجديدة .
- كتاب د الطماوي ، سليمان محمد (١٩٧٦م) بعنوان (**القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء**) جمهورية مصر العربية : دار الفكر العربي .

– جمال الدين ، سامي (٢٠١٥م) كتاب بعنوان (اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية) جمهورية مصر العربية .مؤسسة حورس الدولية.

– نصر ، محمد نصر (٢٠١٣م) كتاب بعنوان (ال كتاب بعنوان (الاختصاص في القرار الإداري السعودي والرقابة القضائية عليه) الرياض ، دار القانون والاقتصاد .

٢- الرسائل العلمية والأبحاث :

– د . الصالح ، عثمان عبدالملك وأخرون (**السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء**) ١٩٩٤ ط ٢

– محمد ، عيد سعيد بحث بعنوان (**الإصلاح الاداري ضرورة حتمية لتحقيق النمو الاقتصادي**) مجلة المدير الناجح – مصر ٢٠١٥ .

– خليل ، محسن بحث بعنوان (**علاقة القانون باللائحة – دراسة مقارنة**) مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية (مصر) ١٩٦٩ م .

٣- أنظمة ولوائح :

– الدستور المصري ٢٠١٤ . (جمهورية مصر العربية) .

– النظام الاساسي للحكم الصادر بالامر الملكي رقم (أ/٩٠) بتاريخ ١٤١٢/٠٨/٢٧ هـ .

– نظام مجلس الوزراء ١٤١٤ هـ .

– نظام مجلس الشوري ١٤١٢هـ .

– نظام هيئة البيعة ١٤٢٧ هـ .

– الأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٠٣/٠٣ هـ (المملكة العربية السعودية) .

٤– أحكام قضائية :

– أحكام مجلس الدولة المصري (المحكمة الادارية العليا والقضاء الاداري) .

٥-المواقع الالكترونية :

- http://www.e-lawyerassistance.com -
/LegislationsPDF/Egypt/CommercialLawAr.pdf

https://www.boe.gov.sa-

http://www.mola.gov.om/mainlaws.aspx -

http://www.mn.net-

http://www.alriyadh.com/-

http://www.ahram.org.eg/Archive/ -

ثانياً : المراجع الأجنبية :-

- M. Waline ، Les reports entre La Loi ET Les Regalements Avant ET après La constitution de ، ١٩٥٨

- J. De Soto ،La Loi ET la regalement Dans la constitution de 4 October 1958 ،R.D.P. 1959

- AUBY, L'incompétence Ratione temporis R.D.P. 1953 MILLARDET, La Subordinqtion
de la mise en vigure de lois à Pqrutio des règlement d'application,Thése,Paris,1958