



## اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني

د. اشرف محمد حمامه

جامعة القدس، ومعهد الإدارة العامة بالرياض سابقاً ash792009@hotmail.com

تاريخ القبول: 2022/05/18

تاريخ الاستلام: 2021/08/24

### ملخص:

في ظل تقوية دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع والتنظيم في وقتنا الحالي، فإن الدساتير تنص على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح والأنظمة المستقلة بأنواعها المختلفة: اللوائح التنظيمية المتعلقة بالمرافق العامة، ولوائح الضرورة، ولوائح الضبط الإداري، واللوائح التفويضية. وبما أن اللوائح والأنظمة تعتبر أعمالاً إدارية من الناحية الشكلية كونها صادرة عن السلطة التنفيذية، فإن من الناحية الموضوعية تعتبر أعمالاً تشريعية كونها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات، فهذه الصفة المزدوجة التي تتمتع بها اللوائح والأنظمة المستقلة استدعت البحث في طبيعتها القانونية كونها تصدر بصورة مستقلة عن السلطة التنفيذية دون أن يكون للسلطة التشريعية دور في تحديد مصيرها - كاللوائح التنفيذية - والرقابة عليها، فتحديد طبيعتها القانونية يتقرر بموجب اختصاص القضاء بالرقابة على مشروعيتها من عدمه من ناحية، واختصاصه بالرقابة على دستورتها من عدمه من ناحية أخرى.

**الكلمات المفتاحية:** السلطة التنفيذية، اللوائح والأنظمة المستقلة، الرقابة القضائية.

### Abstract:

In light of strengthening the role of the executive authority in the field of legislation and regulation today, the constitutions stipulate the competence of the executive authority to issue independent regulations and regulations of all kinds: regulations relating to public utilities, regulations of necessity, administrative control regulations, and delegation regulations.

And since the regulations and regulations are considered administrative actions from a formal point of view as issued by the executive authority, then from a substantive point of view they are legislative works as they include general, abstract and binding legal rules that apply to an unspecified number of individuals or cases, This dual characteristic of independent regulations and regulations necessitated research in its legal nature, as it is issued independently of the executive authority without the legislative authority having a role in determining its fate - such as executive regulations - and controlling it. On the one hand, and its competence to monitor its constitutionality, on the other hand.

**Keywords:** executive power, independent regulations and regulations, judicial oversight.

## مقدمة:

إذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصيل في مجال التشريع طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لمفهومه الواسع، فإن التطبيق العملي له قد حتمّ التخفيف من حدته، فإن دساتير الدول تنص على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار التشريع الفرعي المتمثل بإصدار اللوائح والأنظمة بأنواعها المختلفة: التنفيذية والضرورة والتفويضية والمستقلة، فالسلطة التنفيذية تصدر نوع من القواعد العامة المجردة على شكل لوائح متفككة شكلاً وموضوعاً مع احكام الدستور تعرف في بعض البلدان باسم القرارات التنظيمية، وتسمى كذلك بالتشريعات الفرعية، أما في فلسطين فإنها تشمل الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء والمراسيم الرئاسية إذا احتوت على قواعد عامة مجردة، والتعليمات والأنظمة الداخلية، فاللوائح المستقلة هي قواعد قانونية عامة موضوعية مجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية وتطبق على عدد غير محدد من الافراد محددين بأوصافهم لا بذواتهم، وهي تعد مصدراً ثالثاً من مصادر القواعد القانونية التي تخضع لها الادارة في قراراتها الفردية حيث تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور والقوانين العادية.

ولا يجوز للوائح الإدارية مخالفة قواعد قانونية دستورية او تشريعية وإلا كانت عرضة للطعن فيها امام القضاء الإداري الذي يستطيع ان يحكم بإلغائها او التعويض عنها.

ومما تقدم يتضح ان اللوائح تعد اعمالاً ادارية من ناحية وإعمالاً تشريعية من ناحية ثانية فمن حيث المعيار الشكلي (العضوي) تعد اعمالاً ادارية لصدورها من السلطة التنفيذية ذلك ان هذا المعيار يعتمد في تكييفه على السلطة التي اصدرت هذا العمل، لذلك كان للقضاء الحق في النظر في قانونية هذه القرارات باعتبارها اعمالاً ادارية "مبدأ المشروعية".

اما وفقاً للمعيار الموضوعي (المادي) فأنها تعد اعمالاً تشريعية لان العبرة بالنسبة لهذا المعيار انما تكمن في طبيعة العمل وموضوعه مهما كانت الجهة التي اصدرته، وبما ان اللوائح تحتوي على قواعد عامة موضوعية تخاطب عدد غير محدد من الافراد محددين بصفاتهم وليس بذواتهم اعتبرت هذه القرارات اعمالاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي. وعلى اساس هذا المعيار (الموضوعي) اصبحت الادارة ملزمة بان تراعي احكام لوائحها فيما تصدره من قرارات فردية على الرغم من ان اللوائح تعد قرارات تنظيمية للإدارة وكذلك القرارات الفردية هي قرارات ادارية صادرة من الادارة نفسها، بل أكثر من ذلك فإن على الادارة ان تلتزم -عند اصدارها لقراراتها الفردية- بأحكام اللوائح الصادرة حتى لو كانت صادرة عن جهة ادارية ادنى في سلم التدرج الاداري من الجهة التي اصدرتها.

إن هذه الصفة المزدوجة التي تتمتع بها اللوائح تطلبت البحث في طبيعتها القانونية، بحكم انها تثير مشاكل قانونية جديدة في التطبيق العملي بحكم ان السلطة التنفيذية هي التي تقوم بإصدارها مما يستبعداها من رقابة السلطة التشريعية - المختصة بحسب الأصل بإصدار التشريعات التي تنفذها السلطة التنفيذية - فتحديد طبيعتها يتقرر بموجبه رقابة القضاء الاداري على مشروعيتها

من عدمه.

وللإدارة ان تلغي او تعدل لوائحها، غير ان ذلك ينبغي ان يكون من قبل نفس الجهة الادارية التي اصدرتها او من جهة اعلى منها، وتكون بنفس الاجراءات الشكلية المتبعة بالنسبة للوائح الاولى. وعلى ذلك لا يجوز تعديل اللائحة بموجب قرار فردي حتى لو كان القرار صادراً من جهة اعلى من الجهة التي اصدرت اللائحة ما لم يكن هناك نص صريح يقضي بذلك. غير ان للسلطة التشريعية دائماً فيما تصدره من قوانين الحق في ان تعدل او تلغي اللوائح والأنظمة، وعندئذ يتعين على الادارة ان تلتزم احكام هذه القواعد التي اصدرتها السلطة التشريعية.

### مشكلة البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول القوة القانونية التي تتمتع بها الأنظمة واللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على تحويل الدستور لها بذلك، وما هي مبررات منح السلطة التنفيذية هذا السلطة التنظيمية؟ وفي حالة تجاوزت قيود وضوابط الاختصاص فهل توجد سلطة مختصة تراقب ذلك، وهي آلية ووسائل هذه الرقابة وصورها؟ لذا جاء بحثنا هذا ليجيب عن التساؤلات المذكورة من اجل محاولة وضع صورة واضحة للقارئ والمتخصص على حد سواء في اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة في فلسطين.

### أهمية البحث:

يكتسب هذا الموضوع أهمية وضرورة من حيث البحث فإذا كانت السلطة التشريعية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات هي صاحب الولاية العامة في التشريع، وان المهمة الرئيسية للسلطة التنفيذية هي تنفيذ القانون في أغلب الأحيان، فإنه ونظراً لصعوبة التطبيق الجامد لهذا المبدأ ظهرت الحاجة الماسة الى خلق نوع من التعاون بينها وبين السلطة التنفيذية وهذا عن طريق مشاركتها في التشريع - بناء على نص قانوني دستوري أو قانون عادي - وذلك لحفاظها على حسن سير مرافقها العامة داخل الدولة بانتظام واطراد وتحقيقاً للمصلحة العامة.

