

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/library/8715>

تاريخ الاسترداد: 2026/04/11 18:24 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على [info@political-encyclopedia.org](mailto:info@political-encyclopedia.org)

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



جامعة الشارقة  
UNIVERSITY OF SHARJAH

# مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم  
القانونية

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



المجلد 21، العدد 4

جمادي الثاني 1446 هـ / ديسمبر 2024م

التقديم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

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

عيسى سيف التميمي<sup>(1)</sup>

سام دله<sup>(2)</sup>

تاريخ القبول: 2024-02-12

تاريخ الاستلام: 2023-08-01

### ملخص البحث:

تركز هذه الدراسة على العمل التشريعي في دولة الإمارات العربية المتحدة على المستوى الاتحادي، وتقتصر الدراسة على التشريع الفرعي الذي تصده السلطة التنفيذية، والذي يتمثل في القرارات الإدارية اللائحية الاتحادية بأشكالها وأسماؤها المتنوعة في الإمارات؛ إذ يتم اللجوء إلى هذا النوع من التشريعات بكثرة في تنظيم العلاقات القانونية في الدول، وذلك بفرض قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة؛ نتيجة لتحول الدول الحديثة من حارسة إلى متدخلة

ونظراً لحدثة دولة الإمارات التي اتخذت الاتحاد المركزي/الفدرالي شكلاً لها ولطبيعة نظامها الدستوري والسياسي الخاص، وأسلوب تكوين سلطاتها غير المألوف، فقد أثرت هذه العوامل جميعاً على آلية التشريع اللائحي فيها من جوانب عديدة. لذا، رأينا أنه من الأهمية بمكان تقديم دراسة تهتم بآليات العمل التشريعي اللائحي في دولة الإمارات، وهو ما نعتبره أحد الأسباب الرئيسية التي تسهم في استمرار نجاح واستقرار التنظيم القانوني في الدولة

لذا، سعينا لتوضيح كل ما يتعلق بآليات وضع اللوائح على المستوى الاتحادي في الإمارات، بما في ذلك تحديد السلطة اللائحية فيها، وأنواع اللوائح التي تبنتها، واختصاص ودور السلطات الاتحادية المضطعة، بالإضافة إلى الطبيعة القانونية والفقهية لكل نوع من أنواع هذه اللوائح

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 اختصاصاً استثنائياً ممنوحاً 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 دستورياً وإدارياً. 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:

تنجلى أهمية الدراسة في إجراء تحليل شامل للتشريع اللائحي (الفرعي) في دولة الإمارات العربية المتحدة؛ إذ اعتمدت الدولة نظاماً دستورياً وسياسياً فريداً، مع تقسيم غير تقليدي لسلطاتها التنفيذية والتشريعية، بما يتناسب مع ظروفها وطبيعتها نشأتها. بما ينعكس هذا التنظيم على آلية وطبيعة العمل التشريعي، وقد أسهم هذا التأثير إيجاباً 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. بيان أهم السلطات والهيئات التي تؤثر في التشريع اللائحي، وتحديد اختصاصات كل منها في وضع التشريع، وبيان كيفية التعاون والتنسيق فيما بينها لتحقيق التكامل التشريعي.
3. رصد وتحليل النظام السياسي والدستوري والإداري المعتمد في دولة الإمارات، مع التركيز على كشف ما تبنته الدولة في هذا السياق.
4. تحديد سلاحيات العمل التشريعي اللائحي والسبل الممكنة لتجاوزها. وفي الختام، يتعمق البحث في دراسة أفضل الممارسات التي اعتمدها دولة الإمارات في هذا السياق.

### إشكالية الدراسة:

الإشكالية التي تتعلق بالبحث تتمثل في النقاط التالية:

1. **الخصوصية:** النظام السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة يمتاز بالخصوصية عن باقي الأنظمة السياسية والدستورية المتعارف عليها، مما يطرح تساؤلات حول مدى تأثير هذه الخصوصية على آليات العمل التشريعي اللائحي فيها.
  2. **الفصل بين السلطات:** الدستور الاتحادي لدولة الإمارات لم يتبين مبدأ الفصل بين السلطات بالشكل المتعارف عليه دستورياً، وهذا مما يؤثر على طبيعة العمل التشريعي في الدولة.
  3. **أدوات التشريع:** تختلف مسميات وطبيعة بعض أدوات التشريع في الإمارات وإجراءات إصدارها عما هو متخذ في معظم الدول، مما يضيف طابعاً خاصاً للعمل التشريعي في الدولة.
  4. **التحديات:** نظراً للخصائص الفريدة للنظام السياسي والدستوري في الإمارات، فإن دراسة هذا الموضوع قد تكون معقدة وتتطلب فهماً عميقاً للسياق السياسي والدستوري في الدولة.
- وعليه فإن هذه الإشكالية تتطلب منا القيام بتحليل معمق للنظام السياسي والدستوري في الإمارات العربية المتحدة وكيفية تأثيره على العمل التشريعي في الدولة

## 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 المواضيع؛ إذ تمت المقارنة بين ما تبنته دولة الإمارات وما هو معمول به في الدول الأخرى. هذا يشمل أيضاً 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 وفقاً 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 في دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الثاني: لوائح الظروف الاستثنائية في 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 الصعد السياسية والثقافية 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 إصدارها للتشريع اللائحي بمختلف أنواعه.

