صفاء أبو السعود محمد

شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

صفاء أبو السعود محمد

شبكة المعلومات الجامعية

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

صفاء أبو السعود محمد

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها علي هذه الأقراص المدمجة قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأقراص المدمجة بعيدا عن الغبار

صفاء أبو السعود محمد

شبكة المعلومات الجامعية

بعض الوثائق الأصلية تالفة

صفاء أبو السعود محمد

شبكة المعلومات الجامعية

بالرسالة صفحات لم ترد بالأصل

جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة من الباحث

خالد عبد الله عبد الرزاق النقبي

للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور / أنور أحمد رسلان

أستاذ القانون العام والعميد الأسبق لكلية الحقوق جامعة القاهرة

مشرفا و رئيسا

الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي محمد

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة

عضوا

الأستاذ الدكتور/ محمد كامل عبيد

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بنى سويف

عضوا

٢٠١١ - ٢٠١٢ م

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ)

(آل عمران : ١٠٤)

صدق الله العظيم

حكمة

(يعتمد مصير الأمة على عوامل ثلاثة: دستورها والطريقة التي ينفذ بها ومدى الاحترام الذي يبعثه في النفوس) .

جورج بيدو

شكر وتقدير

يطيب لي أن أسجل شكرى وعظيم امتنانى بعد شكر الله سبحانه وتعالى، إلى أستاذي ومعلمي الفاضل، الأستاذ الدكتور/ **أنور أحمد رسلان** أستاذ القانون العام والعميد الأسبق لكلية الحقوق جامعة القاهرة والمحامي بالنقض والإدارية العليا لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، وما قدمه لى من نصح وإرشاد ، وما أسهم به من كريم وقته وجهده وما قدمه لى من معونة مما كان له أثره المباشر والفعال فى تخطى كل الصعاب التى واجهتنى حتى شاء المولى – عز وجل – أن تظهر الرسالة بهذا المظهر فجزاه الله عني وعن تلاميذه خير الجزاء، كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى العالم الجليل ، والأستاذ الدكتور/ **صبري محمد السنوسي** محمد أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة..والذي تفضل بقبول المناقشة والحكم علي الرسالة رغم مهامه الجسام، فجزاه الله عني خير الجزاء .

كما أتقدم بخالص شكري وتقديري وعظيم امتناني إلى العالم الجليل الأستاذ الدكتور/ **محمد كامل عبيد** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بنى سويف، والذي تفضل بقبول المناقشة والحكم علي الرسالة ولا شك أن مشاركة سيادته قد منحني وسام شرف أرجو أن أكون علي قدره فشكري له بلا حدود ، فمعذرة إن لم تسعفني الكلمات وجزاه الله عني خيرا الجزاء.

الباحث

إهـــــداء

إلى روح أبي الطاهرة طيب الله ثراها ...

إلى الوالدة أطال الله في عمرها ...

إلى الإخوة والأخوات أطال الله في أعمارهم ...

إلى زوجتي الغالية ...

إلى الأبناء ...

فاطمـــــة ... عبـد الله ... خليفة ... مهرة

إليهم جميعا أهدي هذا العمل

مقدمـــة

أولاً: موضوع ومنهج البحث :ـ

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق ، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي ، ووضع السلطة التنفيذية في الدول التي تعتنق النظامين السابقين يختلف عن وضعها في دولة تعتمد النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية [١] .

النظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية [٢] فهو يفترض ، كقاعدة عامة ، تساوي كل سلطة من السلطتين مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة إحداهما على الأخرى غير أن هذا التساوي يعنى من ناحية أخرى ضرورة التعاون بينهما وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من ناحية ، وهذه السلطة الأخيرة بالسلطة الأولى من ناحية أخرى [٣] ، فالنظام البرلماني يستهدف أساسًا إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث تحول إحداهما دون تعسف الأخرى واستبدادها .

والنظام البرلماني لم يولد نتيجة فلسفة أو فكر معين ، وإنما ولد نتيجة تطور الديمقراطية في إنجلترا ذات النظام الملكي ، وهو تطور انتهى إلى الأخذ بنظام الملكية الدستورية ذلك النظام الذي يأخذ بقاعدة أن الملك يسود ولا يحكم وأن السيادة تكون للشعب وحده ، وبالتالي كانت سلطة البرلمان المستمدة من الشعب وكذلك الوزارة المستمدة من البرلمان أقوى من سلطة الملك . وقد نشأت القواعد التي تحكم علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية تدريجيًا ، تلك القواعد التي تمثل خصائص النظم البرلمانية . وقد أخذت كثير من دول أوروبا الملكية بالبرلمانية الإنجليزية . ومع ذلك فإن هناك كثيرًا من الأنظمة الجمهورية قد أخذت بالنظام البرلماني على خلاف في التطبيق بينها وبين النظام الإنجليزي [٤] .