### هدف البحث:

يهدف هذا البحث الى تحديد الطبيعة القانونية للوائح والأنظمة الإدارية المستقلة التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وتحديد مدى رقابة القضاء على مشروعيتها من ناحية، ومدى رقابته على دستورتها من ناحية أخرى، وسنقوم في هذا البحث إلى الإجابة عن السؤالين التاليين: 1- ما هي القوة القانونية للوائح والأنظمة الإدارية المستقلة؟ 2- ما هي حدود الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية المستقلة؟

### منهج البحث:

في سبيل تحقيق هدف البحث، اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي وذلك لملاءمته لأغراض البحث الذي ظهر واضحاً

من خلال تفسير وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المانحة لتلك الاختصاص للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى الأراء الفقهية وأحكام القضاء من أجل توضيح بعض المفاهيم الخاصة بموضوع بحثنا.

### خطة البحث:

للبحث في موضوع اللوائح والأنظمة المستقلة في النظام القانوني الفلسطيني اتبعنا الخطة الرئيسية التالية:

**المبحث الأول:** ماهية اللوائح والأنظمة المستقلة

**المطلب الأول:** مفهوم اللوائح الإدارية المستقلة وخصائصها.

**المطلب الثاني:** الاساس القانوني للوائح الإدارية المستقلة وتمييزها عن غيرها.

**المبحث الثاني:** الطبيعة القانونية للوائح الإدارية المستقلة.

**المطلب الأول:** صور وأنواع اللوائح الإدارية المستقلة.

**المطلب الثاني:** الرقابة على اللوائح الإدارية المستقلة.

## المبحث الأول

### ماهية اللوائح والأنظمة المستقلة

نتناول في هذا المبحث تحديد تعريف اللوائح المستقلة وبيان خصائصها وأنواعها وتمييزها عن غيرها على النحو التالي:

**المطلب الأول:** مفهوم اللوائح الإدارية المستقلة وخصائصها

**الفرع الأول:** مفهوم اللوائح الادارية المستقلة:

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي للدلالة على القواعد التي تتضمنها من حيث عموميتها وتجريدها، وتسمى في اللغة القانونية (اللوائح) للدلالة على الجهة التي وضعتها أي أن السلطة التنفيذية هي التي اصدرتها، ويطلق عليها المشرع الدستوري الفلسطيني مصطلح اللوائح والأنظمة، والتي نرى فيها ادق التسميات في اللغة القانونية لتمييزها عن القرارات الفردية<sup>(1)</sup>، وبذا سوف نعتمد هذه التسمية، وتعتبر اللوائح والأنظمة الإدارية بوجه عام مصدراً خصباً من مصادر القانون الإداري، وهي أهم صور القرارات التنظيمية العامة.

وتعرف اللائحة بوجه عام بأنها عمل اداري صادر عن السلطة التنفيذية وتتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على طائفة

معينة من الافراد بالقوة عند الاقتضاء<sup>(2)</sup>، وبذا يلزم الأفراد بأحكام اللائحة دون أن يأخذ رأيهم وموافقهم عليه مسبقاً. ويمكننا تعريفها بأنها افصاح السلطة التنفيذية عن ارادتها المنفردة والملزومة بموجب صلاحيتها الدستورية أو القانونية أو استناداً الى حالة الضرورة وذلك بوضع قواعد قانونية عامة ومجردة بقصد تحقيق الصالح العام والتنمية المستدامة في المجالات التي تنظمها تلك اللوائح مع التزام الادارة دائماً باحترام مبادئ المشروعية الدستورية والقانونية.

فالأصل ان السلطة التشريعية هي التي تصدر القانون الذي يتضمن القواعد القانونية العامة والمجردة والسلطة التنفيذية هي التي تنفذه، واستثناءً وللحاجات المتزايدة والسريعة والمتلاحقة التي تقتضي تنظيم وإدارة المرافق العامة، وإشباع حاجات الافراد اعطى المشرع الدستوري في مختلف النظم القانونية المقارنة الحق للسلطة التنفيذية في اصدار لوائح قانونية عامة ومجردة على نحو مماثل للتشريع العادي في اطار وحدود وضوابط معينة استجابة لتلك الحاجات المتزايدة، والتي قد تقتضي اتاحة الفرصة للمشاركة من السلطة التنفيذية في اصدار تلك اللوائح الشبيهة بالقانون<sup>(3)</sup>.

وتتنوع اللوائح الإدارية بوجه عام الى نوعين رئيسيين: لوائح تنفيذية وهي تلك القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً للقانون الصادر عن السلطة التشريعية بحيث تتضمن الأحكام التفصيلية اللازمة لتسيير تنفيذ القوانين<sup>(4)</sup>، وهناك اللوائح المستقلة - موضوع بحثنا - وهي تلك القواعد القانونية العامة والمجردة والتي تصدر من السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى قانون قائم سابق لتفصيله أو تكميله، ومن هنا جاءت تلك التسمية باللوائح المستقلة، فهذه اللوائح تصدر في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية كما سنبينه لاحقاً.

### الفرع الثاني: خصائص اللوائح الادارية المستقلة:

باستقراء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداريين نجد أنه استقر على وضع خصائص (شروط عامة أساسية) يجب توافرها في اللوائح والأنظمة المستقلة وهي:

**أولاً: صدور اللوائح والأنظمة في صورة قواعد عامة ومجردة:** والتجريد يعني تنظم مراكز قانونية لأفراد غير محددين بذواتهم، ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة<sup>(5)</sup>.

أما المقصود بعمومية اللائحة بأنها تشتمل على نصوص تخاطب كافة الأشخاص وبصيغة التعميم، فيتجدد العمل بها كلما توافرت الشروط الخاصة لانطباقها، إلى أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد اللائحة لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، ومع العلم أن عمومية النصوص لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، فقد تنطبق عليهم جميعاً، وقد تنطبق على فئة معينة من الأفراد، والسبب في ذلك أن القاعدة القانونية لا تخاطب أفراداً بذواتهم وإنما تخاطب كل شخص توافرت فيه صفة معينة<sup>(6)</sup>، وعليه تنطبق اللوائح والأنظمة المستقلة على كل حالة تتوفر فيها شروط وظروف تطبيقها، فلا تنطبق على حالة أو صفة بذاتها.

**ثانياً: المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة:**

وهو أيضا ما يتفق والقواعد القانونية العامة حيث انه لا يجوز لجهة الإدارة عدم المساواة بين الأفراد عند تطبيق لائحة من اللوائح، فالجميع سواسية عند التطبيق، لأن الجميع يطبق عليه القانون سواء، فالعدالة تستوجب المساواة بين الأفراد في تطبيق أحكام القانون، فلا يفرق في هذا المجال بين أفراد يخضعون للقانون وآخرون لا يخضعون بحجة عدم العلم بالقانون، فالمساواة أمام القانون تحقق العدالة، وتُنَمِّي الثقة بين الأفراد، وتسير بالجماعة نحو الصالح العام<sup>(7)</sup>.

**ثالثاً: سلطة اصدارها تكون قائمة بذاتها ومستقلة،** ويعني ذلك ان تفرد السلطة التنفيذية دون سواها بتنظيم مواضع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين العادية، فمواضعها لا تنظم ولا يُنص عليها في القوانين العادية، بل تستند في وجودها وأساسها إلى الدستور الذي يُعد مصدر كل السلطات في الدولة<sup>(8)</sup>.

**رابعاً: عدم مخالفة اللوائح والأنظمة للقواعد القانونية العادية شكلاً أو موضوعاً:** ويرجع ذلك إلى سببين الأول: أنها في مرتبة أدنى منها، والثاني: لأنها شرعت لإكمال النقص التشريعي الذي قد يظهر خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية العادية.

**(1) لا بد من توافر اركان المشروعية للائحة المستقلة باعتبارها قرار إداري تنظيمي تصدر عن السلطة التنفيذية وهي:**  
الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية.

