

حدود التزام الإدارة بعدم تعديل القوانين بأنظمتها التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة

The limits of the administration's commitment
not to amend laws with its executive regulations
Comparative analytical study

الكلمات الافتتاحية :
التزام الإدارة، تعديل القوانين ، الانظمة التنفيذية.
Management commitment, amendment of
laws, executive regulations.

المقدمة :

أولاً- موضوع البحث: يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن توزع وظائف الدولة دستورياً بين الهيئات المكونة لها. فيوكل للبرلمان العضو الأصل مهمة التشريع بوصفه مثل الإرادة العامة التي تصدر القوانين معبرة عنها. وإذا كان هذا ما يقتضيه المنطق القانوني إلا أن الأخير ليس بمقدوره أن يأنهيا منفرداً. لذا كان بحاجة إلى سلطة تؤازره. لا لضمان تنفيذ ما قننه فحسب. وإنما لتفصيل ما أجمله أيضاً. لذا تواترت الدساتير وحتى العرفية منها على أن تجعل بجانب السلطة التشريعية أخرى منفذة. ففي الوقت الذي تعهد للبرلمان مهمة التشريع بصفة أصلية. تنيط بالإدارة هذه المهمة إستثناءً بوصفها سلطة التنفيذ. وللتنفيذ طبقاً للمبادئ الدستورية معنى مزدوج: الأول يقف مفهومه عند القدرة على حمل المخاطبين بالقانون على الإمتثال لأحكامه طوعاً أو كرهاً. وهذا ما يقتضيه العقل السديد والمنطق السليم لمعنى التنفيذ. وله ما يبرره على إعتبار أن القانون بغير قوة حتمية هو سيادة للفوضى.

أ.د. إسماعيل صعصاع البديري



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
القانون - جامعة بابل.

م.م. ثامر محمد العيساوي



نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية
القانون - جامعة
الكوفة.

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٧/١١/٢٢
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٧/١٢/١٩

أما المعنى الآخر للتنفيذ فيتجاوز المفهوم التقليدي السابق إلى سلطة سن الإجراءات اللازمة لوضع القوانين موضع التطبيق العملي، وتبرير ذلك جُده في أمور متعددة أبرزها إثنان: الأولي مبررات عملية وتتمثل في عدم سعة وقت المُشَرَّع لتفصيل ما قننه بكل دقائقه، والسبب في ذلك يعود لقصر المدة الزمنية للدورة البرلمانية أو الفصل التشريعي، إذ لا تتجاوز أشهر معدودة، وهي لا يكفي لتنظيم الكثير من المسائل التي يزدحم بها جدول أعماله، فضلاً عن الدور الرقابي لأعمال الحكومة، مما لا يستوعب صياغة القواعد المفصلة لما شرعه، وبهذا لا يجد مناصاً من إيكالها لسلطة الإدارة لتفصيل ما أوجزه وبسط ما أجمله، بحكم ما لديها من وقت كونها تعمل طيلة الدورة الانتخابية، أما الثانية مبررات فنية تتمثل في قلة الخبرات الفنية لدى البرلمان، وبفرض إتساع وقت الأخير لإيراد التفاصيل والجزئيات جُده لا يتمتع بالخبرات الكافية ليفصل دقائق الأمور في كل المجالات التي ينظمها بالقانون الصادر عنه، فمن المعلوم أنَّ القانون يُسن ليُطبق، وهذا التطبيق يحتاج إلى من يخبر الواقع الذي يجري فيه أعماله ويكون دائم الإتصال به، فالبرلمان يضم ممثلي الشعب الذين أتت بهم الانتخابات البرلمانية بمرجعيات سياسية ومذهبية متباينة، لذا لا يفترض بهم توافر الخبرات الفنية التي تسع مجالات كثيرة، أو التي تلزم للإحاطة بمختلف دقائق ما ينظمه المُشَرَّع، وينتج عن ذلك عدم استطاعتهم صياغة قواعد تفصيلية لكيفية تطبيق ما يصدر عنه من قوانين، سيما إذا كانت متعلقة بموضوعات فنية معقدة جداً، كالمسائل الضريبية أو الكمركية أو الإستثمارية أو التكنولوجية، أو غيرها التي تحتاج إلى خبرات متميزة، وهو ما تكون الإدارة أقدر على تنظيمه بحكم ما لديها من خبرات وتخصص في هذه الشؤون، إضافة لإحتكاكها اليومي بالمخاطبين بالقانون لذا تكون أقدر على تحديد إحتياجاتهم وتقدير أولوياتها.

ثانياً- مشكلة البحث: إنَّ المشكلة التي يخصص هذا البحث لمعالجتها تثور عندما تختار الإدارة أسلوب أنظمة التنفيذ كوسيلة لتطبيق القوانين، لتسن القواعد القانونية المنفذة لإرادة السلطة التأسيسية والمكملة للنصوص القانونية المعبرة عن إرادة المُشَرَّع في تنظيم موضوع معين والتي تهدف الإدارة من خلالها تنفيذ ذلك القانون، فإذا بالإدارة تستخدم سلطتها التي منحها الدستور لها في إطار التعاون بين السلطات وتكاملها لتحقيق غايات غير التي أرادها المُشَرَّع بل تخالفها متخفية بحجة تنفيذ القانون ومن خلال الأنظمة التي تصدرها لهذا الغرض متخذة منها ذريعة لنقضها للقوانين بما يتنافى مع جوهرها، أو ينتقص منها بما يقلص من محتوى القانون، أو يقيد آثار القوانين بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها، أو يعدلها أو يسعى لتعطيلها بما ينافي الغرض من وجودها أو يذهب إلى أبعد من ذلك بأن يقوم بإلغائها متجاوزاً مبدأ تدرج القواعد القانونية، ومبدأ التراتبية التشريعية، مما يثير ذلك مشكلة إغراق الإدارة بسلطة التشريع الفرعي بصدد تطبيق القوانين لتعديلها لتحقيق غايات غير مشروعة.

ثالثاً- منهج البحث ونطاقه: إنَّ أهمية هذه الدراسة تقتضي إتباع مناهج علمية محددة، وأهم المناهج التي سنتبعها، المنهج الفلسفي التحليلي التطبيقي المقارن بين بعض الأنظمة الدستورية المتعلقة بسلطة إصدار أنظمة التنفيذ في كلاً من فرنسا

لكونها من الدول ذات التجربة العريقة في هذا المجال. ودولة الإمارات العربية المتحدة وكان الدافع لإختيارها كون شكل الدولة فيها إتحادية فيدرالية، وجمهورية العراق لكونها أيضا دولة ذات ملامح فيدرالية أو في طور التحول لها. ولأن الدراسة المقارنة تؤدي لتعميق البحث والكشف عن الجوانب الجديدة والتي تجعل من هذا البحث أكثر نفعاً وتحقيقاً للأهداف المرجوة.

رابعا- هيكلية البحث: يدور موضوع الدراسة حول "حدود إلترام الإدارة بعدم تعديل القوانين بأنظمتها التنفيذية" وقد أملت دراسة هذا الموضوع تقسيمه على مطلبين: يختص الأول لمعنى الأنظمة التنفيذية وأهميتها، ويعقبه المطلب الثاني وسنبحث فيه لحالات تعديل القوانين وندرسها تحت عنوان عدم تعديل القوانين. وسترشح عن هذه الدراسة خاتمة تحتوي أهم ما سيتوصل إليه الباحث من نتائج. تمهيداً لإيراد أهم التوصيات التي تتخذ من النظام القانوني المنظم للأنظمة التنفيذية في جمهورية العراق محلاً لها.

