جامعـــة القاهـرة
كليـــــة الحقـــوق

التفويـض التشريعـي

في

النظام القانوني الإماراتي

إعداد/

راشد خميس النقبي

إشراف/ أ . د / جابر جـاد نصـــار

تتكون لجنة الحكم والمناقشة من:

أ.د/ أنور أحمد رسلان (رئيسا)
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق وعميد الكلية الأسبق- جامعة القاهرة

أ.د/ جابر جاد نصار (مشرفا وعضوا)
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق- ورئيس جامعة القاهرة

المستشار الدكتور/ عبد الفتاح صبري أبو الليل (عضوا)
نائب رئيس مجلس الدولة

2014

جامعـة القاهـرة
كليـــة الحقـوق

التفويض التشريعي

في

النظام القانوني الإماراتي

إعداد/

راشد خميس النقبي

إشراف/

أ.د / جابر جاد نصار

2014

#

[سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ العَلِيمُ الحَكِيمُ]

صدق الله العظيم

[سورة : البقرة: الآية 32]

إهداء

- إلى الرجال الذين نذروا أنفسهم للحق وإحقاقه ، والعدل وإقامته .
- إلى كل من كان الخير نبراسه ، والإنجاز هدفه ، والجهد الشريف الصادق عنوانه.
- إلى العيون الساهرة ، التي تظل يقظة مفتوحة لتنام من حولها عيون الأمهات والأطفال بهدوء وأمان .
- إلى إخوتي وعضدي وسندي ، الذين شجعوني ، وساندوني ، وإلى زوجاتي الذين تحملوا عناء غربتي ، وتربية أبنائي ، فكانتا نعم المعين لي بعد الله تعالى في إتمام هذه الرسالة حبّاً وتقديراً وعرفاناً.

شكر وتقدير

#

ربنا لك الحمد ملء السموات والأرض ، ربنا لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك ..

ربنا لك الحمد حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه كما تحب وترضى .

وصلاةً وسلاماً على خير خلقك، وخاتم رسلك ، ورحمتك المهداة للعالمين ، سيدنا وإمامنا وأسوتنا محمد بن عبدالله صلى الله عليه وعلى آله وصحبه ومن دعا بدعوته واهتدى بسنته .

أما بعد ،،،

أتشرف في هذا الصدد أن أتقدم بعظيم الشكر والامتنان إلى من كان لآرائه السديدة ، وتوجيهاته القيمة الفضل في إنجاز هذا البحث.

فأسمى آيات الشكر والتقدير لسعادة الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار – أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق – جامعة القاهرة .

الذي أكرمني الله – تعالى – بإشرافه وإرشاده ، فلم يتوانى أو يقتر عليَّ بكريم نصحه وتوجيهه وإرشاده ، فقد كان كريماً سمحاً بالعطاء كالعهد به ، وعند شواطئه عرفت سماحة أهل العلم في الجود وكرم النوال ، والعطاء الذي لا يتبعه منًّا ولا أذى .

وشكري لسيادته يحمل كل معاني التقدير والعرفان ، فمنه كنت أستمد العزم .

أسأل الله العلي القدير أن يجعله زُخراً لأهل العلم ، وطلاب المعرفة .

كما يشرفني في هذا المقام أن أقدم خالص الشكر والتقدير إلى :

الأستاذ الدكتور/

والأستاذ الدكتور/

لقبولهم مناقشة رسالتي .

وإلى من زرع في قلبي وعقلي حب القانون ، علماً ، وفناً للأستاذ الدكتور- رئيس قسم الدراسات العليا بالكلية .

وإلى قادة وزارة الداخلية بدولة الإمارات العربية المتحدة ، الذين مهدوا لي الطريق وأفسحوا المجال في تحصيل العلم والمعرفة ارتقاءً بالمستوى العلمي والوظيفي لكافة العاملين بالوزارة .

وأرفع آيات الشكر والتقدير عرفاناً مني بالجميل لصاحب السمو الشيخ/ خليفة بن زايد آل نهيان – رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة - ، باعث الهمم لأبناء الوطن على تحصيل العلم والمعرفة، إليه أحني هامتي ، داعياً المولى عز وجل أن يُطيل لنا في عمره ، ويجزيه عنا وعن وطني الإمارات جزيل الثواب .

كما أشكر كل من مدَّ لي يد العون من أعضاء هيئة التدريس وأسرة المكتبة وأشكر كل من كانت يده تعمل معي دون أن يراها أحد فلهم منى كل الاحترام.