**(2) تخضع اللوائح والأنظمة المستقلة للرقابة القضائية كرقابة مشروعية، وكذلك كرقابة دستورية.**

**المطلب الثاني: الاساس القانوني للوائح الإدارية المستقلة وتمييزها عن غيرها**

**الفرع الأول: الأساس القانوني للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الانظمة المستقلة:**

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية تختص بوضع لوائح وأنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة كالتشريع البرلماني العادي، فيبرر التساؤل الجوهري والمهم عن المصدر والأساس القانوني الذي تستمد منه السلطة التنفيذية حقها في وضع اللوائح والانظمة، ويرجع هذا الاساس الى اساس قانوني وآخر عملي.

**أولاً: الاساس القانوني:**

تستمد السلطة التنفيذية ممثلةً بالحكومة - مجلس الوزراء - سلطتها بوضع اللوائح والأنظمة من النصوص القانونية ذاتها، فمن النصوص الدستورية تستمد هذه السلطة ما مضمونه ان رئيس الدولة يصدّق على القوانين، ويصدرها، ويأمر بوضع اللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذها شريطة ألا تتضمن ما يخالفها<sup>(9)</sup>، وقد تستمد سلطتها بوضع اللوائح والأنظمة من نصوص القانون مباشرةً، فحق السلطة التنفيذية في سن هذه اللوائح هو حق أصيل بموجب القانون الأساسي الفلسطيني "الدستور" الذي منح الحق لمجلس الوزراء في سن هذه اللوائح، ولكن لا يجوز للسلطة التنفيذية حين وضع هذه اللوائح أن تلغي أو تخالف أحكام التشريع العادي البرلماني الذي يعتبر في مرتبة أعلى من اللوائح<sup>(10)</sup>، وكذلك تستمد سلطتها من القانون العادي، فعلى سبيل المثال تنص المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 1997م بأنه "... وفقاً لأحكام القانون تقوم الوزارة بما يلي: ... وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام

القانون"، وكذلك نص المادة (4) منه والتي نصت بأنه " وفقاً لأحكام هذا القانون تنظم هيكلية الهيئات المحلية الفلسطينية وتحدد تشكيلاتها وحدودها لائحة تصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزارة". ومن ذلك ما صدر عن مجلس الوزراء تنفيذاً لنص المادة السابقة فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية.

يتضح لنا من النصوص السابقة، أن الدستور الفلسطيني قد أعطى السلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح والأنظمة في حالات معينة، وهي واجبة التطبيق إذا صدرت في حدود المشروعية التي رسمها الدستور، وملزمة لكافة السلطات العامة في الدولة، وتسري على الجميع بمجرد نشرها وفقاً لأحكام القانون.

كذلك حدد الدستور الفرنسي لعام 1958م وتعديلاته على اختصاصات السلطة التشريعية بموجب المادة (34) منه على سبيل الحصر<sup>(11)</sup>، وترك للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء الحرية في سن اللوائح المستقلة في كافة الموضوعات التي لم يرد تحديده بنص المادة السالفة، وهو أمر يكفي على أي حال لاعتبار السلطة التنفيذية المشرع العادي صاحب الولاية العامة في مجال التشريع، مع وجوب عليها احترام الاختصاص المقيّد للسلطة التشريعية، وما يؤكد على ذلك نص المادة (37) منه التي اوضحت ان المسائل التي لم ترد ضمن نص المادة (34) كتحديد لاختصاص السلطة التشريعية تكون مسائل تتضمنها اللوائح<sup>(12)</sup>، ويتضح من ذلك تقوية دور السلطة التنفيذية في التشريع، وإضعاف الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية.

كما أن القضاء الإداري الفرنسي اعترف للوزراء بسلطة اصدار الأنظمة باعتبارها أداة ضرورية لتحقيق المهمات والمسؤوليات المنوطة بهم، وباعتبارها مكملاً ضرورياً وأساسياً لسلطتهم الرئاسية التي تجد سندها وتبريرها في قواعد المسؤولية، وبصفتهم مسؤولين عن حسن سير المرافق العامة، وضرورة ديمومة سيرها بانتظام واطراد<sup>(13)</sup>، كما أنه اعترف لرئيس الدولة بسلطة اصدار أنظمة الضبط الإداري كأنظمة مستقلة: "يحق لرئيس الجمهورية بموجب سلطاته الخاصة ودون تفويض تشريعي تحديد اجراءات الضبط الإداري التي يجب تطبيقها في جميع أجزاء إقليم الدولة"<sup>(14)</sup>، وبذا يستمد رئيس الدولة سلطته بوضع الأنظمة الإدارية من مقتضيات منصبه، فهو ملزم ومكلف دستورياً بتنفيذ القوانين، فيجب منحه الوسائل والأدوات القانونية والكفيلة للقيام بهذه المهمة، وبذا يعتبر وضع وإصدار الأنظمة أول عمل من أعمال التنفيذ.

### ثانياً: الأساس العملي للسلطة التنفيذية بوضع اللوائح والأنظمة:

توضع القوانين البرلمانية لحكم علاقات قانونية مستقبلية ومنظمة، وبذا تقوم العملية التشريعية على عملية التنبؤ البشري للعلاقات المستقبلية، أي توقع الحالات التي ستحدث في المستقبل والظروف المحيطة بها، وهو ما يخرج عن قدرات العقل البشري وإمكانياته، ولتحقيق التطابق الكامل والتام بين الأحكام التشريعية والواقع العملي يقتضي تدخل المشرع بصورة دائمة ومستمرة لتعديل الأحكام التشريعية القائمة والسارية المفعول، وهو ما لا يمكن تحقيقه بسبب بطء إجراءات السلطة التشريعية في اصدار القوانين، ولهذا فإن مقتضيات الحكمة تستوجب أن تقتصر تشريعات السلطة التشريعية على الأحكام العامة الكلية، وترك الأمور التفصيلية للأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية التي يسهل تعديلها وإلغاؤها، وذلك يحكم اتصالها المستمر بأفراد المجتمع فتكون هي الأقدر على معرفة التفصيلات والجزئيات اللازمة لوضع نصوصها موضع النفاذ<sup>(15)</sup>، وهذا يمكن التغلب على مشكلة بطء عمل السلطة التشريعية.

وهناك اعتبار عملي آخر يبرر منح السلطة التنفيذية سلطة وضع اللوائح والأنظمة يتمثل في تكوين السلطة التشريعية ذاتها، إذ أنها تتكون من رجال تنقصهم الخبرة الفنية في كثير من الأحيان، لذا يجب ترك هذه الأمور والمسائل الفنية المتخصصة للمتخصصين لوضع الأحكام التشريعية التي تحكمها وتنظمها، والدليل على أهمية هذا الاعتبار العملي أن معظم التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية مصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها مجموعة من الأجهزة الفنية المتخصصة<sup>(16)</sup>.

وتحتل عملية التمييز والتفرقة بين القوانين البرلمانية العادية واللوائح المستقلة - القرارات الإدارية التنظيمية - أهمية خاصة تتمثل أساساً في تحديد النظام القانوني الذي يخضع له العمل محل التكليف، فالقوانين تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القوانين العادية، واللوائح تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإدارية، ويتميز كلاً منهما بخصائص ومميزات خاصة تجعله مختلفاً ومتميزاً عن الآخر، إذ تتجلى فيما يلي:

1. لا يجوز محاصمة مشروعية القوانين بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، بل يجب اللجوء إلى دعوى عدم الدستورية أمام القضاء الدستوري المختص بالشكل والإجراءات التي تحكم الدعوى الدستورية، بينما تخصم مشروعية القرارات الإدارية - الأنظمة واللوائح - عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري بالشكل والإجراءات التي تحكم دعوى المشروعية.

2. تتمثل القاعدة العامة في عدم مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن القوانين، في حين أن القاعدة العامة في مجال الأنظمة واللوائح هو مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة. وتصدر السلطة التنفيذية العديد من اللوائح والأنظمة المستقلة التي تعد مصدراً مهماً من مصادر مبدأ المشروعية<sup>(17)</sup>.