المطلب الأول: معنى الأنظمة التنفيذية وأهميتها

سنتناول هذا الموضوع من جانبين: الأول لبيان معنى الأنظمة التنفيذية، أما الثاني فسنخصصه لإيضاح أهمية الأنظمة التنفيذية وكما يأتي:

الفرع الأول: معنى الأنظمة التنفيذية

من خلال الإطلاع على التشريعات محل الدراسة المقارنة نجد بأن المشرع لم يضع تعريفاً للأنظمة التنفيذية^(١). وبرأينا هذا إجهام محمود لأن المشرع ليست من مهمته وضع التعريفات حتى يعطي مساحة أكبر للقضاء والفقه في تكييفه لطبيعة للأعمال الصادرة عن الإدارة وإعطائها الوصف القانوني الدقيق.

أما عن موقف مجلس الدولة الفرنسي بصد بيان الجهة المختصة بإصدار الأنظمة التنفيذية فقد عرفها بأنها - الأنظمة التنفيذية - (... تلك اللائحة التي تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتفسير تنفيذ القوانين)^(٢). وكذلك قضاء المحكمة الإتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث جاء في معرض بيانها لما يجب أن تتضمنه الأنظمة التنفيذية من أنه (اللائحة التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقانون يجب أن تعمل في إطاره. وألا تخرج عن الحدود والقيود التي وضعها القانون. بإعتباره التشريع الذي صدرت اللائحة التنفيذية بالتطبيق لأحكامه....)^(٣). ومعنى قريب من ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة العراقي حين قضى بأنه: (... والهدف منها إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون أو إستكمال أحكامه التي تقتصر غالباً على تحديد المبادئ العامة الإجمالية للتشريع...)^(٤).

ويعرف فقه القانون الإداري في فرنسا الأنظمة التنفيذية بأنها (عبارة عن أعمال إدارية عامة تنظيمية تنفيذية وغير شخصية)^(٥). ويعرفها آخر على أنها (القواعد العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بموجبها القوانين موضع التطبيق الفعلي ولكي تتمكن الأخيرة من انتاج اثرها القانوني إجهام الأفراد).^(٦)

ومن إستقراء التعريفات الفقهية أعلاه للأنظمة التنفيذية فإننا نرى أن هذه التعريفات لم تكن جامعة مانعة، وبعضها غير دقيق من الناحية القانونية في جزئيات منها، فالتعريف الأول والثاني والذي يعتبرها أعمالاً إدارية أو قواعد عامة فإن هذا التعريف غير دقيق من الناحية القانونية، لأنه يتعارض مع نظرية الأعمال الإدارية، وهو في ذات الوقت من السعة لأن وصفها بأنه عمل إداري يتسع ليشمل بقية الأعمال الأخرى للإدارة، ويربط الأثر القانوني الذي تولده القواعد الصادرة عن البرلمان بضرورة إصدار أنظمة التنفيذ لها، وهذا ما يتعارض والمنطق القانوني السليم.

وإتجه جانب من الفقه إلى تعريفها (القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون ما، حتى يوضع هذا القانون موضع التطبيق العملي).^(٧)

ويعرفها إتجاه آخر من الفقه بأنها (هي القواعد التي تصدرها الإدارة من أجل وضع القوانين السلطة التشريعية موضع التطبيق، فهي تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القانون).^(٨)

وما يؤخذ على هذه التعريفات أنها أشارت إلى أن أنظمة التنفيذ قرارات إدارية وإعتمدت بشكل مطلق على جهة إصدارها، أي أنها أخذت بالمعيار الشكلي في تمييز القانون عن اللائحة التنفيذية، وعلى الرغم أنها تصدر عن سلطة الإدارة إلا أنها وفقاً للمعيار الموضوعي أعمال تشريعية حيث تم إغفال هذا الجانب في هذين التعريفين. وبناءً على ما سبق فإننا بدورنا نعرف الأنظمة التنفيذية بأنها: (السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية والمبررات العملية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، والتي تتضمن الأحكام التفصيلية والتكميلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين، دون أن تتضمن تعديلاً أو تعطيلاً أو إعفاءً من ذلك التنفيذ).

الفرع الثاني: أهمية الأنظمة التنفيذية

من خلال إستعراض مجمل التعريفات السابقة للأنظمة التنفيذية إتضح لنا بأن هذه الأنظمة تحتل المكانة الأولى من حيث أهميتها وخطورتها على النظام القانوني.

فمن حيث الأهمية للأنظمة التنفيذية - كما تقدم بيانه - عمل مكمل للقانون يفهم من ذلك أن إطلاق هذا الوصف على الأنظمة التنفيذية لا يعني إلا أمراً واحداً وهو أن النصوص التشريعية تصدر وهي تفتقر إلى الجزئيات الضرورية^(٩)، فلا سبيل لوجود هذه الجزئيات إلا بصدر الأنظمة التنفيذية، ومن هنا تتجلى أهمية الأنظمة التنفيذية.

كونها عملاً يمس القانون في نفاذه، فضلاً عن أعمال قواعده التشريعية.^(١٠) وتبدأ أهميتها أيضاً من حيث كونها نصوص إدارية عامة تحقق للإدارة، فرصة المشاركة في صنع القوانين^(١١)، والإسهام بشكل ملحوظ في إخراج القوانين الصادرة عن المشرع من حيز الوجود القانوني، إلى حيز الوجود العملي لتصبح تلك القوانين قابلة للنفاذ الفردي، موائمة لظروف وتطورات البلد السريعة.^(١٢)

أما من حيث الخطورة فإن الأنظمة التنفيذية تمثل - في حالات معينة - شرطاً ضرورياً لسريان القوانين، وتمثل هذه الحالات في أمرين: الأول أن ينص المشرع في القانون الذي يصدره على إيقاف سريان القانون على إصدار الإدارة لهذا النوع من الأنظمة، والثاني أن يتعذر تنفيذ القانون من الناحية العملية بغير الأنظمة المنفذة له، ويكفي في هذا المقام التعذر ولا يشترط بالضرورة استحالة ذلك التنفيذ، وتنهض الخطورة في حال إمتناع الإدارة عن إصدار الأنظمة التنفيذية، مما قد يسبب إلحاق ضرراً بالقوانين الصادرة عن البرلمان بتعطيلها عن النفاذ لفترة معينة، وهذه الخطورة الكبرى هي التي ترفع من مكانة وأهمية الأنظمة التنفيذية بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى.^(١٣)

أما بالنسبة إلى بقية الأنظمة الأخرى، فيمكننا القول أنه ليس ثمة خطورة من الأنظمة التي تصدر إستقلالاً عن القانون^(١٤) ففي مجال تقييد حريات للأفراد - أنظمة الضبط - فهذه الأنظمة مقيدة بتحقيق هدف معين لا تحيد عنه، وهو حماية النظام العام^(١٥)، ويعد هذا الهدف ضماناً أساسياً لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة في إستعمالها لسلطة الضبط الإداري^(١٦)، وكذلك الحال بشأن أنظمة المرافق العامة، حيث لا خطورة تذكر كونها لا شأن لها بالأفراد في ممارستهم لحقوقهم وحرياتهم الشخصية.^(١٧)

