

الاختصاص الالاحي للسلطة التنفيذية في الظروف العادلة



مركز الاعلام الامني
Police Media Center

يقصد باللائحة بصفة عامة، مجموعة القواعد القانونية العامة والجريدة التي تصدر عن جهة الادارة، فهي تتشابه مع التشريع من الناحية الموضوعية، حيث أنها تتضمن مثله، قواعد تباطب الأفراد بصفاتهم ووظائفهم لا بأسائهم وذواتهم إلا أنها تختلف عنه، من الناحية العضوية، حيث أن هذه اللائحة تصدر عن الادارة 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 تتضمن قواعد عامة وجريدة. والإدارة متزنة 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 للائحة نافذة كانت غير مشروعة. ولذا سنعرض الاختصاص الالاحي للسلطة التنفيذية في الظروف العادلة.

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 الازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح الازمة لتنفيذها" ويعرف بعض الفقهاء اللوائح التنفيذية بأنها القواعد التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد تسهيل مهمة تنفيذ القانون، وإيراد الأحكام التفصيلية لقواعد 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 الازمة لتنفيذ القوانين. ذلك أن البرلمان (المجلس الوطني) ليس له بالضرورة وهو يسن القوانين تناول النصوصات وبيان الجزئيات، وإنما يكتفي بتبيين القواعد والمبادئ العامة، ويجعل أمر النصوصات للسلطة التنفيذية لتتولى تنظيمها عن طريق لوائح تسمى باللوائح التنفيذية، فبحكم طبيعة عمل السلطة التنفيذية، واتصالها 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 نفاده. فإن السلطة التنفيذية تستمد حقها في إصدارها اللوائح من الدستور مباشرة دون حاجه 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 تذر أو استحالة تطبيق القانون بدون وجود لائحة تنفيذية.

ج. الأداة الازمة لإصدار اللوائح التنفيذية:

حدد الدستور الأداة الازمة 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:

خول 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 الازمة 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 تشعرياً أصلياً تصدره السلطة التنفيذية استناداً إلى الدستور مباشرة، وتتضمن أحكاماً جديدة. وتتصدر هذه اللوائح بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأربع: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة والأداب والأخلاق العامة.

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

لذا وجب توفير ضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد عند اصدار هذه اللوائح، ومن أبرز هذه الضمانات هو أن تتقيد السلطة التنفيذية عند إصدار هذه اللوائح بالهدف من إصدارها وهو المحافظة على النظام العام، فلا يجوز أن تتجاوز حدود ومقاصد هذا الهدف وإلا عدت باطلة، كذلك فإن هذه اللوائح يجب ألا تخالف أحكام القوانين النافذة، ولا يجوز أن تعدل فيها، أو تعطل نفاذها، فهي بصورة عامة يمكن أن تكون مكملة لها فقط، إضافة إلى ما سبق فإن هذه اللوائح يجب ألا تتجاوز حدود العقوبات المقررة جراء مخالفتها.

الإدارة الازمة لإصدار لوائح الضبط:

لوائح الضبط في البحرين تصدر بأداة قانونية واحدة وهي المرسوم، وذلك نظراً لخطورتها على حقوق وحريات الأفراد. لذا فلا يجوز أن تصدر هذه اللوائح بقرارات إدارية من وزير أو من هو بدرجة أدنى من وزير، فالدستور أشار بصورة واضحة في المادة 39 في الفقرة (ب) على أن "يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح الازمة لترتيب المصالح الإداريات العامة بما لا يتعارض مع القوانين". وقد ميز المشرع الدستوري بين هذا النوع من اللوائح، واللوائح التنفيذية التي سمح بصدورها، بأداة أدنى من المرسوم، والغاية من هذه المعايرة تأكيد خطورة هذا النوع من اللوائح وطريقة إنشائها، إذاً هي تصدر دون الاستناد إلى تشريع، وتصدرها السلطة التنفيذية، خارج اختصاصها الأصيل، المتمثل في تنفيذ القانون، وتمس حقوق الأفراد وحرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام. وقد ذهب جانب من الفقه إلى عدم جواز الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار لوائح الضبط استقلالاً عن القانون وذلك استناداً إلى كفالة الدستير للحريات الفردية كأصل عام وفقاً لأحكام القانون، ومن ثم يتعمّن عند تنظيم المسائل المتعلقة بهذه الحريات أن يكون ذلك بناء على قانون، لذلك لا يجوز استثناء مسائل الحريات المتصلة بالضبط الإداري من بين الحريات الأخرى إلا إذا نص الدستور صراحة على ذلك، ومن هذا المنطلق يتعمّن ضرورة تدخل السلطة التشريعية أولاً في هذا الصدد بإصدار قوانين منظمة لمسائل الضبط الإداري حيث يبيّن وجود هذه القوانين للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تنفيذياً لها، ومن ثم لا يجوز للسلطة التنفيذية الاستقلال بإصدار لوائح الضبط دون أن يكون هناك قانون ينظم هذه المسائل.

تعريف اللوائح التنظيمية:

هي تنظيم المرافق العامة، وترتيبها وتنسيق لتبسيير عملها بصورة مؤدية للهدف الذي قصد من إنشائها، وقد خول المشرع الدستوري السلطة التنفيذية بترتيب المصالح والإدارات العامة.

الغاية منها: أن المصالح الحكومية والإدارات العامة، لا تسير بصورة عشوائية، إذ أنها تسعى إلى تقديم خدماتها إلى الجمهور، وضمان حسن سيرها بانتظام لإشباع حاجات المجتمع، وهذا لن يتحقق إلا بإصدار الأنظمة التي تهدف إلى ترتيبها، وتنظيم عملها.

فقد تجد السلطة التنفيذية ضرورة إعادة بعض المرافق العامة أو ترتيب إدارتها، فتقوم بإصدار لوائح مستقلة خاصة لهذه المهمة دون الحاجة لصدور قانون من السلطة التشريعية، وتتصدر هذه اللوائح بمرسوم وكلمة "ترتيب" الواردة في الدستور أثارت خلافاً فقهياً في مصر والكويت حيث ذهب اتجاه إلى أن كلمة "ترتيب" تعني تنظيم المرافق العامة فقط ولا تجيز للسلطة التنفيذية إنشاء مرافق جديدة، في حين ذهب اتجاه آخر إلى أن "ترتيب" تعني إنشاء مرافق جديدة وتنظيم المرافق العامة إلا أن الوضع قد اختلف في البحرين، حيث لم تثر كلمة "ترتيب" إشكالاً فقد فهمت منذ البداية على أنها تعنى إنشاء وتنظيم وعلى هذا الأساس وُضعت اللائحة الصادرة بمرسوم رقم (2) لسنة 1978 الخاصة بإنشاء إدارة المساحة وكذلك اللائحة الصادرة بالمرسوم رقم (9) لسنة 2002 بإنشاء وتنظيم مجلس التنمية الاقتصادية.

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 بذواتهم ولا تسري على حالات معينة بذاتها، بل تسري على كل فرد تتوافر فيه شروط تطبيقها، وتتفذ 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، وإنشاء 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 تغنى عن الجريدة الرسمية أية وسيلة إعلام آخر. وعلى هذا الأساس صدر القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ 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 تنشر جميع اللوائح المشار إليها في المادة الأولى من هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل بها اعتباراً من اليوم الثاني ل تاريخ 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 والفقه المقارن وأحكام القضاء، مطابع القبس، الكويت 1977م.

د. محمد المشهداني و د. مروان المدرس، القانون الدستوري البحريني، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2009م.