**الفرع الثاني: التمييز بين اللوائح المستقلة وبين غيرها من الأعمال والتصرفات.**

**أولاً: اللائحة المستقلة كقرار إداري تنظيمي والقرار الإداري الفردي:**

يُعرف القرار الإداري الفردي بأنه تصرف قانوني تتخذه سلطة إدارية وطنية بإرادة منفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين<sup>(18)</sup>.

وقد عرفه القضاء بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، ابتغاء تحقيق المصلحة العامة"<sup>(19)</sup>.

ونستنتج مما سبق بأن القرارات الإدارية التنظيمية "اللوائح" تتميز عن القرارات الفردية في أن القرارات التنظيمية "اللوائح المستقلة" تسري على جميع الأفراد أو على مجموعة من الأفراد محددين بصفاتهم ممن تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة وليس بذواتهم وهي لا تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها، بل تظل صالحة للتطبيق على من يستوفي شروط تطبيقها<sup>(20)</sup>، وذلك بعكس القرارات الفردية التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بالذات وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة<sup>(21)</sup>.

كما ان اللائحة المستقلة تسري في حق الأفراد من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية كأصل عام، بينما يبدأ سريان القرار الفردي من تاريخ إعلان أو تبليغ صاحب العلاقة به كقاعدة عامة<sup>(22)</sup>.

لا يجوز أن يصدر قرار إداري فردي مخالف لقرار تنظيمي لاحتوائه على قواعد عامة ومجردة، بل يجب احترامها وعدم الخروج عليها وإلا اعتبر القرار الفردي غير مشروع وجاز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فلا يمكن لأية سلطة إدارية مهما كان مثلها - رئيس الدولة مثلاً - أن يخالف بقرار إداري فردي قراراً تنظيمياً (لائحة)، وعليه يجب أن تلتزم القرارات الفردية بأحكام القرارات التنظيمية العامة حتى ولو كانت هذه الأخيرة صادرة عن جهات إدارية أدنى<sup>(23)</sup>.

كذلك تخضع السلطة التنفيذية في سحبها وإلغائها أو تعديلها للقرارات الإدارية الفردية لشروط معينة حددها القانون، بينما تملك السلطة التنفيذية في أي وقت تعديل اللائحة أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام ومواكبة التطورات التي تحدث في المجالات الإدارية سواء كانت لوائح سليمة أو معيبة ويكون ذلك بمقتضى لائحة إدارية أخرى مماثلة وفقاً للأوضاع القانونية الموجبة لذلك<sup>(24)</sup>، فالمخاطبين بما ليس لهم أي احتجاج في مواجهة الإدارة بأي حق مكتسب، إلا إذا تم تطبيق اللوائح عليه بصفة فردية وشخصية، وبناءً على ذلك لا يمكن أن تُلغى بموجب قرار إداري فردي، كون السلطة التي أصدرتها هي ذاتها السلطة التي تملك صلاحية إلغائها أو تعديلها، كما يمكن إلغاؤها أو تعديلها من قبل السلطة الأعلى كالقانون و الدستور<sup>(25)</sup>.

### ثانياً: اللوائح والأنظمة المستقلة والقانون البرلماني العادي.

تشابه هذه اللوائح مع القانون من الناحية الموضوعية كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة، إلا أنهما يختلفان في مضمون كل منهما: فالقانون العادي يضع أو يقرر مبادئ قواعد عامة أساسية كلية ينظم عمل السلطة التنفيذية في حدود المشروعية، بينما يقتصر دور اللائحة والأنظمة المستقلة على موضوعات لم يتعرض لها القانون العادي وإنما يتعلق بالنشاط الإداري للسلطة التنفيذية لأجل إشباع الحاجات العامة من خلال أسلوبين هما: المرفق العام والضبط الإداري.

كما يختلفان من الناحية الشكلية: فالقانون العادي يصدر بعد إقراره من قبل السلطة التشريعية، أما اللوائح والأنظمة المستقلة فتصدر عن السلطة التنفيذية، فالعبرة هنا بالعضو مصدر القرار وعليه فإن العمل يعد إدارياً إذا صدر عن السلطة الإدارية، ويعتبر تشريعياً إذا صدر عن السلطة التشريعية، وعليه تعتبر اللوائح الإدارية المستقلة قرارات إدارية يجوز الطعن عليها بالإلغاء رغم أنها من الناحية الموضوعية قواعد عامة ومجردة<sup>(26)</sup>.

وأن السائد في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية تعتمد المعيار الشكلي في تحديد ما هو قرار إداري وما هو قرار تشريعي حيث قررت أنه "القرار الإداري هو القرار الذي يصدر من الجهات الإدارية والسلطة العامة والقرار الصادر عن المجلس التشريعي يبقى قراراً تشريعياً والقرار الذي يصدر عن القضاء يبقى قراراً قضائياً"<sup>(27)</sup>.

وفي حكم آخر قررت: "إن الشرط الأساسي لاعتبار القرار إدارياً أن يصدر عن سلطة إدارية، أما ما تصدره الجهات الأخرى فلا يعتبر قراراً إدارياً ويكون مناط الطعن فيه أمام محكمة أخرى"<sup>(28)</sup>.

ورغم الاختلاف بينهما إلا أنه لا يجوز للوائح والأنظمة المستقلة مخالفة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية استناداً إلى مبدأ التدرج الهرمي القانوني، حيث تعلق القوانين العادية على اللوائح المستقلة كونها تعبر عن ارادة الشعب من خلال نوابهم في السلطة التشريعية<sup>(29)</sup> صاحبة الاختصاص الأصيل بتنظيم حياة المجتمع.

ثالثاً: اللوائح المستقلة واللوائح التنفيذية.

ذكرنا سابقاً أن اللوائح المستقلة تصدر عن السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى قانون سابق أي أنها تقوم بذاتها، حيث لا يوجد في مجالها قانون محدد تخضع له، وعليه فإنها تصدر لتنظيم بعض المسائل بصفة مستقلة<sup>(30)</sup>، أما اللوائح التنفيذية هي التي تصدر من السلطة التنفيذية بناءً على قانون معين تنفيذاً له وتفصيلاً لما أجمل<sup>(31)</sup>، فهي التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ، والمشروع هو من يوجب على السلطة التنفيذية وضع مثل هذه اللوائح، حيث تُعد الأقدار على ممارسة هذا الدور بحكم طبيعة عملها.

## المبحث الثاني

### الرقابة القانونية على اللوائح والأنظمة الإدارية المستقلة

#### المطلب الأول: صور وأنواع اللوائح الإدارية المستقلة

تصدر اللوائح الإدارية المستقلة من السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى قانون قائم سابق لتفصيله، فهذه اللوائح تصدر في الظروف العادية من خلال حالتين: حالة تتعلق بتنظيم المصالح أو المرافق العامة وتسمى باللوائح التنظيمية، وأخرى تسمى باللوائح التفويضية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وكذلك تصدر في الظروف الاستثنائية فتصدر في حالتين أيضاً وهما: حالة الضبط الإداري وتسمى بلوائح الضبط الإداري، وحالة الثانية تسمى بلوائح الضرورة.

الفرع الأول: اللوائح المستقلة التي تصدر في الظروف العادية وهي:

أولاً: اللوائح المستقلة التي تنظم المرافق العامة "اللوائح التنظيمية":

وهي اللوائح المستقلة التي تصدر عن السلطة التنفيذية والتي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض المصالح والمرافق العامة التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع العادي، ويبرر منح اصدار هذه اللوائح للسلطة التنفيذية كونها السلطة المختصة بضممان سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد، فهي الاقدر على اختيار انساب الطرق والوسائل لتنظيم سير العمل فيها<sup>(32)</sup>.

وعليه يختص مجلس الوزراء الفلسطيني بإصدار اللوائح الخاصة بتنظيم عمل المرافق العامة وذلك استناداً إلى المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني حيث منحت مجلس الوزراء الحق في إصدار اللوائح، وكلمة اللوائح عامة فهي تشمل جميع اللوائح

ما لم يستثنى المشرع حالة بعينها، وكما أن الفقرة الرابعة من المادة (69) من القانون الأساسي أشارت إلى أن مجلس الوزراء يختص بإعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته ومن البديهي أن يتم كل ذلك من خلال اللوائح المستقلة<sup>(33)</sup>.