وما لا شك فيه خطورة الأنظمة الصادرة في الظروف الإستثنائية - أنظمة الضرورة والتفويضية - ولكن أين تكمن تلك الخطورة؟ إذ عرفنا أن الإدارة في إصدارها الأنظمة الإستثنائية كانت تحمي مصلحة البلاد ضد خطر يهددها، أو أنها تعمل بناءً على رغبة المشرع ورضاه^(١٨)، ولو افترضنا أن هناك خطورة من تدخل الأنظمة في مجالات القانون فإن آثار خطورة مثل هذا النشاط النظامي ومداه ستكون محدودة بفترة زمنية معينة، تنتهي بزوال أسباب وظروف صدور أنظمة الضرورة لتخضع بعده الإدارة لرقابة القضاء ورقابة البرلمان صاحب الإختصاص الأصلي.^(١٩)

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، يمكننا القول أن تراخي الإدارة في إصدار الأنظمة المستقلة، أو أنظمة الضرورة، قد لا يسبب أية خطورة على القوانين القائمة، بل قد يكون التهاون في إصدار هذه الأنظمة أسلم وأوفق أحياناً، على العكس من الأنظمة التنفيذية، فإن عدم إصدارها يثير مشكلة نفاذ أو عدم نفاذ القوانين، ويكون بذلك معطلاً للقوانين الصادرة عن البرلمان مثل الإرادة العامة.^(٢٠)

المطلب الثاني: عدم تعديل القوانين

التعديل بشكل عام يعرف بأنه إجراء مراجعة للقواعد القانونية مما ينتج عنها تغيير سواء بإلغاء البعض منها، أم بإضافة بعض الأحكام الجديدة^(٢١)، وينصرف هذا المعنى للأنظمة التي تتضمن في ثناياها تعديلاً لأحكام القانون الذي صدرت تنفيذاً له، وبما أن هذه الأنظمة تخضع لمبدأ التبعية الذي يحدد طبيعة العلاقة بينها وبين القانون، مما يجتم عليها ألا تخرج على أحكامه، وإلا غدت باطلة مستحقة للإلغاء^(٢٢)، وتقسم

أساليب الأنظمة التنفيذية بتعديل القانون. بالإستناد لصور التعديل على نوعين: الأول خصصه للأنظمة التنفيذية المعدلة بالحذف، والثاني للأنظمة التنفيذية المعدلة بالإضافة^(٢٣). وتفصيل ذلك يمكن الوقوف عليه تباعاً:

الفرع الأول: الأنظمة التنفيذية المعدلة بالحذف

إن تعديل القانون بواسطة الأنظمة التنفيذية المسقطة. يتبلور في الحالة التي تلغي الإدارة القاعدة القانونية. أو تحذف حكماً من أحكام القانون الذي صدرت التنفيذ له^(٢٤). وإن إلغاء النص القانوني بواسطة أنظمة التنفيذ من ناحية الشكل قد يكون إلغاءً صريحاً مثال ذلك إلغاء شروط إستلزمها القانون مقدماً. كأن يصدر قانون لبيع وإيجار أموال للدولة. ويشترط بالمستفيد من هذا القانون ألا يكون قد إشتري عقاراً مسبقاً من الدولة. فتصدر الأنظمة اللازمة لتنفيذه على خلاف ذلك وهذا ما يمكن أن نسميه بالإلغاء المباشر للنص القانوني. أو قد يكون إلغاءً ضمناً بأن تأتي بتفاصيل ذات الموضوع الذي سبق ونظمه المشرع ولكن بشكل مغاير. كان يصدر قانون لتعيين المستشارين في الوزارات ويشترط أن يكون المستشار حاملاً شهادة جامعية عليا. فتصدر الأنظمة مكثفية بالشهادة الجامعية الأولية. وهذا ما يمكن أن نسميه بالإلغاء غير المباشر^(٢٥).

وحرى بنا أن نتساءل عن القيمة القانونية لهذا النوع من الأنظمة التنفيذية المعدلة بالحذف؟ بحسب علمنا يكاد يجمع فقه القانون الإداري على إنكار وجود هذا النوع من الأنظمة ومشروعيته إستناداً إلى عدة اعتبارات أولها أنها تكون مخالفة لمنطق التبعية الذي يوطر علاقة القانون بالأنظمة. وخروجها على مبدأ التدرج التشريعي بما يقتضيه من عدم مخالفة الأنظمة للقانون^(٢٦). فالأنظمة أدنى مرتبة من القانون. وليس للأدنى مخالفة الأعلى. فيكون من باب أولى. ليس لها إلغاء القانون. فالأخير لا يلغى إلا بقانون أعلى أو يماثله في القوة^(٢٧). والآخر إن القانون يكون صادراً عن السلطة التشريعية مثله الإرادة العامة التي لا تعلوها سوى إرادة السلطة التأسيسية واصمة الدستور. هذا وإن إجراءات وضع القانون غالباً ما تتسم بالتعقيد والبطء حفاظاً على أعلويتها. وإن إجراءات تعديلها تكون مماثلة لإجراءات وضعها إستناداً لقاعدة تقابل الأشكال. فلا يسوغ للإدارة تعديلها بالإلغاء خصوصاً إذا ما عرفنا إن الإلغاء أشد صنوف مخالفة التشريع كونه يمثل إحتجاجاً على الإرادة العامة. وجاوزاً على سلطة المشرع^(٢٨). والإعتبار الأخير خروج الإدارة عن الهدف من منح الإدارة سلطة وضع أنظمة التنفيذ. فهي محددة القواعد والإجراءات وتهدف لتسهيل تنفيذ القوانين ويجب أن تستهدف الغاية التي قصدها المشرع ولا تحيد عنها. فليس لها أن تلغي قاعدة قانونية أو تسقط حكماً من أحكام القانون^(٢٩). ولا يشفع للإدارة إحتجاجها بأن ضرورة الحال هي أقرب إلى تقديرها. ونها أكثر مواكبة لمقتضى الحال من القانون. كون الأنظمة التنفيذية لاحقة لصدور القانون من الناحية الزمنية. ولأن مراعاة الإعتبارات العملية أو الظروف لا تكون على حساب مبدأ المشروعية. ومناهضة لقواعد توزيع الاختصاص للسلطات في الدولة.

فعلى الإدارة عند ممارستها لإختصاصها الدستوري في مجال تنفيذ القوانين أن تكون متطابقة مع مبدأ المشروعية، ملتزمة بالشروط والقيود التي تحددها القواعد الدستورية المكتوبة منها أم العرفية، والتي تحد متى وكيف يمكن للإدارة ممارسة سلطتها وحدود تلك الممارسة.^(٣٠)

وإذا كانت الأنظمة التنفيذية المسقطة، تعد غير مشروعة لخروجها الصريح على رغبة المشرع مثل الإرادة العامة، فلنا إن نتساءل عن إمكانية المشرع في تفويض الإدارة صلاحية التعديل في القانون؟ وللإجابة على ذلك نقول إن الأثر المتولد عن هذا التفويض هو عيب عدم الدستورية ونستند في ذلك لحجتين: الأولى إن الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة^(٣١) قد حظر التعديل بكل أشكاله كون النص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص أقوى منه أو على الأقل يساويه بالقوة، وينطبق الحكم ذاته في فرنسا وجمهورية العراق كونه من القواعد البديهية، ويتطابق مع الهدف من منح الإدارة سلطة التشريع الفرعي في مجال تنفيذ القوانين^(٣٢)، أما الحجة الثانية فمفادها إن القواعد الدستورية المكتوبة منها أو العرفية، إن فوضت المشرع صلاحية تحديد الجهة التي تتولى إصدار أنظمة التنفيذ، فإنها لم تحوله صلاحية التفويض بإلغاء نص قانوني سبق وإن أصدره، فإن تجاوز ذلك يكون تصرفه معيباً بعدم الدستورية.^(٣٣)