إن تحديد الهيئات التي تتمتع بالسلطة اللائحية في كل دولة يختلف باختلاف نظام الحكم فيها، ووفقاً 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 ثابتة 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 التغيير في مفهوم مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل خاص، فقد أعطيت السلطة التنفيذية اختصاص إصدار تشريعات يطلق عليها اللوائح. (البرديني، 2020، ص19، 18)

### المطلب الأول: ماهية السلطة 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 بمقتضى 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 اقتصاص اختصاص السلطة التنفيذية في تنفيذ القانون دون أن تشرع 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 اصطلاحاً "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 محل السلطة التشريعية، ولكنها تختص اختصاصاً أصيلاً بممارسة التشريع حتى مع وجود السلطة التشريعية في حدود الصلاحيات المخولة لها دستورياً (كيرة، 2014، ص239)

تعددت التعريفات الفقهية للسلطة اللائحية حيث عُرِّفت بأنها "التعبير الإداري الصادر من السلطة التنفيذية عن إرادتها في صورة قواعد عامة مكتوبة" (البرديني، ص 21)، عُرِّفت بأنها "السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعموم والتجريد وعدم الشخصية"، وعرفت أيضا بأنها "تشرية 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، ص 49)، وباستخلاص التعريفات السابقة يمكن القول بأن السلطة اللائحية هي فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تتعلق بجملته 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 تتوفر في العمل القانوني الصادر عن السلطة التنفيذية حتى يمكن تكيفه بأنه تشريع لائحي، وتتمثل هذه الخصائص في الآتي:

1. أن تكون السلطة أمصدرة للتشريع اللائحي سلطة إدارية تتصرف كسلطة عامة بالمعنى العضوي والموضوعي (عبد الوهاب، 2009، ص 32، 33).
2. أن تصدر السلطة التنفيذية التشريع اللائحي بإرادتها المنفردة دون تدخل من جانب الأفراد، ولا تنفيذًا لإرادة سلطة أخرى كتطبيق ما أمر به القانون دون أن يترك هذا القانون للإدارة أي سلطة تقديرية (البرديني، ص 26، 27).
3. أن يتضمن التشريع اللائحي قواعد قانونية تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية (البرديني، 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 والقانوني 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

والقضائية، تختص بممارستها هيئات مستقلة تتولى كل منها إحدى هذه الوظائف منفردة، وذلك بهدف حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، الأمر الذي يؤدي لضمان حسن استعمال السلطة ومراقبة كل سلطة لوظيفة السلطة الأخرى والحد من التجاوزات التي قد تستعملها إحدى السلطات خارج حدود وظيفتها (الطماوي، 1979، ص 469)، وعليه يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم ضمانات الحرية في الدولة الديمقراطية مقارنة بمبدأ تركيز السلطة الذي يقضي بتركيز جميع السلطات في يد هيئة واحدة أو فرد واحد (الحاكم العضائبة، 2007، ص 63)

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات دعا إليه فلاسفة الإغريق "أفلاطون" و"أرسطو"، كما لفت الأنظار إليه من الفلاسفة المعاصرين الفيلسوف الإنكليزي "جون لوك" في كتابه "الحكومة المدنية" (الغفلي، 2009، ص 14، 17)، وجاء بعد ذلك الفقيه الفرنسي "مونتيسكو" الذي تأثر بالنظام الإنكليزي الذي كان سائداً في ذلك الوقت وأسس نظرياته في ظل آراء من سبقوه من الفقهاء والفلاسفة في تحليل مبدأ الفصل بين السلطات، وعرض أفكاره حول هذا المبدأ بصيغة جديدة -أكثر وضوحاً ودقة- في كتابه الشهير "روح القوانين" عام 1748، الذي أكد فيه على وجود ثلاث سلطات أو وظائف للدولة تتمثل في (خليل، 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:-

الاعتبار الأول: أن القواعد الدستورية والقانونية لا قيمه لها إن لم تمارس من خلال سلطات مستقلة تحرص كل منها على أداء وظيفتها لتحقيق الصالح العام، فتجميع السلطات بيد واحدة قد يؤدي إلى الاستبداد وتغليب المصالح الشخصية، فواقع النفس البشرية بطبيعتها تميل إلى الاستبداد إذا استأثرت بالسلطات

الاعتبار الثاني: يكمن في أن الفصل بين السلطات يعد الوسيلة الوحيدة التي تضمن احترام القواعد الدستورية والقانونية وتكفل سلامة تطبيقها، الأمر الذي يؤدي وجوده إلى احترام الحقوق والحريات العامة (ليلة، 1969، ص 857).