وعلى الرغم من أن الفقرة التاسعة من المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني تنص على أن يختص مجلس الوزراء في "إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو من في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة على أن ينظم كل منها بقانون" إلا أن صلاحية إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكمها معقوداً للسلطة التشريعية وليس لمجلس الوزراء، لأن عبارة "أن ينظم كل منها بقانون" الواردة في عجز الفقرة المشار إليها تُصدر حق مجلس الوزراء في إنشاء الهيئات العامة ومن في حكمها، فكلية بقانون تعني أن يصدر قانون خاص بكل مؤسسة أو هيئة أو مصلحة أو مرفق على حده، ولكن هذا لا يمنع مجلس الوزراء من تنظيم هذه المرافق وتسيير عملها من خلال سلطة إصدار اللوائح المستقلة اللازمة لذلك، ويستدل على ذلك بنص الفقرة (أ) من البند التاسع من المادة (69) والتي تتطلب أن ينظم بقانون إنشاء وإلغاء المؤسسات والهيئات والسلطات أو من في حكمها، ولم توجب أن يكون تنظيم أو تسيير عمل هذه المرافق بقانون، وعليه فهي من اختصاص مجلس الوزراء، ويتم ذلك كله من خلال اللوائح المستقلة أو من خلال القرارات الفردية<sup>(34)</sup>.

**ثانياً: اللوائح المستقلة التفويضية:** وهي اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء) بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع، ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها<sup>(35)</sup>. ويسمى ذلك بالتفويض التشريعي لأن السلطة التشريعية تفوض اختصاصها بإصدار لوائح وقرارات تفويضية بناءً على نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض، فتكتسب القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية خصائص وقوة القانون التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية<sup>(36)</sup>.

لقد تبني الدستور الفرنسي الحالي رقم (724) لسنة 2008 الصادر في 23 يوليو 2008 بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة في المادة (38) منه اللوائح التفويضية حيث تنص على أنه: "للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها بأن تتخذ عن طريق الأوامر والمراسيم خلال مدة محددة تدابير تدخل عادة في مجال القانون، ويتم إقرار الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتدخل حيز التنفيذ بمجرد نشرها، ولكنها تنقضي إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها في البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الإذن بإصدارها. وبانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة لا يمكن تعديل الأوامر إلا في المواد الداخلة في المجال التشريعي"<sup>(37)</sup>، ولرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء دون الحاجة إلى نص خاص<sup>(38)</sup>.

لم يمنح القانون الأساسي الفلسطيني - الدستور - هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية حيث خلا من النص على اللوائح التفويضية، وعلى ذلك لا يجوز للسلطة التشريعية - للمجلس التشريعي - أن تفوض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية إلا بموجب نص دستوري صريح يكون من نفس درجة النص الذي منح السلطة التشريعية اختصاصاتها<sup>(39)</sup>.

**الفرع الثاني: اللوائح المستقلة التي تصدر في الظروف الاستثنائية وهي:**

## أولاً: لوائح الضرورة:

وهي اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها ولا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، فتملك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً، ونظراً لخطورة هذه اللوائح، فإن الأنظمة المختلفة تنص على هذه اللوائح في صلب دساتيرها لبيان الوقت والشروط والإجراءات التي يجب اتباعها لممارسة هذا الحق، ومما يميز هذه اللوائح أنها بالرغم من صدورها عن السلطة التنفيذية إلا أن لها حكم القانون لحين عرضها على السلطة التشريعية "التنظيمية" لبيان مصيرها بالنسبة للمستقبل.

وتعرف حالة الضرورة بأنها الحالة التي تنتج عن توافر ظروف فجائية أو خطر داهم يهدد الدولة بحيث يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية، مما يضطر بالسلطة الإدارية التنفيذية إلى اللجوء إلى السلطات الاستثنائية لمواجهة هذه الظروف والحالات الطارئة<sup>(40)</sup>.

وقد نصت المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م<sup>(41)</sup> على أن "يصدر رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"<sup>(42)</sup>.

وبناءً عليه يُعد اختصاص إصدار لوائح الضرورة في القانون الفلسطيني من اختصاص رئيس الدولة فقط إذا توافرت شروطها، وتعرف هذه اللوائح بمصطلح القرار بقانون<sup>(43)</sup> أي قرارات لها قوة القانون من حيث القوة الإلزامية<sup>(44)</sup>، فيشترط لتطبيق حالة الضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها وأمنها، وإن كان النص الدستوري السابق لم يتطلب فكرة الخطر الحال إلا أنه يستفاد ذلك من عبارة "حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير".

ويجب ألا يكون المجلس التشريعي - السلطة التشريعية - في حالة انعقاد، ومن هنا جاز لرئيس الدولة اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة الظروف الاستثنائية، أما وإن كان المجلس التشريعي في حال انعقاد فإنه يتعين الرجوع إليه لمواجهة هذا الخطر، فرئيس الدولة هو الذي يقدر ثبوت حالة الضرورة لتطبيق نص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني دون أخذ استشارة أي جهة أخرى، ولا سيما إذا لم يكن أمامه من سبيل غيرها للتغلب على المخاطر التي تهدد أمن وكيان الدولة.

فبعد اعلانه لحالة الضرورة يصدر لمواجهة قرارات لها له قوة القانون العادي دون الخروج عن قواعد الدستور "القانون الأساسي"، والتي تظل في جميع الظروف حامية للمشروعية، فلا يمكن له المساس بنصوصه بالتعديل أو الإلغاء أو التعطيل<sup>(45)</sup>، وتزول أثر هذه اللوائح بأثر فوري في حال انعقدت السلطة التشريعية - المجلس التشريعي - وعرضت عليها وتم رفضها من قبلها.

## ثانياً: لوائح الضبط الإداري:

يعرف الضبط الإداري بأنه: وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل كقاعدة عامة أصلية في المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب، وذلك عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية التي تستلزمها الحياة الاجتماعية<sup>(46)</sup>.

وتباشر السلطة التنفيذية وظيفتها في تحقيق أهداف الضبط الإداري من خلال ثلاثة وسائل وهي القرارات الفردية الضبطية، والتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري وأخيراً لوائح الضبط الإداري، وعليه تعرّف لوائح الضبط الإداري بأنها لوائح مستقلة تتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة تصدرها السلطة التنفيذية كسلطة ضبط بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب<sup>(47)</sup>، وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد، وثقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي، وتوقع العقوبات على مخالفيها، مثل: لوائح المرور، ولوائح مراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة والمشروبات والمحال العامة.

وتمتاز لوائح الضبط بكونها مخصصة الأهداف، بوجوب أن تسعى سلطة الضبط من وراء إصدارها إلى الحفاظ على أغراض النظام العام فقط، وإلا فإنها تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة مما يعرضها للإلغاء لدى الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وترتيب مسؤولية الإدارة عما قد ينجم عنها من إضرار للغير<sup>(48)</sup>.

وفي حالة سكوت الدستور عن حق السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذه اللوائح، فقد انقسم الرأي حول ذلك: فرأى البعض جواز إصدارها مدعياً وجود عرف دستوري بشأنها، ومستنداً إلى الضرورات العملية التي تستلزم سرعة المحافظة على النظام العام<sup>(49)</sup>، وأنكر آخرون حق السلطة التنفيذية في ذلك لما فيه من اعتداء على الحريات ومخالفة للدستور الذي كفلها<sup>(50)</sup>، والحقيقة أن لوائح الضبط الإداري هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار المجلس البلدي بإنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن ومراقبة ذبحها<sup>(51)</sup> ضماناً للصحة العامة للمواطنين.