الفرع الثاني: الأنظمة التنفيذية المعدلة بالإضافة

تباين آراء الفقه، حول ما إذا كان دور الأنظمة التنفيذية يقتصر على وضع الأحكام التفصيلية للقواعد الواردة في القانون وتقف عند هذا الحد، أم إنها تتعدى هذا الدور لتضيف بعض القواعد الجديدة إلى الأحكام الأصلية الواردة في القانون لتواجه ما به من نقص أو ما ينطوي عليه من قصور^(٣٤)، وسبب هذا التباين إختلاف في الزاوية التي ينظر من خلالها لدور سلطة الإدارة في مجال تنفيذ القوانين، بالإضافة إلى طبيعة العلاقة بين القانون والأنظمة.^(٣٥)

ويمكن إن نجل إجهات الفقه في هذا الصدد إلى إجهاء مؤيد بالإضافة، وآخر معارض بالإضافة، وإجهاء أخير يحاول التوفيق بين الإجهتين السابقين وتفصيل ذلك ما يأتي:

١- الإجهاء المؤيد بالإضافة:

ينطلق أصحاب هذا الرأي من رؤيتهم الواسعة لدلول تنفيذ القوانين التي تضطلع به الإدارة من خلال أنظمتها التنفيذية، فلا تقتصر مهمة الأنظمة على مجرد وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الإجمالية أو القواعد المقررة في القانون، بل يجوز للإدارة أن تضمن أنظمتها التنفيذية كل مبدأ توجد نواته في القانون^(٣٦)، فالحكمة من تقرير هذه الأنظمة، وتحقيق هدف القانون، تبيح للأولى الإسهام مع القانون في وضع القواعد المشروعة، ولو اقتضى الأمر إضافة أحكام جديدة، وهكذا فإن تنفيذ القوانين طبقاً لهذا الإجهاء يعني تجديد هذه القوانين وإكمالها بالإضافة إليها، وإستخلاص كل ما يمكن من محتوى القانون صراحةً أو ضمناً وتقرير الأحكام الآمرة بإسم القانون بنصه وروحه^(٣٧)، فموضوع الأنظمة التنفيذية هو تنظيم ما لم يتسع وقت المشرع له من أمور خاصة

بالقانون الذي أصدره. فهي ليست عملاً منفذاً للقانون فحسب. بقدر ما هي عمل مكمل ومساعد للقواعد التشريعية فوظيفتها التكميلية تختم عليها حق وضع التفاصيل التنفيذية وحق تقرير قواعد قانونية جديدة^(٣٨). وقد إستندوا في تأييد رأيهم هذا إلى نظرتهم لطبيعة الأنظمة التنفيذية بوصفها وسيلة لها وظيفة محددة كفلها الدستور. لا مجرد أداة تدنو القانون في الهرم التشريعي ويعلوها الأخير.^(٣٩)

وإنَّ المفهوم الواسع لتنفيذ القوانين هذا. وما يعكسه من دور لسلطة الإدارة في الإضافة إلى القواعد القانونية إستناداً لهذا الإجهاد لا يعني أنَّ سلطة الإدارة مطلقة وأنَّما يحدها قيدان: الأول موضوعي مفاده إلَّا تتعارض الإضافة مع نصوص القانون أو تتضارب معه وبخلاف ذلك تكون الإضافة غير دستورية. لأنها تأخذ حكم التعديل المحظور^(٤٠). والثاني غائي حاصله إنَّ الإضافة يجب إنَّ تكون لازمة لتنفيذ القوانين فعندما يمنح الدستور الإدارة سلطة إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ القوانين. فيكون من غير المنطقي إنَّ يحظر عليها الإضافة بحدود ما يستلزمه هذا التنفيذ. فوظيفة الإدارة بصدد تنفيذ القوانين لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون. وإنَّما يتعين عليها الملائمة بين أحكام القانون والإجراءات العملية. فإذا لم تخرج الإضافة عن هذا الإطار فتكون مشروعة بذلك.^(٤١)

وما يسجل على هذا الرأي بأنه يذهب إلى إطلاق حق الإضافة للأنظمة إلى حد إمكانية وضع المبادئ والأحكام ولو كانت ذات علاقة غير مباشرة بالقانون. ولا يكفي الشرطين السابقين. وحقيقة هذا الرأي إنَّ لا حدود على الأنظمة التنفيذية في إضافة ما تشاء من قواعد إلى القانون. ومن شأن هذا الإطلاق إنَّ تصبح السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين سلطة تشريعية ما يهدد حقوق الأفراد وحياتهم.^(٤٢)

٢- الإجهاد المعارض للإضافة:

إنَّ النظرة الضيقة لمداول تنفيذ القوانين هي الأساس في بيان آراء هذا الإجهاد. فدور الأنظمة التنفيذية يقتصر على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها القانون دون إنَّ تضيف جديداً للقانون^(٤٣). وأنَّ إستهدفت الإدارة تيسير تنفيذ القوانين بهذه الإضافة. فلا يجوز للأنظمة أن تخوض إبتداءً في موضوع لم يتعرض له القانون^(٤٤). ويؤسس هذا الإجهاد وجهة نظره على ثلاثة مبررات: الأول إستوحيه من طبيعة الدور الذي تقوم به الأنظمة التنفيذية فالتنفيذ هو الأساس المحرك لعمل هذه الأنظمة. فالأخيرة أشبه بالآلة المحركة لنصوص القانون فليس لها حق المبادأة وتقرير قواعد جديدة حتى لو كانت هذه القواعد ضرورية لنفاذ القانون ومحققة لأهدافه. أي بمعنى آخر يجب إنَّ تقتصر على الأحكام التنفيذية البحتة^(٤٥). وثاني المبررات أنَّ الإضافة بواسطة أنظمة التنفيذ تعارض مع المبادئ العامة للقانون لا سيما مبدأ تدرج القواعد القانونية. بما يستوجب من عدم مخالفة القاعدة الأدنى لقاعدة تعلوها. ولما كانت الإضافة بمثابة التعديل لذا تكون غير مشروعة^(٤٦). أما المبرر الثالث لتأييد هذا الرأي فيما يرون أنَّ الإضافة

تعد تعديلاً فهي تعني خروج الإدارة من مجال التنفيذ إلى دائرة التشريع. مما يؤدي ذلك إلى إعتداء على سلطة المُشرّع. وهذا ما يخالف قواعد توزيع الاختصاص. ومبدأ الفصل بين السلطات التي جاءت به الدساتير الحديثة. لأنَّ الإدارة تجمع بيدها سلطة التنفيذ والتشريع في آن واحد^(٤٧). ويدعمون ذلك بقولهم أنَّ الأنظمة التنفيذية تهدف إلى تكملة القانون. والأنظمة بهدفها هذا تتقيد بوضع التفاصيل والإجراءات اللازمة لنفاذ القانون. فلا تملك الاختصاص في تقرير قواعد تشريعية أو مبادئ جديدة بمقولة تنفيذ القانون. ذلك لأنَّ مجال تنفيذ القوانين لا يتسع مداه للقيام بمثل هذا النشاط بوصفه نشاطاً تشريعياً مخولاً للقانون لا للأنظمة^(٤٨).