ومن التعريف السابق يمكن القول بأن النظام البرلماني يتميز بخصائص تدور حول عنصرين أساسيين هما : ثنائية السلطة التنفيذية ، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية تتكون من طرفين هما رئيس الدولة والوزارة . وثانيهما توازن وتعاون كلٌ من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذا التوازن ليس نتيجة للمساواة بين السلطتين في الاختصاصات فقط ــ وخاصة لما يوجد بينهما من تداخل وتفاعل وتعاون على درجة واحدة [٥] وبمعنى آخر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية وتدخل هذه الأخيرة في

---

(1) دكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا : وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة " في الأنظمة السياسية المعاصرة – منشأة المعارف بالإسكندرية – سنة ٢٠٠٦ – ص٥ .

(2) دكتور / محمد كامل عبيد : نظم الحكم ودستور الإمارات – مطبوعات كلية شرطة دبي – سنة ١٩٩٧– ص٣٢٥.

(3) دكتور / عبد الحميد متولي ، الدكتور / سعد عصفور، الدكتور محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية – منشأة المعارف الإسكندرية – ص١٤٦ .

(4) دكتور / زين بدر فراج : النظرية العامة للنظم السياسية – مكتبة الجلاء بالمنصورة – ١٩٩٩ – ص٥٥٣ .

(5) دكتور / ثروت بدوي : موجز القانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة سنة ١٩٧٣ – ص٣٣٤ .

أعمال السلطة التنفيذية [1] . ومن مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية توجيه الأسئلة للوزراء والاستجواب ولجان التحقيق وطرح الثقة أو الاقتراع لتوجيه اللوم للحكومة وطلب الثقة وتوجيه اللوم معًا [2] وموضوع عام للمناقشة والمسؤلية الوزارية وسوف أتناول طرح موضوع عام للمناقشة والسؤال والمسؤلية الوزارية .

والرقابة بصفة عامة وبدون أي تحديد لصورها تعني الإشراف والمتابعة ، وهناك اختلاف حول تحديد مفهوم الرقابة وتضارب في الآراء ، فقد قيل : إن الرقابة هي قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد آخر أو مجموعة أخرى من الأفراد أو تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المرجوة [3] ، وقد يقصد بها الوسيلة التي تستطيع بها القيادة تصحيح أداء العاملين بهدف التأكد من أن الخطة الموضوعة يتم تنفيذها والالتزام بها ، فهي وسيلة في يد جهة صاحبة قوة تتولى الإشراف والمتابعة على الجهة التي أنيط بها الإشراف عليها [4] .

ولقد حدد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي في المجال التشريعي [5] وكذا في المجال الرقابي التنفيذي ، وذلك في المواد من رقم ٨٩ إلى ٩٣ منه حيث نصت المادة (٨٩) على الاختصاص الأصيل للمجلس في نظر مشروعات القوانين [6] ، ونصت المادة (٩٠) على اختصاص المجلس بالنظر في مشروع قانون الميزانية العامة للاتحاد وإبداء ملاحظاته عليها ، وكذا النظر في مشروع قانون الحساب الختامي . أما المادة (٩١) فقد ألزمت الحكومة بإبلاغ المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وأخيرًا أبرزت المادتان (٩٢) ، (٩٣) الاختصاص الرقابي الإداري للمجلس حيث نصت المادة (٩٢) على حق المجلس في مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة للاتحاد وإصدار توصياته بشأنها في حضور رئيس الوزراء والوزير المختص . أما المادة (٩٣) فقد نصت على حق أي عضو من أعضاء المجلس في توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص للاستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصهم .

---

(1) دكتور / ماهر جبر نصر ، دكتور / جورجي شفيق ساري : النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية – القاهرة سنة ٢٠٠٥ – ص٤٤٦ .

(2) دكتور / صلاح الدين فوزي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي – دار النهضة العربية القاهرة – سنة ١٩٩١ – ص ١١٥ .