إن المشرع الدستوري الفلسطيني لم ينص صراحةً في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 على مسألة لوائح الضبط الإداري، حيث لم يتضمن نصاً مشابهاً لنصوص الدساتير المصرية والتي نصت صراحة على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري، إلا أنه يمكن إصدارها في فلسطين من خلال مجلس الوزراء<sup>(52)</sup> وذلك استناداً إلى المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على أن يختص مجلس الوزراء بما يلي "....، 7- مسؤولية حفظ النظام والأمن الداخلي،..."، فههدف لوائح الضبط هو حماية النظام العام وحفظه، وكما أن المادة (70) من القانون الأساسي لسنة 2003م تنص على أنه: "المجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح..." وعليه فإن إصدار مختلف اللوائح ومنها لوائح الضبط الإداري هو اختصاص أصيل لمجلس الوزراء، والتي هي إحدى صور اللوائح الإدارية المستقلة.

### المطلب الثاني: الرقابة على اللوائح الإدارية المستقلة

تحتل اللوائح المستقلة مرتبة أدنى من القوانين العادية والأساسية فيج ان تتفق وأحكامها وعدم مخالفتها، ولضمان عدم استغلال السلطة التنفيذية للسلطات الممنوحة لها او تجاوزها للضوابط التشريعية والدستورية فتحضغ هذه اللوائح المستقلة لرقابة

دستوريتها من جانب، ورقابة مشروعيتها من جانب آخر، فهنا نوضح ذلك من خلال فرعين على النحو التالي:

### الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية اللوائح الإدارية المستقلة.

تعتبر اللوائح المستقلة وفقاً للمعيار الشكلي من قبيل الأعمال الإدارية نظراً لصدورها من السلطة التنفيذية وفق وظيفتها الإدارية، وتعد وفقاً للمعيار الموضوعي أو المادي من الأعمال التشريعية لانطواء نصوصها على قواعد عامة ومجردة، فهي تسري على الأفراد جميعاً عندما تتوافر فيهم الشروط اللازمة لتطبيقها عليهم كما سبق بيانه.

وعلى ذلك تخضع اللوائح المستقلة - أي كان نوعها - التي تصدرها السلطة التنفيذية لرقابة القضاء الدستوري لفحص مدى اتفاقها للدستور وعدم مخالفتها له، ومراجعة جوانبها الدستورية المختلفة، فتختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة واللوائح تنفيذاً لمبدأ سمو وعلو الدستور، وما يترتب عليه من ضرورة احترام القواعد القانونية الأدنى للقواعد الأعلى وفق مبدأ التدرج القانوني الهرمي<sup>(53)</sup>.

إن القانون الذي يخضع لرقابة المحكمة الدستورية هو القانون بمعناه الواسع، فكل قاعدة تشريعية عامة من حيث الموضوع هي قاعدة قانونية سواء وردت في قانون عادي أو نظام أو لائحة، فالمحكمة الدستورية بحسب الأصل تُراقب جميع التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية فتبحث جميع مراحل اعدادها، فمن باب أولى ان تُراقب التشريعات الفرعية - اللوائح والأنظمة - الصادرة عن السلطة التنفيذية التي لا تتبع لمثل هذه المراحل، والتي تنظم حياة المواطنين وأمورهم اليومية<sup>(54)</sup>.

وقد اورد المشرع الدستوري الفلسطيني نصوصاً صريحة تُعطي الحق للمحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية اللوائح أي كان نوعها، حيث تجسد ذلك في نص المادة (١٠٣) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل التي نصت على أن " تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في: أ- دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها".

أما المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني<sup>(55)</sup> فقد نصت على " تختص المحكمة دون غيرها بما يلي ١: -الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة".

نلاحظ من النصوص السابقة ان المادة (24) ن قانون المحكمة الدستورية قد خلت من النص على خضوع اللوائح إلى الرقابة الدستورية للمحكمة مثلما ورد بنص (103) من القانون الاساسي، نعتقد ان ذلك قد سقط سهواً من المشرع الفلسطيني عند صياغته للنص لأن المادة التالية (25) من قانون المحكمة الدستورية جاءت بالنص على أنه " 2... - عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً، على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي والقانون"، فرقابتها تتحقق على جميع القواعد القانونية بالمفهوم الواسع، أي على القوانين والأنظمة واللوائح وغيرها من الأعمال التي تتسم بالصفة التشريعية على اختلاف تدرجها الهرمي<sup>(56)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية المستقلة

لا بد أن يكون لكل سلطة حدود وضوابط تلتزم بها في ممارسة الاختصاص الموكل إليها، وإلا انقلب الأمر إلى فوضى تمارسها السلطات باسم الدستور والنظام القانوني، ومن هذه الحدود والضوابط تنطلق أنواع الرقابة المختلفة لتحفظها، وتحول دون تعديها وانتهاكها.

وإذا كانت الرقابة الدستورية تستهدف حماية الدستور وصيانه من كل خروج عن أحكامه، فقد وجب أن تقتصر على مخالفة اللائحة للنص الدستوري فقط ولا تتعداه إلى غيره، ولذلك قيل أن القضاء الدستوري قضاء دستوري لا مشروعية، فولايته لا تمتد واختصاصه لا ينعقد إلا إذا كان مبنى الطعن على القانون أو اللائحة وجود عيب دستوري يتعلق بمدى اتفاق اللائحة مع الدستور من عدمه<sup>(57)</sup>.

وتأتي رقابة المشروعية لحماية التشريع البرلماني العادي من أي خروج على أحكامه ممن هو دونه في سلم الهرم التشريعي سواء كان قراراً تنظيمياً أو فردياً صادر عن السلطة التنفيذية، فإذا كان مبنى الطعن هو مخالفة التشريع البرلماني العادي، فإنه يخرج من نطاق الرقابة الدستورية ويدخل في نطاق رقابة المشروعية التي يختص بها القضاء الإداري.

وقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الفرق بين عيب عدم الدستورية وعيب عدم المشروعية حيث قررت أن: " القانون لا يكون غير دستوري إلا إذا خالف نصاً دستورياً قائماً أو خرج على روحه ومقتضاه...، بينما يشوب القرار الإداري العام عيب عدم المشروعية إذا خالف قاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى مرتبة"<sup>(58)</sup>.

وعلى ذلك فإن اختصاص القضاء بالرقابة على دستورية اللائحة أو مشروعيتها مرده كقاعدة عامة الرجوع إلى النص الذي خالفته اللائحة، فإن كان نصاً دستورياً كانت المخالفة دستورية وينعقد بالتالي الاختصاص للقضاء الدستوري، وإن كان النص تشريعاً عادياً كانت المخالفة للمشروعية وينعقد الاختصاص بالتالي للقضاء الإداري.

ورغم هذه التفرقة إلا أن بعض الفقه ظل متخوفاً من ازدواجية أنماط الرقابة القضائية التي قد تتعرض لها اللوائح، ففي الوقت الذي أوضح فيه البعض أن رقابة المحكمة الدستورية على اللوائح المستقلة تقتصر على الجوانب الدستورية فقط، يرى بعض آخر أن الأمر ليس بهذه البساطة حيث قد تدق التفرقة بين رقابة المشروعية و رقابة الدستورية عند الرقابة على اللائحة، لا سيما وأن عيب عدم المشروعية يشتمل على عيب عدم الدستورية، لأن عدم المشروعية كما يكون لمخالفة القوانين العادية، فإنه يكون أيضاً لمخالفة القواعد الدستورية، كما أن عدم الدستورية يُعد من النتائج المترتبة على الإخلال بمبدأ المشروعية بمعناه العام<sup>(59)</sup>.

يقوم القضاء الإداري ببسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية من خلال إصدارها للوائح والأنظمة المستقلة من خلال دعوى الإلغاء، حيث نعرف دعوى الإلغاء<sup>(60)</sup> بأنها دعوى قضائية موضوعية وعينية يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام القضاء الإداري المختص - محكمة العدل العليا - للمطالبة بإلغاء قرار إداري - فردي أو تنظيمي - غير مشروع، مما يترتب على ذلك إبطال كافة الآثار التي ترتبت عليها.