وعلى الرغم من إقرار مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ سياسي أصيل، اهتم به الفقه السياسي والدستوري وتنبته بعض الدول في دساتيرها، إلا إنها اختلفت في تفسيره وتطبيقه،

فالبعض ذهب في تفسيره إلى أنه فصل مطلق بين السلطات، والبعض الآخر ذهب إلى أنه فصل نسبي مرن بين السلطات، وواقعياً 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 تبناها دستور الثورة الفرنسية عام 1971م، 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 1799م 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 لتنفيذ 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 (البرديني، 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 وتحدد 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 موائمتها 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 السلطة 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 سنة، 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 مجموعها 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 أنطها به الدستور إلا إنه من الناحية الوظيفية يعد هيئة استشارية وتوصيات 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 استقلاليتها كضامن للحقوق والحريات العامة (أنظر م 94، 109، دستور دولة الإمارات العربية المتحدة)

## خامساً- كفالة الحقوق والحريات العامة

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

وبالمقاربة مع أنظمة الحكم المتعارف عليها في الفقه الدستوري، يمكننا القول بأن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات في بنائه لنظام الحكم في الدولة، لم يتبن أي من أنظمة الحكم التقليدية بذاته، وإنما أقام نظام حكم خاص يتناسب مع طبيعة تكوين الدولة الاتحادية أخذاً في الاعتبار الظروف التي أحاطت بنشأتها وتطورها، لذلك انطلق من مبدأ السير " نحو حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان"، وأخذ بعض المظاهر أو الأوجه التي تناسبه من الأنظمة التقليدية للحكم والتي تكمن في الآتي (دلة، ص 233):-

• النظام البرلماني:

أخذ دستور دولة الإمارات بثنائية السلطة التنفيذية ويتمثل ذلك في المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الدولة من جهة، ومجلس الوزراء من جهة أخرى،

• النظام شبه الرئاسي:

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

• النظام المجلسي:

العلاقة بين المجلس الأعلى للاتحاد ومجلس الوزراء، حيث يشكل المجلس الأعلى سلطة تشريعية عليا باعتباره يمثل الإمارات الأعضاء، ولا بد من موافقته على تعيين رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الاتحاد، ومجلس الوزراء يشكل هيئة تنفيذية تعمل تحت إشراف ورقابة المجلس الأعلى، وفقاً للسياسة العامة التي يضعها الأخير، كذلك يظهر النظام المجلس جلياً من خلال مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الانفرادية والتضامنية أمام المجلس الأعلى للاتحاد

### الفرع الثاني: تكوين السلطة اللانحوية في دولة الإمارات

إن الدستور دولة الإمارات -كما بينا سابقاً- لم يعرف التقسيم التقليدي المؤلف للسلطات وتقسيمهما إلى سلطتين تشريعية وتنفيذية، وتبنى مبدأ وحدة السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنحهما للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد يعاونهما في الشؤون التنفيذية هيئة تنفيذية تتمثل في مجلس الوزراء الاتحادي وفي الشؤون التشريعية هيئة استشارية هي المجلس الوطني الاتحادي، وعليه نلاحظ تعدد الهيئات التي تمارس الوظيفة التنفيذية على المستوى الاتحادي لدولة الإمارات التي تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، مجلس الوزراء الاتحادي (جفال، ص 189)

والجدير بالذكر أن الباب الخامس من الدستور الاتحادي حدد أنواع ومسميات التشريعات الاتحادية والجهات المختصة بإصدارها وهي عبارة عن ثلاث تشريعات رئيسية تصدر بها التشريعات الاتحادية تتمثل في القوانين الاتحادية، المراسيم بقوانين، المراسيم العادية، وقد أنط الدستور بمجلس الوزراء سلطة لائحية تمكنه من وضع اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة (م/60، 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، الشرفاوي، 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 – بينهاها في المبحث الأول-، ولكل هيئة من هذه الهيئات دور محدد في وضع التشريع اللائحي، فقد أنط 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 ومجلس 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 (أبوسمهانة، 2014، ص 77):

- اللوائح التنفيذية.
- اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها.