(3) دكتور / رمضان محمد بطيخ : الرقابة الإدارية – بدون دار نشر – سنة ١٩٧٧ – ص١٧ .

(4) دكتورة / جيهان حسن سيد أحمد خليل : دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة – رسالة دكتوراه جامعة القاهرة – سنة ٢٠٠١ – ص٧ .

(5) الرقابة التشريعية هي الرقابة البرلمانية وهي التي تتم بواسطة الهيئات التشريعية، وتسمى في مصر حاليًا مجلس الشعب وتسمى في الكويت مجلس الأمة وتسمى في أمريكا الكونجرس وتسمى في إسرائيل الكنيست والمجمع القومي في اليابان ومؤتمر نواب الشعب في روسيا الاتحادية .

(6) مادة (٨٩) من دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ .

كذلك نصت المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الصادرة بالمرسوم الاتحادي رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٧ على حق رئيس المجلس الوطني في أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء المختصين تقديم البيانات والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى التي تقدم للمجلس الوطني .

ويقوم مجلس الشعب المصري بدور هام في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية ، وهذه الرقابة تتم بأساليب مختلفة تناولتها المواد من ١٢٤ إلى١٣٣ والمادة ١٣٥من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ ، وقد قامت اللائحة الداخلية لبيان الأحكام التفصيلية لهذه المواد ، ويمكن أن نستخلص من نصوص الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ وسائل الرقابة البرلمانية وهي إبداء الرغبات ، طلبات المناقشة ، طلبات توجيه الأسئلة ، إجراء التحقيقات البرلمانية ، الاستجواب وقد أضافت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وسيلة أخرى وهي طلبات الإحاطة [١] .

وتجدر الإشارة إلى أن دستور ١٩٧١ قد عطل بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وحل محله إعلان دستوري تم الاستفتاء عليه ونال موافقة أغلبية الشعب عليه في مارس ٢٠١١.

والمتأمل لأحكام الفقه الإسلامي يجد أن الشريعة الإسلامية الغراء قررت حق الأمة في الرقابة على أعمال الحكام ، وذلك بهدف الحيلولة دون استبدادهم بالسلطة وانحرافهم عن المصلحة العامة وخروجهم عن مقتضى الشرع .

والرقابة على أعمال الحاكم يمارسها المسلمون بمقتضى ما أوجبته الشريعة الإسلامية من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر . فواجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يلتزم به المسلمون فيما بينهم وبين بعضهم من ناحية ، وبينهم وبين السلطة الحاكمة من ناحية أخرى، وبذلك يعم الخير والمعروف بينهم ويقضى على المنكر والفساد . ويلتزم الجميع ــ حكامًا ومحكومين ــ بما تقضي به الشريعة الإسلامية[٢]. تصديقًا لقول الله تعالى : ﴿ كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴾ [٣] . وقوله تعالى : ﴿ وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاء بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَيُقِيمُونَ الصَّلاَةَ وَيُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَيُطِيعُونَ اللّهَ وَرَسُولَهُ أُولَـئِكَ سَيَرْحَمُهُمُ اللّهُ إِنَّ اللّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ ﴾ [٤] . وقوله تعالى : ﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُولَـئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴾ [٥] .

---

(1) دكتور / زين بدر فراج : المرجع السابق – ص ٨٦٤ .

(2) دكتور / فؤاد محمد النادي: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي – سنة ١٩٧٤ – ص ١١٦ .

(3) سورة آل عمران الآية ١١٠.

(4) سورة التوبة الآية ٧٦ .

(5) سورة آل عمران الآية ١٠٤ .

وسوف نتناول في هذه الرسالة وسائل المجلس الوطني في الرقابة السياسية ، والتي تشمل الحق في: طرح موضوع عام للمناقشة ، والحق في تقديم الأسئلة إلى كل من رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزراء ، وأخيرًا حق المجلس في تقديم طلبات الإحاطة بشأن الشكاوى التي تقدم للمجلس دراسة مقارنة .

ثانياً: أسباب اختياري لموضوع البحث :

يعتبر موضوع البحث من الموضوعات الحديثة التي لم يتم معالجتها المعالجة القانونية الكافية في القانون العام ، وبصفة خاصة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الأمر الذي يوجب على كل دارسي القانون استكمال ما بدأه سابقوهم في هذا المجال ، فضلاً عن ذلك فإن الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر من أهم الوسائل التي ترد السلطة التنفيذية إلى حدودها الدستورية ، وتعيدها إلى حظيرة الشرعية ، إن هي خرجت منها وباعتبارها الضمان الأكيد لحماية الحريات من تعسف هذه السلطة واستبدادها ، فهي سلاح لا غنى عنه لتأكيد وتدعيم مبدأ الشرعية في الدول الحديثة.

ثالثاً: منهج البحث :

يقصد بالمنهج – بوجه عام – ذلك الطريق الذي يسلكه العقل الإنساني سعيًا وراء الحقيقة [1] ويعد منهج البحث المقارن أحد مناهج البحث العلمي . وسوف نتبع في هذا الموضوع منهج الدراسة التحليلية المقارنة بين كل من الدستور الإماراتي والمصري والإنجليزي والكويتي والبحريني والقطري والفقه الإسلامي في حالة تعرضه لجانب من جوانب البحث ؛ حيث لا شك أن منهج الدراسة المقارنة يثري البحث عن طريق التعرف على اتجاهات المشرع في الأنظمة القانونية المختلفة وأوجه التشابه والاختلاف بين تلك الأنظمة ومدى إمكانية الجمع بين تلك الأنظمة القانونية ، وذلك في محاولة للتقريب بين التشريعات العربية .

رابعاً: خطة البحث :

البحث يشتمل على مقدمة وقسمين وخاتمة .

مقدمة: وتكلمت فيها عن موضوع ومنهج البحث .

القسم الأول :تشكيل السلطة التنفيذية واختصاصاتها .

الباب الأول: تشكيل السلطة التنفيذية .

الفصل الأول: تشكيل السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة :

المبحث الأول : تشكيل السلطة التنفيذية في إنجلترا.

المبحث الثاني : تشكيل السلطة التنفيذية في جمهورية مصر العربية.

المبحث الثالث : تشكيل السلطة التنفيذية في دولة الكويت.

المبحث الرابع : تشكيل السلطة التنفيذية في دولة قطر.

---

(1) الدكتور / جلال ثروت : مشكلة المنهج في قانون العقوبات – مجلة كلية الحقوق جامعة الإسكندرية – سنة ١٩٦٦ – ص ١١٥ .

المبحث الخامس: تشكيل السلطة التنفيذية في مملكة البحرين.

المبحث السادس: تشكيل السلطة التنفيذية (الخلافة) في الفقه الإسلامي.

الفصل الثاني: تشكيل السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية :

- المبحث الأول: نبذة تاريخية عن دولة الإمارات العربية المتحدة .
- المبحث الثاني: المجلس الأعلى الاتحادي .
- المبحث الثالث: رئيس الاتحاد .
- المبحث الرابع: مجلس الوزراء .
- المبحث الخامس: المجلس الوطني الاتحادي .

الباب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية:

الفصل الأول: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة :

المبحث الأول: اختصاصات السلطة التنفيذية في إنجلترا.

المبحث الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في جمهورية مصر العربية.

المبحث الثالث: اختصاصات السلطة التنفيذية في دولة الكويت.

المبحث الرابع : اختصاصات السلطة التنفيذية في دولة قطـــر.

المبحث الخامس : اختصاصات السلطة التنفيذية في مملكة البحرين.

المبحث السادس : اختصاصات السلطة التنفيذية في الفقه الإسلامي.

الفصل الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة :

المبحث الأول : اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد.

المبحث الثاني : اختصاصات رئيس الاتحاد.

المبحث الثالث : اختصاصات مجلس الوزراء.

المبحث الرابع : اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي.

القسم الثاني: أساليب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية:

الباب الأول: أساليب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة :

الفصل الأول: طرح موضوع عام للمناقشة في الدساتير المقارنة :

المبحث الأول : طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور المصري .

المبحث الثاني : طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور الكويتي .

المبحث الثالث : طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور البحريني .

المبحث الرابع : طرح موضوع عام للمناقشة في الدستور القطري .

المبحث الخامس : طرح موضوع عام للمناقشة في الفقه الإسلامي .

الفصل الثاني:حق طرح موضوع عام للمناقشة في دولة الإمارات العربية المتحدة :

المبحث الأول : النظام القانوني لطرح موضوع عام للمناقشة في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المبحث الثاني : التجارب البرلمانية لطرح موضوع عام للمناقشة في الدستور الإماراتي .