وأول ما يتصدى له القاضي الإداري في بحث دعوى إلغاء اللوائح والأنظمة هو مدى توافر الشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء لقبولها شكلاً قبل الدخول في الموضوع، فيلزم لصحتها عدة شروط يجب توافرها منها ما هو متعلق بشخص المدعي في

البحث في مدى أحقيته في الطعن على هذه اللوائح ومحاصمة السلطة التنفيذية، والبحث في وجود مصلحة حقيقية له والتأكد من مشروعية هذه المصلحة<sup>(61)</sup>، وهناك شروط تتعلق بالميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء وإجراءاتها، ثم ينتقل إلى بحث دعوى إلغاء اللوائح والأنظمة من الناحية الموضوعية تنظيمي كونها أعمال قانونية نهائية صادرة عن السلطة التنفيذية بإرادتها المنفردة التي تُحدث آثاراً قانونية معينة ببحث الأشخاص التي تطبق عليهم بصفاتهم وتؤثر في مراكزهم، فيقوم بمطابق هذه اللوائح والأنظمة بالقوانين المختلفة المتصلة بأي من عناصره المختلفة، فتفترض القاعدة العامة ان اللوائح والأنظمة قد صدرت صحيحة مطابقة للقانون في كافة عناصرها ما لم يثبت العكس.

وقد اسند النظام القانوني الفلسطيني مهمة الفصل في دعوى الغاء اللوائح والأنظمة المستقلة لمحكمة العدل العليا<sup>(62)</sup>، ويؤكد على ذلك ما جاء في نص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001م بالحديث عن اختصاصات محكمة العدل العليا فنصت في الفقرة الثانية منها على أن "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: - 2....) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن اشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية"، وينظم القانون المشار إليه وقانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001 في الباب الرابع منه<sup>(63)</sup> الإجراءات العامة المتبعة للتقاضي أمام محكمة العدل العليا، وما تناوله الفقه في هذا الخصوص<sup>(64)</sup>.

وقد اشترط القانون أنه لقبول أي طعن أو طلب مقدم للمحكمة من أي من ذوي الصفة والمصلحة ضد اللوائح المستقلة بأنواعها المختلفة أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد أو أكثر مما يلي<sup>(65)</sup>: الشكل والاختصاص والسبب والمحل والغاية في اللائحة ليقدر مشروعيتها أو عدم مشروعيتها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها بعض هذه اللوائح إن وجدت.

#### الخاتمة:

بعد أن انتهينا من استعراض جوانب البحث المختلفة توصلنا إلى العديد من النتائج والمقترحات والتي نجلها فيما يلي:

#### (أ) النتائج:

1. تصدر اللوائح والأنظمة المستقلة في فلسطين من قبل مجلس الوزراء وكذلك من قبل رئيس الدولة كونهما يمثلان رأس السلطة التنفيذية، وتتضمن هذه اللوائح مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة وتشابه في ذلك مع القانون البرلماني العادي، وتأتي بالمرتبة الثالثة من مصادر القانون الإداري وفق التدرج الهرمي التشريعي، فصدورها لا بد وان يكون متفقاً واحكام الدستور والقانون العادي.
2. تعد اللوائح والأنظمة المستقلة قرارات إدارية تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية وفق المعيار الشكلي العضوي كسلطة

- إدارية، ووفق المعيار الوظيفي الموضوعي تعد أعمالاً تشريعية تتشابه مع القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية.
3. تختلف اللوائح المستقلة كونها قرارات تنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية عن القرارات الإدارية الفردية في جوانب مختلفة منها الجانب الموضوعي، ومدى سريتها، وإمكانية تعديلها أو إلغاؤها أو تعديلها.
4. تعتمد محكمة العدل العليا الفلسطينية المعيار الشكلي بشكل كبير في تحديد ما هو قرار إداري تنظيمي وما هو عمل تشريعي، فإذا صدر عن السلطة التنفيذية يعتبر عملاً إدارياً وإذا صدر عن السلطة التشريعية يعتبر عملاً تشريعياً برلمانياً.
5. تتعدد وتتعدد اللوائح والأنظمة المستقلة، فمنها من يصدر في الظروف العادية كلوائح تنظيم المرافق العامة واللوائح التفويضية، ومنها من يصدر في ظروف استثنائية كلوائح الضرورة ولوائح الضبط الإداري.
6. تخضع اللوائح والأنظمة المستقلة لرقابة القضاء المختص، فتخضع لرقابة القضاء الدستوري لبحث مدى مطابقتها عدم مخالفتها للقواعد الدستورية هذا من جانب، ومن جانب آخر تخضع لرقابة القضاء الإداري لبحث مدى مشروعيتها ومطابقتها للقانون البرلماني من عدمه.

#### (ب) التوصيات:

- 1) نوصي المشرع الفلسطيني أن يحدد بنصوص واضحة وصريحة طبيعة اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية بشكل مستقل وبيان وظيفة كل منها.
- 2) نوصي المشرع الفلسطيني بمنح سلطة إصدار اللوائح والأنظمة المستقلة لمجلس الوزراء وحده كونه السلطة التنفيذية المباشرة والتي له الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة، وأنه السلطة الأدرى بالاحتياجات العامة للأفراد، وذلك فيما يتعلق بإحداث وتنظيم وترتيب المصالح العامة، فلا يقيد ذلك بقانون كما ورد في نص الفقرة التاسعة من المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني التي نصت على أن يختص مجلس الوزراء في "أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو من في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة على أن ينظم كل منها بقانون"، فعبارة "أن ينظم كل منها بقانون" الواردة في عجز الفقرة المشار إليها تصادر حق مجلس الوزراء في إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ومن في حكمها وتمنحه للمجلس التشريعي "السلطة التشريعية"، فكلمة بقانون تعني أن يصدر قانون خاص بكل مؤسسة أو هيئة أو مصلحة أو مرفق على حدة.
- 3) نوصي المشرع الفلسطيني بوضع قواعد قانونية أصولية ونصوص واضحة وصريحة تخضع فيها جميع اللوائح والأنظمة المستقلة بما في ذلك التي تصدر عن رئيس الدولة والمتعلقة بلوائح الضرورة المثلة بالقرارات بقانون لرقابة القضاء الإداري إذا خالفت القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية كرقابة مشروعيتها، وكذلك إخضاعها للرقابة الدستورية.

## المراجع والهوامش :

- <sup>1</sup> وهي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، مثل القرار الصادر بتعيين موظف عام، أو ترقية عدد من الموظفين، انظر: سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، تحقيق: د. محمد عاطف البناء، دار الفكر العربي، 2017م، ط7، ص564.
- <sup>2</sup> علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري - الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004م، ص 44.
- <sup>3</sup> مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2015م، ص 11، منشور على الموقع الإلكتروني:
- [http://nashashibilaw.weebly.com/uploads/2/0/5/9/20597118/adminstration\\_court.pdf](http://nashashibilaw.weebly.com/uploads/2/0/5/9/20597118/adminstration_court.pdf)
- <sup>4</sup> جمال الدين، سامي، (2003)، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الثانية، ص 219.
- <sup>5</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2005م، الجزائر، ص 111.
- <sup>6</sup> عفيف أبو كلوب وأنور الشاعر، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مكتبة بيسان للنشر والتوزيع، ط1، 2015م، ص 21.
- <sup>7</sup> عبد المنعم البدرابي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص 196.
- <sup>8</sup> فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، رسالة ماستر، جامعة ابو بكر بلقايد، (2016/2015)، الجزائر، ص 16.
- <sup>9</sup> المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني الصادر لعام 2003م والمواد (43، 68، 69، 70، 110) منه.
- <sup>10</sup> عفيف أبو كلوب وأنور الشاعر، مرجع سابق، ص 118.
- <sup>11</sup> تنص المادة (34) من دستور فرنسا لعام 1958 وتعديلاته على أنه "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي : الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة؛ والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام؛ والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم؛ الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الملكية الزوجية والتركات والهبات؛ تحديد الجنايات والجرح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها؛ والإجراءات الجزائية؛ والعفو؛ وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية؛ أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها؛ ونظام إصدار النقود؛ كما ستحدد القوانين القواعد المتعلقة بما يلي:- النظام الانتخابي لمجلسي البرلمان والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذلك شروط الاضطلاع بالولايات والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية؛ إنشاء فئات الكيانات القانونية العامة؛ والضمانات الأساسية التي تُمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة: تأمين المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ....، يمكن أن تحدد وتُستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي."
- <sup>12</sup> نص المادة (37) من الدستور الفرنسي " تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح، يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني والتي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة،

ويجوز تعديل أي أحكام من هذا القليل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم إلا إذا وجد المجلس الدستوري أنها مسائل للتنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة.