### اللوائح التنفيذية

تُعرف اللوائح التنفيذية بأنها التشريعات تتضمن الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها القانون، وتعد الصورة الأصلية للوائح؛ لأن فيها تتحقق الحكمة من منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح (أبوسمهانة، ص 82)، فالقانون يقتصر على إيراد المبادئ الأساس دون التفاصيل؛ لأن السلطة التشريعية المختصة بإصداره لا تملك عادة الوقت والخبرة ما التي تعينها على تحديد الأحكام الجزئية التفصيلية للشؤون التنفيذية في القانون، الأمر الذي قضى بأن يعهد بذلك إلى السلطة التنفيذية كونها أقدر على معرفة الجزئيات والتفاصيل اللازمة لوضع المبادئ الأساس الواردة في القانون موضع التنفيذ، نظراً لطبيعتها وظيفتها وبحكم اتصالها واحتكاكها المستمر بالجمهور مما يجعلها الأدرى والأكفأ لذلك (فتح الباب، 2012، 579)، حيث يتطلب سلامة النظام القانوني واستقراره في الدولة ضمان ثبات القانون، وعدم تعديله بتغيير الظروف التي تتعلق بالجزئيات والتفاصيل التي يمكن مواجهتها بتعديل اللوائح المنفذة له بشكل أكثر سهولة ويسر من تعديل القانون الذي يتطلب إجراءات أكثر تعقيداً من اللائحة

### أولاً- السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية في دولة الإمارات

تحدد السلطة المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية - دائماً في الدساتير، وتنتيط هذا الحق جهة ذات سلطة إدارية معينة في السلطة التنفيذية، ويجوز - أحياناً- بنص تشريعي خاص تكليف جهة إدارية أخرى سمح الدستور تحديدها بموجب القانون (محمود، 2001، ص 255). وعليه نلاحظ بأن السلطة المختصة هنا قد تكون سلطة أصيلة منحها الدستور اختصاص عام بإصدار اللوائح التنفيذية، وقد تكون سلطة مكلفة بموجب نص القانون بإصدار هذه اللوائح.

#### 1. السلطة الأصلية بإصدار اللوائح التنفيذية:

أناط دستور دولة الإمارات لمجلس الوزراء الاتحادي الاختصاص الأصيل لإصدار اللوائح التنفيذية، ولا ينتقل هذا الاختصاص إلى غيره إلا بنص خاص في القانون، أو بتكليف خاص من مجلس الوزراء نفسه (م/60، 5، دستور دولة الإمارات)، وطبقاً لذلك فإن مجلس الوزراء يعد السلطة الأصلية بإصدار اللوائح التنفيذية إذا لم يحدد القانون سلطة أخرى بوضع لائحته التنفيذية، فهي سلطة ثابتة لمجلس الوزراء بموجب الدستور ولا تحتاج نص خاص آخر لإثباتها. وعليه فإنه، حتى لو جاء نص خاص في القانون يخول مجلس

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 ولا منشأ له (حسبو، ص 91، 92). وعليه فإن وجود هذا النص الخاص يقيد سلطة مجلس الوزراء في صلاحيته بتكليف 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 لمجلس 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 مستنداً 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 دستورتها إذا نص القانون عليها؛ إذ إن 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 الأصلية 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 الأصلية 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 الأصلية أو جهة أخرى مكلفه بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون، وقد يقيد 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 أحكامه قابلة للتطبيق إلا بصور القواعد المفصلة والمتمة 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 إنَّ هذا الأثر الخطير لا يترتب لمجرد إحالة المشرع في القانون إلى إصدار اللائحة التنفيذية؛ لأنَّ 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 بصور 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، 1980 / 2 / 5)

## 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 الأصلية 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 بأن اللائحة التنفيذية يقتصر دورها على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ الواردة في القانون واللائحة لتنفيذية، دون أن تضيف جديداً لأحكامه، أي أن اللائحة لا يجوز أن تعالج موضوع لم يتعرض له القانون

وعليه أخذت دولة الإمارات بالمفهوم الضيق لتنفيذ القانون؛ إذ نص دستورها على المحظورات الواجب اتباعها من السلطة اللاحقة عند قيامها بوضع اللوائح التنفيذية ونص على أن " يمارس مجلس الوزراء ... وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها" (م5/60، دستور دولة الإمارات)، ونجد أن هذا النص اشترط عند وضع اللوائح بأن تكون لازمة لتنفيذ القوانين، واستعمال عبارة اللزوم يستفاد منها أن اللائحة يجب أن تتضمن فقط الأحكام والقواعد اللازمة والضرورية لتنفيذ القانون، مؤكداً على ذلك بنص صريح يحدد المحظورات وأنه لا يجوز لللائحة التنفيذية وضع أية أحكام في اللائحة من شأنها أن يترتب عليها تعديل أو تعطيل لأحكام القانون أو الاعفاء من تنفيذها؛ إذ إن إيرادها يعد بمثابة أحكام جديدة إلى الأحكام الواردة في القانون، وأكدت على ذلك أيضاً المحكمة الاتحادية العليا حيث ذهبت إلى عدم اختصاص السلطة التنفيذية في الإضافة إلى أحكام القانون من خلال اللوائح التنفيذية، استناداً إلى عدم مشروعية هذه الإضافة باعتبارها تعديلاً بالإضافة للقانون يحرمه الدستور (تفسير 1، سنة 2 قضائية، المحكمة الاتحادية العليا، 14 / 4 / 1974)

