مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: السلطة اللائحية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (نطاقها وطبيعتها)
اسم الكاتب: عيسى سيف التميمي، سام دله
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8715
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 01:08 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 21، العدد 4
جمادي الثاني 1446هـ / ديسمبر 2024م

المجلد 21، العدد 4
جمادي الثاني 1446هـ / ديسمبر 2024م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

سبتمبر 2024م **مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية** المجلد 21 العدد 4
https//:doi.org/10.36394/jls.v21.i4.16

السلطة اللائحية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (نطاقها وطبيعتها)

عيسى سـيف التميمي[1]

سام دله[2]

تاريخ الاستلام: 01-08-2023 **تاريخ القبول: 12-02-2024**

ملخص البحث:

تركـز هـذه الدراسـة علـى العمـل التشـريعي فـي دولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة علـى المسـتوى الاتحـادي، وتقتصـر الدراسـة علـى التشـريع الفرعـي الـذي تصـده السـلطة التنفيذيـة، والـذي يتمثـل فـي القـرارات الإداريـة اللائحيـة الاتحاديـة بأشـكالها وأسـمائها المتنوعـة فـي الإمـارات؛ إذ يتـم اللجـوء إلـى هـذا النـوع مـن التشـريعات بكثـرة فـي تنظيـم العلاقـات القانونيـة فـي الـدول، وذلـك بفـرض قواعـد قانونيـة عامـة ومجـردة وملزمـة؛ نتيجـة لتحـول الـدول الحديثـة مـن حارسـة إلـى متدخلـة

ونظـرًا لحداثـة دولـة الإمـارات التـي اتخـذت الاتحـاد المركزي/الفدرالـي شـكلاً لهـا ولطبيعـة نظامهـا الدسـتوري والسياسـي الخـاص، وأسـلوب تكويـن سـلطاتها غيـر المألـوف، فقـد أثـرت هـذه العوامـل جميعًـا علـى آليـة التشـريع اللائحـي فيهـا مـن جوانـب عديـدة. لـذا، رأينـا أنـه مـن الأهميـة بمـكان تقديـم دراسـة تهتـم بآليـات العمـل التشـريعي اللائحـي فـي دولـة الإمـارات، وهـو مـا نعتبـره أحـد الأسـباب الرئيسـة التـي تسـهم فـي اسـتمرار نجـاح واسـتقرار التنظيـم القانونـي فـي الدولـة

لـذا، سـعينا لتوضيـح كل مـا يتعلـق بآليـات وضـع اللوائـح علـى المسـتوى الاتحـادي فـي الإمـارات، بمـا فـي ذلـك تحديـد السـلطة اللائحيـة فيهـا، وأنـواع اللوائـح التـي تبنتهـا، واختصـاص ودور السـلطات الاتحاديـة المضطلعـة ، بالإضافـة إلـى الطبيعـة القانونيـة والفقهيـة لـكل نـوع مـن أنـواع هـذه اللوائـح

الكلمات الدالة: تشريع، فرعي، لائحي.

(1) كلية القانون – جامعة الشارقة (الشارقة – الإمارات العربية المتحدة)
eisasaif@gmail.com

(2) كلية القانون – جامعة الشارقة (الشارقة – الإمارات العربية المتحدة)

المقدمة

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، والصلاة والسلام على رسول الله محمد الصادق الأمين، المبعوث رحمة للعالمين، اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علمتنا إنك أنت السميع العليم.

تعد دولة الإمارات العربية المتحدة فريدة في نظامها ومؤسساتها الدستورية. وهي تمضي في عامها الثاني والخمسين على تأسيسها تُعتبر اليوم من الدول الرائدة في شتى المجالات، وذلك بفضل الله عز وجل وقيادتها الحكيمة وشعبها المخلص والمقيمين فيها الكرام. إذ تتفرد دولة الإمارات بتكوينها الخاص للسلطات الاتحادية التي تتألف من خمس هيئات: المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس الوزراء الاتحادي، المجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي. (م 45، دستور دولة الإمارات، 1971)، إذ تعتبر التشريعات اللائحية أداة حاسمة تمكن الدولة من ممارسة سلطتها. مع تحول الدول الحديثة من دور الحارس إلى دور المتداخل، وأصبحت السلطة التنفيذية تتدخل عبر التشريع اللائحي لتتمكن من ممارسة مهامها بمرونة وكفاءة. وقد حرصت دولة الإمارات على تنظيم وضع التشريع اللائحي الذي يعد اختصاصًا استثنائيًا ممنوحًا للسلطة التنفيذية، من خلال إجراءات، وأسس ومعايير واضحة. وهناك أكثر من سلطة في دولة الإمارات تعنى بالتشريع اللائحي -المجلس الأعلى للاتحاد، إلى جانب كل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء-، ولكل سلطة من هذه السلطات دور محدد في التشريع اللائحي. وقد اتبع الدستور الإماراتي بعض الأساليب والطرق الخاصة في كيفية إصدار بعض أنواع التشريع اللائحي وتحديد طبيعتها، وهذا يختلف عما هو متعارف عليه دستوريًا وإداريًا. في هذه الدراسة، سنجمع كل ما يتعلق بالأدوات التشريعية اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، من حيث أنواعها، وطبيعتها القانونية والفقهية، وكذلك موضوعها، اختصاص السلطات الاتحادية بها، ودور كل منها

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في إجراء تحليل شامل للتشريع اللائحي (الفرعي) في دولة الإمارات العربية المتحدة؛ إذ اعتمدت الدولة نظامًا دستوريًا وسياسيًا فريدًا، مع تقسيم غير تقليدي لسلطاتها التنفيذية والتشريعية، بما يتناسب مع ظروفها وطبيعة نشأتها. بما ينعكس هذا التنظيم على آلية وطبيعة العمل التشريعي، وقد أسهم هذا التأثير إيجابًا في استمرارية واستقرار دولة الإمارات العربية المتحدة حيث يهدف البحث إلى التالي:

1. توضيح أنواع التشريع اللائحي من حيث طبيعته وأهميته، والتركيز على الأدوات التشريعية اللائحية المستخدمة في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

2. بيـان أهم السـلطات والهيئـات التـي تؤثـر فـي التشـريع اللائحـي، وتحديـد اختصاصـات كل منهـا فـي وضـع التشـريع، وبيـان كيفيـة التعـاون والتنسـيق فيمـا بينهـا لتحقيـق التكامـل التشـريعي.

3. رصـد وتحليـل النظـام السياسـي والدسـتوري والإداري المعتمـد فـي دولـة الإمـارات، مـع التركيـز علـى كشـف مـا تبنتـه الدولـة فـي هـذا السـياق.

4. تحديـد سـلبيات العمـل التشـريعي اللائحـي والسـبل الممكنـة لتجاوزهـا. وفـي الختـام، يتعمـق البحـث فـي دراسـة أفضـل الممارسـات التـي اعتمدتهـا دولـة الإمـارات فـي هـذا السـياق.

إشكالية الدراسة:

الإشكالية التي تتعلق بالبحث تتمثل في النقاط التالية:

1. **الخصوصيـة:** النظـام السياسـي والدسـتوري لدولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة يمتـاز بالخصوصيـة عـن باقـي الأنظمـة السياسـية والدسـتورية المتعـارف عليهـا، ممـا يطـرح تسـاؤلات حـول مـدى تأثيـر هـذه الخصوصيـة علـى آليـات العمـل التشـريعي اللائحـي فيهـا.

2. **الفصـل بيـن السـلطات:** الدسـتور الاتحـادي لدولـة الإمـارات لـم يتبـن مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات بالشـكل المتعـارف عليـه دسـتورياً، وهـذا ممـا يؤثـر علـى طبيعـة العمـل التشـريعي فـي الدولـة.

3. **أدوات التشـريع:** تختلـف مسـميات وطبيعـة بعـض أدوات التشـريع فـي الإمـارات وإجـراءات إصدارهـا عمـا هـو متخـذ فـي معظـم الـدول، ممـا يضيـف طابعًـا خاصًـا للعمـل التشـريعي فـي الدولـة.

4. **التحديـات:** نظـرًا للخصائـص الفريـدة للنظـام السياسـي والدسـتوري فـي الإمـارات، فـإن دراسـة هـذا الموضـوع قـد تكـون معقـدة وتتطلـب فهمًـا عميقًـا للسـياق السياسـي والدسـتوري فـي الدولـة.

وعليـه فـإن هـذه الاشـكالية تتطلـب منـا القيـام بتحليـل معمـق للنظـام السياسـي والدسـتوري فـي الإمـارات العربيـة المتحـدة وكيفيـة تأثيـره علـى العمـل التشـريعي فـي الدولـة

منهجية الدراسة:

تم الاعتماد في هذه الدراسة بشكل أساسي على المنهج الوصفي والاستنباطي. من خلال المنهج الوصفي، تمكنا من توضيح أنواع التشريع اللائحي المتعارف عليها، وخصائصها، والجهات المختصة بها، وإجراءات إصدارها. بينما ساعدنا المنهج الاستنباطي في تحديد أنواع وطبيعة الأدوات اللائحية المستخدمة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وتحديد الجهات المختصة بإصدارها والإجراءات اللازمة لذلك

كما تم الاستناد على المنهج المقارن في بعض المواضع؛ إذ تمت المقارنة بين ما تبنته دولة الإمارات وما هو معمول به في الدول الأخرى. هذا يشمل أيضا ما ذهب إليه الفقه والقضاء الدستوري والإداري التقليدي في شأن التشريعات اللائحية

بالتالي، فإن هذه الدراسة تقدم نظرة شاملة ومتعمقة على الأدوات التشريعية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مع التركيز على كيفية تأثير هذه الأدوات على وضع التشريع اللائحي في دولة الإمارات العربية المتحدة وفقًا للخطة الآتية:

المبحث الأول: تنظيم السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الأول: ماهية السلطة اللائحية ونشأتها

المطلب الثاني: تحديد السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة

المبحث الثاني: أنواع اللوائح وطبيعتها في دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الأول: لوائح الظروف العادية دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الثاني: لوائح الظروف الاستثنائية دولة الإمارات العربية المتحدة

المبحث الأول: تنظيم السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إن التطور الكبير في حياة الدولة بوجه عام أدى تسارع وتيرة نشاطاتها شؤونها في كافة المناحي وعلى كافة الصُعد السياسية و الثقافية والاقتصادية والاجتماعية مما أدى إلى أهمية تدخل السلطة اللائحية لاستكمال وتطوير البناء التشريعي والقانوني للدولة، مما استدعى معه المزيد من إصدار التشريعات لمواجهة أشكال هذا التدخل، الأمر الذي أوجد عوائق أمام السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصيل في إنشاء القواعد القانونية العامة والمجردة لتنظيم الموضوعات اللازمة لاستمرار النظام في الدولة؛ لذلك أملت الضرورة الاعتراف للسلطة التنفيذية بسلطة لائحية تمكنها من التدخل في الوظيفة التشريعية من خلال اصدارها للتشريع اللائحي بمختلف أنواعه

إن تحديد الهيئات التي تتمتع بالسلطة اللائحية في كل دولة يختلف باختلاف نظام الحكم فيها، ووفقا لطبيعته السياسية ما إذا كان ديمقراطياً أم مطلقاً، أنه يراعي مبدأ الفصل بين السلطات أم يأخذ بمبدأ وحدة السلطة، وبصورة عامة فإن مسألة تحديد السلطة المختصة بالتشريع لا توجد بشأنه قاعدة ثابته تطبق في جميع أنظمة الحكم لدول العالم، بل هو أمر يحدد وفق النظام الدستوري الذي تتبناه كل دولة على حدة، والأصل العام هو أن التشريع يصدر عن سلطة الدولة ويعبر عن إرادتها من أي من الهيئات المختصة دستورياً بذلك. كما أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي انفراد كل سلطة بوظيفتها كأصل، وعند إعماله تطبيقه على السلطتين التشريعية والتنفيذية فإنه فمن شأنه أن يحد من سلطة الأخيرة في ممارسة اختصاصات ذات طبيعة تشريعية، ولكن طرأت على هذا المبدأ تطورات غيرت من مفهومه الأصلي، وأصبح يسمح بتعاون السلطات في أداء أعمالها واختصاصاتها التي يحددها النظام القانوني في الدولة، وبناءً على هذا التغير في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل خاص، فقد أعطيت السلطة التنفيذية اختصاص إصدار تشريعات يطلق عليها اللوائح. (البرديني، 2020، ص18،19)