وبحثي هذا ؛ هو ذا بين أيديكم فإن كان به نفعاً فهذا بتوفيق من المولى – عز وجل – ، وإن كان به قصور فمن نفسي ، وما الكمال إلا لله رب العالمين .

والشكر لله تعالى في البدء وفي الختام .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين ،،،

الباحث/

#

مقدمة عامة

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا محمد المصطفى صلى الله عليه وسلم، وعلى آله وأصحابه أجمعين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين وبعد .

الأصل أن يقوم كل صاحب إختصاص باختصاصه، إلا أن طاقات الإنسان محدودة، فلابد له من معاونة الآخرين، بأن يوكل جزءاً من الأعمال إلى أشخاص يستطيعون القيام بما فوض إليهم من عمل، كذلك الأمر بالنسبة للمؤسسات السياسية فى الدولة، فالبرلمان مثلاً كسلطة تشريعية يقوم بتفويض جزءاً من إختصاصه للسلطة التنفيذية للضرورات التى يقتضيها سير التنظيم الادارى الحديث على أحسن وجه، ولمواجهة الدولة للظروف الاستثنائية المتمثلة فى الحروب والاضطرابات وكل ما يهدد أمن الدولة وكيانها.

وترتب على التقدم العلمى والتكنولوجى المذهل الذى بدأ فى القرن العشرين وزاد ونما فى هذا القرن، وجود بعض المسائل التشريعية شديدة التعقيد والتى تحتاج إلى خبرات فنية كبيرة لا يستطيع البرلمان القيام بها كموضوعات متعددة. . . ، مما يدفع البرلمان إلى تفويض السلطة التنفيذية فى تنظيم هذه المسائل لتوافر الخبرة لديها وتكوينها من فنيين متخصصين.

وتدخلت السلطة التنفيذية فى ميدان التشريع بعد أن نزل البرلمان عن بعض إختصاصاته التشريعية للحكومة لكى تمارسها عن طريق اللوائح.

ويعتبر دستور دولة الامارات من الدساتير الحديثة والتى تقتصر التفويض على سلطة معينة وسنوضح ذلك من خلال دراستنا وكذلك مقارنة بين أنظمة بعض الدول موضحين أوجه التشابه والاختلاف.

وأدت الضرورات العلمية والأزمات والحرب التي تعرضت لها بعض الدول، وخاصة التي نجمت عن الحربين العالميتين إلي تخلي الدساتير والبرلمانات عن فكرة قصر مهمة التشريع

علي البرلمان وحده، والاعتراف بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح كقواعد تنظيمية عامة مجردة إلي جانب القانون، مثل الدساتير الفرنسية القديمة[1].

حيث قصرت المادة السادسة من الدستور الأول للثورة الصادر عام 1791 مهمة التشريع علي الجمعية الوطنية بقولها(تقع الوظيفة التنفيذية علي الملك والوزراء)، وصار دستور 22/8/ 1795 علي خطي الدستور السابق، وترتب علي الفصل المطلق بين السلطات عرقلة التطور، نتيجة انفصال السلطات عن بعضها وتصادمها بدلا من تعاونها، وإزاء هذه العيوب وتحت وطأة الضرورات العملية أجبرت السلطة التأسيسية الفرنسية علي التخلي عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات والاعتراف بحق السلطة التنفيذية فى إقتراح القونين وإصدار اللوائح التنفيذية لها وذلك بموجب، المادة 44 من دستور 1799 التي تنص علي ان "تقترح الحكومه القوانين بوضع الأوامر الأوامر اللازمة لتنفيذها".

وقد سارت الدساتير الفرنسية المتعاقبة علي هدي دستور 1799 إلي أن جاء دستور 1958 وفتح الباب علي مصراعيه في هذا الصدد، وأقر ضرورة وجود اللائحة إلي جانب القانون وإعتبارها مصدراً أصلياً للتشريع إلي جانب القانون – المصدر الاستثنائي – أما بالنسبة للبرلمان فقد تنازلت عن معظم اختصاصاتها للحكومة أثناء وبعد الحربين العالميتين لمواجهة الأزمات والأخطار الناجمة عنها بإجراءات سريعة ورادعة تتفق مع طبيعتها.