وينتقد هذا الرأي على أساس إنَّ طبيعة السلطة التنظيمية للإدارة في مجال تنفيذ القوانين هي سلطة إستثنائية. لأنَّ سلطة التشريع هي الهيئة المختصة أصلاً بالتشريع. وإنَّما منحت الإدارة هذه الوظيفة على سبيل الإستثناء في بعض الأمور ومنها مجال تنفيذ القوانين لإعتبارات معينة. لكن إذا لم يتضمن هذا الإستثناء حق إضافة أحكام جديدة وقواعد لازمة لتنفيذ القانون. فأين يكون الإستثناء؟! فإقتصار اللائحة على مجرد إيراد الأحكام التفصيلية لما جاء في القانون. فإنَّ هذا لا يعد إستثناءً حقيقياً. وهو يجعل من الأنظمة التنفيذية مجرد منشورات أو تعليمات لا أثر قانوني لها يذكر^(٤٩).

٣- الإتياء التوفيق في الإضافة:

يقف أصحاب هذا الإتياء موقفاً وسطاً من الإضافة فيجمع بين التفسيرين السابقين وذلك بالتمييز بين حالتين. فيتخذ الرأي الأول من التمييز بين المسائل الإجرائية والموضوعية أساساً لقياس مدى مشروعية الإضافة. فتكون الإضافة عملاً ليس محظوراً فهي تدخل في نطاق الدستورية متى ما كانت مقتصرة على المسائل الإجرائية. فالمسائل الأخيرة هي التي لا تمس جوهر الحق الذي سبق وأن نظمته المُشرّع. فإمتداد سلطة الإدارة إليها بالإضافة لا يمس إختصاص المُشرّع بالتنظيم. متى ما كانت تدور حول سبل التمتع بالحق الذي نظمته. والطرق الواجبة للإستفادة منه. ومثال للمسائل الإجرائية هي ما يتعلق بالمستندات والأدلة والشروط الواجب توافرها لكي يستفاد شخص من الموضوع الذي سبق وأن نظمته المُشرّع^(٥٠). هذا وتكون الإضافة عملاً محظوراً. وتصرف غير مشروع إذ ما تطرقت للمسائل الموضوعية بالتنظيم. ووجه عدم دستوريته كونها تمس جوهر ما نظمته المُشرّع. متجاوزة النطاق المحجوز أصلاً وحكم الدستور للبرلمان. ومن أبرز الأمثلة على ذلك أن تمس الإضافة حقوق وحرّيات الأفراد^(٥١).

وعلى الرغم من وضوح هذا الإتياء كونه الأقرب منطقياً لبيان علاقة القانون بالأنظمة الصادرة تنفيذاً له. إلا أنه لم يعط معياراً دقيقاً أو حداً فاصلاً بين ما هو ذا طبيعة موضوعية لتتجنيه الإدارة وتحتاشاه كونه يمثل إضافة غير دستورية. وبين ما هو ذا طبيعة إجرائية لتخوض فيه بالتنظيم كونه يعكس إضافة دستورية^(٥٢). أما الرأي الثاني فيتخذ من دعوة المُشرّع أساساً للتفرق بين الإضافة المشروعة من عدمها. فالحالة الأولى تكون الإضافة فيها مشروعة متى ما كانت هذه الأنظمة قد

صدرت بناءً على نص صريح في القانون تتجلى فيه رغبة المشرع للإدارة بإصدار هذا النوع من الأنظمة، وتكون الإضافة هنا عملاً مشروعاً وينطبق التفسير الواسع لمدلول تنفيذ القوانين. والحالة الثانية أن تصدر الأنظمة تلقائياً، دون إذن أو دعوة صريحة من المشرع، وهنا ينطبق التفسير الضيق فينعدم حق الإدارة بالإضافة للقانون، وتكون الإضافة تبعاً لذلك غير مشروعة^(٥٣)، ويؤخذ على هذا الإجاه كونه يقر تفرق حكميه لا سند لها من القانون، لأن طبيعة الأنظمة التنفيذية واحدة في كلا الأمرين، بالإضافة إلى أنه من غير المعقول أن يكون للأنظمة التي تصدر إستناداً لنص القانون سلطات أوسع من مثيلتها التي تصدر إستناداً لنص الدستور، ناهيك عن أن الحدود المفروضة على الأنظمة التنفيذية هي واحدة لا تختلف بطبيعتها^(٥٤).

أما عن رأينا الخاص في حق الإدارة بالإضافة إلى القواعد القانونية من خلال أنظمة التنفيذ، فأننا يجب علينا أن نميز بين الإضافة والتعديل على أساس أن الأخير أمر يتعلق بحدود المشروعية للأنظمة التنفيذية ومبدأ خضوعها للقانون، أما الإضافة فهي أمر يتعلق بمدى السلطة التنظيمية في تنفيذ القوانين بصورة عامة، ولكي تكون الإضافة مشروعة، ولا تمثل خروجاً من مجال التنفيذ لدائرة التشريع، وإعتداءً على سلطة المشرع يجب أن تتوفر في الإضافة الشروط الآتية:

- ١- أن تكون الإضافة لازمة لتنفيذ القانونون.
 - ٢- يجب أن تقتصر الإضافة على بيان إجراءات التطبيق للقانون دون إن تمتد إلى جوهر ما تطاله يّد المشرع بالتنظيم في المسائل الموضوعية، خصوصاً منها المتعلقة بحقوق الأفراد وحرّياتهم كونها تقع ضمن النطاق المحتجز للقانونون.
 - ٣- ضرورة تطابق وحدة الهدف بين القانون والإضافة التي تضمنتها الأنظمة والتي تعمل على ضمان تنفيذه، بمعنى ألا تخالف إرادة المشرع أو تكون متضاربة أو متعارضة مع القانون، أي ألا تخرج عن روح القانون.
- وإن هذه الشروط هي التي يتخذ منها القضاء الإداري معياراً لقياس مدى مشروعية الإضافة من عدمه، وهي لا غنى عنها لموازنة سلطات الإدارة في هذا الصدد.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة، يجب علينا أن نستخلص أهم الإستنتاجات التي تمّ التوصل إليها، تمهيداً لإيراد أهم التوصيات التي نؤدّ طرحها، خدمة للبحث العلمي، وهي كما يأتي:

أولاً- الإستنتاجات:

يمكن إجمال أهم النتائج التي توصل إليها البحث بما يأتي:

- ١- بالنظر للأهمية البالغة لسلطة الإدارة في مجال تنفيذ القوانين، وما يتمخض عن ممارستها من نتائج خطيرة تصل مدياتها إلى حد إيقاف تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ممثلة الإرادة العامة - الشعب - نجد أن أغلب دساتير الدول إن لم نقل جميعها، بل وحتى العرفية منها تنص على أساس ممارسة هذه السلطة في صلب

الوثيقة الدستورية التي تصدرها. وهذا ما أخذ به البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ نص على أن: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.) وما يلاحظ على هذا النص، أن السلطة التأسيسية قد بينت أساس سلطة الإدارة في مجال تنفيذها للقوانين، من دون أن تحدد ضوابط أو حدود معينة لممارسة هذه السلطة.

٢- تعد سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية من مظاهر التعاون بين السلطتين: التنفيذية والتشريعية، بأن تقوم الأولى ببعض مهام الثانية، إلا أنها يمكن أن تكون في الوقت ذاته أداة بغية على الوظيفة التشريعية المخولة أصلاً للبرلمان، وهذا ناتج عن الاختلاف في مضمون ومعنى التنفيذ، فهناك معنيين للتنفيذ: الأول واسع يؤدي إتباعه إلى نتائج خطيرة تتمثل في إعتداء الإدارة على الإختصاص التشريعي للبرلمان، والثاني ضيق يحد من سلطة الإدارة في الإضافة إلى القواعد القانونية الصادرة عن المشرع، وتبعاً لذلك إختلف الفقه في بيان مدى حق الإدارة في الإضافة إلى القواعد القانونية من خلال الأنظمة التنفيذية التي تصدرها الأخيرة.