<sup>13)</sup> C.E; 7 fevrier 1936. Jamart, s. 1937. 3. P; 113.

<sup>14)</sup> C.E; 8 aout 1918, Labonne, Rec. P 220.

<sup>15)</sup> سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 486.

<sup>16)</sup> علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 45.

<sup>17)</sup> راجع تفصيلاً في ذلك: علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، (التنظيم الإداري)، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1994م، ص 82 وما بعدها.

<sup>18)</sup> حمدي العجمي، القانون الإداري، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، ط2، (1434/2013هـ) ص204.

<sup>19)</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1692 لسنة 36 ق.ع - جلسة 26 - 3-1996، المكتب الفني " 41 " الجزء الأول ص- 929 - القاعدة رقم - (105). وحكم محكمة العدل العليا برام الله في الطلب رقم 97/240، جلسة 1999/12/28، قرار غير منشور، كذلك قرارها برام الله رقم 99/65، جلسة 2004/6/22، المقتني. وحكم ديوان المظالم في القضية رقم 226/ت/6 لعام 1427 في القضية رقم 3/370/ق لعام 1423هـ، وحكمه في القضية رقم 1/2090/ق لعام 1427هـ، جلسة 1428/2/20هـ.

<sup>20)</sup> عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري " القرارات الإدارية - العقود الإدارية " مطابع الطوبجي، 1999م، ص69.

<sup>21)</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص511.

<sup>22)</sup> تنص المادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم (2) لسنة 2001 على أن "1- يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها ما لم يستثنى القانون حالة بعينها". ويستثنى من ذلك ما تنص عليه المادة 46 ال فقرة 1 من قانون المحامين النظامين رقم 1999/3 الفلسطيني على أنه "يجوز الطعن في قرارات الهيئة العامة للرقابة وقرارات المجلس أمام المحكمة العليا خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ القرار".

<sup>23)</sup> أبو راس محمد الشافعي، القانون الإداري، ص 39. منشور على الموقع الإلكتروني:

[https://ia801201.us.archive.org/30/items/azeqsdwxc55\\_gmail/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B0%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%83%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%A7%D9%81%D8%B9%D9%8A%20%D8%A7%D8%A8%D9%88%20%D8%B1%D8%A7%D8%B3.pdf](https://ia801201.us.archive.org/30/items/azeqsdwxc55_gmail/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B0%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%83%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D9%85%D8%AD%D9%85%D8%AF%20%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%A7%D9%81%D8%B9%D9%8A%20%D8%A7%D8%A8%D9%88%20%D8%B1%D8%A7%D8%B3.pdf)

<sup>24)</sup> C.E 30 mars 1960, Comptoir agricole et commercial, Rec. 237.

<sup>25)</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م، ص 28 و 29.

<sup>26)</sup> هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية والقضاء الإداري الفرنسي والمصري، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ط1، 2016م، ص 184.

<sup>27)</sup> قرارها رقم 2003/34 جلسة 2003/10/7 رام الله، المرجع السابق، ص64.

<sup>28)</sup> القرار رقم 1999/19 - عدل عليا برام الله - جلسة 1999/6/16، مشار إليه عند علي صادق، مرجع سابق.

<sup>29)</sup> ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998م، ص 27 و 28.

<sup>30</sup> عبدالناصر أبوسمهانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، مكتبة دار الفكر، القدس، 2012م، ص 106.  
 ( سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 486 و 487، جمال الدين، سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 31  
 219.

<sup>32</sup> عفيف أبو كلوب وأنور الشاعر، المدخل لدراسة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 116.  
<sup>33</sup> حددت المادة (68) الفقرة (7) من القانون الأساسي الفلسطيني اختصاص رئيس مجلس الوزراء "... توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء وإصدارها". فهذا النص يوضح اصدار اللوائح بما فيها اللوائح المستقلة من قبل رئيس مجلس الوزراء.

<sup>34</sup> أنظر: هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 50.  
<sup>35</sup> مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق، مرجع سابق، ص 12.  
<sup>36</sup> مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي (دراسة دستورية مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000م، ص 37.

<sup>37</sup> ARTICLE 38, Loi constitutionnelle française 1958, "Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif".

<sup>38</sup> ARTICLE (13), Loi constitutionnelle française 1958.

<sup>39</sup> تنص المادة (2/47) من القانون الأساسي الفلسطيني على أنه: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

<sup>40</sup> هاني علي الطهراوي، نظرية الضرورة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1992م، ص 15.

<sup>41</sup> صدر بتاريخ 2003/3/18م - الموافق 15 محرم 1424هـ. رام الله.

<sup>42</sup> يقابل هذه المادة نص المادة (94) من الدستور الأردني الصادر لعام 1952، والمادة (147) من الدستور المصري لعام 1971م واستبدلت بالمادة رقم (131) من دستور عام 2012م.

<sup>43</sup> يطلق على هذا النوع من التشريعات بالمرسوم الملكي كما هو الحال في المملكة العربية السعودية، وبالقوانين المؤقتة كما هو في الأردن، وبالمراسيم التشريعية كما هو في لبنان وسوريا، وبالأوامر الرئاسية في الجزائر.

( يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري " وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 3، 2002م،<sup>44</sup> ص 88 وما بعدها.

<sup>45</sup> هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 53.

<sup>46</sup> ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 475.

<sup>47</sup> سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 307، وعبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 396، عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 138.

<sup>48</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار - عنابة -، د.ت.ن، ص 280 و 281.

- <sup>49</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م، ص 501 و502.
- <sup>50</sup> ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004م، ص 343.
- <sup>51</sup> راجع المادة (15/ 9/ ج) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997م وتعديلاته بموجب القرار بقانون رقم (9) لسنة 2008م.
- <sup>52</sup> عبد الناصر أبوسمهانة، مرجع سابق، ص 107، وهاني عبدالرحمن غانم، مرجع سابق، ص 51.
- <sup>53</sup> أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق للنشر، القاهرة، 2000م، ص 216.
- <sup>54</sup> فتحي الوحيد، القضاء الدستوري في فلسطين، الطبعة الأولى، مطابع المقداد للنشر، غزة، 2004م، ص 97.
- <sup>55</sup> قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م
- <sup>56</sup> عمر حمزة التركماني، القضاء الدستوري في فلسطين وفقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010م، ص 85.
- <sup>57</sup> محمود صبحي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام 2011، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017م، ص 417.
- <sup>58</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (929) لسنة 3 قضائية عادية، تاريخ الجلسة 1958/7/12.
- <sup>59</sup> محمود صبحي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، مرجع السابق، ص 418.
- <sup>60</sup> أنظر في تفصيل ذلك: علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري - الجزء الأول، مرجع سابق، ص 275 - 281، د. هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، ط1، مكتبة بيسان - غزة، 2016م، ص 230 وما بعدها.
- <sup>61</sup> سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص 336 وما بعدها، هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 251 وما بعدها.
- <sup>62</sup> أنظر: المادة (104) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، و(23) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، والمادة (10) من قانون السلطة القضائية الفلسطينية رقم (15) لسنة 2005م.
- <sup>63</sup> راجع: المواد (283 - 291) منه.
- <sup>64</sup> أنظر في ذلك: أحمد محمود جمعة، (1985): أصول إجراءات التداعي أمام محاكم مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، هاني عبدالرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق.
- <sup>65</sup> المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية رقم (5) لسنة 2001م.