المطلب الأول: ماهية السطلة اللائحية ونشأتها

لقد ظهرت في مطلع الستينيات من القرن الماضي بوادر ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة وضعف اتصال البرلمان مع القاعدة الشعبية، مما أدى إلى أزمة حقيقية للبرلمانات العالمية، وهذا الأمر أسهم تدريجياً في الابتعاد عن الديمقراطية النيابية والاتجاه لتبني الديمقراطية المباشرة، وعزز من الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في مجال وضع التشريع اللائحي المخولة به بمقتضي أحكام الدستور، من أجل الاستجابة المباشرة لمتطلبات القاعدة الشعبية وتنفيذ الخطة السياسية للدولة (البرديني، ص17)

الفرع الأول: مفهوم السلطة اللائحية وخصائصها

إن المفهوم العام للسلطة اللائحية يقصد به سلطة الحكومة -أي السلطة التنفيذية- في إصدار القواعد التشريعية طبقاً للاختصاص الذي يخوله لها الدستور(فرج، 1998، ص96)، على الرغم من أن الأصل هو اقتصار اختصاص السلطة التنفيذية في تنفيذ القانون دون أن تشّرع أو تضع القواعد التشريعية، إلا أنه استثناءً من ذلك أعطيت السلطة التنفيذية في حالات محددة سلطة التشريع، ويطلق بعض الفقهاء على هذا النوع من القواعد التشريعية اصطلاح "التشريعات الفرعية" أو "التشريعات اللائحية" أو "التشريعات الحكومية" لتمييزها عن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية بصورة قوانين، كما أن هذا الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية في التشريع لا يجعلها تحل محل السلطة التشريعية، ولكنها تختص اختصاصا أصيلاً بممارسة التشريع حتى مع وجود السلطة التشريعية في حدود الصلاحيات المخولة لها دستورياً (كيرة، 2014، ص239)

تعددت التعريفات الفقهية للسلطة اللائحية حيث عُرّفت بأنها "التعبير الإداري الصادر من السلطة التنفيذية عن إرادتها في صورة قواعد عامة مكتوبة" (البردينى، ص21)، عُرفت بأنها "السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعموم والتجريد وعدم الشخصية"، وعرفت أيضا بأنها "تشريع صادر من السلطة التنفيذية بأن تضع يخول هذه السلطة أن تضع قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الأفراد" (جمال الدين، 2003، ص49) ، وباستخلاص التعريفات السابقة يمكن القول بأن السلطة اللائحية هي فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددين بذواتهم، ووظيفتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة

ونستنتج من التعريفات الفقهية للسلطة اللائحية عددًا من الخصائص التي يجب أن تتوافر في العمل القانوني الصادر عن السلطة التنفيذية حتى يمكن تكيفه بأنه تشريع لائحي، وتتمثل هذه الخصائص في الآتي:

1. أن تكون السلطة المُصدرة للتشريع اللائحي سلطة إدارية تتصرف كسلطة عامة بالمعنى العضوي والموضوعي (عبد الوهاب، 2009، ص32، 33).
2. أن تصدر السلطة التنفيذية التشريع اللائحي بإرادتها المنفردة دون تدخل من جانب الأفراد، ولا تنفيذاً لإرادة سلطة أخرى كتطبيق ما أمر به القانون دون أن يترك هذا القانون للإدارة أي سلطة تقديرية (البردينى، ص 26، 27).
3. أن يتضمن التشريع اللائحي قواعد قانونية تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية (الدبردينى، ص 27، 28).
4. أن تعبر السلطة التنفيذية من خلال التشريع اللائحي عن إرادتها في إحداث أثر قانوني سواء كان عن طرق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاءه (أمين، 1997، ص 524).

وعليه فإن توافرت الخصائص المذكورة في السلطة اللائحية ، فإن السلطة اللائحية يعد اختصاصًا للسلطة التنفيذية تمارسه من خلال وضع التشريع اللائحي الذي يعتبر أحد مصادر البناء التشريعي و القانوني للدولة

الفرع الثاني: نشأة السلطة اللائحية

أن المبدأ السياسي الرئيس الذي ارتبطت به نشأة السلطة اللائحية هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بوجود ثلاث وظائف للدولة تتمثل في الوظيفة التشريعية والتنفيذية

والقضائيـة، تختـص بممارسـتها هيئـات مسـتقلة تتولـى كل منهـا إحـدى هـذه الوظائـف منفـرده، وذلـك بهـدف حمايـة حقـوق الأفـراد والحريـات العامـة، الأمـر الـذي يـؤدي لضمـان حسـن اسـتعمال السـلطة ومراقبـة كل سـلطة لوظيفـة السـلطة الأخـرى والحـد مـن التجـاوزات التـي قـد تسـتعملها إحـدى السـلطات خـارج حـدود وظيفتهـا (الطمـاوي، 1979، ص 469) ، وعليـه يعـد مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات أحـد أهـم ضمانـات الحريـة فـي الدولـة الديمقراطيـة مقارنـة بمبـدأ تركيـز السـلطة الـذي يقضـي بتركيـز جميـع السـلطات فـي يـد هيئـة واحـدة أو فـرد واحـد (الحاكـم) (العضايلـة، 2007، ص 63)

وتجـدر الإشـارة إلـى أن مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات دعـا إليـه فلاسـفة الإغريـق "أفلاطـون" و"أرسـطو"، كمـا لفـت الأنظـار إليـه مـن الفلاسـفة المعاصريـن الفيلسـوف الإنكليـزي" جـون لـوك " فـي كتابـه "الحكومـة المدنيـة" (الغفلـي، 2009، ص 14، 17)، وجـاء بعـد ذلـك الفقيـه الفرنسـي "مونتيسـكو" الـذي تأثـر بالنظـام الإنكليـزي الـذي كان سـائداً فـي ذلـك الوقـت وأسـس نظرياتـه فـي ظـل آراء مـن سـبقوه مـن الفقهـاء والفلاسـفة فـي تحليـل مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات، وعـرض أفـكاره حـول هـذا المبـدأ بصيغـة جديـدة -أكثـر وضوحـا ودقـة- فـي كتابـه الشـهير "روح القوانيـن" عـام 1748، الـذي أكـد فيـه علـى وجـود ثلاث سـلطات أو وظائـف للدولـة تتمثـل فـي (خليـل، 1987، ص 10):

- **السلطة التشريعية:** وظيفتها وضع القوانين ومراقبتها
- **السلطة التنفيذية:** مهمتها تنفيذ القوانين.
- **السلطة القضائية:** وظيفتها حل المنازعات وإقامة العدل بين الناس.

وأكد مونتيسكو على ضرورة الفصل بين هذه السلطات لاعتبارات معينة:-

الاعتبـار الأول: أن القواعـد الدسـتورية والقانونيـة لا قيمـه لهـا إن لـم تمـارس مـن خلال سـلطات مسـتقلة تحـرص كل منهـا علـى أداء وظيفتهـا لتحقيـق الصالـح العـام، فتجميـع السـلطات بيـد واحـدة قـد يـؤدي إلـى الاسـتبداد وتغليـب المصالـح الشـخصية، فواقـع النفـس البشـرية بطبيعتهـا تميـل إلـى الاسـتبداد إذا اسـتأثرت بالسـلطات

الاعتبـار الثانـي: يكمـن فـي أن الفصـل بيـن السـلطات يعـد الوسـيلة الوحيـدة التـي تضمـن احتـرام القواعـد الدسـتورية والقانونيـة وتكفـل سلامـة تطبيقهـا، الأمـر الـذي يـؤدي وجـوده إلـى احتـرام الحقـوق والحريـات العامـة (ليلـة، 1969، ص 857).

وعلـى الرغـم مـن إقـرار مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات كمبـدأ سياسـي أصيـل، اهتـم بـه الفقـه السياسـي والدسـتوري وتبنتـه بعـض الـدول فـي دسـاتيرها، إلا إنهـا اختلفـت فـي تفسـيره وتطبيقـه،

فالبعض ذهب في تفسيره إلى أنه فصل مطلق بين السلطات، والبعض الآخر ذهب إلى أنه فصل نسبي مرن بين السلطات، وواقعيا قد سادت فكرة الفصل النسبي المرن نتيجة لتطور الحياة العامة والضرورات العملية وطول الإجراءات التشريعية الأمر الذي دعا لإيجاد طرق أخرى أكثر مرونة وسرعة لمواجهة المستجدات والمتطلبات والمتغيرات في الدولة، وأدى إلى تحول الدولة من حارسة إلى متدخلة، وتقرر تبعاً لذلك حق السلطة التنفيذية في التشريع في مجالات معينة، وهذا ما أسهم بشكل كبير وواضح في ظهور ونشأة السلطة اللائحية (خليل، 1987، ص 554)، ويجدر بنا هنا بيان الاتجاهات التي اتخذتها دساتير بعض الدول بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات وتقرير السلطة اللائحية فيها على النحو الآتي:

- **الدستور الفرنسي**

اعتنق رجال الثورة الفرنسية مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وأكدوا عليه في إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789م ، وظلت فكرة الفصل المطلق سائدة في فرنسا حتى تبنها دستور الثورة الفرنسية عام 1971 م ، وجعل البرلمان السلطة الوحيدة صاحبة الاختصاص بوضع القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، كما كُلف بأن يصدر بنفسه اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين التي يضعها، وكان يطلق على هذه اللوائح مصطلح "التعليمات التشريعية"، ولم يخول للسلطة التنفيذية الحق لممارسة السلطة اللائحية، إلا أن المبدأ السائد يختلف عن الواقع، حيث سمح الدستور نفسه للملك بإصدار لوائح تنفيذية بناءً على طلب من البرلمان أو من تلقاء نفسه، واستمر الدستور الفرنسي على هذا المسلك حتى بدأ رجال الثورة الفرنسية بالتخلي عن فكرة الفصل المطلق، وبصدور دستور سنة 1799 م تبنت فرنسا فكرة الفصل النسبي المرن حيث نصت المادة (44) من هذا الدستور على أن "تقترح الحكومة القوانين وتضع اللوائح اللازمة لضمان تنفيذها"، وبذلك تم الاعتراف للسلطة التنفيذية لأول مرة بحق ممارسة السلطة اللائحية، وأصبح التشريع اللائحي الصادر عن السلطة التنفيذية مصدر جديد للتشريع في الدولة، وكانت البداية مقتصرة على الاعتراف للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح اللازمة تنفيذ القوانين فقط إلا أن الأمر لم يقف عند هذا الحد حيث ازدادت مجالات التشريع اللائحي حتى جاء دستور 1958م وفتح المجال للسلطة التنفيذية للتشريع في موضوعات عديدة (البردیني، ص 36 - 38)

- **جمهورية مصر العربية**

تبنت مصر مبدأ الفصل بين السلطات في بعض دساتيرها أثناء حقبة ما قبل العصر الجمهوري، وكانت السلطة بيد الخديوي أو السلطان مع مجلس الوزراء، ولم يكن لمجلس الشورى إلا دور استشاري فقط في غالب الأمور، وكانت السلطة القائمة في البلاد تباشر