ثانياً- التوصيات:

نضع في خاتمة هذا البحث بين يدي السلطة التأسيسية المشتقة، والمشرع، والإدارة على حد سواء ما قد يعود بالنفع من وتوصيات لتعديل النصوص الدستورية والقوانين ذات العلاقة بالبحث، في ضوء أهم النتائج التي خلصنا إليها، وكما يأتي:

١- على الرغم من أن أساس سلطة إصدار الأنظمة التنفيذية يتمثل في نص البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلا أن الصياغة القانونية لهذا النص جاءت غير دقيقة بعض الشيء فالدستور لم يحدد الضوابط التي يجب على الإدارة الإلتزام بها عند إصدارها لهذا النوع من الأنظمة بالإضافة لعدم السماح لمجلس الوزراء بتفويض سلطته في هذا الصدد، لذا نقترح على السلطة التأسيسية المشتقة تعديل هذه المادة لتكون بالشكل الآتي:

(يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

ثالثاً- إصدار اللوائح التنفيذية والتعليمات والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز بنص خاص في القانون أو مجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية في إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين).

ونرى أن هذه الضوابط ضرورية خصوصاً عند إيرادها في صلب الوثيقة الدستورية، لتكون قيداً على سلطة الإدارة في مجال تنفيذ القوانين، وليذكرها -الإدارة- في كل مرة تستخدم سلطتها هذه بضرورة عدم تجاوزها لحدود هذه السلطة، فالأخيرة هي إستثناء منحت لغيرها وللفادة المتوخاة منها، لا لذاتها فهي وسيلة وليست غاية.

٢- لم يأخذ القضاء وهو يراقب مضمون اللوائح التنفيذية إلا بالمفهوم الضيق لمعنى التنفيذ، لكونه السبيل للتوفيق في موجبات ممارسة السلطة التنظيمية للإدارة في

مجال تنفيذ القوانين، ومقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات الذي تتبناه الدساتير الحديثة، فقد هجر المعنى الواسع للتنفيذ، بالنظر لما يترتب من نتائج خطيرة، والذي يقود حتماً إلى إعتداء الإدارة على إختصاص المشرّع متى ما بالغة الإدارة في الإضافة للقانون مستغلة دورها التنفيذي، فسلطة الإدارة في الإضافة مقيدة ضمن شروط محددة على الإدارة الإلتزام بها كلما أرادة الإضافة للقانون، وهذه الشروط وفق ما يراه الباحث وكما أسلفنا القول يمكن تلخيصها بثلاثة: الأولى أن تكون الإضافة لازمة لتنفيذ القانون، والأخرى يجب أن تكون مقصورة على المسائل الإجرائية من دون أن تطل المسائل الموضوعية منها، والأخيرة ألا تخالف إرادة المشرّع الصريحة أم الضمنية، أو تكون متضاربة أو متعارضة مع القانون الذي صدرت أساساً لتسهيل تنفيذه، لذا ندعو الإدارة للإلتزام بها كلما أرادة إضافة جديداً للقانون من خلال لأحتها التنفيذية. وأخيراً لابدّ لي أن أبين أنني تناولت بالبحث ما إستطعت إليه سبيلاً، وما خطر لي أثناء إعداد هذه الدراسة، فلا أدعي الكمال أو القرب منه فهو لله وحده، فهذه الدراسة ليس سوى مساهمة متواضعة أضيفها إلى أعمال أساتذتي، وزملائي الذين سبقوني في هذا المجال، وإنني لأضع بحثي هذا بين أيديهم سائلاً إياهم الرفق بي لما فيه من نقص، طمعاً في إنصافهم فيما يلقون من جهد، والفضل دائماً وأبداً لمن سبقونا في هذا المجال والله من وراء القصد.

قائمة المراجع

أولاً- الكتب القانونية:

- ١- د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، ط١، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢.
- ٢- د. توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨١.
- ٣- د. خالد الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط٢، دار الثقافة للنشر، الأردن، ١٩٩٩.
- ٤- د. حسن كيرة: الموجز في المدخل للقانون، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون ذكر سنة طبع.
- ٥- د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب سيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
- ٦- د. جورج شفيق ساري: المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الثاني- القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٧- د. رمضان أبو السعود: المدخل إلى القانون وخاصة المصري واللبناني، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٨- د. رمضان أبو السعود: الوسيط في مقدمة القانون المدني- المدخل إلى القانون- القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- ٩- د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

- ١٠- د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ط٢، ٢٠٠٣.
- ١١- د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، عين شمس، مصر، ١٩٨٢.
- ١٢- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط٢، دار الفكر العربي، دون ذكر مكان طبع، ١٩٦٦.
- ١٣- د. سمير السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ١٤- د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، ط٣، مكتبة الأجلو المصرية، مصر، ١٩٥٧.
- ١٥- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١٦- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠١.
- ١٧- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ١٨- د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٩.
- ١٩- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - علي محمد بدير - د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٢٠- د. علي خطار شنطاوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣.
- ٢١- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- ٢٢- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري - ومبدأ المشروعية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤.
- ٢٣- د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٢٤- د. محمد عز الدين الأحمد: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية - دراسة مقارنة، ج١- اللوائح العادية، ط٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٨.
- ٢٥- د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، دون ذكر سنة طبع.
- ٢٦- د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
- ٢٧- د. محمود حلمي: القرار الإداري - دراسة مقارنة، ط١، دار الإتحاد العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
- ٢٨- د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري - دراسة مقارنة، الجزء الأول معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر سنة طبع.
- ٢٩- د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
- ٣٠- د. نجيب خلف أحمد الجبوري: الإداري، ط١، مطبعة يادكار، السلیمانية، ٢٠١٤.
- ٣١- د. وحيد رأفت: مذكرات في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٣٧-١٩٣٨.

ثانياً- الأطاريح الجامعية:

- ١- أنور مصطفى الأهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي - دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٤.
- ٢- بدر محمد عادل: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في ملكة البحرين - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣- سهير علي أحمد: سلطة إصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩.
- ٤- فهمي محمود راشد: مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشرعة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٨٧.

ثالثاً- البحوث التعليقات والتعليقات القانونية:

١- البحوث القانونية:

- ١- د. شمس الدين ميرغني علي: القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع ١، س ٢٩، حزيران، ١٩٨٧.
- ٢- د. عبد الحميد متولي: مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد ٣-٤، السنة ٥، ١٩٦٠.
- ٣- د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، العدد الأول، السنة الثلاثون، ١٩٦٠.
- ٤- د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، السنة ١٤، ١٩٦٩.
- ٥- د. محمود عاطف البنا: الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد الأول - الثاني، السنة الثامنة والربعون، ١٩٧٨.

٢- التعليقات القانونية:

- ١- د. السدي صبري: سلطة عمل اللوائح، مقال منشور في مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين المصرية، القاهرة، ع ٨٤-٩، س ٢٢، ١٩٤٣.
- رابعاً- الكتب المترجمة:

- ١- جورج فيدل - ديبار لفولفين: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ج ١، ٢٠٠١.