وجود بعض الموضوعات التي تحتاج في تنظيمها السرعة والسرية التامة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، لتميز سلطة البرلمان في إصدار القوانين بالبطء وتعدد الإجراءات وكثرتها، والعلانية حتي يعلم بها الكافة وما دار في إعدادها ومناقشتها وإقرارها، ولاتتفق هاتين الصفتين مع تنظيم بعض الموضوعات التشريعية التي تحتاج في تنظيمها إلي السرية والسرعة حتي تستطيع تحقيق الأهداف المرجوة منها، مثل موضوعات التعاريف

(1) أنظر رسالة الدكتور حاتم حسن: علاقة القانون باللائحة التنفيذية "دراسة مقارنة"، 1983، ص 182، وكذلك:

Delaubadere: des pleins pouvoirs aux de mis decrets lois, 1952 , p.68.

Delaubadere: droit administraif, 1976.

الموضـــوع	الصفحة
مقدمة عامة	3
أسباب اختيار الموضوع	8
أهمية البحث	9
منهج البحث	10
خطة الدراسة	12
الفصل التمهيدى : السلطة المختصة بالتشريع فى النظام القانونى الاماراتى	15
تمهيد	15
- المبحث الاول: المجلس الاعلى للاتحاد	18
المطلب الاول: تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد	18
المطلب الثانى: إختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد	21
الاختصاصات التشريعية للمجلس الأعلي للاتحاد	21
- المبحث الثانى: رئيس الدولة ونائبه	26
المطلب الاول: رئيس الاتحاد ونائبه	26
المطلب الثانى: اختصاصات رئيس الدولة	28
- المبحث الثالث: مجلس وزراء الاتحاد	33
المطلب الاول: تشكيل مجلس وزراء الاتحاد	33
المطلب الثانى: اختصاصات مجلس الوزارء	37
- المبحث الرابع: المجلس الوطني الاتحادي	43

الموضـــوع	الصفحة
المطلب الاول: تشكيل المجلس الوطنى الاتحادى	43
المطلب الثانى: إختصاصات المجلس الوطني الاتحادي	47
الباب الأول: ماهية التفويض	53
الفصل الاول: تعريف التفويض وطبيعته	54
- المبحث الأول: تعريف التفويض	55
- المبحث الثاني: عناصر التفويض	62
- المبحث الثالث: التمييز بين التفويض ومايشابهه من تصرفات	67
المطلب الأول: التفويض والوكالة	68
المطلب الثاني: التفويض والحلول	72
المطلب الثالث: التفويض ونقل الاختصاصات	77
الفصل الثانى: التفويض التشريعى	80
تمهيد	80
- المبحث الاول: التفويض التشريعى	85
- المبحث الثانى: أوجه التمييز والاختلاف بين التفويض التشريعي وعما يتشابه به	87
اولاً: أوجه التشابه بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري	88
ثانيا: أوجة الاختلاف بين التفويض التشريعي والتفويض الإداري	89
- المبحث الثالث: شروط التفويض	91
- المبحث الرابع: أشكال التفويض التشريعى	94
الباب الثانى : حالات التفويض التشريعى	105
الفصل الاول: حالات التفويض التشريعى	106

الموضـــوع	الصفحة
- المبحث الاول: حالات التفويض التشريعى بدولة الامارات العربية المتحدة	108
- المبحث الثانى: حالات التفويض التشريعي في بعض البلاد العربية	112
المطلب الأول : الدساتير العربية التي أجازت مبدأ التفويض التشريعي	112
* شروط اللوائح التفويضية	118
المطلب الثاني: الدساتير العربية التي لم تجز مبدأ التفويض التشريعي	137
- المبحث الثالث: التفويض التشريعى في التشريعات المقارنة	138
المطلب الاول: التفويض التشريعي في الولايات المتحدة الأمريكية	138
المطلب الثانى: التفويض التشريعي في بريطانيا	148
المطلب الثالث: التفويض التشريعى في الأردن	157
المطلب الرابع: التفويض التشريعى في جمهورية مصر العربية	168
الفصل الثانى: انتهاء التفويض	172
- المبحث الاول: انتهاء التفويض بطريق مباشر	173
- المبحث الثانى: انتهاء التفويض بطريق غير مباشر	177
- المبحث الثالث: دعوة إلي التفويض التشريعي (الأسباب والأسانيد)	179
* التفويض التشريعي ضرورة في المجتمع المعاصر	183
الخاتمة	184
المراجع العربية	186
المراجع الاجنبية	191
الفهرس	193