بموجب القوانين أو الأوامر العالية دون تفرقة بين طبيعة كل منها إن كانت قانون أم لائحة، وبدأت السلطة اللائحية في مصر تظهر وتتحدد في الدستور المصري لسنة 1923 الذي تأثر بالمعمول به في فرنسا، الذي أعطى للسلطة التنفيذية حق إصدار أنواع متعددة من اللوائح، ووضع معيار للتمييز بين القانون واللائحة (البرديني، ص 39)

- **دولة الإمارات العربية المتحدة**

وجدت السلطة اللائحية في الإمارات منذ نشأتها بموجب دستورها المؤقت الصادر في الثاني من ديسمبر عام 1971، الذي تأثر بالنظامين الفرنسي والمصري وأعطى للسلطة التنفيذية حق إصدار التشريعات اللائحية بشكل يتماشى مع ما تبناه مؤسسو الاتحاد من أفكار ومبادئ في النظام السياسي والدستوري لدولة الإمارات (حسبو، ص 15، 16)، حيث منح مجلس الوزراء حق إصدار اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة (م 60 /5، دستور دولة الإمارات)، بالإضافة إلى نوعين من المراسيم يمكن موائمتهما بلوائح الضرورة واللوائح التفويضية (م 113، 115، دستور دولة الإمارات)

المطلب الثاني: تحديد السلطة اللائحة في دولة الإمارات

لقد كان للظروف والعوامل التاريخية والسياسية التي أدت إلى قيام دولة الإمارات، وكذلك البيئة الاقتصادية والاجتماعية فيها، كان لها جميعاً دوراً في بناء النظام الدستوري والسياسي لها، ويظهر تأثيرها واضحاً في سمات وخصائص ومميزات دستورها الاتحادي، والشكل الاتحادي الذي اتخذته، وطبيعة نظام الحكم فيها، وما يترتب على ذلك من تحديد السلطات العامة وكيفية توزيع الاختصاصات فيها، التي تعد من الأمور الضرورية والهامة التي تحقق استقرار ودوام الدولة الاتحادية؛ لذا ارتأينا بحث نظام الحكم في دولة الإمارات، لفهم تكوين السطلة التنفيذية فيها، واختصاص كل منها في وضع التشريعات اللائحية.

الفرع الأول: نظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتحدة

إن تقسيم أنظمة الحكم المعاصرة يعتمد أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات، وعليه يمكن تحديد نظام الحكم الذي بنيت عليه الدولة سواء أكان برلماني أم رئاسي أم مزيج بينهما (جفال، ص 198)، وعلى الرغم من أن مقدمة الدستور الاتحادي كشفت نية السير نحو حكم ديمقراطي تمثيلي بكامل أركانه، حيث جاء فيها "... وتُعد شعب الاتحاد في الوقت ذاته للحياة الدستورية الحرة الكريمة، مع السير به قدماً نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان..."، إلا أن الدستور الاتحادي لم يحدد بشكل صريح طبيعة نظام الحكم النيابي في الدولة، ويستخلص من مجمل الأحكام الدستورية النقاط التي تقودنا لتحديد طبيعة نظام الحكم في دولة الإمارات على النحو الآتي (خليل، بدون سنه، ص 185، 186):

أولاً- التقسيم غير المألوف للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية

إن الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارسها في الأصل سلطات ثلاث منفصلة، بينما الدستور الإماراتي جاء بتوزيع للسلطات مختلف وخارج عن المألوف وإنشاء خمس سلطات لممارسة الوظائف الثلاث، حيث تتكون السلطات الاتحادية من (م 45، دستور دولة الإمارات):

المجلس الأعلى للاتحاد، 2. رئيس الاتحاد ونائبة، 3. مجلس الوزراء الاتحادي

المجلس الوطني الاتحادي، 5. القضاء الاتحادي.

ثانياً- القيادة الجماعية للوظيفة الواحدة

على الرغم من التقسيم غير المألوف للسلطات الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، إلا أن السلطات الثلاث التقليدية متضمنة في هذا التقسيم، ولكن بشكل متفرع، فالسلطة الواحدة تنقسم إلى عدة سلطات تُشكل بمجموعها تلك السلطة، فالسلطة التنفيذية تتكون من: المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الدولة ونائبه، ومجلس الوزراء

ثالثاً- عدم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للمفهوم التقليدي

قام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على مبدأ وحدة السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهاتين السلطتين يختص بهما المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد، يعاونهما في الوظيفة التشريعية المجلس الوطني الاتحادي وعلى الرغم من الوظيفة التشريعية للمجلس الوطني الاتحادي التي أناطها به الدستور إلا إنه من الناحية الوظيفية يعد هيئة استشارية وتوصياته غير ملزمة للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد ولا يترتب على عدم الأخذ ببعضها أو كلها بطلان للتشريعات، وفي الوظيفة التنفيذية مجلس الوزراء كهيئة تنفيذية تعمل تحت رقابة المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد

رابعاً- استقلال السلطة القضائية

أحاط الدستور الاتحادي السلطة القضائية بكافة الضمانات لتأكيد استقلاليته كضامن للحقوق والحريات العامة (أنظر م 94، 109، دستور دولة الإمارات العربية المتحدة)

خامساً- كفالة الحقوق والحريات العامة

صانت أحكام الدستور دولة الإمارات كافة الحقوق والحريات الأساسية (انظر م 25، 44، دستور دولة الإمارات)، بإضافة إلى كفالة جملة من الحقوق والحريات الاجتماعية (أنظر م 13، 24، دستور دولة الإمارات).

وبالمقاربـة مـع أنظمـة الحكـم المتعـارف عليهـا فـي الفقـه الدسـتوري، يمكننـا القـول بـأن الدسـتور الاتحـادي لدولـة الإمـارات فـي بنائـه لنظـام الحكـم فـي الدولـة، لـم يتبـن أي مـن أنظمـة الحكـم التقليديـة بذاتـه، وإنمـا أقـام نظـام حكـم خـاص يتناسـب مـع طبيعـة تكويـن الدولـة الاتحاديـة آخـذاً فـي الاعتبـار الظـروف التـي أحاطـت بنشـأتها وتطورهـا، لذلـك انطلـق مـن مبـدأ السـير " نحـو حكـم ديمقراطـي نيابـي متكامـل الأركان،"، وأخـذ بعـض المظاهـر أو الأوجـه التـي تناسـبه مـن الأنظمـة التقليديـة للحكـم والتـي تكمـن فـي الآتـي (دلـة، ص 233):-

- النظام البرلماني:

أخـذ دسـتور دولـة الإمـارات بثنائيـة السـلطة التنفيذيـة ويتمثـل ذلـك فـي المجلـس الأعلـى للاتحـاد ورئيـس الدولـة مـن جهـة، ومجلـس الـوزراء مـن جهـة أخـر،

- النظام شبه الرئاسي:

منح الدستور رئيس الاتحاد سلطات فعلية إضافة للصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء.

- النظام المجلسي:

العلاقـة بيـن المجلـس الأعلـى للاتحـاد ومجلـس الـوزراء، حيـث يشـكل المجلـس الأعلـى سـلطة تشـريعية عليـا باعتبـاره يمثـل الإمـارات الأعضـاء، ولابـد مـن موافقتـه علـى تعييـن رئيـس مجلـس الـوزراء بنـاءً علـى اقتـراح رئيـس الاتحـاد، ومجلـس الـوزراء يشـكل هيئـة تنفيذيـة تعمـل تحـت إشـراف ورقابـة المجلـس الأعلـى، وفقـًا للسياسـة العامـة التـي يضعهـا الأخيـر، كذلـك يظهـر النظـام المجلـس جليـا مـن خلال مسـؤولية رئيـس مجلـس الـوزراء والـوزراء الانفراديـة والتضامنيـة أمـام المجلـس الأعلـى للاتحـاد

الفرع الثاني: تكوين السلطة اللانحية في دولة الإمارات

إن الدسـتور دولـة الإمـارات -كمـا بينـا سـابقاً- لـم يعـرف التقسـيم التقليـدي المألـوف للسـلطات وتقسـيمهما إلـى سـلطتين تشـريعية وتنفيذيـة، وتبنـى مبـدأ وحـدة السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة ومنحهمـا للمجلـس الأعلـى للاتحـاد ورئيـس الاتحـاد يعاونهمـا فـي الشـؤون التنفيذيـة هيئـة تنفيذيـة تتمثـل فـي مجلـس الـوزراء الاتحـادي وفـي الشـؤون التشـريعية هيئـة استشـارية هـي المجلـس الوطنـي الاتحـادي، وعليـه نلاحـظ تعـدد الهيئـات التـي تمـارس الوظيفـة التنفيذيـة علـى المسـتوى الاتحـادي لدولـة الإمـارات التـي تتكـون مـن المجلـس الأعلـى للاتحـاد، رئيـس الاتحـاد، مجلـس الـوزراء الاتحادي(جفـال، ص189)

والجدير بالذكر أن الباب الخامس من الدستور الاتحادي حدد أنواع ومسميات التشريعات الاتحادية والجهات المختصة بإصدارها وهي عبارة عن ثلاث تشريعات رئيسة تصدر بها التشريعات الاتحادية تتمثل في القوانين الاتحادية، المراسيم بقوانين، المراسيم العادية، وقد أناط الدستور بمجلس الوزراء سلطة لائحية تمكنه من وضع اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة (م60/ 5، دستور دولة الإمارات)، ولا تخرج جميع أنواع الأدوات التشريعية التي ذكرها الدستور في طبيعتها عن كونها تشريعات عادية أو تشريعات لائحية

وعليه فإن التشريعات اللائحية الاتحادية في دولة الإمارات التي تبنت النظام القانوني اللاتيني يعد تشريع وضعي مكتوب يصدر عن السلطة التنفيذية الاتحادية في الظروف العادية أو غير العادية (حسن، الشرقاوي، 2011، ص 24)، وهذه السلطة تتكون من عدت هيئات هي (المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، ومجلس الوزراء الاتحادي) وهذه الهيئات تمارس السلطة اللائحية عن طريق وضع تشريعات لائحية تتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة، وحددت نصوص الدستور والتشريعات الاتحادية اختصاص ودور كل منها في ممارسة هذه السلطة

المبحث الثاني: أنواع اللوائح وطبيعتها في دولة الإمارات

تتعدد الهيئات التي تتمتع بالسلطة اللائحية في دولة الإمارات، وهي المجلس الأعلى للاتحاد إلى جانب كل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء – بيناها في المبحث الأول-، ولكل هيئة من هذه الهيئات دور محدد في وضع التشريع اللائحي، فقد أناط الدستور اختصاص إصدار اللوائح التي تصدر في الظروف العادية – كأصل- لمجلس الوزراء الاتحادي، واللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية يختص بإصدارها كل من رئيس الاتحاد و مجلس الوزراء مجتمعين عند غياب المجلس الأعلى للاتحاد أو تفويضه لهما بذلك، وانتهج الدستور الإماراتي بعض الأساليب والطرق الخاصة في كيفية إصدار بعض أنواع التشريعات اللائحية وتحديد طبيعتها والتي تختلف عن المتعارف عليه دستورياً وإدارياً

المطلب الأول: لوائح الظروف العادية في دولة الإمارات العربية المتحدة

يقصد باللوائح التي تصدر في الظروف العادية، بأنها لوائح تستلزمها طبيعة الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية وتكون خاضعة لأحكام التشريع الأعلى منها درجة تشريعية (الدستور والقانون)، بحيث تبقى على طبيعتها كلائحة دون أن يكون لها قوة القانون، خلافاً للوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية – والتي سنبحثها لاحقاً-، وفي الظروف العادية تنقسم اللوائح إلى نوعين هما (أبوسمهدانة، 2014، ص 77):

- اللوائح التنفيذية.
- اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها.

اللوائح التنفيذية

تُعـرف اللوائـح التنفيذيـة بأنهـا التشـريعات تتضمـن الأحـكام التفصيليـة اللازمـة لتنفيـذ الأحـكام التـي يتضمنهـا القانـون، وتعـد الصـورة الأصليـة للوائـح؛ لأن فيهـا تتحقـق الحكمـة مـن منـح السـلطة التنفيذيـة الحـق فـي إصـدار اللوائـح (أبوسـمهدانة، ص 82)، فالقانـون يقتصـر علـى إيـراد المبـادئ الأسـاس دون التفاصيـل؛ لأن السـلطة التشـريعية المختصـة بإصـداره لا تملـك عـادة الوقـت والخبـرة مـا التـي تعينهـا علـى تحديـد الأحـكام الجزئيـة التفصيليـة للشـؤون التنفيذيـة فـي القانـون، الأمـر الـذي قضـى بـأن يعهـد بذلـك إلـى السـلطة التنفيذيـة كونهـا أقـدر علـى معرفـة الجزئيـات والتفاصيـل اللازمـة لوضـع المبـادئ الأسـاس الـواردة فـي القانـون موضـع التنفيـذ، نظـراً لطبيعـة وظيفتهـا وبحكـم اتصالهـا واحتكاكهـا المسـتمر بالجمهـور ممـا يجعهـا الأدرى والأكفـأ لذلـك (فتـح البـاب،2012 ، 579)، حيـث يتطلـب لسلامـة النظـام القانونـي واسـتقراره فـي الدولـة ضمـان ثبـات القانـون، وعـدم تعديلـه بتغيـر الظـروف التـي تتعلـق بالجزئيـات والتفاصيـل التـي يمكـن مواجهتهـا بتعديـل اللوائـح المنفـذة لـه بشـكل أكثـر سـهولة ويسـر مـن تعديـل القانـون الـذي يتطلـب إجـراءات أكثـر تعقيـداً مـن اللائحـة

أولاً- السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دولة الإمارات

تحـدد السـلطة المختصـة بإصـدار اللوائـح التنفيذيـة – دائمـاً-فـي الدسـاتير، وتنيـط هـذا الحـق جهـة ذات سـلطة إداريـة معينـة فـي السـلطة التنفيذيـة، ويجـوز – أحيانـاً- بنـص تشـريعي خـاص تكليـف جهـة إداريـة أخـرى سـمح الدسـتور تحديدهـا بموجـب القانـون (محمـود، 2001، ص 255). وعليـه نلحـظ بـأن السـلطة المختصـة هنـا قـد تكـون سـلطة أصيلـة منحهـا الدسـتور اختصـاص عـام بإصـدار اللوائـح التنفيذيـة، وقـد تكـون سـلطة مكلفـة بموجـب نـص القانـون بإصـدار هـذه اللوائـح.

1. السلطة الأصيلة بإصدار اللوائح التنفيذية:

أنـاط دسـتور دولـة الإمـارات لمجلـس الـوزراء الاتحـادي الاختصـاص الأصيـل لإصـدار اللوائـح التنفيذيـة، ولا ينتقـل هـذا الاختصـاص إلـى غيـره إلا بنـص خـاص فـي القانـون، أو بتكليـف خـاص مـن مجلـس الـوزراء نفسـه (م60/ 5، دسـتور دولـة الإمـارات)، وطبقـاً لذلـك فـإن مجلـس الـوزراء يعـد السـلطة الأصيلـة بإصـدار اللوائـح التنفيذيـة إذا لـم يحـدد القانـون سـلطة أخـرى بوضـع لائحتـه التنفيذيـة، فهـي سـلطة ثابتـه لمجلـس الـوزراء بموجـب الدسـتور ولا تحتاج نـص خـاص آخـر لإثباتهـا. وعليـه فإنـه، حتـى لـو جـاء نـص خـاص فـي القانـون يخـول مجلـس

الوزراء هذه السلطة فإنه لا يكون قد أتى بحكم جديد لإن مجلس الوزراء يملك ذلك أساساً بمقتضى الدستور، ويعتبر النص الخاص في هذه الحال نص كاشف عن حق مجلس الوزراء في إصدار اللوائح التنفيذية ولامنشأ له (حسبو، ص 91، 92). وعليه فإن وجود هذا النص الخاص يقيد سلطة مجلس الوزراء في صلاحيته بتكلف جهة أخرى بإصدار اللائحة التنفيذية وتلزمه بإصدارها بنفسه

2. السلطة المكلفة بإصدار اللوائح التنفيذية:

على الرغم من أن الدستور الإماراتي أناط بمجلس الوزراء أصالةً الاختصاص العام في إصدار اللوائح التنفيذية، إلا أنه في نفس الوقت أجاز تكليف هذا الاختصاص لهيئة إدارية أخرى بنص خاص في القانون أو بناء على تكليف يصدر من مجلس الوزراء لغيره (م60، دستور دولة الإمارات)، وعليه فإن هذا التكليف يظهر في ثلاث حالات: -

الحالة الأولى: عندما يكلف القانون جهة أخرى خلافًا المنوط بها بحسب الأصل وطبقاً للدستور إصدار لائحته التنفيذية مجلس الوزراء-، ويتعين في هذه الحالة على الجهة التي حددها القانون وكلفها بإصدار لائحته التنفيذية الوزارات والهيئات-أن تمارس هذا الاختصاص وحدها، ولا يجوز لها التنازل عنها لجهة أخرى بتفويض منها، لأن ما عهد به القانون لها من اختصاص بإصدار لائحته التنفيذية إذ يعد اختصاص دستوري محدد كونه مستندًا إلى نص في الدستور، فلا يجوز مخالفته والتوسع في تفسيره (فتح الباب، ص 588، 589)

الحالة الثانية: عندما ينص القانون على تكليف جهة ما سلطة إصدار لائحته التنفيذية، مع النص كذلك على سلطتها في تفويض غيرها في إصدار هذه اللائحة، كأن ينص على أن "يصدر وزير ... أو من يفوضه اللوائح اللازمة لتنفيذ هذا القانون"، ويرى البعض بأن هذه الحالة يشوبها عيب في دستوريتها إذا نص القانون عليها؛ إذ إنّ إصدار اللوائح التنفيذية يعد اختصاص دستوري لا يجوز الإذن بالتفويض فيه لمن كلف به بنص تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، حتى لو كان المشرع يملك أن يكلف بنص القانون سلطة أخرى غير السلطة المنوط بها بحسب الأصل ووفق للدستور اختصاص إصدار اللائحة التنفيذية (فتح الباب، ص 590)

الحالة الثالثة: إذا لم يحدد القانون جهة لإصدار لائحته التنفيذية، فهنا ينعقد الاختصاص للجهة الأصيلة التي حددها الدستور بذلك - مجلس الوزراء-، وهنا تملك هذه الجهة أن تصدر اللائحة التنفيذية بنفسها أو أن تكلف جهة أخرى بذلك (م60، دستور دولة الإمارات)

3. مدى إلزام السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية

تتمتع السلطة المختصة الأصيلة بإصدار اللوائح التنفيذية – مجلس الوزراء- بسلطة تقديرية لممارسة حقها بإصدار هذه اللوائح، فلها أن تصدرها وألا تصدرها، كما أن لها حرية اختيار الوقت المناسب لإصدارها، إلا أن هذه السلطة التقديرية تتحول إلى سلطة مقيدة عندما يكلف المشرع السلطة الأصيلة أو جهة أخرى مكلفه بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون، وقد يقيدها المشرع كذلك بوقت محدد لإصدار هذه اللائحة (حسبو، ص 92، 93)، وقد يترتب على تراخي السلطة المختصة في إصدار اللوائح التنفيذية الآثار الآتية:

1. تعذر إعمال نصوص القانون، خصوصاً إذا كانت هذه النصوص كلها أو بعضها غير قابلة للتنفيذ بذاتها (قرار 1، سنة 2 قضائية، المبدأ 2، ص 13).
2. قيام المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية المختصة بإصدار اللائحة (حسبو، ص 93).
3. تراخي إصدار اللائحة إلى ما بعد فوات الميعاد المحدد قد ينال من مشروعيتها (فتح الباب، 593).

وعلى الرغم ذلك، فإننا نرى أن مسؤولية السلطة المختصة المكلفة بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون سواء نص القانون على تكليفها بنص خاص أم لم ينص، عليها أن تنهض بالمسؤولية المنوطة بها و تبادر إلى إصدار اللوائح اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ إن لم تكن أحكامة قابلة للتطبيق إلا بصدور القواعد المفصلة والمتممة له، وذلك لتفادي آثار التراخي في إصدار اللوائح التنفيذية السالف ذكرها

ثانياً- أثر اللوائح التنفيذية على القانون

إن السلطة المختصة بسن القانون – السلطة التشريعية- لها أن تضع قواعده في شكل أحكام ومبادئ عامة منظمة لموضوع معين، ولها كذلك أن تضع القواعد القانونية بصورة تفصيلية لا تكون محتاجة معها إلى إصدار لائحة تتضمن تفصيلات تنفيذها (فتح الباب، ص 593)، وعليه سنبحث هنا الأثر المترتب على الإحالة إلى إصدار لائحة تنفيذية تتضمن تفصيلات تنفيذ القانون

1. أثر اللوائح التنفيذية على تطبيق أحكام القانون:

إن الإحالة الصريحة من المشرع إلى إصدار اللائحة التنفيذية التي تتضمن تفصيلات تنفيذ القانون، أمر يؤثر في مدى قابلية تطبيق القانون إلى حين صدور لائحته التنفيذية.

ويرى بعض الفقه أنه لا يمكن تعطيل نفاذ القانون إلى حين صدور لائحته التنفيذية؛ إذ إنّ هذا الأثر الخطير لا يترتب لمجرد إحالة المشرع في القانون إلى إصدار اللائحة التنفيذية؛ لأنّ هذه الإحالة تعد مجرد تأكيد لحق ثابت للسلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح بمقتضى الدستور، وعليه لا يتصور تعطيل القانون إلى حين صدور لائحته التنفيذية إلا إذا كان القانون نفسه يعلق نفاذه على صدور لائحته التنفيذية، أو إذا كان تنفيذه يتطلب صدور لائحة تتضمن شروط وأحكام التنفيذ، أو تشكيل هيئات معينة ينص القانون على اختصاصها بتنفيذ بعض أو كل أحكامه، ففي مثل هذه الحالات يستحيل تنفيذ القانون قبل أو بدون إصدار لائحته التنفيذية التي توفر أدوات ومتطلبات تنفيذية (حسبو، ص 93). وأكدت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات على هذا المبدأ في حكمها الصادر في 5 فبراير 1980م، الذي تقول فيه إن "إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون وإن كان من الأعمال التشريعية التي تختص بها السلطة التنفيذية استعمالاً لحقها المقرر، إلا أن ممارسة ذلك الحق تقتصر على أحكام القانون التي لا يمكن للقاضي تطبيقها إلا بصدور القواعد المفصلة والمتممة لها، أما باقي الأحكام القانونية التي لا يحتاج أعمال نصوصها إلى قواعد تكميلية فإنه يجب على القاضي أن يضعها موضع التطبيق ولو لم تصدر لائحة القانون التنفيذية" (طعن جزئي، 14، س1، المحكمة الاتحادية العليا، 5/ 2/ 1980)

2. أثر اللوائح التنفيذية على مضمون أحكام القانون:

لبيان أثر اللوائح التنفيذية على مضمون القانون، علينا أن نحدد مفهوم "تنفيذ القانون"، وهو مفهوم اختلفت الاتجاهات الفقهية في تحديده وظهر اتجاهان رئيسان في شأنه (محمود، ص 258):

الاتجاه الأول: المفهوم الواسع لتنفيذ القانون

يقوم هذا الاتجاه في تحديد مفهوم تنفيذ القانون على أساس أن وظيفة السلطة التنفيذية لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون، وإنما يجب عليها أن تلائم بين أحكامه وبين الاعتبارات والضرورات العملية، وقد تقضي هذه الملاءمة إضافة قواعد جديدة إلى قواعد القانون، وعليه فإن هذا الاتجاه يجيز للسلطة التنفيذية أن تضمن تنفيذ كل مبدأ توجد نواته في القانون، بحيث يمكن للائحة التنفيذية أن تضيف قواعد جديدة للأحكام الاصلية الواردة في القانون بما يتفق مع الغرض الذي يهدف إليه

الاتجاه الثاني: المفهوم الضيق لتنفيذ القانون

يؤكد هذا الاتجاه على عدم التوسع في فهم التنفيذ، إذ يرى بإن اللائحة التنفيذية يقتصر دورها على وضع الاحكام التفصيلية للمبادئ الواردة في القانون واللازمة لتنفيذية، دون أن تضيف جديداً لأحكامه، أي أن اللائحة لا يجوز أن تعالج موضوع لم يتعرض له القانون

وعليـه أخـذت دولـة الإمـارات بالمفهـوم الضيـق لتنفيـذ القانـون؛ إذ نـص دسـتورها علـى المحظـورات الواجـب اتباعهـا مـن السـلطة اللائحـة عنـد قيامهـا بوضـع اللوائـح التنفيذيـة ونـص علـى أن " يمـارس مجلـس الـوزراء ... وضـع اللوائـح اللازمـة لتنفيـذ القوانيـن الاتحاديـة بمـا ليـس فيـه تعديـل أو تعطيـل لهـا أو إعفـاء مـن تنفيذهـا" (م60/ 5، دسـتور دولـة الإمـارات)، ونجـد أن هـذا النـص اشـترط عنـد وضـع اللوائـح بـأن تكـون لازمـة لتنفيـذ القوانيـن، واسـتعمال عبـارة اللـزوم يسـتفاد منهـا أن اللائحـة يجـب أن تتضمـن فقـط الأحـكام والقواعـد اللازمـة والضروريـة لتنفيـذ القانـون، مؤكـدًا علـى ذلـك بنـص صريـح يحـدد المحظـورات وأنـه لا يجـوز للائحـة التنفيذيـة وضـع أيـة أحـكام فـي اللائحـة مـن شـأنها أن يترتـب عليهـا تعديـل أو تعطيـل لأحـكام القانـون أو الاعفـاء مـن تنفيذهـا؛ إذ إنّ إيرادهـا يعـد بمثابـه أحـكام جديـدة إلـى الاحـكام الـواردة فـي القانـون، وأكـدت علـى ذلـك أيضـاً المحكمـة الاتحاديـة العليـا حيـث ذهبـت إلـى عـدم اختصـاص السـلطة التنفيذيـة فـي الإضافـة إلـى أحـكام القانـون مـن خلال اللوائـح التنفيذيـة، اسـتناداً إلـى عـدم مشـروعية هـذه الإضافـة باعتبارهـا تعديلاً بالإضافـة للقانـون يحرمـه الدسـتور (تفسـير 1، سـنة 2 قضائيـة، المحكمـة الاتحاديـة العليـا، 14/ 4/ 1974)

الفرع الثاني: اللوائح المستقلة

تعـد اللوائـح المسـتقلة نـوع مـن اللوائـح التـي تصـدر فـي الظـروف العاديـة، ولا يشـترط أن تكـون مسـتنده إلـى تشـريع عـادي – قانـون- كمـا فـي اللوائـح التنفيذيـة، بـل تصـدر بشـكل مسـتقل مـن السـلطة التنفيذيـة التـي تتولـى مـن خلالهـا التشـريع فـي مسـألة أو موضـوع معيـن بصفـة مبتـدأه (حسـن، الشـرقاوي، ص 111)، وتصـدر السـلطة التنفيذيـة اللوائـح المسـتقلة ـ أو كمـا يطلـق عليهـا كذلـك باللوائـح القائمـة بذاتهـا- فـي حالتيـن همـا :

الحالـة الأولـى: عنـد تنظيـم وترتيـب المصالـح والمرافـق العامـة وتسـمى فـي هـذه الحالـة بـ " اللوائـح التنظيميـة"

الحالـة الثانيـة : عنـد وضـع القيـود والضوابـط مـن أجـل المحافظـة علـى النظـام العـام فـي المجتمـع وتعـرف بـ " لوائـح الضبـط أو البوليـس" (فهمـي، 1993، ص 160)

أولاً- اللوائح التنظيمية

تختـص السـلطة التنفيذيـة بإصـدار اللوائـح التنظيميـة لغـرض تنظيـم المرافـق العامـة وترتيبهـا وتنسـيق سـير العمـل فـي الإدارات والمصالـح العامـة، كونهـا السـلطة التـي تتولـى مهـام إدارة المرافـق والمصالـح العامـة وتتحمـل مسـؤولة إدارتهـا (محمـد أحمـد، 2018، ص 82)، وعليـه تعـد السـلطة التنفيذيـة أقـدر مـن غيرهـا علـى إدراك متطلبـات هـذه المرافـق والمصالـح واختيـار أصلـح وأنسـب النظـم لذلـك

1. السطلة المختصة بإصدار اللوائح التنظيمية في دولة الإمارات:

منح الدستور الاتحادي سلطة إصدار اللوائح التنظيمية لمجلس الوزراء الاتحادي، ونص على اختصاص مجلس الوزراء بوضع "... اللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء، تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح" (م60 /5، دستور دولة الإمارات).

ونلاحظ أن هذا النص أجاز تكليف هذا الاختصاص للوزير المختص أو أي جهة أخرى، سواء بنص خاص في القانون أو بتكليف من مجلس الوزراء، كما هو الحال في شأن اللوائح التنفيذية - كما بيناه سابقاً-، وعليه فإن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار اللوائح التنظيمية، ويجوز نقل هذا الاختصاص لجهة أخرى تكون سلطة مكلفة بإصدار هذه اللوائح

2. حدود اللوائح التنظيمية:

يأخذ أغلب الفقه الدستوري والإداري بالتفسير الواسع في هذا الشأن بحيث يشمل "الترتيب" تنظيم وإنشاء المرافق العامة وإلغائها، ويأخذ الأقلية بالتفسير الضيق بحيث يقتصر " الترتيب" على التنظيم دون الإنشاء أو الإلغاء (الطماوي، 1991، ص 489)، إلا إنه يوجد خلاف حول تفسير مفهوم " ترتيب" أو " تنظيم" المرافق والمصالح العامة، من حيث كونه يشمل إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة أم يقتصر فقط على تنظيمها، وهذا أمر قد يضع حدود لاختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية أما دولة الإمارات فقد ذهب دستورها إلى استخدم على عبارة " ترتيب الإدارات والمصالح العامة" (م60 /5، دستور دولة الإمارات)، وظهر رأيان في تفسير هذه العبارة لتحديد اختصاص السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنظيمية (حسبو، ص 116):

الرأي الأول: أخذ بالتفسير الضيق وقصر الترتيب على التنظيم دون الانشاء أو الإلغاء، واستند هذا الرأي في ذلك على أساس أن سلطة إصدار اللوائح سلطة استثنائية لا يجوز التوسع في تفسير حدودها، ورجعوا كذلك للمعنى اللغوي لكلمة " ترتيب" التي لا تدل على معنى الإنشاء، لأن الترتيب يرد على شيء موجود من قبل - بداهةً- ولا يتصور أن يرد الترتيب على معدوم، كما أن الفقرة 5 من المادة 60 من الدستور الاتحادي التي تنص على "وضع ... اللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية"، وأوردت شرطاً يستفاد منه تقيد اللوائح التنظيمية بحدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية، ويعني ذلك أن القوانين هي التي تنشئ الإدارات والمصالح العامة، ويأتي بعد ذلك دور اللوائح التنظيمية في ترتيبها وتنظيمها فقط

الـرأي الثانـي: أخـذ بالتفسـير الواسـع بحيـث يشـمل الترتيب إنشـاء الإدارات والمصالـح العامة بالإضافـة إلـى تنظيمهـا، وسـتند فـي ذلـك علـى أن المشـرع الدسـتوري فـي دولـة الإمـارات لـو أراد قصـر سـلطة مجلـس الـوزراء علـى ترتيـب الإدارات الموجـودة فقـط لمـا منحـة اختصـاص إصـدار هـذا النـوع مـن اللوائـح ضمـن بقيـة اللوائـح التـي يختـص بوضعهـا، ويـرون أن الـرأي الأول لا ينسـجم مـع الواقـع العملـي لدولـة جديـدة ناهضـة تحتـاج لبنـاء أجهزتهـا وإداراتهـا، الأمـر الـذي يقضـي بضـرورة إسـناد ذلـك للسـلطة التنفيذيـة المختصـة بإصـدار اللوائـح التنظيميـة بـدلا مـن السـلطة التشـريعية التـي تتخـذ إجـراءات طويلـة ومعقـدة لوضـع القوانيـن

وتجـد الإشـارة هنـا، إلـى أنـه قـد جـرى العـرف فـي دولـة الإمـارات علـى إنشـاء الـوزارات بمراسـيم تصـدر مـن رئيـس الاتحـاد، أمـا بالنسـبة لمجلـس الـوزراء فإنـه لـم يسـبق لـه أن إنشـاء مرافـق بمقتضـى لوائـح، ويقتصـر دوره علـى تنظيـم المرافـق والمصالـح العامـة القائمـة (حسـبو، ص 117). وتأسيسـاً علـى ذلـك فإننـا نميـل إلـى تفسـير لفـظ " ترتيـب" الإدارات والمصالـح العامـة الـواردة فـي الدسـتور لدولـة الإمـارات، الـوارد بالـرأي الأول الـذي يأخـذ بالتفسـير الضيـق ويحـد مـن اختصـاص السـلطة المختصـة فـي إصـدار اللوائـح التنظيميـة حيـث يقصـره فـي تنظيـم الإدارات والمرافـق دون أنشـائها

ثانياً- لوائح الضبط:

تُعـرف بلوائـح الضبـط -لوائـح البوليـس- وهـي عبـارة عـن لوائـح التـي تصدرهـا السـلطة التنفيذيـة فـي الظـروف العاديـة وبصـورة مسـتقلة، وتتضمـن قواعـد ذات طبيعيـة تشـريعية تقييـد مـن نشـاط وحريـات الأشـخاص بهـدف المحافظـة علـى النظـام العـام بعناصـره الأربعـة: الأمـن العـام، الصحـة العامـة، السـكينة العامـة، والآداب العامـة، وتعـد هـذه اللوائـح مـن أهـم وسـائل ممارسـة وظيفـة الضبـط الإداري التـي يمكـن بواسـطتها وضـع قواعـد عامـة ومجـردة تتضمـن أوامـر ونواهـي وتقـرر فـي أغلـب الأحيـان عقوبـات علـى مخالفتهـا لصيانـة النظـام العـام، الأمـر الـذي يعـد ضـرورة اجتماعيـة تحتاجهـا جميـع المجتمعـات، ومـن أمثلتهـا اللوائـح المنظمـة للمـرور، المحـال الخطـرة أو المضـرة بالمصلحـة أو المقلقـة للراحـة، ومرقابـه الأغذيـة ، ومنـع التلـوث أو الأوبئـة والأمـراض المعديـة (محمـد أحمـد، ص 82).

1. ماهية الضبط الإداري:

يقصـد بالضبـط الإداري مجمـوع الإجـراءات والأوامـر والقـرارات التـي تتخذهـا السـلطة المختصـة بالضبـط مـن أجـل المحافظـة علـى النظـام العـام فـي المجتمـع (فهمـي، ص 160)، ويُعـرف كذلـك بأنـه مجموعـة مـا تفرضـه السـلطة الإداريـة مـن أوامـر ونـواه وتوجيهـات ملزمـة للأشـخاص بغـرض تنظيـم حرياتهـم العامـة أو بمناسـبة ممارسـتهم لنشـاط معيـن بهـدف صيانـة النظـام العـام فـي المجتمـع (فتـوح، 1996، ص 388)، ويختلـف الضبـط الإداري عـن غيـره مـن أنـواع الضبـط الأخـرى مثـل:

الضبط التشريعي: الذي تضعه السلطة التشريعية في صورة ضوابط وقيود على نشاط الأشخاص وحرياتهم بواسطة القوانين، وليس بواسطة لائحة تصدر عن السلطة التنفيذية، وعليه فإن سلطة الضبط لا تقتصر على السلطة التنفيذية، ويمكن فرضها بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الحق الأصيل في التشريع (فتح الباب، ص 654)

الضبط القضائي: الذي تتولاه وتمارسه السلطة القضائية متمثلة في المحاكم وأعضاء النيابة العامة، ولا تقوم به السلطة التنفيذية، إلا أن المشرع قد يستثني من ذلك ويجيز للسلطة التنفيذية ممارسة سلطة الضبط القضائي في بعض الأحيان، فيكون بذلك للسلطة التنفيذية في هذه الحالة وظيفتان، إحداهما وظيفة الضبط الإداري من خلال اتخاذ الإجراءات الوقائية لمنع الإخلال بالنظام العام، ويندرج ما يصدر عنها في هذه الوظيفة في عداد القرارات الإدارية، أما الوظيفة الأخرى وظيفة الضبط القضائي وتتمثل في تحري وإثبات الجرائم بعد وقوعها وتخرج وظيفتها في هذه الحالة عن نطاق الأعمال الإدارية ويعد من قبيل الأعمال القضائية (فتوح، ص 389)

2. السلطة المختصة بإصدار لوائح الضبط في دولة الإمارات:

أعطى دستور دولة الإمارات سلطة إصدار لوائح الضبط كأصل عام لمجلس الوزراء الاتحادي، وأجاز تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أي جهة إدارية أخرى في إصدار هذه اللوائح، سنداً لتكليف خاص في القانون، أو من مجلس الوزراء، وهو ذات الحكم الذي يحكم اللوائح التنفيذية ولوائح ترتيب الإدارات والمصالح العامة – الذي تناولناه سابقاً- (م60 /5، دستور دولة الإمارات)

المطلب الثاني: لوائح الظروف الاستثنائية في دولة الإمارات

يقصد باللوائح التي تصدر في اللوائح الظروف الاستثنائية، هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالات الضرورة والاستعجال لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، ولا يمكن معالجتها بواسطة اللوائح التي تصدر في الظروف العادية، ويكون لها قوة القانون حيث يمكنها المساس بأحكام القوانين القائمة بتعديها أو إلغائها (المسلماني، 2017، ص 85)، ولا تكون العلاقة بينها وبين القوانين مبنية على أساس التبعية والخضوع كما هو في اللوائح العادية، كما أن إعطاء مثل هذا الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية يعد في حقيقته خروجاً عن طبيعة وظيفتها، ونظراً لخطورته حرصت معظم الدساتير على إحاطتها بقيود عديدة لضمان عدم إساءة استعمالها، وتتمثل اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية في نوعين من اللوائح هما لوائح الضرورة واللوائح التفويضية (محمد أحمد، ص 86)

الفرع الأول: لوائح الضرورة

يقصد بـ لوائح الضرورة، هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وتحل السلطة التنفيذية هنا محل السلطة التشريعية في إصدار قواعد عامة مجردة بناء على حالة الضرورة التي تبيح الخروج عن أحكام القوانين (الحلو، 2009، ص 137)

أولاً- لوائح الضرورة في دولة الإمارات

إن الدستور الإماراتي لا يعرف لوائح الضرورة بشكلها التقليدي الذي يستلزم وجود ظروفاً استثنائية تتطلب لمواجهتها اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وإنما اعترف بنوع خاص من لوائح ضرورة تستلزم وجود ما يوجب الإسراع في إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير (حسبو، ص 86)، ويطلق على هذه النوع الخاص من لوائح الضرورة مصطلح "لوائح الاستعجال" وهي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو في فترة حله، إذا كان ذلك ضرورياً لمواجهة ما يوجب الاستعجال أو الإسراع لإصداره (القباني، 1977، ص 43)، دون اشتراط وجود ضرورة أو ظروف طارئة أو خطر يهدد سلامة الدولة.

وجاء ذلك في الدستور الإماراتي عندما نص على أنه إذا "حدث فيما بين أداور انعقاد المجلس الأعلى، ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها على شكل مراسيم لها قوة القانون ..." (م 113، دستور دولة الإمارات)، وعليه يقابل لوائح الضرورة في دولة الإمارات المراسيم بقوانين التي تصدر في حال غياب المجلس الأعلى للاتحاد، إذا وجد ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير.

ويلاحظ – في الحقيقة – بأن نص الدستور الإماراتي المذكور له طابع خاص مقارنة بالوضع الطبيعي للوائح الضرورة التي تصدر في غيبة البرلمان وتتطلب حلول السلطة التنفيذية محل التشريعية بصورة استثنائية لممارسة وظيفتها التشريعية في حال وجود ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها حتى عودة البرلمان للانعقاد. ولكن الوضع في دولة الإمارات مختلف، حيث إن المجلس الأعلى للاتحاد هو سلطة تشريعية -إضافة لسلطته التنفيذية- باعتبار أن الشكل الفيدرالي للدولة يستوجب وجود مجلسين يشكلان البرلمان/السلطة التشريعية هما المجلس الأعلى للاتحاد وهو يشكل المجلس الأعلى إضافةً للمجلس الوطني الاتحادي وهو يشكل المجلس الأدنى وسلطته في الوظيفة التشريعية محدودة بالمقارنة بالمجلس الأعلى للاتحاد الذي يعد أسمى سلطة سياسية في الدولة ويجمع بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية (أبو المجد، 1978، ص 83)

ثانياً- السلطة المختصة بإصدار لوائح الضرورة في دولة الإمارات

أعطى دستور دولة الإمارات اختصاص إصدار لوائح الضرورة – المراسيم بقوانين- لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز لأي منهما ممارسة هذا الاختصاص منفرداً (م 113، دستور دولة الإمارات)، على الرغم من أن المراسيم الاتحادية أساساً يملك إصدارها رئيس الاتحاد بعد إقرار مجلس الوزراء لها (م 114، دستور دولة الإمارات)، إلا إن المشرع أورد قيدًا صريحـًا على سلطة رئيس الاتحاد في إصدار المراسيم بقوانين يتمثل في ضرورة مشاركة مجلس الوزراء له في هذه السلطة، ويرى البعض أن السبب في ذلك يرجع لعدم إعطاء رئيس الاتحاد سلطة تميزه عن باقي الحكام في الإمارات الذين يمثلون أعضاء في المجلس الأعلى للاتحاد (الطبطبائي، 1978، ص 247)

ثالثاً- شروط إصدار لوائح الضرورة في دولة الإمارات:

إن لوائح الضرورة المتمثلة في المراسيم بقوانين في دولة الإمارات تصدر بالمشاركة من سلطتين من السلطات الاتحاد هما: رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي، ويشترط لممارسة هاتين السلطتين الدستوريتين هذا الاختصاص، الآتي (م 113، دستور دولة الإمارات):

1. غياب المجلس الأعلى للاتحاد، ويتحقق ذلك في الفترة ما بين أدور الانعقاد العادية وغير العادية له.
2. حلول ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وتقدير ذلك يرجع لسلطة رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء.
3. عرض المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها، وذلك لإقرارها أو إلغائها، ويترتب على ذلك:

1. في حالة الإقرار بتأييد ما كان للمرسوم من قوة القانون، ويخطر به المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له للعلم به فقط ولا يملك مناقشته.
2. أما في حالة الإلغاء، يزول ما كان للمرسوم من قوة القانون بأثر رجعي؛ ويعد كأن لم يكن، إلا إذا رأى المجلس الأعلى للاتحاد اعتماد نفاذ آثاره السابقة أو تسويتها.
4. ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور.

رابعاً: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة في دولة الإمارات

تجـدر الإشـارة عنـد بحـث الطبيعـة القانونيـة للمراسـيم بقوانيـن التـي يمكـن تكييفهـا بأنـه صـورة مـن صـور لوائـح الضـرورة فـي دولـة الإمـارات، التـي وجدنـا بـأن الكتـب والمؤلفـات الدسـتورية اختلفوا فيمـا بينهـم فـي شـأن تصنيـف طبيعتهـا فذهـب بعضهـم إلـى معاملتهـا معاملـة القوانيـن فـي حيـن فسـرها جانـب ثـان منهـم بأنهـا قـرارات لائحيـة، أمـا الجانـب الثالـث فيـرى بـأن الطبيعيـة القانونيـة للوائـح الضـرورة (المراسـيم بقوانيـن) التـي تصـدر وفـق المـادة 113 مـن الدسـتور الإماراتـي، تعـد ذات طبيعـة متغيـره بحسـب المراحـل الاجرائيـة لإصـدار هـذه اللوائـح وشـروطها، وسـنداً علـى المعيـار الشـكلي للتفرقـة بيـن القانـون والقـرار الإداري يعتبـر المرسـوم بقانـون قـرار إداريـاً وليـس قانونـاً فـي المرحلـة السـابقة علـى إقـراره مـن المجلـس الأعلـى الاتحـادي، ويجـوز الدفـع بعـدم مشـروعيته أمـام المحاكـم العاديـة، وتتحـول طبيعتـه بعـد إقـراره مـن المجلـس الأعلـى للاتحـاد مـن قـرار إداري إلـى قانـون، ويكتسـب الحصانـة القضائيـة المقـررة للقوانيـن العاديـة (حسـبو، ص 159، 160)، وأرى أن مـا ذهـب اليـه فقهـاء ومفسـري الجانـب الثالـث الأقـرب إلـى الصـواب كونـه يتفـق مـن حيـث الواقـع والمنطـق مـع معيـار الشـكل والموضـوع للتميـز بيـن القانـون واللائحـة مـن جانـب، ومـع الإجـراءات التـي يمـر بهـا المرسـوم بقانـون مـن جانـب أخـر، الأمـر الـذي يؤكـد لنـا بأنهـا ذات طبيعـة متغيـرة.

الفرع الثاني: اللوائح التفويضية

يقصـد باللوائـح التفويضيـة، هـي اللوائـح التـي تصـدر عـن السـلطة التنفيذيـة فـي الظـروف الاسـتثنائية، وتنظـم مسـائل مـن اختصـاص السـلطة التشـريعية بنـاء علـى تفويـض منهـا يجيـزه لهـا الدسـتور، وتكـون هـذه اللوائـح محكومـة بأحـوال معينـة ومـدة محـددة وشـروط خاصـة (الحلـو، ص 138)، وتختلـف اللوائـح التفويضيـة عـن لوائـح الضـرورة فـي عـدة نـواحٍ أبرزهـا (حسـبو، ص 161):

- إن اللوائـح التفويضيـة لا تصـدر إلا بنـاء علـى تفويـض مـن السـلطة التشـريعية بموجـب قانـون يسـمى " قانـون التفويـض"، أمـا لوائـح الضـرورة تصدرهـا السـلطة التنفيذيـة من تلقـاء نفسـها اسـتناداً إلـى اختصـاص أصيـل فـي الدسـتور.
- لا تصـدر لوائـح الضـرورة إلا فـي غيبـة السـلطة التشـريعية، أمـا التفويضيـة فقـد تصـدر فـي غيبـة السـلطة التشـريعية – بعـد صـدور قانـون التفويـض-أو وجودهـا قائمـة تمـارس اختصاصها التشـريعي.

ولذلـك تعـد اللوائـح التفويضيـة صـورة مـن صـور مشـاركة السـلطة التنفيذيـة للسـلطة التشـريعية فـي وظيفتهـا التشـريعية، بـل قـد تكـون وسـيلة تمكنهـا مـن أن تحـل محلهـا فـي ممارسـة وظيفتهـا التشـريعية رغـم وجـود السـلطة التشـريعية قائمـة وتمـارس دورهـا التشـريعي

أولاً- اللوائح التفويضية في دولة الإمارات

- إن الدستور الإماراتي لم ينظم اللوائح التفويضية بالصورة المتعارف عليها دستورياً، ولم يعرفها بشكلها التقليدي الذي يتطلب تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية سلطة إصدار هذا النوع من اللوائح سواء في غيبة أو انعقاد الأولى، بل قصر التفويض في إصدار هذا النوع من اللوائح في حالة غيبة المجلس الأعلى للاتحاد وليس في انعقاده، وذلك لأن المجلس الأعلى للاتحاد يعامل معاملة البرلمان في دولة الإمارات – كما بينا سابقا-، وأن الدستور الإماراتي تبنى مبدأ تركيز السلطة وجمع السلطتين التشريعية التنفيذية بيد المجلس الأعلى للاتحاد، الأمر الذي أدى لعدم ضرورة تفويض اختصاصاته التشريعية إلى جهة أخرى، وهذا نتج عنه عدم معرفة الدستور الإماراتي للوائح التفويضية بشكلها التقليدي (الطبطبائي، ص 245).

- ويلاحظ بأن الدستور الإماراتي نص على حالة التفويض التشريعي في صورة واحدة حين أعطى " للمجلس الأعلى أن يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ألا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا" (م 115، دستور دولة الإمارات).

ثانياً- السطلة المختصة بإصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات

أعطى الدستور سلطة إصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات - بالصورة التي حددها لها-لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، كونهما الجهتان اللتان يجوز للمجلس الأعلى تفويضهما في إصدار ما يقتضي الأمر إصداره في غيبته من المراسيم التي يختص هو بالتصديق عليها (م 115، دستور دولة الإمارات)، وعليه فإنه لا يجوز للمجلس الأعلى تفويض أحدهما منفرداً دون الآخر، ولا يجوز لأي من رئيس الاتحاد أو مجلس الوزراء أن ينفرد بممارسة هذا الاختصاص

ثالثاً- شروط إصدار اللوائح التفويضية في دولة الإمارات

- إن للوائح التفويضية المتمثلة في دولة الإمارات بمراسيم لها قوة القانون تصدر بالمشاركة من سلطتين من السلطات الاتحاد هما: رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي، فيما يقتضي الأمر إصداره في غيبة المجلس الأعلى من المراسيم التي

يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها، ويشترط لممارسة رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي هذا الاختصاص الآتي (115، دستور دولة الإمارات):

- تفويض المجلس الأعلى للاتحاد اختصاص ممارسة إصدار المراسيم التي يختص بالتصديق عليها إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين، وعليه فلا يجوز للمجلس الأعلى أن يفوض أحدهما منفرداً دون الآخر.

- غيبة المجلس الأعلى للاتحاد، أي الفترة ما بين أداور انعقاده والتي يسري خلالها التفويض الذي يجيز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين ممارسة اختصاص إصدار المراسيم التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها، وعليه فإنه لا يجوز للمجلس الأعلى أن يفوض أي من اختصاصاته خلال أدوار انعقاده، وإلا كان التفويض باطلاً من الناحية الدستورية.

- أن تكون الموضوعات التي يرد فيها التفويض ضمن المسائل التي يختص المجلس الأعلى للاتحاد بالتصديق عليها بعد إقرارها من مجلس الوزراء، وعليه فلا يجوز التفويض في المسائل التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها منفرداً، مثل انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه، قبول انضمام عضو جديد إلى الاتحاد، تعيين رئيس مجلس الوزراء (حسبو، ص 177، 178)، كما حظر الدستور التفويض في بعض المسائل الأخرى التي يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها نظراً لأهميتها وخطورته، ويعد التفويض فيها باطلاً دستورياً، وهي المسائل المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إعلان الأحكام العرفية ورفعها أو إعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس أو قضاة المحكمة الاتحادية العليا (م 115، دستور دولة الإمارات).

- والملاحظ أن الدستور الإماراتي لم يشترط وجود ضرورة أو ظروف استثنائية لممارسة المجلس الأعلى للاتحاد حق التفويض، كما أنه لم يتطلب عرض المراسيم التي تصدر استنادا إلى التفويض على المجلس الأعلى في أول اجتماع له أو في نهاية المدة المحددة لممارسة التفويض لاتخاذ ما يراه مناسب بشأنها، وهذا أمر يعد خروجاً عن الوضع التقليدي المتعارف عليه دستورياً في شأن اللوائح التفويضية.

رابعاً- الطبيعة القانونية للوائح التفويضية في دولة الإمارات

- سنداً لما بيناه سابقاً، إن دستور دولة الإمارات لم يعرف اللوائح التفويضية بشكلها التقليدي ولا التفويض التشريعي بصورته المألوفة المتعارف عليها دستورياً، وإنما

منحها شكل وطبيعية خاصة بها عندما نص على حق المجلس الأعلى للاتحاد في تفويض بعض اختصاصاته التي يمارسها بمراسيم عادية – أي قرارات إدارية- إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، وعليه فإن المراسيم التي تصدر عن رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين سنداً لتفويض المجلس الأعلى تعتبر في طبيعتها قرارات إدارية، وتجدر الإشارة إلى أنَّ الدستور الإماراتي لم يستلزم أن يصدر المجلس الأعلى التفويض بقانون حيث أن قراراه بالتفويض يأخذ في طبيعته حكم القرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية ولا يرقى إلى مرتبة القانون (حسبو، ص 179).

الخاتمة

إن التشريعات اللائحية تعد أداة حاسمة تمكن الدولة من ممارسة سلطتها. مع تحول الدول الحديثة من دور الحارس إلى دور المتداخل، أصبحت السلطة التنفيذية، التي تعتبر أقرب إلى المخاطبين بالتشريع وأكثر احتكاكًا بهم من السلطة التشريعية، تتدخل عبر التشريع اللائحي لتتمكن من ممارسة مهامها بمرونة وكفاءة. فلا يمر يوم في حياتنا إلا وتدخل القواعد التشريعية في العلاقات والمعاملات التي يمارسها الأفراد والمؤسسات. وكلما كان هذا التشريع سليمًا وعلى درجة من الكفاءة والدقة، ضمنا استقرار النظام والأمن والعلاقات والمعاملات في الدولة ومجتمعها. وقد حرصت دولة الإمارات على تنظيم وضع التشريع اللائحي، الذي يعد اختصاصًا استثنائيًا ممنوحًا للسلطة التنفيذية، من خلال إجراءات، وأسس ومعايير واضحة. واتضح أن هناك أكثر من سلطة في دولة الإمارات تعنى بالتشريع اللائحي -المجلس الأعلى للاتحاد، إلى جانب كل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء-، ولكل سلطة من هذه السلطات دور محدد في التشريع اللائحي. وقد اتبع الدستور الإماراتي بعض الأساليب والطرق الخاصة في كيفية إصدار بعض أنواع التشريع اللائحي وتحديد طبيعتها، وهذا يختلف عما هو متعارف عليه دستوريًا وإداريًا

النتائج:

1. يتمتع مجلس الوزراء الاتحادي والجهة المكلفة بوضع اللوائح التنفيذية بسلطة تقديرية لممارسة هذا الحق وحريه في اختيار الوقت المناسب لاستخدامه، الامر الذي قد يجعل هذه السلطة تتراخى في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون مما يرتب آثار سلبية على المجتمع والسلطات العامة.

2. لم يحدد الدستوري الإماراتي صلاحية اللوائح التنظيمية التي تصدر عن مجلس الوزراء الاتحادي في المسائل المتعلقة بأنشاء وإلغاء الإدارات والمرافق العامة،

ونـص علـى مصطلـح "ترتيـب" الإدارات والمرافـق، وهـذا المصطلـح اختلـف الفقـه فـي تفسيره مـن حيـث حـق الانشـاء والالغـاء لـلإدارات والمرافـق العامـة، وجـرى العـرف فـي الإمـارات بـأن لا تنشـأ أو تلغـى الإدارات والمرافـق العامـة بموجـب اللوائـح التـي تصـدر عـن مجلـس الـوزراء.

3. تبنـى دسـتور الإمـارات نهجًـا خاصًـا للوائـح الصـادرة فـي الظـروف الاسـتثنائية، مثـل لوائـح الضـرورة واللوائـح التفويضيـة. فـي هـذا السـياق، لـم يتبـع الدسـتور النمـاذج التقليديـة المتعـارف عليهـا فـي الفقـه والدسـتور بخصـوص هـذه اللوائـح، بـل اتسـم بتبنـي نهـج خـاص لتلـك الظـروف الاسـتثنائية.

التوصيات:

1. ضـرورة تقيـد سـلطة مجلـس الـوزراء والجهـات المكلفـة بوضـع اللوائـح التنفيذيـة بشـرط زمنـي، وذلـك باسـتحداث تشـريع ينـص علـى حـد أقصـى لمـدة تحكـم سـلطة هـذه الجهـات فـي أصـدار اللوائـح التنفيذيـة، كمـا يمكـن تخفيـض هـذه المـدة – إذا دعـت الحاجـة- بنـص خـاص فـي القانـون الـذي سـتصدر اللائحـة بموجبـة.

2. إعطـاء مجلـس الـوزراء الاتحـادي الحـق فـي إنشـاء وإلغـاء الإدارات والمرافـق العامـة بموجـب اللوائـح التنظيميـة يعـد أمـرًا ضروريًـا وحيويًـا، مـن خـلال اعتمـاد تفسـير واسـع لمفهـوم "ترتيـب" المسـتخدم فـي الدسـتور الإماراتـي. يأتـي هـذا نتيجـة للتطـور السـريع والنهضـة التـي تشـهدها دولـة حديثـة مثـل الإمـارات، ممـا يسـتدعي إنشـاء ودمـج إدارات ومرافـق لتلبيـة احتياجـات هـذا التطـور.

3. إعـادة النظـر فـي طبيعـة لوائـح الضروريـة التـي يتبناهـا الدسـتور الإماراتـي، واسـتبدالها بالشـكل التقليـدي المحـدد قانونيًـا ودسـتوريًا لتلـك اللوائـح. يجـب أن تشـير هـذه اللوائـح إلـى وجـود ظـروف اسـتثنائية تتطلـب اتخـاذ تدابيـر فوريـة، مسـتبعدةً فكـرة أن الدسـتور يلـزم بإصـدار القانـون فقـط بـدلاً مـن إصـدار لوائـح الضـرورة. يأتـي هـذا نظـرًا لخطـورة هـذه اللوائـح وقوتهـا فـي تعديـل أحـكام القانـون، والتـي يجـب تنظيمهـا بشـكل دقيـق حتـى لا يؤثـر علـى أمـان واسـتقرار الدولـة وصالحهـا العـام.

4. تحديـد الأداة التـي يتـم بهـا إصـدار التفويـض التشـريعي فـي اللوائـح التفويضيـة مـن المجلـس الأعلـى للاتحـاد إلـى رئيـس الاتحـاد ومجلـس الـوزراء يعـد أمـرًا حيويًـا. يجـب أن يصـدر التفويـض وفقًـا لقانـون "قانـون التفويـض" وفقًـا للنظـرة الفقهيـة والدسـتورية المعتـادة، والتـي لـم يفرضهـا الدسـتور الإماراتـي ولـم ينـص علـى طبيعـة الإدارة التـي يمكـن أن يُفـوض إليهـا.

قائمة المصادر والمراجع:

أمين، محمد سعد (1997). مبادئ القانون الأداري. دار الثقافة الجامعية.

البرديني، إياد (2020). الضوابط الدستورية للسلطة اللائحية في الظروف العادية والرقابة عليها. المركز القومي للإصدارات القانونية.

جفال، زياد (2014). التنظيم الدستوري لدولة الإمارات (ط2). الآفاق المشرقة ناشرون.

جمال الدين، سامي (1982). اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية.

حسبو، عمرو (1995). السلطة اللائحية في دولة الإمارات. دار النهضة العربية.

حسن، مجدي والشرقاوي، الشهابي (2011). المدخل لدراسة القانون (ط2). إثراء للنشر والتوزيع.

حكم المحكمة الاتحادية العليا (14/4/1974). طلب التفسير (رقم 1). السنة الثانية. موسوعة الإمارات القانونية. المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها.

حكم المحكمة الاتحادية العليا (5/2/1980). طعن جزائي (14). (س1). موسوعة الإمارات القانونية. المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا منذ إنشائها. الإصدار الدستوري.

حكم المحكمة الإدارية العليا (9/7/1975). القضية (رقم 2/ لسنة 2). الدائرة المدنية. موسوعة الإمارات القانونية. المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا منذ إنشائها.

الحلو، ماجد (2009). القرارات الإدارية. دار الجامعة الجديدة.

خليل، محسن (1987). القانون الدستوري والنظم السياسية.

خليل، محسن (د.ت.). النظام الدستوري لدولة الإمارات. جامعة الإمارات.

دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، وتعديلاته.

دلة، سام (2014). مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية. جامعة الشارقة.

سليمان الطماوي (1991). النظرية العامة للقرارات الإدارية « دارسة مقارنة». دار الفكر العربي.

أبوسمهدانة، عبد الناصر (2014). مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة. المركز القومي للإصدارات القانونية.

الطبطبائي. عادل (1978). النظام الاتحادي في الإمارات.

الطماوي، سليمان (1979). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الأسلامي «دراسة مقارنة» (ط4). دار الفكر العربي.

عبد الوهاب، محمد رفعت (2009). النظرية العامة للقانون الإداري. دار الجامعة الجديدة.

العضايلة، سالم (2007). مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأردني [رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس].

الغفلي، حمدان (2009). مظاهر وتوازن السلطات في النظم الفدرالية [رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس].

فتح الباب، عليوه (2012). الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات»سن التشريعات». دار الكتب القانونية.

فتوح، محمد (1996). أصول القانون الإداري لإمارة دبي. كلية شرطة دبي.

فرج، توفيق (1998). المدخل للعلوم القانونية «موجز النظرية العامة للقانون». مؤسسة الثقافة الجامعية.

فهمي، مصطفى (1993). القانون الإداري. الدار الجامعية.

القباني، بكر (1977). القانون الإداري في دول الخليج العربي. دار النهضة العربية.

القـرار الصـادر في الطلـب (رقـم 1 لسـنة 2 القضائيـة). جلسـة 14/4/1974. مجموعـة الاحكام الصـادرة مـن الدائـرة الدسـتورية مـن إنشـاء المحكمـة وحتى 1990. المبـدأ رقـم 2. ص13.

كيرة، حسن (2014). مدخل الى القانون. منشأة المعارف.

ليلة، محمد عثمان (1969). النظم السياسية «الدولة والحكومة». دار النهضة العربية.

أبـو المجـد، أحمـد (1978). النظام الدسـتوري لدولة الإمـارات العربية المتحـدة. المنظمة العربيـة للتربية والثقافة والعلوم.

محمد أحمد، عبد الفضيل (2018). مبادئ القانون. دار الفكر والقانون.

محمود، همام (2001). المدخل إلى القانون» نظرية القانون». منشأة المعارف.

المسلماني، محمد (2017). القرارات الإدارية. دار الفكر الجامعي.

الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية: Romanized Arabic References:

’amīnun muḥammadu sa‘din (1997). mabādi’iu alqānūni al’adāriyyi dāru al-thaqāfati aljāmi‘iyyati

albardīniyyu ’īādin (2020). al-ḍawābiṭu aldustawriyyati lil-sulṭati al-lā’iḥiyyati fī al-ẓurūfi al‘ādiyyati wa-l-riqābati ‘alayhā almarkazu alqawmiyyu lil-’iṣdārāti al-qānūniyyati

jaffālun zīādun (2014). al-tanẓīmu al-distiwwury lidawlati al’imārāti) t2 .(al’āfāqu almushriqatu nāshirūna

jamālu al-dīni sāmī (1982). allawā’iḥu al-’idāriyyatu waḍamānatu al-riqābati al-qaḍā’iyyati

ḥasbū ‘amrw (1995). al-sulṭatu al-lā’iḥiyyatu fī dawlati al’imārāti dāru al-nahḍati al‘arabiyyati

ḥasanun majdī wa-l-sharqāwiyyu al-shihābiyyu (2011). almadkhalu lidirāsati alqānūni) t2.(’ithrā’un lil-nashri wa-l-tawzī‘i

ḥukmu almaḥkamati aliāttiḥādiyyati al‘ulyā (14/4/1974). ṭalabu al-tafsīri) raqmu .(1 al-sanati al-thāniyatu mawsū‘atu al’imārāti alquanwinnayi almabādi’iu alqānawniyyatu allatī qarrarathā almaḥkamatu aliāttiḥādiyyatu al‘ulyā mundhu ’inshā’ihā

ḥukmu almaḥkamati aliāttiḥādiyyati al‘ulyā (5/2/1980). ṭa‘nun jazā’iyyun) .(14) s1 .(mawsū‘atu al’imārāti alquanwinnayi almabādi’iu alqānawniyyatu allatī qarrarathā almaḥkamatu aliāttiḥādiyyatu al‘ulyā mundhu ’inshā’ihā al’iṣdāru al-distiwwury

ḥukmu almaḥkamati al’idāriyyati al‘ulyā (9/7/1975). alqaḍiyyati) raqma /2 lsna 2 .(al-dā’iratu almadaniyyatu mawsū‘atu al’imārāti alquanwinnayi almabādi’iu alqānawniyyatu allatī qarrarathā almaḥkamatu al‘ulyā mundhu ’inshā’ihā

al-ḥlw mājidun (2009). alquruārāti al-’idāriyyatu dāru aljāmi‘ati al-jadīdati

khalīlun muḥsinin (1987). alqānūnu al-distiwwury wa-l-naẓmu al-sīāsiyyatu

khalīlun muḥsinun) d.t .(.al-niẓāmu al-distiwwury lidawlati al'imārāti jāmi'atu al'imārāti

dustūru dawlati al'imārāti al'arabiyyati almuttaḥidati wata'dīluā'uth

dalla sāmin (2014). mabādi'i alqānūni al-distiwwiry wa-l-naẓmi al-sīāsiyyatu jāmi'atu al-shāriqati

sulaymānu al-ṭamāwiyyu (1991). al-naẓariyyatu al'āmmatu lil-qqirārāti al-'idāriyyati " dārisatan muqārinatan dāru alfikri al'arabiyyu

'abwsmahdānata 'abdi al-nāṣiri (2014). mabda'u almashrū'iyyati wa-l-riqābati 'alā 'a'māli al'idārati almarkazu alqawmiyyu lil-'iṣdārāti al-qānūniyyati

al-ṭubṭabi'i'iuy 'ādilun (1978). al-niẓāmu alā'utḥādiyyu fī al'imārāti

al-ṭamāwiyyu sulaymānu (1979). al-suluṭāti al-thalāthu fī al-dasātīri al-'arabiyyati al-mu'āṣirati wafī al-fikri al-sīāsiyyi al-'āslāmiyyi» dirāsatun muqāranatun) t4 .(dāru al-fikri al-'arabiyyi

'abdu alwahhābi muḥammadu rafa'at (2009). al-naẓariyyatu al'āmmatu lil-qānūni al-'idāaryi dāru aljāmi'ati al-jadīdati

al'uḍāyala sālm (2007). mabda'u alfaṣli bayna al-suluṭāti fī al-niẓāmi al-sīāsiyyi al'urdunniyyi]risālatu dakatwarātin jāmi'atu 'ayni shamsin

alghufliyyu ḥamdāna (2009). maẓāhiru watawāzunu al-suluṭāti fī al-nuẓumi al-ffadariā'āaliya]risālatu dukatwarāh jāmi'atu 'ayni shamsin

fatḥu albābi 'lyūhu (2012). alwasīṭu fī sinnin waṣīāghatin watafsīri al-tashrī'ātisannu al-tashrī'āti dāru alkutubi alquanwinnayi

futūḥun muḥammadin (1996). uṣūlu alqānūni al'idāriyyi li'imārati dubay kulliyyatu shurṭati dubay

farjun tawfīqin (1998). almadkhalu lil-'ulūmi al-qānūniyyati» mūjazu al-naẓariyyati al'āmmati lil-qānūni mu'uassasatu al-thaqāfati aljāmi'iyyati

fahmī muṣṭafā (1993). alqānūnu al'idāaryi al-dāru aljāmi'iyyatu

alqabbāniyyu bakrin (1977). alqānūnu al'idāaryi fī dū'ali alkhalīji al'arabiyyi dāru al-nahḍati al'arabiyyati

alqarāru al-ṣādiru fī al-ṭalabi) raqma 1 lsna 2 al-qaḍā'iyyati jilsatu 14/4/1974. majmū'atu alāḥakim al-ṣādirati min al-dā'irati al-dasitwirrayi min 'inshā'i almaḥkamati waḥattā 1990. almabda'u raqmu 2. ṣ

kīra ḥsn (2014). madkhalun ilā alqānūni mansha'atu alma'ārifi

laylatun muḥammadu 'uthmāna (1969). al-nuẓumu al-sīāsiyyatu» al-dawlatu wa-l-ḥukūmatu dāru al-nahḍati al'arabiyyati

ʾabū almajdi ʾaḥmadu (1978). al-niẓāmu al-distiwwury lidawlati alʾimārāti alʿarabiyyati almuttaḥidati almunaẓẓamatu alʿarabiyyatu lil-tarbiyati wa-l-thaqāfati wa-l-ʿulūmi

muḥammadu ʾaḥmadu ʿabdu alfuḍayli (2018). mabādiʾiu alqānūni dāru alfikri wa-l-qānūni

maḥmūdun hammāmun (2001). almadkhalu ʾilā alqānūni naẓariyyati alqānūni mansha'atu alma'ārifi

al-mislamāniyyu muḥammadun (2017). alqarārāti al-ʾidāriyyatu dāru al-fikri al-jāmiʿiyyi

Regulatory Authority in the Constitution of the United Arab Emirates: Its Scope and Nature

Eisa Saif Altamimi[1]
Sam Dalla[2]

Abstract:

This study focuses on legislative work in the United Arab Emirates at the federal level. The study is limited to subsidiary legislation issued by the executive authority, which is represented in the federal regulatory administrative decisions in various forms and names across the UAE. This type of legislation is frequently resorted to in regulating legal relations in countries, where general, abstract, and binding legal rules are imposed resulting from the shift of modern states from guardians to interveners. Given the recent foundation of the UAE, which adopted a federal system as its unique constitutional and political regime, and the unfamiliar method of forming its authorities, all these factors have influenced the mechanism of regulatory legislation in the country in many ways. Therefore, we believe it is of utmost importance to present a study that focuses on the mechanisms of regulatory legislative work in the UAE, which we consider one of the main reasons that contribute to the continued success and stability of legal regulation in the country. Therefore, we sought to clarify all aspects related to the mechanisms of developing regulations at the federal level in the UAE, including defining the regulatory authority, the types of regulations it has adopted, the jurisdiction and role of federal authorities involved, in addition to the legal and jurisprudential nature of each type of these regulations.

Keywords: Legislation, Subsidiary, Regulatory.

(1) College of Law - University of Sharjah (Sharjah - U.A.E.)
eisasaif@gmail.com

(2) College of Law - University of Sharjah (Sharjah - U.A.E.)