خامساً- المجموعات القضائية:

- ١- أشرف أحمد عبد الوهاب - أمجد أنو العرموسي: موسوعة أحكام المحكمة الدستورية للنصوص المحكوم بعدم دستورتها منذ نشأتها وحتى الآن، الجزء الثاني (١٩٩٤-١٩٩٦م)، ط ١، دار العدالة، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٢- تقرير فورنييه، مارسو لونج - غي بريان - بروسبير فيل - بيارد لفو لفيه - برونو جينقوا: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ترجمة علي محمود مقلد، ط ١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.

حدود إلزام الإدارة بعدم تعديل القوانين بأنظمتها التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة
The limits of the administration's commitment not to amend laws with
its executive regulations - Comparative analytical study

* أ.د. إسماعيل صمصاع البديري * م.م. ثامر محمد العيساوي

٣- فاهم بن سلطان القاسمي - محمود درويش: موسوعة الإمارات القانونية - المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها، الإصدار الدستوري- المدني - الجزائي، مركز الوثائق والدراسات، أبو ظبي، ٢٠١٠.

٤- مجموعة من المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج٢، المكتب الفني لمجلس الدولة، الهيئة المصرية، القاهرة، ١٩٨٥.
سادساً- القرارات القضائية:

١- المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة سابقاً، قضية رقم ١٢/ إداري تمييز/ ٢٠٠٥، قرار غير منشور.

سابعاً- الدساتير والقوانين:

١- الدساتير:

- ١- من دستور ملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢.
- ٢- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- القوانين:

- ١- قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦.
- ثامناً- المراجع الأجنبية:

- 1- Hamon (L): Les domaines de la loi et du reglement la recherché dune frontiere, Paris, 1960, P. 254.
- 2- HERZOG: La loi et lereglement d'administraation, publique R.D.P, Pares, 1983.
- 3- R. Chapus: Droit administratif, Montchrestien, paris, 1992.

الهوامش :

- ١) هذا إجماع أغلب المشرعين، ولكن نجد أن المشرع السوداني قد شذ عن هذا الإجماع بوضع تعريف عام لكل القرارات الإدارية حيث نصت المادة (٢) من قانون القضاء الدستوري والإداري لسنة ١٩٩٦ على أن: (القرار الإداري ويقصد به القرار الذي تصدره جهة إدارية بوصفها سلطة عامة، بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب أي شخص أو أشخاص ويشمل رفض السلطة الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كانت ملزمة - قانوناً بإتخاذها، وهذا بحسب وجهة نظرنا إجماع غريب ونادر لأن ليس من مهمة المشرع وضع تعريفات وإنما وضع القواعد والشروط العامة ويترك للفقه والقضاء ووضع التعريفات حتى لا يحجم النصوص ويحددها.
- ٢) مجلس الدولة الفرنسي، قضية رقم (٧٨)، مبادئ عامة للقانون، قسم ٢٦ حزيران / ١٩٥٩، تقرير فورنييه، مارسو لونغ - غي بريان - بروسير فيل - بيارد لفو لفيه - برونو جيستوا: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ترجمة علي محمود مقلد، ط١، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٥٤٦.
- ٣) المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة، طعن رقم ٨٧ لسنة الخامسة القضائية، الصادر عن الدائرة الدستورية، التاريخ ٢٩/ آذار - ١٩٨٤، فاهم بن سلطان القاسمي - محمود درويش: موسوعة الإمارات القانونية - المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها، الإصدار الدستوري- المدني - الجزائي، مركز الوثائق والدراسات، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص ١٤٧.

٤) المحكمة الإدارية العليا، الهيئة العامة سابقاً، قضية رقم ١٢/ إداري تمييز/ ٢٠٠٥، قرار غير منشور، وأيضاً معنى مقارب ما ذهب إليه القضاء الإداري في مصر بأن: (فاللوائح الإدارية التنفيذية لها القدرة على وضع التفاصيل اللازمة لوضع المبادئ العامة للقانون موضع التنفيذ دون أن يكون لها تعطيل أو إعاقه تنفيذ أو تعديل القانون الصادرة بصدده...)، المحكمة الإدارية العليا طعن

حدود إلزام الإدارة بعدم تعديل القوانين بأنظمتها التنفيذية - دراسة تحليلية مقارنة
The limits of the administration's commitment not to amend laws with its executive regulations - Comparative analytical study
 * أ.د. إسماعيل صعصاع البديري * م.م. ثامر محمد العيساوي

رقم ٥٢١، لسنة ١٩١١ق عليا، جلسة ١٩٧٨/٣/٢، مجموعة من المبادئ القانونية التي أقرها المحكمة الإدارية العليا في خمس عشرة عاماً (١٩٦٥-١٩٨٠)، ج٢، المكتب الفني لمجلس الدولة، الهيئة المصرية، القاهرة، ١٩٨٥، ص٢٤٥.
 ٥٥ جورج فيدل - ديبار لفولفين: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط١، ج١، ٢٠٠١، ص٣٢.

٦) R. Chapus: Droit administratif, Montchrestien, paris, 1992, p. 647.

٥٧ وبأخذ أغلب فقه القانون الإداري المصري و اللبناني والأردني هذا التعريف للأظمة التنفيذية د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري - اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، ط٢، ٢٠٠٣، ص٧٩؛ وأيضاً د. خالد الزعبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط٢، دار الثقافة للنشر، الأردن، ١٩٩٩، ص١٢٣؛ وأيضاً د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، ط٣، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، ١٩٥٧، ص٣٠٥؛ وأيضاً د. سليمان محمد طماوي: الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، عين شمس، مصر، ١٩٨٢، ص٥٣٩؛ وأيضاً د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط١، المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٨٧؛ وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠٠١، ص٣٢.

٥٨ د. نجيب خلف أحمد الجبوري: الإداري، ط١، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٤، ص٢٧٧. وأيضاً معنى مقارب لذلك ما ذهب إليه فقه القانون الإداري في الإمارات، د. شمس الدين ميرغني علي: القرارات الإدارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، ع١، س ٢٩، حزيران، ١٩٨٧، ص٩.

٥٩ د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، ط١، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢، ص٣٨.

٦٠ سهير علي أحمد: سلطة إصدار اللوائح (القرارات التنظيمية) في الجمهورية اليمنية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٩، ص١٤٤.

٦١ بدر محمد عادل: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣٠٤.

٦٢ د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب سيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص١١٨-١١٩.

٦٣ د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢١.

٦٤ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الأسس العامة للقرارات الإدارية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص٣١.

٦٥ يعرف النظام العام بحسب الرأي الراجح في الفقه بأنه (المصالح المعترف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع)، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي - علي محمد بدير - د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢١٦. وعناصر النظام العام هي (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة) د. علي خضار شطاوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، ٢٠٠٣، ص١٦٨ وما بعدها. وقد أضيفت الآداب والأخلاق العامة كعنصر رابع من عناصر النظام العام في الحكم الشهير لمجلس الدولة الفرنسي (قضية لوتسيا)، قضية رقم (٧٩)، الضبط البلدي، سينما، قسم ١٨/ كانون أول، ١٩٥٩، مجموعة ٦٩٣، تقرير ميراس: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٥٣ - ص٥٦٢.

٦٦ سهير علي أحمد: مرجع سابق، ص١٤٧.

٦٧ د. محمد عز الدين الأحمد: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية - دراسة مقارنة، ج١- اللوائح العادية، ط٢، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٩٨، ص١٨٧.

٦٨ د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري - ومبدأ المشروعية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص٨١ وما بعدها.