### الفرع الثاني: اللوائح المستقلة

تعد اللوائح المستقلة نوع من اللوائح التي تصدر في الظروف العادية، ولا يشترط أن تكون مستنده إلى تشريع عادي - قانون - كما في اللوائح التنفيذية، بل تصدر بشكل مستقل من السلطة التنفيذية التي تتولى من خلالها التشريع في مسألة أو موضوع معين بصفة مبتداه (حسن، الشرقاوي، ص 111)، وتصدر السلطة التنفيذية اللوائح المستقلة - أو كما يطلق عليها كذلك باللوائح القائمة بذاتها- في حالتين هما :

الحالة الأولى: عند تنظيم وترتيب المصالح والمرافق العامة وتسمى في هذه الحالة بـ " اللوائح التنظيمية"

الحالة الثانية : عند وضع القيود والضوابط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع وتعرف بـ " لوائح الضبط أو البوليس" (فهمي، 1993، ص 160)

### أولاً- اللوائح التنظيمية

تختص السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنظيمية لغرض تنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في الإدارات والمصالح العامة، كونها السلطة التي تتولى مهام إدارة المرافق والمصالح العامة وتحمل مسؤولية إدارتها (محمد أحمد، 2018، ص 82)، وعليه تعد السلطة التنفيذية أقدر من غيرها على إدراك متطلبات هذه المرافق والمصالح واختيار أصلح وأنسب النظم لذلك

## 1. السلطة 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" (م 60/5، 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 الأصلي 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 أنه 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 استخدام على عبارة "ترتيب الإدارات والمصالح العامة" (م 60/5، 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 الإنشاء 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 - بدهاءً - 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 تقييد 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

الرأي الثاني: أخذ بالتفسير الواسع بحيث يشمل الترتيب إنشاء الإدارات والمصالح العامة بالإضافة إلى تنظيمها، وستند في ذلك على أن المشرع الدستوري في دولة الإمارات لو أراد قصر سلطة مجلس الوزراء على ترتيب الإدارات الموجودة فقط لما منحة اختصاص إصدار هذا النوع من اللوائح ضمن بقية اللوائح التي يختص بوضعها، ويرون أن الرأي الأول لا ينسجم مع الواقع العملي لدولة جديدة ناهضة تحتاج لبناء أجهزتها وإدارتها، الأمر الذي يقضي بضرورة إسناد ذلك للسلطة التنفيذية المختصة بإصدار اللوائح التنظيمية بدلا من السلطة التشريعية التي تتخذ إجراءات طويلة ومعقدة لوضع القوانين

وتجد الإشارة هنا، إلى أنه قد جرى العرف في دولة الإمارات على إنشاء الوزارات بمراسيم تصدر من رئيس الاتحاد، أما بالنسبة لمجلس الوزراء فإنه لم يسبق له أن إنشاء مرافق بمقتضى لوائح، ويقتصر دوره على تنظيم المرافق والمصالح العامة القائمة (حسبو، ص 117). وتأسيساً على ذلك فإننا نميل إلى تفسير لفظ "ترتيب" الإدارات والمصالح العامة الواردة في الدستور لدولة الإمارات، الوارد بالرأي الأول الذي يأخذ بالتفسير الضيق ويحد من اختصاص السلطة المختصة في إصدار اللوائح التنظيمية حيث يقصره في تنظيم الإدارات والمرافق دون أنشائها

### ثانياً- لوائح الضبط:

تُعرف بلوائح الضبط -لوائح البوليس- وهي عبارة عن لوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في الظروف العادية وبصورة مستقلة، وتتضمن قواعد ذات طابعية تشريعية تقييد من نشاط وحرية الأشخاص بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الأربعة: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والآداب العامة، وتعد هذه اللوائح من أهم وسائل ممارسة وظيفة الضبط الإداري التي يمكن بواسطتها وضع قواعد عامة ومجردة تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في أغلب الأحيان عقوبات على مخالفتها لصيانة النظام العام، الأمر الذي يعد ضرورة اجتماعية تحتاجها جميع المجتمعات، ومن أمثلتها اللوائح المنظمة للمرور، المحال الخطرة أو المضرة بالمصلحة أو المقلقة للراحة، ومراقبه الأغذية، ومنع التلوث أو الأوبئة والأمراض المعدية (محمد أحمد، ص 82).

### 1. ماهية الضبط الإداري:

يقصد بالضبط الإداري مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع (فهمي، ص 160)، ويُعرف كذلك بأنه مجموعة ما تفرضه السلطة الإدارية من أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأشخاص بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بهدف صيانة النظام العام في المجتمع (فتوح، 1996، ص 388)، ويختلف الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى مثل:

**الضبط التشريعي:** الذي تضعه السلطة التشريعية في صورة ضوابط وقيود على نشاط الأشخاص وحرّياتهم 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 ووظيفة 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، سندا لتكليف خاص في القانون، أو من مجلس الوزراء، وهو ذات الحكم الذي يحكم اللوائح التنفيذية ولوائح ترتيب الإدارات والمصالح العامة - الذي تناولناه سابقاً- (م/60، 5، دستور دولة الإمارات)

### المطلب الثاني: لوائح الظروف الاستثنائية في دولة الإمارات

يقصد باللوائح التي تصدر في 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 بتعديلها 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 (الحو، 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 أدوار 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 لرئيس الاتحاد بعد إقرار مجلس الوزراء لها (م 114، دستور دولة الإمارات)، إلا إن المشرع أورد قيوداً صريحاً 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 (الطببائي، 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

تجدر الإشارة عند بحث الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين التي يمكن تكييفها بأنه صورة من صور لوائح الضرورة في دولة الإمارات، التي وجدنا بأن الكتب والمؤلفات الدستورية اختلفوا فيما بينهم في شأن تصنيف طبيعتها فذهب بعضهم إلى معاملتها معاملة القوانين في حين فسرها جانب ثان منهم بأنها قرارات لائحية، أما الجانب الثالث فيرى بأن الطبيعة القانونية للوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) التي تصدر وفق المادة 113 من الدستور الإماراتي، تعد ذات طبيعة متغيرة بحسب المراحل الاجرائية لإصدار هذه اللوائح وشروطها، وسنداً على المعيار الشكلي للفرقة بين القانون والقرار الإداري يعتبر المرسوم بقانون قرار إدارياً وليس قانوناً في المرحلة السابقة على إقراره من المجلس الأعلى الاتحادي، ويجوز الدفع بعدم مشروعيته أمام المحاكم العادية، وتتحول طبيعته بعد إقراره من المجلس الأعلى للاتحاد من قرار إداري إلى قانون، ويكتسب الحصانة القضائية المقررة للقوانين العادية (حسبو، ص 159، 160)، وأرى أن ما ذهب إليه فقهاء ومفسي الجانب الثالث الأقرب إلى الصواب كونه يتفق من حيث الواقع والمنطق مع معيار الشكل والموضوع للتمييز بين القانون واللائحة من جانب، ومع الإجراءات التي يمر بها المرسوم بقانون من جانب آخر، الأمر الذي يؤكد لنا بأنها ذات طبيعة متغيرة.

### الفرع الثاني: اللوائح التفويضية

يقصد باللوائح التفويضية، هي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، وتنظم مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بناء على تفويض منها يجيزه لها الدستور، وتكون هذه اللوائح محكومة بأحوال معينة ومدة محددة وشروط خاصة (الحو، ص 138)، وتختلف اللوائح التفويضية عن لوائح الضرورة في عدة نواحٍ أبرزها (حسبو، ص 161):

- إن اللوائح التفويضية لا تصدر إلا بناء على تفويض من السلطة التشريعية بموجب قانون يسمى " قانون التفويض"، أما لوائح الضرورة تصدرها السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها استناداً إلى اختصاص أصيل في الدستور.
- لا تصدر لوائح الضرورة إلا في غيبة السلطة التشريعية، أما التفويضية فقد تصدر في غيبة السلطة التشريعية - بعد صدور قانون التفويض- أو وجودها قائمة تمارس اختصاصها التشريعي.

ولذلك تعد اللوائح التفويضية صورة من صور مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في وظيفتها التشريعية، بل قد تكون وسيلة تمكنها من أن تحل محلها في ممارسة وظيفتها التشريعية رغم وجود السلطة التشريعية قائمة وتمارس دورها التشريعي

## 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 سابقاً، 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 (الطببائي، 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- السلطة 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 أدوار 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 (حسب، 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 استناداً 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 أن الدستور الإماراتي لم يستلزم أن يصدر المجلس الأعلى التفويض بقانون حيث أن قراره 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 المتدخل، أصبحت السلطة التنفيذية، التي تعتبر أقرب إلى المخاطبين بالتشريع وأكثر احتكاكاً 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 سليماً 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 اختصاصاً استثنائياً ممنوحاً 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 دستورياً وإدارياً

## النتائج:

1. يتمتع مجلس الوزراء الاتحادي والجهة المكلفة بوضع اللوائح التنفيذية بسلطة تقديرية لممارسة هذا الحق وحرية في اختيار الوقت المناسب لاستخدامه، الأمر 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 بإنشاء وإلغاء الإدارات والمرافق العامة،

ونص على مصطلح "ترتيب" الإدارات والمرافق، وهذا المصطلح اختلف الفقه في تفسيره من حيث حق الانشاء والالغاء للإدارات والمرافق العامة، وجرى العرف في الإمارات بأن لا تنشأ أو تلغى الإدارات والمرافق العامة بموجب اللوائح التي تصدر عن مجلس الوزراء.

3. تبني دستور الإمارات نهجاً خاصاً للوائح الصادرة في الظروف الاستثنائية، مثل لوائح الضرورة واللوائح التفويضية. في هذا السياق، لم يتبع الدستور النماذج التقليدية المتعارف عليها في الفقه والدستور بخصوص هذه اللوائح، بل اتسم بتبني نهج خاص لتلك الظروف الاستثنائية.

### التوصيات:

1. ضرورة تقييد سلطة مجلس الوزراء والجهات المكلفة بوضع اللوائح التنفيذية بشرط زمني، وذلك باستحداث تشريع ينص على حد أقصى لمدة تحكم سلطة هذه الجهات في إصدار اللوائح التنفيذية، كما يمكن تخفيض هذه المدة - إذا دعت الحاجة- بنص خاص في القانون الذي ستصدر اللائحة بموجبية.

2. إعطاء مجلس الوزراء الاتحادي الحق في إنشاء وإلغاء الإدارات والمرافق العامة بموجب اللوائح التنظيمية يعد أمراً ضرورياً وحيوياً، من خلال اعتماد تفسير واسع لمفهوم "ترتيب" المستخدم في الدستور الإماراتي. يأتي هذا نتيجة للتطور السريع والنهضة التي تشهدها دولة حديثة مثل الإمارات، مما يستدعي إنشاء ودمج إدارات ومرافق لتلبية احتياجات هذا التطور.

3. إعادة النظر في طبيعة لوائح الضرورية التي يتبناها الدستور الإماراتي، واستبدالها بالشكل التقليدي المحدد قانونياً ودستورياً لتلك اللوائح. يجب أن تشير هذه اللوائح إلى وجود ظروف استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير فورية، مستبعدة فكرة أن الدستور يلزم بإصدار القانون فقط بدلاً من إصدار لوائح الضرورية. يأتي هذا نظراً لخطورة هذه اللوائح وقوتها في تعديل أحكام القانون، والتي يجب تنظيمها بشكل دقيق حتى لا يؤثر على أمان واستقرار الدولة وصالحها العام.

4. تحديد الأداة التي يتم بها إصدار التفويض التشريعي في اللوائح التفويضية من المجلس الأعلى للاتحاد إلى رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء يعد أمراً حيوياً. يجب أن يصدر التفويض وفقاً لقانون "قانون التفويض" وفقاً للنظرة الفقهية والدستورية المعتادة، والتي لم يفرضها الدستور الإماراتي ولم ينص على طبيعة الإدارة التي يمكن أن يفوض إليها.

## قائمة المصادر والمراجع:

- أمين، محمد سعد (1997). مبادئ القانون الإداري. دار الثقافة الجامعية.
- البرديني، إيباد (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 والشقراوي، 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 « دراسة مقارنة ». دار الفكر العربي.
- أبوسمهدانة، عبد الناصر (2014). مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة. المركز القومي للإصدارات القانونية.
- الطببائي، عادل (1978). النظام الاتحادي في الإمارات.
- الطماوي، سليمان (1979). السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي «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 دكتوراه، 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.

- فهيمى، مصطفى (1993). القانون الإداري. الدار الجامعية.  
القباني، بكر (1977). القانون الإداري في دول الخليج العربي. دار النهضة العربية.  
القرار الصادر في الطلب (رقم 1 لسنة 2 القضائية). جلسة 14/4/1974. مجموعة الاحكام الصادرة من الدائرة  
الدستورية من إنشاء المحكمة وحتى 1990. المبدأ رقم 2، ص 13.  
كيرة، حسن (2014). مدخل الى القانون. منشأة المعارف.  
ليلة، محمد عثمان (1969). النظم السياسية «الدولة والحكومة». دار النهضة العربية.  
أبو المجد، أحمد (1978). النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة. المنظمة العربية 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 'ādīn (2020). al-ḥawābiṭu aldustawriyyati lil-sulṭati al-lā'iḥiyyati fī al-zurūfi al'ādiyyati  
wa-l-riqābati 'alayhā almarkazu alqawmiyyu lil-'iṣḍārāti al-qānūniyyati  
jaffālun zīādun (2014). al-tanẓīmu al-distiwuriy 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-  
thāniyyatu mawsū'atu al'imārāti alqanwinnayī al-mabādi'iu alqānawniyyatu allatī qarrarathā  
almaḥkamatu aliāttiḥādiyyatu al'ulyā mundhu 'inshā'ihā  
ḥukmu almaḥkamati aliāttiḥādiyyati al'ulyā (5/2/1980). ṭa'nun jazā'iyyun) s1 (14). (mawsū'atu  
al'imārāti alqanwinnayī al-mabādi'iu alqānawniyyatu allatī qarrarathā almaḥkamatu  
aliāttiḥādiyyatu al'ulyā mundhu 'inshā'ihā al'iṣḍāru al-distiwuriy  
ḥukmu almaḥkamati al'idāriyyati al'ulyā (9/7/1975). alqaḍiyyati) raqma /2 lsa 2. (al-dā'iratu  
al-madaniyyatu mawsū'atu al'imārāti alqanwinnayī al-mabādi'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'iyiyati wa-l-riqābati 'alā 'a'māli al'idārati  
almarkazu alqawmiyyu lil-'iṣḍārāti al-qānūniyyati  
al-ṭubṭabi'i'iyu 'ādīlun (1978). al-niẓāmu alā'uthādiyyu fī al'imārāti  
al-ṭamāwiyyu sulaymānu (1979). al-suluṭāti al-thalāthu fī al-dasātiri al-'arabiyyati al-mu'āshirati  
wafī al-fikri al-sīāsiyyi al-'āslāmiyyi» dirāsatan muqāranatan) t4 .(dāru al-fikri al-'arabiyyi  
'abdu alwahhābi muḥammadu rafa'at (2009). al-naẓariyyatu al'āmmatu lil-qānūni al-'idāryi  
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-nuzumi al-ffadariā'āaliya  
]risālatu dukatwarāh jāmi'atu 'ayni shamsin  
fatḥu albābi 'lyūhu (2012). alwasītu fī sinnin waṣiāghatin watafsīri al-tashrī'ātisannu al-tashrī'āti  
dāru alkutubi alqanwinnayi  
futūḥun muḥammadin (1996). uṣūlu alqānūni al'idāriyyi li'imārati dubay kulliyyatu shurṭati  
dubay  
farjun tawfiqin (1998). almadkhalu lil-'ulūmi al-qānūniyyati» mūjazu al-naẓariyyati al'āmmati  
lil-qānūni mu'uassasatu al-thaqāfati aljāmi'iyiyati  
fahmī muṣṭafā (1993). alqānūnu al'idāryi al-dāru aljāmi'iyiyatu  
alqabbāniyyu bakrin (1977). alqānūnu al'idāryi fī dū'ali al-khaliji al'arabiyyi dāru al-naḥḍati  
al'arabiyyati  
alqarāru al-ṣādiru fī al-ṭalabi) raqma 1 Isna 2 al-qaḍā'iyyati jilsatu 14/4/1974. majmū'atu  
alāḥakim al-ṣādirati min al-dā'irati al-dasitwirrayi min 'inshā'i almaḥkamati wahattā 1990.  
al-mabda'u raqmu 2. ṣ  
kīra ḥsn (2014). madkhalun ilā alqānūni mansha'atu alma'arifi  
laylatun muḥammadu 'uthmāna (1969). al-nuzumu al-sīāsiyyatu» al-dawlatu wa-l-ḥukūmatu  
dāru al-naḥḍati al'arabiyyati

'abū almajdi 'aḥmadu (1978). al-niẓāmu al-distiwwury lidawlati al'imārāti al'arabiyyati almuttaḥidati almunazzamatu al'arabiyyatu lil-tarbiyati wa-l-thaqāfati wa-l-'ulūmi muḥammadu 'aḥmadu 'abdu alfuḍayli (2018). mabādi'iu alqānūni dāru alfikri wa-l-qānūni maḥmūdun hammāmūn (2001). almadkhalu 'ilā alqānūni nazariyyati alqānūni mansha'atu alma'ārifi

al-mislamāniyyu muḥammadun (2017). alqarārāti al-'idāriyyatu dāru al-fikri al-jāmi'iyyi

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

Eisa Saif Altamimi<sup>(1)</sup>

Sam Dalla<sup>(2)</sup>

### 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.)  
eisaifaif@gmail.com

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