٦٩ المحكمة الدستورية، طعن رقم (٤٣ لسنة ١٥ قضائية)، حيث ذهبت المحكمة إلى (... إن السلطة اللادنيحة الممنوحة لإدارة تدور وجوداً وعمداً مع الأسباب والحالات الضرورية المتعلقة بسلامة الدولة، والتي تنتهي بزوال أسبابها)، أشرف أحمد عبد الوهاب - أحمد أنو العرموسي: موسوعة أحكام المحكمة الدستورية للنصوص المحكوم بعدم دستورتها منذ نشأتها وحتى الآن، الجزء الثاني (١٩٩٤-١٩٩٦م)، ط١، دار العدالة، القاهرة، ٢٠١٠، ص٤١٧.

٧٠ د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٧٧-٤٧٨.

(٢١) رمضان أبو السعود: المدخل إلى القانون وبخاصة المصري واللبناني، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص٣٢٢. هذا ويختلف التعديل عن التغيير فالأول يهدف لتعديل بعض النصوص، دون أن يمس ذلك الفكرة الأساسية التي جاء بها القانون،

أما التغيير فهو يكون بتغيير غالبية النصوص والقواعد القانونية، مما يؤثر ذلك في الفكرة الأساسية التي جاء بها القانون د. توفيق حسن فرج: المدخل للعلوم القانونية، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٨٣.

٢٢) إن الإدارة لا تستطيع أن تمارس وظيفتها لخدمة أهداف النظام الاجتماعي إلا طبقاً للقواعد القانونية وتحت مظلة مبدأ المشروعية الذي يقتضي الالتزام بمحدد القانون والذي لا تستطيع الدولة الخروج عنه إلا في الأحوال الاستثنائية التي تعدل قواعد توزيع الاختصاص لصالح السلطة التنفيذية. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد الأول، السنة الثلاثون، ١٩٦٠، ص ٤٠٢.

٢٣) أستعيرت عبارتي (الأنظمة التنفيذية المعدلة بالحذف، الأنظمة التنفيذية المعدلة بالإضافة) من فقه القانون الدستوري وتحديدًا في مجال أنواع العرف الدستوري، ونرجو من الله التوفيق في توظيف هذا النوع من الاستخدام، ولزيت من التفاصيل حول أنواع العرف الدستوري المعدل، يراجع د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٤.

٢٤) د. سامي جمال الدين: القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٠٠-١٠٥.

(٢٥) د. جورج شفيق ساري: المبادئ العامة للقانون الإداري. الكتاب الثاني- القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨١٦.

٢٦) د. عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

٢٧) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مطبعة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٧٩، ص ٥٠. ويرى بأن الأنظمة التنفيذية ليس لها قوة القانون فهي تلتزم ليس بالقانون الذي تصدر تنفيذاً له فحسب، بل بكافة القوانين الأخرى والأنظمة التي لها قوة القانون - الأنظمة القويضية وأنظمة الضرورة - بل وحتى المبادئ العامة للقانون والالتزامات للوطن بالإلغاء.

٢٨) د. حسن كيرة: الموجز في المدخل للقانون، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون ذكر سنة طبع، ص ١٢٨.

٢٩) د. وحيد رأفت: مذكرات في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٣٧-١٩٣٨، ص ٣٨٩.

٣٠) د. عبد الحميد متولي: مبدأ المشروعية ومشكلة المبادئ العليا غير المدونة في الدستور، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد ٣-٤، السنة ٥، ١٩٦٠، ص ٥.

٣١) الفقرة (٥) من المادة (٦٠) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

٣٢) Hamon (L): Les domaines de la loi et du reglement la recherché dune frontiere, Paris, 1960, P. 254.

٣٣) د. السدي صبري: سلطة عمل اللوائح، مقال منشور في مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين المصرية، القاهرة، ع ٨-٩، ص ٢٢، ١٩٤٣، ص ٨١٢-٨١٤. ويرى إن السلطة التنفيذية وإن كانت تملك إصدار اللوائح التنفيذية للقانون فإنها لا تملك إن تلغي نص من نصوصه كون ذلك يمثل خروجاً على إرادة المشرع ويتعارض مع طبيعة الوظيفة اللائحية للإدارة.

٣٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ٤٥٩، وأيضاً د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٢٨٧؛ وأيضاً د. محمود حلمي: القرار الإداري - دراسة مقارنة، ط ١، دار الاتحاد العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٥٢.

٣٥) د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدرها كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، السنة ١٤، ١٩٦٩، ص ١٢.

٣٦) د. السيد صبري: سلطة عمل اللوائح، مرجع سابق، ص ٨١٢.

٣٧) فالأنظمة التنفيذية متى ما فقدت قدرتها على تقرير قواعد قانونية جديدة عن القانون، فقدت صفتها الأصلية كأنظمة مكملية للقانون لتصبح مفسرة لأحكامه تكشف عن غوامض القانون فلا تخرج عن أحكام القانون أو تعدله أو تستحدث أحكاماً لم تتناولها، وتعتبر تبعاً لتلك الوظيفة التي تقوم بها الإدارة من تنفيذ القانون إلى وضعية تفسير القانون، د. بدرية جاسر الصالح: اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي - دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، مرجع سابق، ص ٣١٠-٣١١.

٣٨) د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٥٧-٢٥٨.

٣٩) ويعترف الدكتور محسن خليل ضمناً بجواز الإضافة ويعتبرها عملاً داخلياً في اختصاص الأنظمة التنفيذية ويستخلص هذا من رأيه في التفرقة بين الأنظمة التنفيذية والأنظمة المفسرة والتي أقامها على أساس إن الأولى تحوي قواعد جديدة، بخلاف الأنظمة

- المفسرة التي تعد جزءاً من القانون الذي تفسره، فلا تأتي بجديد يضاف للقانون، وتقلب الأنظمة التفسيرية إلى أنظمة تنفيذية إذا ما تعدت حدود التفسير وجاءت بقواعد جديدة، د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٨٤٦.
- ١٤٠ د. محمود محمد حافظ: القرار الإداري - دراسة مقارنة، الجزء الأول معيار تمييز القرار الإداري وأنواع القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر سنة طبع، ص ٢٥٦.
- ١٤١ أنور مصطفى الأهواني: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٤، ص ٢٨٤.
- (١٤٢) د. محمد عز الدين الأحمد: مرجع سابق، ص ٣٢٣.
- ١٤٣ د. حنان محمد القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ١١٩.
- ١٤٤ د. رمضان أبو السعود: الوسيط في مقدمة القانون المدني - المدخل إلى القانون - القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٢٢.
- ١٤٥ د. محمود حلمي: القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٣.
- ١٤٦ د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط٢، دار الفكر العربي، دون ذكر مكان طبع، ١٩٦٦، ص ٤٧٨ وما بعدها.
- ١٤٧ فهمي محمود راشد: مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشرعة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٦١.
- ١٤٨ د. محمود عاطف البنا: الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد الأول - الثاني، السنة الثامنة والاربعون، ١٩٧٨، ص ١٥٧-١٥٨.
- ١٤٩ د. سامي جمال الدين: اللوائح التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٢٨١.
- ٥٠() HERZOG: La loi et lereglement d'administraation, publique R.D.P, Pares, 1983, p.646.
- ٥١ د. سمير السيد تناغو: النظرية العامة للقانون، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٣٣٥-٣٣٦.
- ٥٢ د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، بيروت، دون ذكر سنة طبع، ص ٦٧٨ وما بعدها.
- ٥٣ د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ٤٦٢.
- ٥٤ فهمي محمود راشد: مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشرعة - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦٢.