الجريدة الرسمية

دراسة قانونية في تنظيمها ووظيفتها

نموذج الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

تأليف

الدكتور عبد الوهاب عبدول

دكتوراه دولة في القانون

رئيس المحكمة الاتحادية العليا (سابقاً)

الطبعة الأولى

2021

إهـــداء إلى

دولة الاتحاد

بمناسبة مرور خمسين عاماً على

صدور العدد الأول من جريدتها الرسمية

المؤلف

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة:

بعد أن أصدرت الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا حكمها في الطعن رقم 474 لسنة 2014 "إداري"، و الذي خلصت فيه إلى أن نفاذ القوانين يتوقف إلى حين نشرها في الجريدة الرسمية، و ما أثاره الحكم من أصداء في الوسط القانوني و القضائي، راودتني فكرة إصدار كتاب خاص يتناول الجريدة الرسمية للاتحاد بالبحث و الدراسة، من حيث تنظيمها تشريعياً و موضوعياً، و من حيث وظيفتها في تحقيق العلم بالقانون، وتوثيق وقائع الدولة، خاصة و أن أحداً من رجال القانون و القضاء الإماراتيين أو من غيرهم لم يكتب في هذا المجال على ما أعلم.

إلا أن انشغالي برئاسة المحكمة الاتحادية العليا وبالعمل القضائي فيها حال دون إصدار الكتاب حتى واتتني الفرصة ببلوغي سن التقاعد وخروجي من القضاء، فكان هذا الكتاب الذي أتمنى أن يحمل قيمة علمية مضافة إلى المكتبة القانونية الإماراتية خاصة، والعربية عامة.

والكتاب الماثل يتناول الجريدة الرسمية للاتحاد في ثلاثة فصول، يبحث الأول منها تنظيم الجريدة، فيما يبحث الثاني وظيفة الجريدة، أما الثالث فيتناول تحليل قانون الجريدة الرسمية محل الدراسة.

أسأل الله الذي قدَّر فهدى أن يجعل عملي هذا مما يدخل في إطار العِلْم النافع، فإنه بالسؤال جدير، وعلى الإجابة قدير، إنّه المولى ونِعْمَ النصير.

المؤلف

فصل تمهيدي

الجريدة الرسمية

❖ معنى الجريدة في اللغة العربية:

الجريدة (لغةً) اسم مشتق من الفعل " ج ر د"، وتُشير قواميس ومعاجم اللغة العربية إلى أن هذا الاسم "جريدة" يأتي على معاني مختلفة، فقد يأتي على معنى جريد النخل أي قُضبانها الطويلة المجردة من أوراقها (خوصها)، وقد يأتي على معنى بقية من المال، كما يأتي على معنى دفتر أرزاق في الجيش، أو على معنى مجموعة الأوراق التي يضبط فيها كاتب المحكمة وقائع الدعوى (محاضر الدعوى)[1].

على أن الأكثر شهرة واستخداماً لكلمة "جريدة" تأتي على معنى نشرة دورية تصدر - عادةً - يومياً تنقل إلى قُرَّائها الأخبار وما يجدُّ في العالم من تطورات سياسية، وأنباء اجتماعية، ورياضية، وعلمية... وغيرها، وفي حالاتٍ قليلة قد يُطلق على الجريدة التي تمولها الدولة وتنقل أخبارها ووجهات نظرها الحكومية إزاء المسائل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، اسم "الجريدة الرسمية"، كناية عن تبعيتها للحكومة.

❖ الجريدة الرسمية في الاصطلاح القانوني:

للقانون باعتباره علماً من العلوم الاجتماعية و الإنسانية لغته الخاصة و مصطلحاته الكاشفة عن مفاهيم و معاني موضوعاته، و من بين مصطلحات علم القانون "الجريدة الرسمية"، و الجريدة الرسمية هي وثيقة دورية تُصدرها جهة تابعة للحكومة، و تختص بتوثيق و نشر التشريعات التي تُصدرها الدولة و مؤسساتها و أجهزتها الرسمية، و كذلك نشر ما يتقرر نشره من إعلانات، أو أحكام قضائية، أو

[1] معجم مختار الصَّحاح، إسماعيل بن حماد الجوهري، دار المعرفة، الطبعة الأولى، بيروت، 2005، ص164. القاموس المحيط، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1952، ص 292.

بيانات، أو علامات خاصة بالشركات و الأفراد، فالجريدة الرسمية هي مستند يُحكم فيه أمر ما، أي يُثْبتُ فيه أمر أو تصرف، و قد تكون هذه الوثيقة ورقية أو رقمية "الجريدة الرسمية الإلكترونية"، تصدر بصفة دورية، عادةً ما تكون شهرية، و قد تكون نصف شهرية، أو أكثر أو أقل، من جهة حكومية كمجلس الوزراء، أو وزارة العدل، أو وزارة الشؤون القانونية ...الخ. وعليه فالدوريات والنشرات التي تُصدرها بعض الجهات الحكومية أو الخاصة، لا تُعتبر "جريدة رسمية" حتى ولو تضمنت نشر قرارات أو إعلانات أو تبليغات أو حتى قوانين لم تُنشر في الجريدة الرسمية، ولا عبرة بالاسم الذي يُطلق على هذه الوثيقة، فقد يُطلق عليها اسم "الجريدة الرسمية"، أو "الوقائع"، أو ...الخ.

❖ استعراض تاريخي عام لظهور ونشأة الجريدة الرسمية في بعض البلدان العربية:

تُشير الباحثة الكويتية وأستاذة القانون الخاص الدكتورة مشاعل عبدالعزيز إسحاق الهاجري في بحثها المعنون "الجريدة الرسمية – السيرة الذاتية لدولة الكويت" إلى أن فكرة نشر القوانين و تبليغه للكافة بصورة رسمية ظهرت على يد الإمبراطور البيزنطي جستنيان Justinian، فقد ورد في مدونته القانونية الشهيرة به " Corpus Juris Civilis"، المرسوم التالي:

[عليك أن تبلغ هذا المرسوم للجميع، و يكون تبليغه في مدينتنا الإمبراطورية هذه بطريقة التعليمات المعتادة، أما في الأقاليم فبطريقة إرسال التعليمات اللازمة لولاتها حتى لا يبقى أحد جاهلاً بالأحكام التي اقتضت مراحمنا ووضعها لمصلحة رعايانا، و إعلان هذا المرسوم في جميع أجزاء الإمبراطورية يتم من غير أن تتكبد المدن أو الأقاليم بسببه أي نفقات] .

وترى الباحثة أن الموروث الشرق أوسطي لم يُبدي حرصاً أو اهتماماً بنشر القانون ليعلم به الكافة، وتستشهد بنص ورد في كتاب سيرة الملوك "سياست نامة" للحسن بن علي بن إسحاق الطوسي الملقب بـ"قوام الدين نظام الملك" يقول:[الرسائل

التي تصدر عن البلاط كثيرة، كلما كثرت فقدت حرمتها، فإذا لم يكن ثمة أمر مهم يجب ألَّا يصدر عن الديوان العالي أمر خطي البتة] [21].

❖ الجريدة الرسمية العراقية:

تُعتبر جريدة الوقائع العراقية أول جريدة رسمية عراقية تصدر باللغتين العربية و الإنجليزية، فقد صدر عددها الأول في 1922/12/8، و كانت تصدر ثلاث مرات في الأسبوع، و تنشر البلاغات الصادرة عن دائرة المعهد البريطاني، و كذلك البلاغات الصادرة عن وزارة الداخلية، والقوانين و الأنظمة، و إعلانات التمييز الشرعي و النظامي، والإعلانات الرسمية، وقرارات المحاكم على اختلاف درجاتها، واستمرت في الصدور حتى قيام النظام الجمهوري عام 1958، حيث عاودت بالصدور تحت نفس الاسم و لكن برقمٍ جديد، وتوزعت الجهات التي تولت إصدارها بين وزارة المالية، و وزارة الداخلية، و وزارة الإرشاد و الثقافة، ثم وزارة العدل[3].

❖ الجريدة الرسمية في المملكة المغربية:

أُنْشِئَت الجريدة الرسمية للدولة المغربية عام 1912، إبَّان عهد الحماية الفرنسية على المغرب، وكانت تصدر باللغتين العربية والفرنسية، وقد صدر العدد الأول منها في 1912/11/1، حيث كانت المادة الرئيسية لهذا العدد هو نص معاهدة الحماية الموقع يوم 1912/3/30، بين الجمهورية الفرنسية والمملكة الشريفة، كما نُشِرَ في نفس العدد مرسوم مُوقَّع بتاريخ 1912/9/2 من طرف الجنرال "ليوطي Lyautey" المُقيم العام الفرنسي، يقول الفصل الأول (المادة الأولى) منه:

[تمَّ إصدار جريدة رسمية للحكومة الشريفة و الحماية الفرنسية بالمغرب موجَّهة لنشر المراسيم و القرارات الصادرة عن الحكومة الشريفة، و كذلك القوانين و المراسيم و

---

[2] د. مشاعل عبدالعزيز إسحاق الهاجري، "الجريدة الرسمية - السيرة الذاتية لدولة الكويت"، بحث منشور على الموقع .www.kilaueedu.kw

[3] مقتبس وبتصرف من موقع ar.m.wikipedia.org

المقررات الصادرة عن حكومة الجمهورية في المغرب، و أيضاً مقرَّرات و قرارات المُقيم العام].

في حين أن المناطق الخاضعة للحماية الإسبانية كانت لها جريدتها الرسمية الخاصة بها، و التي أخذت أسماء متعددة آخرها [المملكة المغربية - الجريدة الرسمية لمنطقة الشمال]، و كانت تصدر باللغتين العربية و الإسبانية، و بقيت تصدر حتى أُدمِجَت في الجريدة الرسمية للمملكة.

كما كانت لمنطقة طنجة جريدتها الرسمية التي كانت تحمل اسم [الجريدة الرسمية للدولة الشريفة - منطقة طنجة]، و تصدر بثلاث لغات العربية و الفرنسية و الإسبانية، ثم غيَّرت اسمها عام 1956 إلى [الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - إقليم طنجة]، إلى أن تمَّ إدراجها بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية بتاريخ 1958/1/3.

أما بعد الاستقلال، فقد تمَّ إصدار جريدة رسمية واحدة تحت اسم [الجريدة الرسمية للمملكة المغربية]، و هو الاسم الذي استقرت عليه إلى الآن[4].

❖ الجريدة الرسمية في مصر "الوقائع المصرية":

يعود تأسيس الجريدة الرسمية في مصر إلى عام 1828، على يد الوالي محمد علي باشا حاكم مصر آنذاك، وصدر العدد الأول منها في 1828/12/3 باللغتين العربية والتركية، وكانت تحمل اسم "الوقائع المصرية"، وقد مرت الجريدة بمراحل متعددة، وتحمل الجريدة الرسمية المصرية الآن اسم "الجريدة الرسمية"، فيما تحولت الوقائع إلى ملحق لها، وتُعتبر الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية الناشر للجريدة الرسمية والوقائع المصرية، وتصدر يوم الخميس من كل أُسْبُوع، ويجوز في الحالات العاجلة إصدار أعداد غير عادية[5].

❖ الجريدة الرسمية في سوريا:

[4] مقتبس و بتصرف من الموقع ar.m.wikipedia.org

[5] مقتبس من موقع www.aymanweb.com

يرجع صدور العدد الأول من الجريدة الرسمية في سوريا إلى عام 1919، وكانت تصدر باللغتين العربية والفرنسية، ويُنشر فيها كل القوانين والمراسيم والأنظمة، وقرارات المفوضية العليا الفرنسية في سوريا، ومذكرات المجلس النيابي، وقرارات محكمة التمييز، والبلاغات، والإعلانات، والنشرات الرسمية.

و قد خضعت الجريدة الرسمية السورية لأكثر من تنظيم قانوني - ففي عام 1936 صدر بشأنها القانون رقم (5) لسنة 1936، الذي ظل سارياً [مع تعديلات] حتى عام 2004، حيث صدر القانون رقم (2) لسنة 2004، و هو المعمول به حتى الآن[6].

❖ الجريدة الرسمية في السودان:

كانت [غازيتة جمهورية السودان]، هي الاسم الرسمي للجريدة الرسمية، و كانت تُنشر فيها كل القوانين و القواعد و الأوامر التشريعية، بالإضافة إلى الإعلانات القضائية و القانونية.

و في عام 1937، تمَّ استحداث ملاحق للجريدة تُنشر فيها القوانين و التشريعات الفرعية، و المراسيم الجمهورية، و الأوامر المؤقتة، و اللوائح، و القواعد، و الأوامر التشريعية، أما [الغازيتة] فيُنشر فيها الإعلانات القضائية و القانونية، و الإعلانات العامة.

و في عام 1994، تمَّ تغيير اسم الجريدة من [غازيتة جمهورية السودان] إلى [الجريدة الرسمية لجمهورية السودان]، و أُلحِقَتْ مالياً و فنياً و إدارياً بوزارة العدل[7].

❖ الجريدة الرسمية في الكويت:

يرجع تاريخ الجريدة الرسمية في الكويت إلى عام 1954، ففي 11 سبتمبر من ذات العام، صدر العدد الأول من الجريدة الرسمية لهذه الإمارة الخليجية تحت اسم "الكويت اليوم"، وكانت محتويات الجريدة تشمل جميع مناحي الأداء الإداري العام

[6] مقتبس من موقع www.flicker.com
[7] مقتبس من موقع www.moj.gov.sd

للدولة، وبالخصوص نشر القوانين، والمراسيم الأميرية، والإعلانات الرسمية وغيرها.

استمرت الجريدة في الصدور بذات الاسم حتى بعد استقلال الكويت عن بريطانيا وبروزها على الساحة الدولية تحت اسم "دولة الكويت"، ولم يتوقف صدورها حتى أثناء الغزو العراقي البعثي للكويت، إذ كانت تصدر من مقر الحكومة في المنفى في مدينة الطائف السعودية، حتى تمَّ التحرير، فعاودت الصدور من مقرها الأصلي في الكويت[8].

❖ الجريدة الرسمية في إمارات الساحل المتصالح:

يُطلق مصطلح "إمارات الساحل المتصالح" أو "الإمارات المتصالحة"، على المنطقة الواقعة على السواحل الجنوبية للخليج العربي، و هي تضم في وقتنا الحاضر الإمارات العربية المتحدة، و قد تعرضت المنطقة للتنافس الاستعماري بين الدول الأوروبية، مثل البرتغال و هولندا و فرنسا و بريطانيا منذ القرن السادس عشر، و استقر الأمر لبريطانيا التي بسطت نفوذها على الإمارات بموجب معاهدات تعترف بموجبها بالأسر الحاكمة و تعرض الحماية في مقابل هدنة بَحْرية، و كان يتم تجديد هذه المعاهدات سنوياً في بادئ الأمر، ثم كل عشر سنوات، إلى أن حلَّت محلها معاهدة الهدنة البحرية سنة 1853، و عقب هذا التاريخ أصبحت المنطقة تُعرف باسم "الساحل المتصالح"، لكن معاهدة 1892، هي التي أعطت لبريطانيا وصف الدولة الحامية لإمارات الساحل المتصالح[9].

و تُشير وقائع التاريخ السياسي الحديث و المعاصر لمنطقة الإمارات، أن كل إمارة شكلت وحدة سياسية مستقلة قائمة بذاتها، يحكمها حاكم يستمد شرعيته من فاعلية حكمه، و من رضاء الشعب به، و كانت العلاقات السياسية بين إمارة و أخرى يشوبها الاضطراب و العداء أكثر مما يطبعها الصفاء و الإخاء، فكانت الحروب و المنازعات

[8] مقتبس وبتصرف من موقع www.kilaw.edu.kw مشار إلى المصدر سابقاً.
[9] مقتبس وبتصرف من موقع البوابة الرسمية الحكومية للإمارات العربية المتحدة www.government.ae

تندلع و تثور بينها، بين الفينة و الأخرى لأبسط الأسباب، و كانت كل إمارة - ككيان سياسي - مندمجة في شخص حاكمها الذي جمع بين يديه كافة السلطات، فهو الذي يُصدر الأوامر و التوجيهات "التشريع"، و هو الذي يُشرف على تنفيذها "التنفيذ"، و هو الذي يفصل في أي نزاع يُعرض عليه "القضاء"[10].

لم تكن الإمارات المتصالحة سابقاً (الإمارات العربية المتحدة حالياً) حتى انتهاء الحرب العالمية الثانية 1945 تنشر الأوامر والتوجيهات والمراسيم أو القواعد التنظيمية العامة التي يُصدرها حاكم الإمارة، حتى يعلم بها رعايا الإمارة أو غيرهم من سكانها والمقيمين عليها، وكل ما كان يفعله الحاكم لإعلام الناس بأوامره وتوجيهاته، أنه كان يُعلنها في مجلسه فيتناقلها السامعون، أو يُكلِّف أحد كُتّابه أو شخص من أتباعه بإعلان تلك الأوامر والتوجيهات في سوق الإمارة؛ ليتحقق العِلْم بها.

لكن هذه الصورة البدائية لنشر القوانين والتشريعات، اختفت بتطور كل إمارة اقتصادياً واجتماعياً وتجارياً، فدخول شركات النفط إلى البلاد، ووفود أعداد كبيرة من العمال والفنيين العرب والأجانب، وازدهار قطاع التأمين والمصارف وشركات المقاولات، وظهور البنيات والهياكل الإدارية والتنظيمية لمؤسسات الإمارة، واتساع رقعة المخاطبين بأحكام القوانين واللوائح، كل هذه العوامل والأسباب أدت إلى ضرورة نشر القوانين في مطبوع يصدر بانتظام، ويكون متاحاً للكافة الحصول عليه والوصول إليه.

ولأن الإمارات المتصالحة - ككيان سياسي وقانوني - اختفت بإنهاء معاهدة الحماية البريطانية، وإعلان قيام الإمارات العربية المتحدة، والعمل بدستورها اعتباراً من 1971/12/2، ومن ثم فإن عرض نبذة مختصرة عن الجريدة

[10] انظر: عبد الوهاب عبدول، المحاكم المختصة بالدعاوى الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ورقة بحث مقدمة إلى ندوة القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة الإمارات.

الرسمية لكل إمارة متصالحة، يُعطي قيمة مضافة لتاريخ الجريدة لدولة الإمارات العربية المتحدة.

أولاً- الجريدة الرسمية في إمارة دبي:

صدر العدد الأول من الجريدة الرسمية لإمارة دبي في الخامس عشر من سبتمبر عام 1961، وبذلك فهي أول إمارة عرفت سنَّة نشر القوانين في مطبوع يُعرف باسم "الجريدة الرسمية لحكومة دبي وتوابعها"، وقد جاء مرسوم إنشائها كما يأتي:

]

بسم الله الرحمن الرحيم

نحن راشد بن سعيد المكتوم حاكم دبي وتوابعها بناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة، قرَّرنا إصدار جريدة رسمية لحكومة دبي وتوابعها باسم "دبي"؛ وذلك بغية اطلاع المواطنين الكرام بصورة مستمرة على كل ما يصدر من إعلانات وقرارات وأوامر وغيرها.

إنَّنا ننصح الجميع بقراءة هذه الجريدة؛ وذلك لتلافي مخالفة القرارات والأوامر والأنظمة التي نُصدرها وتُصدرها الدوائر الحكومية، وتُنشر في هذه الجريدة، كما أنه لن يُقبل أي عذر لمخالفة هذه القرارات والأنظمة نتيجة عدم قراءتها في الجريدة الرسمية.

والله من وراء القصد

1381/3/18 هـ راشد بن سعيد المكتوم

1961/8/29م حاكم دبي وتوابعها].

وكانت الجريدة الرسمية تنشر في السنوات الأولى من حياتها إلى جانب القوانين والتشريعات والأوامر والإعلانات الإدارية لدوائر ومؤسسات حكومة دبي، كانت تنشر كذلك الإعلانات التجارية للأفراد والشركات؛ للترويج عن السلع والبضائع والمنتجات والخدمات.

وفي مجال تبعيتها الإدارية، فإن الوثائق الرسمية لحكومة دبي تُشير إلى أن الجريدة منذ عددها الأول كانت تصدر عن دائرة الجمارك، وأنها ظلَّت تابعة لهذه الدائرة حتى عام 1974[11]، ولا تزال الجريدة تصدر حتى الآن في شكلها الجديد.

ثانياً- الجريدة الرسمية في إمارة أبو ظبي:

حسب المعلومات المتاحة، فإن الجريدة الرسمية لإمارة أبو ظبي صدرت عام 1968، وأنه صدر خلال السنة الأولى من عمر الجريدة ستة أعداد آخرها العدد الصادر في نوفمبر عام 1968، ثم توالت في الصدور بعد ذلك بمعدَّل عدد واحد لكل ثلاثة أشهر حتى منتصف عام 1970، حيث أخذت بعد ذلك نظاماً آخر.

كما تُشير المعلومات الموثقة، أن أول قانون ظبياني يُنشر في الجريدة الرسمية، هو قانون تعويض العمال لسنة 1956 وتعديلاته، الذي نُشِرَ في العدد الثالث من السنة الأولى للجريدة يونيو 1968، ولا يعني ذلك أن حكومة الإمارة لم تُصدر قوانين قبل هذا العام، فقد أصدرت الحكومة العديد من القوانين والمراسيم والأنظمة والقرارات والأوامر التي نظَّمت مسائل متعددة ومتنوعة، لكنها ولسببٍ ما لم تُنشر في الجريدة الرسمية، وربما كان هذا السبب هو عدم وجود الجريدة ذاتها.

لكن مع نمو الإمارة وتطورها وما تبعهما من تدفق العمال والفنيين إليها للعمل، وتأسيس الهياكل والبنيات السياسية والإدارية والاقتصادية للإمارة، وارتفاع وتيرة سن القوانين والتشريعات لضبط وتنظيم حركة الحياة اليومية في

الإمارة، واتساع علاقات هذه الأخيرة بالخارج خليجياً وعربياً ودولياً، ظهرت الحاجة إلى نشر القوانين وسائر التشريعات في وثيقة مكتوبة تُصدرها الإمارة.

ورغم عدم صدور قانون خاص بشأن الجريدة الرسمية للإمارة آنذاك، إلا أن ثمة نصوص قانونية يمكن حملها على معنى "قانون الجريدة الرسمية"، فالمادة (3) من قانون التفسيرات المتنوعة لسنة 1967، تُعرِّف "الإقليم" على أنه "أبو ظبي وتوابعه ومياهه الإقليمية"، وتعرِّف "الجريدة" على أنها "غازية الإقليم أو جريدته الرسمية"، وتنص المادة (6) من القانون على أن:

[كل قانون يبدأ نفاذه من التاريخ الذي يحدده القانون نفسه لبدء نفاذه، أو إذا لم يحدد القانون تاريخاً فمن تاريخ نشره في الجريدة].

ويُستفاد من بعض المصادر المتاحة، أن الجريدة الرسمية للإمارة كانت تتبع ديوان الحاكم "الديوان الأميري" الذي كان يُشرف على إعداد محتواها وإصدارها ونشرها وتوزيعها، وأن هذه التبعية ظلَّت قائمة حتى عام 1971، حيث انتقلت تبعيتها الإدارية إلى جهة أخرى، و لا تزال الجريدة تصدر حتى الآن بشكلها الجديد[12].

ثالثاً- الجريدة الرسمية في إمارة الفجيرة:

تُعتبر إمارة الفجيرة، ثاني إمارة في منظومة الإمارات المتصالحة، تُصدر قانوناً بإصدار جريدتها الرسمية، فقد أصدر حاكمها آنذاك الشيخ محمد بن حمد الشرقي المرسوم الأميري رقم (1) لسنة 1969، بإصدار الجريدة الرسمية لحكومة الفجيرة.

وقد نص المرسوم على ما هو آتٍ:

[12] انظر: كتاب المدير العام للجريدة الرسمية في الأمانة العامة للمجلس التنفيذي، المرسل لرئيس المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2015/6/26.

[نحن محمد بن حمد الشرقي حاكم الفجيرة و توابعها،

بناءً على مُقتضيات المصلحة العامة أمرنا بما يلي:

أولاً: إصدار جريدة رسمية لحكومة الفجيرة.

ثانياً: حوَّلنا مستشارنا القانوني بالإشراف على إصدارها.

ثالثاً: يُنفذ هذا المرسوم اعتباراً من تاريخ صدوره.

صدر بتوقيعنا هذا اليوم الخامس عشر من شهر ذي القعدة سنة 1388هـ، الموافق 1 شباط سنة 1969.

محمد بن حمد الشرقي].

وقد نُشِرَ المرسوم في العدد الأول من السنة الأولى من الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 11 صفر 1389، الموافق 1969/5/27[13].

رابعاً- الجريدة الرسمية في إمارة رأس الخيمة:

تأتي إمارة رأس الخيمة كثالث إمارة في الإمارات المتصالحة تصدر قانوناً خاصاً بإنشاء جريدة رسمية لها، وهو القانون رقم (1) لسنة 1969 باسم "قانون الجريدة الرسمية"، الذي وقعه حاكم الإمارة آنذاك الشيخ صقر بن محمد القاسمي، وجرى العمل به من يوم صدوره الذي صادف 2 من شهر رجب 1389هـ، الموافق 13 سبتمبر 1969.

ويتألف القانون من خمس مواد، نصَّت المادة الثانية منه على أن:

[تنشأ جريدة رسمية للحكومة، يُنشر فيها كل تشريع يصدر بعد تاريخ العمل بهذا القانون، كما تُنشر فيها الأوامر و البلاغات و الإعلانات الرسمية]، فيما نصَّت المادة الرابعة من القانون على أن: [لا يؤثر صدور هذا القانون على مشروعية

التشاريع الصادرة قبل نفاذه و وجوب العمل بموجبها]، بينما نصَّت المادة الخامسة منه على أن:

[للحاكم أن يُصدر التعليمات بالشؤون التالية:

1- تعيين الموظف المسؤول عن الجريدة الرسمية.

2- مواعيد إصدار الجريدة الرسمية.

3- تحديد بدل الاشتراك السنوي وثمن العدد الواحد من الجريدة الرسمية.

4- تحديد أجور الإعلانات في الجريدة الرسمية][14].

خامساً- الجريدة الرسمية في إمارة الشارقة:

رغم أن إمارة الشارقة كانت من أكثر الإمارات المتصالحة انفتاحاً على الأنظمة القانونية بفضل توفر نخبة من القانونيين العرب من فلسطين و الأردن و السودان و مصر، إضافةً إلى المستشارين القانونيين الإنجليز، و أنها عرفت مسألة سنِّ التشريع مبكراً، ولا أدَّلُ على ذلك التشريعات التي صدرت عن حكومة الشارقة في ستينيَّات القرن الماضي و بدايات عام 1970، و خاصةً القوانين القضائية، إلا أن الإمارة لم تُصدر قانوناً خاصاً بإنشاء جريدة رسمية لها كما فعلت إمارة رأس الخيمة مثلاً، فظلَّت القوانين تُنشر فيها بالطرق التقليدية حتى تاريخ زوال منظومة الإمارات المتصالحة، و حالياً فإن للإمارة جريدتها الرسمية التي تصدر بانتظام.

سادساً- الجريدة الرسمية في إمارة عجمان:

على شاكلة شقيقاتها المتصالحة، فإن إمارة عجمان عرفت سُنَّة سنِّ التشريع، فصدر عن حاكمها وعن إداراتها المختلفة العديد من القوانين والمراسيم والقرارات والأوامر والتعليمات، إلا أن الإمارة في عهد الحماية لم تنشئ جريدة رسمية خاصة

[14] انظر: كتاب رئيس مكتب سمو حاكم الإمارة رقم 2015/05/529، تاريخ 2015/5/18، المرسل لرئيس المحكمة الاتحادية العليا.

بها، فكان العِلْم بالقوانين والتشريعات يحصل بالطرق التقليدية، وفي عهد الاتحاد، أصدرت الإمارة جريدتها الرسمية التي تصدر بانتظام.

سابعاً- الجريدة الرسمية في إمارة أم القيوين:

رغم أن إمارة أم القيوين أصدرت الكثير من القوانين والمراسيم والأوامر والتعليمات خلال عهد الحماية، إلا أنها لم يكن لها جريدة رسمية خاصة بها، فكان العِلْم بالتشريع يتم عبر الطرق والوسائل التقليدية، وبعد زوال عهد الحماية أصدرت جريدتها الرسمية التي تصدر بانتظام.

ثامناً- الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة:

صدر العدد الأول من الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد في شهر ذي القعدة من عام 1391هـ، الموافق لشهر ديسمبر من عام 1971، ولم يظهر في الجريدة أي ذكر ليوم الإصدار، وفي هذه الحالة فإنَّ اليوم الأخير من الشهر هو يوم الإصدار، وعليه فيكون العدد الأول قد صدر يوم الجمعة الثالث عشر من ذي القعدة سنة 1391 هـ، الموافق الحادي والثلاثين من ديسمبر عام 1971.

من حيث شكل العدد، فقد صدر هذا العدد على شكل مطبوعة بمقاس 24/50سم x 16سم، بغلاف خارجي ذي خلفية بيضاء، ويقطع الغلاف خطان متوازيان بلون ذهبي باهت، ويفصل الخطان المتوازيان مسافة تصب إلى 18/50سم.

وفي منتصف الثلث الأعلى من الغلاف يظهر الشعار الرسمي للدولة المكون من دائرة بإطار أحمر اللون قطرها 4 سم، يتوسطها الصقر الإماراتي، وفي وسط قلب الصقر دائرة بداخلها سفينة إماراتية تنشر شراعيها وهي تمخر عباب البحر، وتمسك مخالب الصقر بقاعدة على شكل مستطيل تحمل اسم الإمارات العربية المتحدة.

ويتوسط الغلاف عبارة:

الإمارات العربية المتحدة

الجريدة الرسمية

وهذه العبارة مكتوبة بخط يُقارب في شكله الخط الكوفي، وتحت الخط المتوازي الأسفل تظهر بيانات الجريدة، مثل: بيان عدد الجريدة، وسنة صدورها، وتاريخ الصدور بالهجري والميلادي.

أما الصفحة الخلفية لصفحة الغلاف، فهي امتداد لها، ولا يظهر عليها أي رسم أو عبارة أو بيان، سوى الخطان المتوازيان، وتحت الخط المتوازي الأسفل يظهر بيان بثمن العدد (درهم واحد)، واسم المطبعة التي تولت طباعة العدد.

وبعد صفحة الغلاف، تظهر صفحة غير مرقمة بمثابة فهرس العدد، وتحمل هذه الصفحة في أعلاها عبارة "بسم الله الرحمن الرحيم"، وعلى أعلى يمين ذات الصفحة عبارة:

دولة الإمارات العربية المتحدة

الأمانة العامة لمجلس الوزراء

وعلى أعلى يسار ذات الصفحة يظهر هذا البيان:

السنة الأولى- العدد الأول

ذي القعدة 1391 - ديسمبر 1971

أما باقي مساحة صفحة الفهرس فتظهر عليها بيان بمحتويات العدد، على النحو التالي:

الدستور

1- الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة 1

2- إعلان بشأن تحديد تاريخ العمل بأحكام الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة 40

3- بيان صادر من المجلس الأعلى للإمارات العربية المتحدة 41

قرارات المجلس الأعلى

4- قرار اتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن انتخاب رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة ونائب الرئيس 43

5- قرار اتحادي رقم (2) لسنة 1971 بشأن تولي رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة ونائب الرئيس أعباء منصبيهما بعد أن أدى كل منهما اليمين الدستورية 44

6- قرار اتحادي رقم (3) لسنة 1971 بشأن الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء الاتحادي 45

7- قرار اتحادي رقم (4) لسنة 1971 بشأن علم الاتحاد 46

قوانين اتحادية

8- قانون اتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة 47

9- قانون اتحادي رقم (2) لسنة 1971 بشأن علم الاتحاد 49

10- قانون القوات المسلحة الاتحادية رقم (3) لسنة 1971 51

11- قانون اتحادي رقم (4) لسنة 1971 بشأن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية 60

مراسيم اتحادية

12- مرسوم اتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن تعيين رئيس مجلس الوزراء 62
13- مرسوم اتحادي رقم (2) لسنة 1971 بشأن تعيين نائب رئيس مجلس الوزراء الاتحادي والوزراء الاتحاديين 63
14- مرسوم اتحادي رقم (3) لسنة 1971 بتعيين وزير للدولة 65

وعلى صلة بشكل الجريدة الرسمية، فمن المعروف أن ثبات شكل الجريدة عنصر من عناصر هويتها الخاصة، يفرقها ويميزها عن غيرها من المطبوعات التي تُصدرها أجهزة الدولة، ومما يجدر ذكره أن قانون الجريدة عَرَفَ تعديلاً واحداً خلال الخمسين سنة الماضية، فيما تمَّ تغيير غلاف الجريدة ثلاث مرات في ذات المدة.

الفصل الأول

تنظيم الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد

يعني مصطلح "التنظيم"، ترتيب أمرٍ ما، ليأخذ نسقاً معيَّناً، أو تأليف أجزاء متآزرة لأداء غرضٍ معيَّن، وللجريدة الرسمية جانبين، جانب قانوني وآخر موضوعي، فأما الأول فينصرف إلى النصوص التشريعية التي تُعطي سنداً شرعياً لوجود الجريدة ذاتها، أيّاً كانت قوة ومرتبة تلك النصوص في سُلَّم التشريع، وأما الثاني فيذهب إلى بيان تبعية الجريدة الإدارية وإلى محتواها المنشور.

وبالبناء على ما تقدَّم، نُقسِّم هذا الفصل إلى مبحثين:

- **المبحث الأول: التنظيم القانوني للجريدة الرسمية.**
- **المبحث الثاني: التنظيم الموضوعي للجريدة الرسمية.**

المبحث الأول

التنظيم القانوني للجريدة الرسمية

أولاً- الدستور الاتحادي:

من لوازم الدولة الحديثة، وجود جيش يحمي حدودها وسيادتها من أي اعتداء خارجي، وشرطة تحمي أمنها الداخلي، وقضاء مُستقل يفصل في منازعات مواطنيها والمُقيمين فيها، ... و ... وجريدة رسمية يُنشر فيها ما يصدر عن الدولة ومؤسساتها من قوانين وتشريعات ليعلم بها الكافة.

والجريدة الرسمية، وسيلة من وسائل الدولة في فرض العِلْم بالقانون على جميع وزاراتها ومؤسساتها وهيئاتها العامة، وعلى المواطنين والمقيمين من أفراد وشركات، وهو عِلْم مُفترض يتحقق بمجرد نشر القانون في هذه الجريدة، ومن ثمَّ فإن من بدهيات منطق العدل والإنصاف أن تكون هذه الوسيلة مُقرَّرة ومُنظَّمة بقانون، أو بتشريع، أو بناء على قانون.

ويقف الدستور على قمة الهرم القانوني والتشريعي في الدولة، فهو القانون الأعلى والأسمى الذي يتعيَّن على أي نظام قانوني في الدولة أن يكون محكوماً به، وعلى الدولة ومؤسساتها أن تنزل على هدي أحكامه وقواعده ومبادئه، ولمحكمتنا العليا اجتهادات ذهبية في بيان مرتبة الدستور مع باقي قوانين وتشريعات الدولة، وفي بيان خضوع الدولة ذاتها لأحكام الدستور، قالت محكمتنا العليا في قضاءٍ لها:

[... لما كان الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسي القواعد و الأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، و يُحدد السلطات العامة، و يرسم لها وظائفها، و يضع الحدود و القيود الضابطة لنشاطها، و يُقرر الحقوق و الحريات العامة، و يُرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، و من ثم فقد تميَّز الدستور بطبيعة خاصة تُضفي عليه السيادة و السمو بحسبانه كفيل الحريات و موئلها و عماد الحياة الدستورية و أساس نظامها، و حق لقواعده أن تستوي على القمة في البناء القانوني للدولة، و تتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام؛ باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعيَّن على الدولة التزامها في تشريعها و قضائها و فيما تمارسه من سلطات تنفيذية ... و إذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقرراً و حكماً لازماً لكل نظام ديموقراطي سليم، فإنه يتعيَّن على كل سلطة عامة أيّاً كان شأنها و أيّاً كانت وظيفتها و طبيعة الاختصاصات المُسندة إليها أن تنزل على قواعد الدستور و مبادئه، و أن تلتزم حدوده و قيوده ...].

"الدعوى رقم (1) لسنة 34 قضائية عليا، طعن دستوري، جلسة 2008/6/9".

ومن الثابت أن الدستور الاتحادي، لم يفرد نصاً خاصاً يؤسس للجريدة الرسمية لدولة الاتحاد، بحيث يُبين فيه الأُطر والقواعد العامة المُنظمة لهذه الجريدة، لكنه - الدستور - أتى على ذكر الجريدة الرسمية صراحةً في المادتين (111) و (114)، إذ نصَّت الأولى على أن:

[تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها و إصدارها من قِبَل رئيس الاتحاد بعد تصديق المجلس الأعلى عليها، و يُعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته].

فيما جرى نص المادة (114) على النحو التالي:

[لا يصدر مرسوم إلا إذا أقره مجلس الوزراء و صدَّق عليه رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى كل حسب اختصاصه، و تُنشر المراسيم بعد توقيعها من رئيس الاتحاد في الجريدة الرسمية] .

وبتحليل المادتين المذكورتين رقماً ونصاً، يمكن استخلاص بعض القواعد في شأن الجريدة الرسمية، منها:

1- أن للاتحاد جريدة رسمية.

2- تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية.

3- الأصل أن يُعمل بالقوانين بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، ما لم ينص القانون ذاته على تاريخ آخر للعمل به.

4- تُنشر المراسيم في الجريدة الرسمية أسوة بالقوانين.

وقيمة هذه القواعد أنَّها ترمي إلى درجة القواعد الدستورية، ففي عِلْم أصول الفقه، فإنَّ ما يُفهم من دلالة عبارة النص أو إشارته أو اقتضاءه، يُعتبر جزءاً من النص ذاته من حيث قوته ودرجته، مثله مثل المعنى المُستفاد من عبارة النص.

ومؤدى هذه القواعد، أنَّ نشر القوانين والمراسيم في الجريدة الرسمية واجب دستوري وليس رخصة، وأنَّ نفاذها لا يكون إلا بنشرها.

ثانياً- القانون الاتحادي:

يضع الدستور، الأُسس والمبادئ والأُطر الدستورية العامة للدولة، على أن يأتي القانون ليُفصِّل فيها وفق حاجات ومُتطلبات أجهزة الدولة ومؤسساتها وهيئاتها العامة، وفي عِلْم القانون فإنَّ مُصطلح "القانون" يُحمل على معنيين، أحدهما ضيّق، والآخر موسع عام. فعلى المعنى الأول، فإنَّ القانون يعني مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور. أما القانون في معناه العام (الموسَّع)، فهو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها جهات أخرى غير السلطة التشريعية بتفويض من الدستور، وكذلك القواعد غير المكتوبة التي تكوَّنت ونشأت تعارفاً أو كشف عنها العقل، كالقواعد العرفية، والمبادئ القانونية العامة، وقواعد القانون الطبيعي وغيرهما.

وعلى هذا المنهج الدستوري سار المُشرِّع الاتحادي عندما نظَّم الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد، إذ أصدر بها أول قانون اتحادي، وهو القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة، الصادر في 1971/12/21، وعُمِلَ به من تاريخ صدوره، وتمَّ نشره في العدد الأول - السنة الأولى - من الجريدة الرسمية.

احتوى هذا القانون عند صدوره على سبع مواد، نظَّمت الأولى محتوى الجريدة، وبيَّنت الثانية لغة الجريدة، فيما نصَّت الثالثة على العِلْم المُفترض بالقانون بعد نشره، بينما نظَّمت المواد (4)، (5)، (6) توزيع الجريدة وتبعيتها وأثمانها وبدل الاشتراك فيها، وجاءت المادة (7) لتبيِّن تاريخ العمل بقانون الجريدة.

بعد ستة وثلاثين عاماً، عُدِّل بعض أحكام القانون المذكور، بالقانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2008، والذي أحلَّت المادة الأولى منه وزارة العدل محل الأمانة

العامة لمجلس وزراء الاتحاد فيما يتعلَّق بالإشراف على الجريدة وتسيير شؤونها، فيما نصَّت المادة الثانية منه على استبدال نص المادة (4) من القانون السابق (المعدَّل) بنصٍ جديد مؤلَّف من فقرتين، تنص الفقرة الأولى على أن:

[يُصدر مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل قراراً بتنظيم توزيع الجريدة الرسمية، و ثمن بيع أعدادها، و قيمة الاشتراك و النشر فيها] ، بينما نصَّت الفقرة الثانية فيها على أن:

[لمجلس الوزراء تفويض وزير العدل بالاختصاصات المقررة في البند (1) من هذه المادة، أو إجراء أية تعديلات على القرار المُشار إليه].

أما المادة الثالثة من قانون التعديل فقد قضت بإلغاء المادة السادسة من القانون السابق (المعدَّل) مع استمرار العمل بالقرارات الصادرة تنفيذاً للمادة السادسة الملغية وذلك لحين صدور قرارات أخرى، ونصَّت المادة (4) من قانون التعديل على العمل بالتعديلات الجديدة اعتباراً من 2008/7/1، وبنشر القانون في الجريدة الرسمية.

و تُكمِّل التشريعات الفرعية التنظيم القانوني للجريدة بما توردها هذه التشريعات من أحكامٍ تفصيلية تتصل بالنظام القانوني و الإداري و المالي للجريدة، و هي قواعد و أحكام يسهل تعديلها و إلغاؤها كلما دعت الحاجة و بإجراءاتٍ أكثر بساطة من تعديل أو إلغاء القانون الاتحادي، و تصدر التشريعات الفرعية من السلطة التنفيذية، و من أكثرها انتشاراً و استعمالاً قرارات مجلس الوزراء التنظيمية و القرارات الوزارية، كقرار مجلس الوزراء في شأن إصدار و توزيع الجريدة الرسمية و تعديلاته، و القرارات الوزارية الصادرة بشأن مواعيد إصدار الجريدة، و قرارات تحديد رسوم نشر الإعلانات فيها، و قرارات تحديد قيمة بيع أعدادها و مجموعاتها ...الخ.

ويوفر التنظيم القانوني للجريدة الرسمية ثلاث مزايا أساسية هي: الشرعية، والثبات، والمصداقية.

أولاً- التنظيم القانوني للجريدة الرسمية والشرعية:

حينما تعمل الجريدة الرسمية داخل شبكة قانونية مؤلفة من نصوص في الدستور، ونصوص تشريعية أصلية أو فرعية، فإنَّ عملها - الجريدة الرسمية - يكون داخلاً في إطار الشرعية الدستورية والقانونية، بمعنى أن عملها ليس بعيداً عن الأُطر القانونية لعمل أجهزة الدولة، فتنال بذلك صفة "الوثيقة الرسمية" التي تحوز على الحجية قِبَل الكافة فيما يرد في محتواها من بيانات ومعلومات، مما لا يمكن دحضها أو إثبات عكس ما ورد فيها، إلا بالطرق المقررة للطعن في حجية أي محرر رسمي.

ثانياً- التنظيم القانوني للجريدة الرسمية والثبات:

من مزايا التنظيم القانوني للجريدة الرسمية، تمتع الجريدة بالثبات، و ثبات الجريدة يعني استقرارها و ثبوت أقدامها في الغرض الذي أُنشِئت من أجله، و يُطال الثبات الجريدة في مواعيد صدورها، كأن تصدر كل أسبوع أو كل أسبوعين أو كل شهر أو كل ثلاثة أشهر ...الخ، و في محتواها، أي موادها، كنشر القوانين و التشريعات و المراسيم و القرارات و الأوامر و التعميمات و الإعلانات و غيرها، فلا يُقحم على محتواها مواد تكون بعيدة عن أغراض الجريدة كالإعلان عن السلع و البضائع و الخدمات التجارية، و يمتد الثبات ليشمل الجهة التي تصدر الجريدة الرسمية، فلا تكون تبعيتها مشاعة لكل جهة حكومية تُصدرها كيفما شاءت و حيثما أرادت.

ثالثاً- التنظيم القانوني للجريدة الرسمية والمصداقية:

من مزايا التنظيم القانوني للجريدة الرسمية، أنَّ هذا التنظيم يستند إلى نصوص تشريعية صادرة عن مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية، مما يعني أن ما تُنشرها الجريدة تتمتع أو يُفترض أنها تتمتع بالمصداقية من حيث صحة المحتوى ومصدره، ومن ثم فإنَّ أي ضرر قد يلحق شخص ما بسبب نشر محتوى في الجريدة لم يكن دقيقاً

في مضمونه أو مصدره، يوجب مساءلة الجريدة والتعويض إن كان له مبرر أو مقتضى وفق القواعد العامة للمسؤولية المدنية.

المبحث الثاني

التنظيم الموضوعي للجريدة الرسمية

أولاً- إدارة الجريدة الرسمية:

1-تبعية الجريدة الرسمية:

وفق القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة، المعدَّل بالقانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2008، فإنَّ الجريدة الرسمية تتبع لمجلس وزراء الاتحاد، وهذه التبعية ثابتة من عبارات وإشارات نصوص قانون إنشاء الجريدة، فالقانون صدر بعد موافقة المجلس ممثلاً في رئيسه، وأما تعديله فصدر بناءً على ما عرضه وزير شؤون مجلس الوزراء، وموافقة مجلس الوزراء، وقد تكرست هذه التبعية بالعدد العديد من قرارات مجلس الوزراء، أو الأمين العام للمجلس، أو من وزير شؤون المجلس، أو من وزير العدل لاحقاً، في المسائل التي تتعلَّق بالجريدة الرسمية.

وتبعية الجريدة الرسمية لمجلس الوزراء، هي تبعية بُنيوية، بمعنى أن مجلس الوزراء هو الذي يُهمين على رسم سياسة الجريدة سيما في المواد التي تُنشرها، واللغات التي تصدر بها، والجهات التي يمكن أن يُسند إليها الإشراف على الجريدة وإدارتها وتوزيعها.

وتوصف هذه التبعية بأنَّها وظيفية وقانونية، فأمَّا أنها وظيفية، فلأن الجريدة الرسمية هي الوسيلة الرسمية لنشر القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية، التي يُشرف مجلس الوزراء على تنفيذها، بمعنى أنها بمثابة الوعاء الرسمي الذي يتم من خلاله إعلام الكافة بصدور القانون والعمل به، ولما أن مجلس الوزراء هو الذي يملك حصرياً حق اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، وهو الذي يُشرف على تنفيذها، وعلى تنفيذ باقي التشريعات الاتحادية، فإن منطق الدور الوظيفي لمجلس الوزراء، يفرض أن تكون الجريدة الرسمية تابعة لهذا المجلس وظيفياً.

وأمَّا أنها تبعية قانونية، فلأن الثابت من ديباجة قانون إنشاء الجريدة أنَّ إرادة المُشرِّع اتجهت إلى إلحاق الجريدة بمجلس الوزراء، وتأكدت هذه الإرادة بالمادة (3/28) من قرار مجلس الوزراء باللائحة الداخلية لمجلس وزراء الإمارات العربية المتحدة التي اعتبرت الجريدة الرسمية للاتحاد شأن تابع للمجلس.

ومؤدى التبعية القانونية، عدم جواز نقل هذه التبعية أو إسنادها لجهة اتحادية غير مجلس الوزراء، إلا بموجب قانون اتحادي.

2- إدارة الجريدة الرسمية:

لا ينصرف مفهوم "إدارة الجريدة الرسمية" في هذه الدراسة إلى الإدارة التنظيمية أو الهيكلية أو التراتبية الإدارية للجريدة، بل إلى الأعمال الإدارية المُتعلِّقة بإعداد وإخراج وطباعة الجريدة وتوزيعها، وتحديد أثمان مجموعاتها وأعدادها، وأجور نشر الإعلانات فيها، ورسوم الاشتراكات بها للأفراد والمؤسسات داخل الإمارات وخارجها، ومواعيد إصدارها، واللغات الأجنبية التي تصدر بها، وتقنيات حفظها وفهرستها، ... وما شابهها من أعمال.

والبيّن من النصوص القانونية التي تناولت إدارة الجريدة الرسمية بالمعنى المتقدم، أنَّ القرارات الإدارية الصادرة بتنظيم تلك الأعمال، كانت تصدر إما من رئيس مجلس الوزراء ذاته، كما في القرار رقم (5) لسنة 1973 في شأن نظام إصدار وتوزيع الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة المعدَّل بقرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 1986، أو من الأمين العام لمجلس الوزراء كما في التعميم رقم (9) لسنة 1982 بشأن تغيير مواعيد إصدار الجريدة الرسمية، أو من وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء كما في القرار الوزاري رقم (1) لسنة 1985 بتحديد قيمة بيع مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، وكذلك القرار الوزاري رقم (81) لسنة 1985 بتحديد رسم نشر الإعلانات في الجريدة الرسمية.

وبعد تعديل قانون الجريدة الرسمية لعام 1971، بالقانون رقم (14) لسنة 2008، أصبح وزير العدل مفوضاً بإصدار قرارات إدارية بتنظيم توزيع الجريدة الرسمية، وثمن بيع أعدادها، وقيمة الاشتراك والنشر فيها، وبناءً على هذا التفويض القانوني أصدر وزير العدل عدة قرارات إدارية، كالقرار الوزاري رقم (116) لسنة 2010 في شأن معدلات التوزيع المجاني للجريدة الرسمية، والقرار الوزاري رقم (172) لسنة 2015 بتعديل أحكام القرار الوزاري رقم (116) لسنة 2010 المُشار إليه.

ووفقاً للقانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة وتعديله لعام 2008، فإنَّ نطاق إدارة وزارة العدل للجريدة الرسمية ينحصر في إعداد الجريدة الرسمية للطبع، وتوزيعها، وتحصيل أثمانها، وتحديد بدل الاشتراك السنوي فيها، وثمن العدد الواحد، وأجور الإعلانات والنشر في الجريدة.

ويستمد وزير العدل صلاحيته في إدارة الجريدة - بالقدر المشار إليه - من تفويض مجلس الوزراء له بموجب التعديل المدخل على قانون إنشاء الجريدة، وللوزير بموجب التفويض ذاته إجراء أية تعديلات على الصلاحيات المحددة له، ولكن ليس له

أن يُضيف صلاحيات أخرى جديدة، أو أن يُفسر تلك الصلاحيات بما يُخرجها عن نطاقها المحدد.

وملخص القول، أنَّ إدارة وزير العدل للجريدة الرسمية محددة في نطاقها وتستند إلى تفويضٍ قانوني.

ثانياً- محتوى الجريدة الرسمية:

محتوى الجريدة، يعني ما تتضمنها وتنشرها الجريدة الرسمية من قوانين أو من مراسيم أو اتفاقيات أو لوائح أو قرارات أو تعاميم أو إعلانات أو بيانات، وقد يأتي المحتوى أحياناً على هيئة رسوم أو أشكال أو أسماء أو علامات أو رموز أو دمغات أو نقوش أو صور.

ولمجلس الوزراء أن يُقرر نشر أية وثيقة أخرى كمحتوى من محتويات الجريدة الرسمية، كما له في المقابل أن يمتنع عن نشر أي محتوى، ما لم يكن القانون أو التشريع ذاته يوجب نشره.

ومن أبرز محتويات الجريدة الرسمية:

أ- القوانين الاتحادية:

ويُطلق على هذا النوع من التشريع مصطلح التشريع العادي، في مقابل التشريع الأساسي وهو الدستور. ويُقصد بالقوانين الاتحادية تلك التشريعات التي تصدر وفق أحكام المادة (110) من الدستور.

ب- قرارات المجلس الأعلى للاتحاد:

لما كان المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الاتحاد، ويدخل في اختصاصه مسائل وأمور تهم الاتحاد ككيان سياسي محلي ودولي، فإنَّ القرارات التي يصدرها تأخذ في بعضها طابع التشريع [القانون]، مما يقتضي نشرها في الجريدة الرسمية؛ ليتحقق به عِلْم الكافة.

ج- المراسيم بقوانين:

تصدر المراسيم بقوانين من رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين لمواجهة ظرف استثنائي عاجل فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى للاتحاد، وهذا الظرف لا يحتمل التأخير ويستوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية في شكل مراسيم لها قوة القانون، شريطة ألَّا تُخالف الدستور، وتُعتبر هذه المراسيم من تشريعات الضرورة.

د- مراسيم التفويض أو المراسيم العادية:

هي تشريعات يُصدرها رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين بتفويض من المجلس الأعلى للاتحاد، في غيبة المجلس المذكور، شريطة أن تكون تلك المراسيم مما يختص المجلس الأعلى بالتصديق عليها.

هـ - المعاهدات والاتفاقيات الاتحادية:

وفق النظام القانوني الاتحادي، فإنَّ إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية يكون بمرسوم اتحادي، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها، وتُنشر في الجريدة الرسمية.

و- اللوائح:

اللوائح هي قواعد قانونية تنظيمية تُصدرها السلطة التنفيذية، وتدخل في عدادها اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، ولوائح ترتيب الإدارات والمصالح العامة.

ز- المراسيم الفردية:

المراسيم الفردية، هي قواعد قانونية تُنشئ مركزاً قانونياً لشخصٍ بعينه. كصدور قرار بتعيين موظف اتحادي في وظيفة وكيل وزارة، أو بإحالته إلى التقاعد ...الخ.

ح- قرارات رئيس الاتحاد:

بحكم موقع رئيس الاتحاد في النظام الدستوري الإماراتي، فإنَّ له أن يُصدر قرارات تنظيمية ترقى إلى مستوى التشريع [القانون]، وقد تعاملت المحكمة الاتحادية العليا مع أوامر رئيس الدولة التنظيمية على أنها تشريع آمر يتعلق بالنظام العام، بل ويعلو على القوانين العادية، وأنها [الأوامر] تخضع لضوابط سريان القانون من حيث المكان، ومن حيث نشرها، وعِلْم الكافة بها[1].

ط- القرارات الوزارية:

القرارات الوزارية، هي قرارات إدارية تنظيمية أو فردية يُصدرها كل وزير في حدود صلاحياته، واختصاصات وزارته، وذلك في إطار توجيهات مجلس الوزراء ورئيس الاتحاد، وطبقاً للقوانين الاتحادية، وللسياسة العامة التي يرسمها المجلس الأعلى للاتحاد.

وتستمد القرارات الوزارية شرعيتها من القانون، فالقانون المعني بتنظيم الشأن الذي تختص به الوزارة المعنيَّة هو الذي يُعطي لمجلس الوزراء أو لوزير تلك الوزارة الصلاحية لإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ القانون.

ولأن القرارات الوزارية تقرر مراكز قانونية جديدة، أو تعدِّل من مراكز قانونية قائمة، أو تُلغي مراكز قانونية سابقة، فإنَّ نشرها يكون واجباً دستورياً، ففي حكم شهير لمحكمتنا العليا قضت المحكمة باستبعاد قرار وزاري تنظيمي من دائرة التطبيق؛ لعدم

[1] انظر: الطعن رقم 391 لسنة 22 قضائية عليا نقض مدني، جلسة 2003/1/26، مجموعة أحكام الجامعة [مدني]، السنة 2003/25، العدد الأول، ص211. وكذلك الطعن رقم 494 لسنة 21 قضائية عليا نقض مدني، جلسة 2001/10/2، مجموعة أحكام الجامعة، السنة 2001/24 [مدني]، العدد 4، ص 1463. وأيضاً الطعن رقم 303 لسنة 26 قضائية عليا [مدني]، جلسة 2006/10/15، مجموعة أحكام الجامعة، السنة 2006/28، العدد 4، ص1959.

نشره في الجريدة الرسمية حال أن القرار ذاته كان ينص على النشر في الجريدة الرسمية[2].

ويصدق النشر على باقي محتويات الجريدة، كالتعاميم والبيانات والإعلانات الرسمية، وكذلك الرسوم والأشكال والرموز العامة أو التجارية وغيرها، فحيثما تطلب الأمر إعلام الكافة بالمحتوى وجِبَ النشر في الجريدة الرسمية.

ونشر محتوى الجريدة الرسمية، إما أن يوجبه القانون ذاته، وهي الصورة الأكثر شيوعاً، إذ ينص القانون [التشريع] في مادته الأخيرة على ما يُفيد الأمر بوجوب نشر القانون في الجريدة الرسمية والعمل به اعتباراً من تاريخ محدد، كشهر من تاريخ نشره، أو من تاريخ صدوره، أو ...إلخ

وقد يصدر بالنشر في الجريدة الرسمية حكم أو أمر من القضاء، كما إذا كان قانون ما يقول بنشر الحكم أو القرار القضائي في الجريدة الرسمية، كالمادة (74) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، التي توجب نشر منطوق أحكام المحكمة الصادرة في دعاوى الدستورية، وطلبات تفسير أحكام الدستور والمعاهدات والاتفاقيات الدولية.

والمادة (43) من قرار وزير الاقتصاد والتجارة رقم (6) لسنة 1993 بشأن اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (37) لسنة 1992 في شأن العلامات التجارية وتعديلاته، التي نصَّت على وجوب شهر شطب رهن العلامة التجارية بنشره في الجريدة الرسمية، وكذلك المادة (51) من ذات القرار، التي قررت شهر شطب عقد الترخيص باستعمال العلامة التجارية في الجريدة الرسمية.

وكذلك المادة (20) من القانون الاتحادي رقم (15) لسنة 1980 في شأن المطبوعات والنشر وتعديلاته، التي نصَّت على وجوب نشر القرارات الصادرة بمنع أي مطبوع من الدخول إلى البلاد أو تداوله، ومثلها المادة (24) من القانون الاتحادي رقم (18) لسنة 1981 في شأن تنظيم الوكالات التجارية، التي أوجبت في فقرتها

[2] يراجع: الطعن رقم 21 لسنة 2012 نقض إداري، جلسة 2012/4/4، المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا.

(أ) بنشر الحكم القضائي الصادر بالعقوبة في الجريدة الرسمية، وفي فقرتها (ب) بنشر تصحيح البيانات غير الصحيحة في الجريدة الرسمية، وكذلك المادة (15) من اللائحة التنفيذية لذات القانون الصادرة بقرار وزير الاقتصاد والتجارة رقم (47) لسنة 1989.

أما المادة (3/23) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (20) لسنة 2018 في شأن مواجهة جرائم غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل التنظيمات غير المشروعة، فقد أجازت للمحكمة عند الحكم بالإدانة أن تأمر بنشر ملخص الحكم بالوسيلة المتاحة وعلى نفقة المحكوم عليه، ومن الوسائل المتاحة النشر في الجريدة الرسمية.

كما يجوز أن يكون المحتوى، إعلانات تُصدرها أجهزة الدولة لمصلحة الأفراد مقابل أجر، كما إذا أنشأ مساهمون شركة مساهمة خاصة، وصدر قرار من الجهة المختصة بشهرها ونشرها في الجريدة الرسمية على نفقة المساهمين.

ولا يوجد في قانون الجريدة الرسمية، ما يمنع الأفراد من نشر اتفاقاتهم أو تصرفاتهم أو مراكزهم القانونية الشخصية، التي قد تمس بحقوق الغير، وذلك بعد موافقة الجهة المشرفة على محتوى الجريدة ودفع أجور النشر، إلا أنه من الأفضل تكريس هذه الإمكانية في قانون الجريدة الرسمية بنصٍ واضح ومحدد.

الفصل الثاني

وظيفة الجريدة الرسمية

المبحث الأول- تحقق العِلْم بالقانون:

1- إصدار القانون:

لكي يُنفذ القانون، أي يُصبح حكمه سارياً وماضياً في زمان معين ومكان معين وعلى أشخاص طبيعيين ومعنويين غير محددين، فلا بد أن يمر القانون [التشريع] بمرحلتين هما: الإصدار والنشر، فلا نفاذ للقانون إلا بعد إصداره ونشره، وهاتان المرحلتان تنص عليهما غالبية الدساتير العربية إن لم تكن كلها، ومنها دستور دولة الاتحاد.

والإصدار بمثابة تسجيل لوجود التشريع وصحة إجراءاته، فهو بمثابة شهادة ميلاد له، فيه يكون القانون موجوداً من الناحية القانونية، لكنه غير معلوم للكافة لعدم نشره، وهو في حقيقته أمر يصدر من رئيس الدولة لسائر أعضاء السلطة التنفيذية وموظفيها بتنفيذ التشريع الجديد كل فيما يخصه، وبهذا الإصدار يُصبح التشريع واجب النفاذ، والحكمة من استلزام إصدار رئيس الدولة للتشريع هو مراعاة مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية تختص بوضع التشريع، أما السلطة التنفيذية

فهي التي تتولى تنفيذه، ومن هنا فإنَّ رئيس الدولة يقوم بدور حلقة الوصل بين السلطتين.

وبحسب النظام الدستوري والقانوني لدولة الاتحاد، فإنَّ رئيس الاتحاد هو الذي يُصدر القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يُصدق عليها المجلس الأعلى للاتحاد، وعلى هذا نصَّت المادة (4/54) بقولها:

[يُباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات التالية:

1... 2... 3... 4...- يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يُصدق عليها المجلس الأعلى، ويُصدرها. 5...الخ] .

ولا يُعطي الدستور الاتحادي للمجلس الأعلى للاتحاد اختصاص إصدار القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية، رغم أنه السلطة العليا في الاتحاد المؤلف من جميع حكام الإمارات المكونة للاتحاد، أو ممن يقوم مقامهم في إماراتهم، لكن للمجلس الأعلى اختصاص التصديق على القوانين والمراسيم والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويتم التصديق بمرسوم [م 46 و47 دستور].

ولا يُفرض الدستور أو القانون على رئيس الاتحاد ميعاداً زمنياً معيناً يتعيَّن خلاله أو بعد انقضائه أو قبل بدئه، إصدار القانون، وإذا كانت بعض الأنظمة الدستورية لا تُحدد مثل هذا الميعاد، إلا أنَّ آليات دستورية أخرى تُلزم رئيس الدولة إصدار القانون في فترة معقولة، ومن هذه الآليات الضاغطة على رئيس الدولة القَسَم الذي أداه عند توليه السلطة وانعقدت مسؤوليته الدستورية قِبَل شعبه ونوابه، فالتأخير غير المبرر لإصدار القانون يحمل معنى تعطيل تنفيذ القانون، وهو ما يُحرك المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة، وبموجب المادة (52) من دستور دولة الاتحاد، فإنَّ رئيس الاتحاد يؤدي اليمين الدستورية أمام المجلس الأعلى للاتحاد، وقد جاءت صيغة اليمين في صلب المادة المذكورة على النحو الآتي:

[أُقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للإمارات العربية المتحدة، وأن أحترم دستورها وقوانينها، وأن أرعى مصالح شعب الاتحاد، وأن أؤدي واجبي بأمانة وإخلاص، وأُحافظ على استقلال الاتحاد وسلامة أراضيه] .

ويتحدد تاريخ صدور التشريع بتاريخ توقيع رئيس الاتحاد وليس بتاريخ التصديق عليه من المجلس الأعلى للاتحاد.

ويتخذ الإصدار شكلين: فقد يأتي على هيئة قانون خاص بالإصدار، ينص فيه على العمل بالقانون المرافق، كما هو الحال في قانون المعاملات التجارية الاتحادي حيث نصَّت المادة الأولى من قانون الإصدار على العمل بقانون المعاملات التجارية المرفق، ونصَّت المادة الثانية على إلغاء كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون، وقضت مادته الثالثة أنَّ على الوزراء والسلطات المختصة في الإمارات كل فيما يخصه تنفيذ أحكام القانون المرافق، فيما نصَّت المادة الرابعة والأخيرة من قانون الإصدار على أن يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به بعد ثلاثة أشهر من تاريخ نشره، وعلى هذا المنوال صدرت القوانين التالية:

- قانون العقوبات الاتحادي.

- قانون الإجراءات الجزائية.

- قانون الإثبات في المعاملات المدنية والتجارية.

- قانون الإجراءات المدنية.

وقد يكون الإصدار مضمَّناً ضمن ديباجة القانون ذاته على الشكل التالي:

نحن خليفة بن زايد آل نهيان رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى القانون الاتحادي ...الخ

وبناءً على ما عرضه وزير... وموافقة مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي، وتصديق المجلس الأعلى للاتحاد،

أصدرنا القانون الآتي:

على الوزراء والسلطات المختصة في الإمارات كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القانون.

يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل به بعد شهر من تاريخ نشره.

وهذا الشكل هو الذي صدر عليه معظم القوانين، وهو النمط السائد في التشريعات الفرعية.

ويستتبع نشر القانون والعمل به، بروز مسألتين قانونيتين، هما: مبدأ إقليمية القوانين، ومبدأ شخصية القوانين، وهما مبدآن يتصلان بالسريان المكاني للقانون.

ومؤدى مبدأ "إقليمية القوانين"، أنَّ القانون الوطني الإماراتي، سواء كان قانوناً اتحادياً أم قانوناً محلياً، هو الذي يسري على جميع الأشخاص الساكنين على إقليم الدولة، مواطنين كانوا أم أجانب، مقيمين أم عابرين، كما يسري هذا القانون الوطني على جميع الوقائع والتصرفات التي تنشأ أو تُبرم داخل إقليم دولة الإمارات، أما خارج حدود الدولة، فلا يسري قانونها - كأصلٍ عام - حتى ولو كانوا من مواطنيها، فالمواطن الإماراتي الذي يؤسس شركة خارج حدود الإمارات لا يسري على شركته أحكام قانون الشركات الاتحادي، بل قانون الشركات في دولة مقر الشركة، وذلك طواعاً لمبدأ السيادة التشريعية لكل دولة على أراضيها.

لكن هذا المبدأ - على إطلاقه - لم يُعد معمول به، بل ولا مقبول في عالم أصبح أصغر من قرية فيه تتعدد وتتشابك وتتقاطع مصالح الدول والأفراد والشركات العابرة، فقد بات مقبولاً أن تُطبق المحاكم الوطنية قوانين أجنبية وخصوصاً تلك المُنظِّمة للروابط الخاصة، لكن الأصل هو تطبيق المبدأ.

أما مبدأ "شخصية القوانين" فيُقصد به، أنَّ يسري قانون الدولة على أبنائها فقط دون النظر إلى المكان الذي يُقيمون فيه، أي سواء كانوا داخل حدود الدولة أم خارجها، وبالمقابل فإنَّ هذا المبدأ يقضي بعدم سريان قانون الدولة على الأجانب ولو كانوا مقيمين داخل حدود إقليمها، ولكن ولذات الأسباب التي دعت إلى التخلي عن جمود مبدأ إقليمية القوانين، فقد تمَّ الأخذ بقاعدة استثنائية مبدأ "شخصية القوانين"، بحيث أصبح الأصل إقليمية القوانين والاستثناء شخصيتها، فيجوز تطبيق القانون الوطني على أفعال أو تصرفات تمت خارج الدولة، أو إعفاء أفعال أو تصرفات من أحكام القانون الوطني رغم أنها تمت داخل الدولة، وهذا ما يتبناه المُشرِّع الإماراتي•.

2- نشر القانون [التشريع]:

في فقه عِلْم القانون، فإنَّ لمصطلح [القانون] معنيين، أحدهما عام موسَّع، والآخر خاص مضيَّق. فالقانون في معناه العام، يعني جميع مصادر القانون الرسمية، الأصلية منها والاحتياطية، أي المصادر التي تستمد منها القاعدة القانونية قوتها الملزمة وتصبح واجبة التطبيق. ومصادر القانون في النظام القانوني الإماراتي هي: التشريع، أحكام الشريعة الإسلامية، أوامر السلطان، العرف، مبادئ القانون الطبيعي، القانون المقارن، والمبادئ العامة في القانون[1].

أما القانون في معناه الخاص، فينصرف إلى التشريع، سواء التشريع الأساسي [الدستور]، أو التشريع العادي [القانون الاتحادي]، أو التشريع الفرعي [اللوائح]. والبيّن مما سبق، أنَّ النشر في معناه التقني لا يرد إلا على التشريع، أي القانون المكتوب.

ونشر القانون [التشريع]، إجراء يُقصد به إيصال القانون إلى عِلْم الناس، أي المخاطبين بقواعده وأحكامه، أو على الأقل إعطاؤهم الفرصة في الإحاطة به.

• انظر: د. جاسم علي الشامسي، المرجع السابق، ص381 وما بعدها.

[1] انظر: د. عبدالوهاب عبدول، الطعن لمصلحة القانون في المواد المدنية، دار النهضة العلمية، الإمارات، الطبعة الأولى، 2021، ص33 – 42.

والنشر مرحلة من مراحل سن القانون [التشريع]، وهو لاحق على مرحلة الإصدار، فإصدار القانون يعني إثبات وجوده، أي إثبات أنَّ السلطة المختصة بسن القانون [التشريع] قد سنَّت قانوناً جديداً.

إلى جانب أنَّ النشر آلية لوضع القانون الجديد موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من الهيئة المختصة في السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، على اعتبار أنه أصبح تشريعاً من تشريعات الدولة.

والإصدار لازم لنفاذ كل أنواع التشريع، سواء في ذلك التشريع الدستوري أو التشريع العادي أو التشريع الفرعي[2].

والنشر إجراء توجبه دواعي العدالة، وتُفرضه مُقتضيات النظام القانوني، إذ ليس من العدل أن يطبق تشريع دون أن يُعلَن المخاطبون بأحكامه بوجوده، في الوقت الذي هم مطالبون بالسير على نهجه وتوفيق أوضاعهم بما يتوافق معه وإلا تعرضوا للمساءلة والعقاب. إذاً، فمنطق العدل يقول أن يُعطى المخاطبون بالتشريع الجديد فرصة للعِلْم والإحاطة به حتى ولو كان عِلْماً مفترضاً، وذلك عن طريق نشره في الجريدة الرسمية للدولة، فبهذا النشر يتحقق التوفيق بين متعارضين اثنين هما: ضرورة العِلْم بالتشريع من جهة، واستحالة التأكد من عِلْم كل شخص بالتشريع من جهةٍ أخرى.

ولا يُغني عن النشر في الجريدة الرسمية أية وسيلة أخرى للعِلْم، كالنشر في الصحف السيارة، أو في الإذاعة أو التلفزيون، أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي، أو أية وسيلة أخرى، بل أنه لا يُغني عن النشر في الجريدة الرسمية العِلْم الحقيقي للأفراد بصدور القانون[3].

---

[2] انظر: أ. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية [نظرية القانون]، منشورات المؤلف، بيروت، 1974، فقرة 144، ص220.

[3] انظر: أ. د. توفيق حسن فرج، المرجع السابق، ذات الفقرة، ص221.

وطبقاً للدستور الإماراتي، فقد حددت المادة (111) من الدستور أجلاً تلتزم به السلطات التنفيذية لنشر القانون خلاله، فنص على أنَّ: [تُ

نشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها وإصدارها من قِبَل رئيس الاتحاد بعد تصديق المجلس الأعلى عليها، والعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته] .

وعلى ذلك فإنه يتعيَّن طبقاً للدستور نشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين، والغرض من ذلك هو ضمان عدم تعطيل تنفيذ القوانين بتأخير نشرها.

وإذا ما تمَّ النشر خلال المدة المحددة على النحو السابق، فإنَّه يجب العمل بالقانون بعد مضي شهر يبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشره، ما لم يُحدد القانون المنشور ذاته لنفسه ميعاد آخر أقصر أو أطول مما ورد في الدستور، ولا يدخل يوم النشر في حساب الميعاد[4].

والغرض من مدِّ ميعاد النشر أو تقصيره، يرجع إلى أنَّ الضرورة قد تقتضي الإسراع في العمل بالتشريع، ولهذا يمكن النص على نفاذه بمجرد نشره في الجريدة الرسمية، أو بعد أسبوعين مثلاً، وقد لا يستلزم الأمر ذلك فيمد أجل المدة التي نص عليها في الدستور فيتراخى بذلك تنفيذ التشريع، كما إذا استلزم الأمر إفساح الوقت لدراسة نصوص القانون والعِلْم به، أو لوضع لائحته التنفيذية وغير ذلك من الأمور. وقد عمل بقانون المعاملات المدنية، وقانون المعاملات التجارية، وقانون الإجراءات المدنية، بعد ثلاثة أشهر من نشرها في الجريدة الرسمية.

ولا يتحقق النشر إلا بالانتشار الذي وحده يوفر إمكانية العِلْم بالقانون، وعلى ذلك فإذا نُشِرَ القانون في الجريدة الرسمية، ولكن احتفظت السلطة التنفيذية بجميع النسخ

[4] انظر: د. جاسم علي سالم الشامسي، النظرية العامة للقانون، الكتاب الأول، منشورات كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات، ط/2000، فقرة 155، ص265.

بحيث لم يتمكن الجمهور من العِلْم فعلاً بالقانون، فإنَّ النشر لا يتحقق بالمعنى القانوني، والصحيح أن يُقال في مثل هذه الحالة أنَّ القانون قد طُبِع ولكنه لم يُنشر، ومن ثم فلا يترتب على هذا الطبع أي أثر قانوني من الآثار التي يُرتبها النشر[5]*.

لقد درج فقهاء القانون التقليديون على ذكر حالات يرون فيها استحالة القول بنشر القانون، وبالتالي استحالة تحقق العِلْم به عبر الجريدة الرسمية، ويعطون أمثلة عليها، كاندلاع ثورة شعبية في جزء من إقليم الدولة، أو تعرض الإقليم لزلازل مدمرة أو فيضانات عارمة، أو أعاصير ورياح عاتية، فهذه الظواهر الطبيعية تكون بمثابة قوة قاهرة تمنع من وصول الجريدة الرسمية إلى طائفة كبيرة من سكان الدولة، وبالتالي ينتفي العِلْم القانوني بالقانون.

---

[5] انظر: د. جاسم علي سالم الشامسي، المرجع السابق، ففقرة 155، ص266.

***إضاءة:** ومما يجدر ذكره، أنّه إبَّان رئاستي للمحكمة الاتحادية العليا، وعلى أثر صدور حكم الدائرة الإدارية في الطعن الإداري رقم 474 لسنة 2014 نقض إداري، وما قرره الحكم من عدم نفاذ تشريع لعدم نشره في الجريدة الرسمية، خطرت لي فكرة إرسال كتاب إلى الأمين العام لمجلس وزراء الاتحاد أُبين فيه ضرورة نشر التشريعات في الجريدة الرسمية خلال المواعيد والآجال المحددة للنشر، وأنَّ المحكمة الاتحادية العليا سوف تقضي بعدم نفاذ أي تشريع لم يُنشر في الجريدة الرسمية، لكنني وبعد أن أعددت مسودة الكتاب تراجعت عن إرساله حتى لا يُحسب على المحكمة تدخلها في أعمال جهاز أمن أجهزة الدولة، ولأنني أكتب الآن كباحث في القانون، فلا ضير من نشر المسودة كاملة دون تعديل أو تغيير تعميماً للفائدة. وهذا نص المسودة:

معالي الأمين العام لمجلس وزراء الاتحاد الموقر

تحية طيبة... وبعد،،،

فلقد تلاحظ للمحكمة الاتحادية العليا وهي بصدد مباشرة مهامها الدستورية في مراقبة دستورية القوانين وصحة تطبيقها وتحديد فهمها وتفسيرها وتأويلها، أنَّ بعض القوانين وما شابهها من تشريعات لا تجد طريقها إلى النشر في الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد، أو أنها تُنشر ولكن بأعداد محدودة تحتفظ بها الجهة المعنيَّة بالقانون، دون أن يتمكن المخاطبون بأحكامها من العِلْم بها وبمباحاتها ومحظوراتها.

ومما يُصيب العدالة في جوهرها أن يؤخذ إنسان بقانونٍ لم يكن يعلم به لا حقيقة ولا حكماً، ولما كان نشر القوانين وسائر التشريعات في الجريدة الرسمية واجب فرضه وبيّنه الدستور في المادتين (111 و112)، =

= فإنَّ مخالفة هذا الواجب يجعل من القوانين غير المنشورة غير نافذة كما جاء في حكم المحكمة، كما يتساوى عدم النشر من حيث مخالفته للواجب الدستوري، حجب أعداد الجريدة الرسمية عن التداول بين كافة الناس.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام

رئيس المحكمة الاتحادية العليا

القاضي د. عبد الوهاب عبدول

والحقيقة أنَّ هذه الأمثلة ربما تصدق في وقتٍ كانت فيه وسائل المواصلات والاتصالات والتواصل بسيطة ومحدودة وغير متاحة لجميع الناس، أما في عالم اليوم، وفي ظل التواصل عبر الشبكة العنكبوتية بكل تطبيقاتها، فإنَّ نشر القانون عبر الجريدة الرسمية غدا سهلاً وميسوراً مهما كانت الظروف الطبيعية قاسية، إذ يكفي أن تضع الأمانة العامة لمجلس الوزراء أو وزارة العدل على موقعيهما نسخة رقمية من الجريدة الرسمية تكون متاحة للكل، حتى يتحقق معنى النشر المطلوب، وينتج أثره القانوني.

وقد يحدث أن تظهر أخطاء في القانون بعد نشره، فيُصار إلى تصحيحه واستدراك ما شابه من عوار، فهل يستلزم التصحيح أو الاستدراك اتخاذ ذات إجراءات النشر؟

إنَّ الأمر يتوقف على طبيعة الخطأ، فإن كان خطأً مادياً أو حسابياً، مثل الخطأ في ترتيب وترقيم مواد وفقرات نصوص القانون، أو خطأ مطبعي أو نحوي أو لغوي واضح لا تُخطئه فطنة القارئ، جاز تصحيح أو استدراك مثل ذلك الخطأ بنشره في أول عدد من الجريدة الرسمية يصدر بعد اكتشاف الخطأ، ويُعتبر هذا التصحيح جزء من النص التشريعي المصحح، وله نفس قوته*.

أما إذا كان الخطأ مما يؤثر في معنى النص أو في فحواه أو في مبناه أو في إشارته أو دلالاته، أو في مفترضه أو في حكمه، فالأمر حينئذٍ يرقى إلى مرتبة تعديل التشريع، ومن ثم فلا بد من النشر بذات إجراءات نشر القانون المصحح.

وقد خلا قانون الجريدة الرسمية من بيان أية آلية واضحة ومحددة لتصحيح وتصويب الأخطاء التي قد تقع فيها الجريدة، خاصةً تلك التي تمس مضمون النص

* **إضاءة:** في عام 1983 صدر القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 في شأن السلطة القضائية الاتحادية، ورغم أنَّ المادة (51) من القانون نصَّت على أنَّ تنفيذ عقوبة الفصل يصدر به مرسوم اتحادي، إلا أنَّ المادة (49) من ذات القانون التي بيَّنت العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القاضي لم يرد فيها عقوبة الفصل من الخدمة، ولما أنَّ مثل هذا الخطأ هو مما يدخل في عداد الأخطاء المطبعية التي نجمت عن سهو عند =
= طباعة المادة (49)، ولم يؤثر في شرعية وقانونية عقوبة الفصل، فقد جرى تصحيح هذا الخطأ بعد عشر سنوات من تاريخ صدور قانون السلطة القضائية ضمن قانون معدل شمل تعديل عدة مواد في القانون.

أو تلك التي تلحق الأخطاء المطبعية أو الحسابية، وعليه فمن الضروري تدارك هذا النقص بإضافة نص إلى القانون يوضح آلية التصحيح.

❖ أمثلة من قضاء المحكمة الاتحادية العليا على عدم نفاذ التشريع قبل نشره، وكذلك في مجال تطبيق مبدأ شخصية القوانين:

- [إنَّ من المقرر طبقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية العامة وأسس النظام القانوني على سواء، أنَّ الأصل أنَّ القوانين وما في حكمها لا تكون نافذة بمجرد إصدارها، وإنما يتعيَّن إبلاغها إلى الكافة وحملها إلى علمهم حتى يوافقوا مسلكهم عليها؛ ذلك أنه لا تكليف إلا بمعلوم، فلا يجوز الاحتجاج بالتشريع على المخاطبين بأحكامه ولا ينتج أثره في حقهم إلا من تاريخ نشره أو إعلانهم به أو علمهم بمضمونه حتى لا يلزمون بأمور لم يكن لهم سبيل إلى العِلْم بها...] [6].

- [... من المبادئ الدستورية المقررة أنَّ أحكام القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها، ولا تنعطف آثارها على ما وقع قبلها ما لم ينص القانون على غير ذلك...] [7].

- [... إنَّ النصوص القانونية وما في حكمها تصبح سارية المفعول من تاريخ نشرها وتبليغها للعموم...] [8].

- [متى ما صدر قانون اتحادي أو ما في حكمه من تشريعات، فإنَّ نفاذه يتوقف إلى حين نشره في الجريدة الرسمية للاتحاد، ومن ثم فلا يجوز الاحتجاج بالقانون على المخاطبين بأحكامه، ولا ينتج أثره في حقهم إلا من تاريخ نشره؛ حتى لا يُلزمون بأمور لم يكن لهم سبيل إلى العلم بها، كما لا يجدي المخاطبين

---

[6] انظر: الطعن رقم 625 لسنة 22 ق.ع، نقض مدني، جلسة 2003/1/7، مجموعة الأحكام، العدد الأول، ص30.
[7] انظر: دعوى المخاصمة رقم (1) لسنة 1992، جلسة 1993/2/9، مجموعة الأحكام، السنة 1993/15، العدد الأول، ص287.
[8] انظر: الطعن رقم 115 لسنة 27 ق.ع نقض مدني، جلسة 2006/4/30، مجموعة الأحكام، السنة 2006/28، العدد الثاني، ص1069.

بأحكام القانون أن يحتجوا به للدفاع عن مصالحهم والمطالبة بحقوقهم التي قررها أو أنشأها لهم القانون إلا بعد نشره] [9].

❖ الطبيعة القانونية لميعاد نشر القانون في الجريدة الرسمية:

تنص المادة (111) من دستور دولة الاتحاد على أن:

[تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها وإصدارها من قِبَل رئيس الاتحاد، بعد تصديق المجلس الأعلى عليها، ويُعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته] .

وتنص المادة (3) من القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1971 بشأن الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة، على أنَّ:

[يُعتبر كل تشريع جديد يصدر بعد تاريخ العمل بهذا القانون معلوماً في جميع أنحاء الإمارات العربية المتحدة بعد نشره بثلاثين يوماً في الجريدة الرسمية، ويجوز تقصير هذه المدة أو مدها بنص صريح في التشريع الجديد] .

والبيّن من النصين السابقين أن ثمة ميعادان، أحدهما ميعاد لنشر القانون، والآخر ميعاد للعمل بالقانون.

❖ ميعاد نشر القانون:

يبدأ احتساب هذا الميعاد من تاريخ اليوم التالي لتوقيع القانون وإصداره من قِبَل رئيس الاتحاد، فما هو التوقيع وما هو الإصدار؟

---

[9] انظر الطعون أرقام:
- الطعن رقم 472 لسنة 2014 إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 474 لسنة 2014 إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 476 لسنة 2014 إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 477 لسنة 2014 إداري، جلسة 2015/5/27.
المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا.

التوقيع: هو وضع سمة الشخص على عمل أو تصرف قام به، وهذه السمة إما أن تأخذ شكل رسمة، أو مجموعة خطوط متداخلة، أو مجرد كتابة اسم، أو الأحرف الأولى من اسم الشخص ولقبه...الخ، وتُستخدم هذه السمة لتأكيد أنَّ العمل أو التصرف صدر من الشخص صاحب السمة.

الإصدار: إجراء يُقصد به إثبات وجود التشريع، أي إثبات أنَّ السلطة المختصة بسن التشريع قد سنَّت قانوناً، وإصدار القانون يدخل ضمن اختصاصات رئيس الاتحاد عملاً بالمادة [4/54]من الدستور.

أما التشريعات الفرعية التي تختص بها السلطة التنفيذية بسنها، فإنَّ الإصدار تقوم به السلطة نفسها عند سنها للتشريع.

ويتحدد تاريخ صدور التشريع بتاريخ توقيع رئيس الدولة وليس بتاريخ التصديق عليه في المجلس الأعلى للاتحاد.

وميعاد النشر، ميعاد ناقص، بمعنى أنه يجب أن يُتخذ الإجراء خلاله، أي قبل انصرام أجله. والإجراء المقصود في هذا المقام، هو نشر القانون في الجريدة الرسمية، وقد شدَّد الدستور على أنَّ هذا الميعاد يجب ألا يتجاوز أسبوعين على الأكثر، وهذا التأكيد الدستوري على عدم تجاوز الأسبوعين، يقطع أن طبيعة ميعاد النشر إجرائي وليس تنظيمي، ومؤدى هذه الطبيعة أنَّ مخالفة الإجراء يؤدي إلى ترتيب جزاء إجرائي من ذات نوع الإجراء الذي خولف، مما يعني بطلان الإصدار السابق وإعادة إصدار القانون، وفي حال نشر القانون رغم مخالفة ميعاد إصداره، فإنَّ لكل ذي شأن أن يتمسك بعدم دستورية القانون بأكمله في صورة دفع دستوري[10].

❖ ميعاد العمل بالقانون:

[10] لمعرفة المزيد عن الدفع الدستوري والدعوى الدستورية، انظر: د. عبد الوهاب عبدول، الدعوى الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية، دار النهضة العربية، الإمارات، 2019.

كلا النصان [111 دستور و3 قانون الجريدة] قررا ميعاداً للعمل بالقانون الجديد مدته شهر [دستور] و (30) يوم [قانون الجريدة]، بعد فواته وانقضائه يُصبح القانون سارياً ونافذاً في جميع أنحاء الدولة، ويدخل هذا الميعاد في عداد المواعيد الكاملة.

والميعاد الكامل يعني أنَّ الإجراء لا يتم إلا بعد تمام انقضاء كامل الميعاد، وبعبارةٍ أخرى، فإنَّ قانون الجريدة لا يسري ولا يُعتبر نافذاً إلا بعد مضي مدة الشهر (30 يوم) .

ولا وجه لإثارة الجدل حول أنَّ المقصود بـ (30 يوم) هو ثلاثين يوم عمل، وذلك لسببين: أولهما أنَّ النص الدستوري جاء واضحاً لا لبس ولا غموض ولا إبهام فيه بأن الميعاد هو شهر، والقاعدة الأصولية تقضي بأن لا مساغ للاجتهاد في مورد النص القطعي الدلالة، وثانيهما أن المادة (3) من قانون الجريدة الرسمية حددت المدة بـ (30) يوماً دون أن تميزها بأيام عمل، ولو كان المشرع يريد ذلك لنص عليه في تعديل 2008.

والبيّن من النصين المشار إليهما [111 و3]، أنَّهما نصَّان مرجعيان إطاريان، بمعنى أن الأصل في تحديد ميعاد العمل بالقانون الجديد هو بما ينص عليه هذا القانون ذاته، سواء كانت المدة التي نص عليها أطول او أقصر مما ورد في المادتين السالفتين؛ ذلك أنَّ القاعدة الأصولية تقول إن الخاص مقدم على العام، والتشريع الجديد هو الخاص والنصان المذكوران هما العام.

أما إذا جاء القانون الجديد خالياً من تحديد مدة بانتهائها يسري القانون، فإن هذه المدة لا يجوز أن تزيد على شهر أي عن (30) يوماً، ولا تقل عن شهر، فإن عُمل بالقانون قبل انتهاء هذا الميعاد، فإن كافة الحقوق والمراكز القانونية التي نشأت أو استقرت أو تعدلت قبل سريانه تصبح غير قانونية وتعتبر كأن لم تكن، ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك بذلك أمام القضاء، وهذا كله من آثار إجرائية الميعاد لا تنظيميته.

ولأن المثل يقول "ضرب المثال يُغني عن طول المقال"، والمثال أن قانوناً صدر يحظر صيد أنواع معينة من الحيوانات البحرية، ولم ينص على تاريخ العمل به، ونُشِرَ هذا القانون في الجريدة الرسمية بتاريخ 2020/9/5، فإن ميعاد العمل بهذا اليوم يبدأ من اليوم التالي لنشره، أي من يوم 2020/9/6 ولمدة (30) يوم، أي أنه يُعمل به اعتباراً من الساعات الأولى ليوم 2020/10/6؛ باعتبار أن يوم 2020/10/5 هو اليوم المكمل للثلاثين.

❖ **مدى صلاحية مجلس وزراء الاتحاد في حظر نشر التشريعات في الجريدة الرسمية:**

بموجب الدستور الاتحادي واللائحة الداخلية لمجلس وزراء الاتحاد، فإن من اختصاصات المجلس الإشراف على تنفيذ القوانين والتشريعات الاتحادية، وهذا التنفيذ لا يتأتى إلا بعد نشر القانون [التشريع]، وإعلام المخاطبين به فعلاً أو حكماً، كما للمجلس اختصاص الإشراف على الجريدة الرسمية وما يُنشر بها من محتوى. والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن، هل يملك مجلس الوزراء حظر نشر قانون اتحادي بعد التصديق عليه من المجلس الأعلى للاتحاد وتوقيعه من رئيس الاتحاد، أو حظر نشر تشريع فرعي أصدرته جهة اتحادية مختصة؟

هنا يمكن تأصيل الإجابة وتقعيدها على النحو التالي:

الأصل أنَّ القوانين والمراسيم وسائر التشريعات الاتحادية واجبة النشر قبل نفاذها والعمل بها، وهذا الواجب [النشر] يجد أساسه في المصادر التالية:

1- دستور دولة الاتحاد:

من المقرر فقهاً وقضاءً وتشريعاً، أن الدستور هو القانون الأعلى والأسمى في الدولة، فهو القانون الأساسي الذي يرسي القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، وحق لقواعده أن تستوي على القمة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام

العام؛ باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعيَّن على الدولة التزامها، وأن التشريع الذي يصدر بالمخالفة لقواعده يوصم أنه غير دستوري[11].

وفي إطار هذا السمو والعلو للقواعد الدستورية جاءت المادة (111) من الدستور لتنص على أنَّ:

[تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية للاتحاد خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ توقيعها وإصدارها من قِبَل رئيس الاتحاد بعد شهر من تصديق المجلس الأعلى عليها، ويُعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها في الجريدة المذكورة، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته] .

وصياغة مفتتح النص ودلالته، يقطعان أن النشر جاء على وجه الوجوب "تُنْشَر القوانين في الجريدة الرسمية...".

2- قانون إنشاء الجريدة الرسمية:

ليس من الصدف البحتة أو المفارقات غير المحسوبة، أن يكون أول قانون اتحادي يصدر يتعلق بإنشاء جريدة رسمية للاتحاد، وهو القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 1971 بإنشاء الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة، فهذه الأسبقية لها دلالتها في أن كل تشريع يصدر في الاتحاد لابد وأن يُنشر، فقد نصَّت المادة الأولى من هذا القانون على أن:

[تنشأ لدولة الإمارات العربية المتحدة جريدة رسمية تسمى "الجريدة الرسمية" للإمارات العربية المتحدة يُنشر فيها كل تشريع يصدر عن الدولة...] .

فهذا النص يؤكد الأصل وهو نشر القوانين والتشريعات، ويحمل النشر على وجه الوجوب.

---

[11] انظر: الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى الدستورية رقم (1) لسنة 34 ق.ع، طعن دستوري، جلسة 2008/6/9، المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا.

3- اعتبارات العدالة:

كما سبق القول فإن مما يُصيب العدالة في جوهرها أن يُحاسب الإنسان على فعل أتاه دون أن يعلم أن هذا الفعل محظور بموجب القانون؛ لعدم نشر القانون، وقد أوضحت محكمتنا العليا في العديد من أحكامها عن هذا الأمر، إذ قالت في قضاء لها:

[... متى صدر قانون اتحادي أو ما في حكمه من تشريعات، فإن نفاذه يتوقف إلى حين نشره في الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد، ومن ثم فلا يجوز الاحتجاج بالقانون على المخاطبين بأحكامه، ولا ينتج أثره في حقهم إلا من تاريخ نشره، حتى لا يلزمون بأمور لم يكن لهم سبيل إلى العِلْم بها...] [12].

4- التشريع الجديد:

من مصادر وجوب النشر، ما ينص عليه التشريع الجديد ذاته من وجوب نشره في الجريدة الرسمية، فلا يخلو أي تشريع مهما كان نوعه أو درجته من نص يقول بوجوب نشره في الجريدة الرسمية، وبعبارات تكون ثابتة لا تتغير، مثل: [يُعمل به بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية]، ومن ثم فإن أي تجاوز لهذا النص يعني مخالفة القانون ذاته.

وإذا كان ما سبق هو الأصل في قاعدة وجوب نشر التشريع، فإن هذا الأصل يرد عليه استثناء، بمعنى جواز عدم نشر بعض التشريعات، أي أن يُصدر مجلس الوزراء أمراً إلى أمانته العامة بحظر نشر تشريع بعينه لأسبابٍ تُقدرها السلطات المختصة في الدولة.

---

[12] انظر الطعون التالية:

- الطعن رقم 472 لسنة 2014 نقض إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 474 لسنة 2014 نقض إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 475 لسنة 2014 نقض إداري، جلسة 2015/5/27.
- الطعن رقم 477 لسنة 2014 نقض إداري، جلسة 2015/5/27.

ويجد هذا الاستثناء أساسه القانوني في المادة (1) من قانون إنشاء الجريدة، إذ جرى نصها على أن:

[تنشأ دولة الإمارات العربية المتحدة جريدة رسمية تُسمى "الجريدة الرسمية" للإمارات العربية المتحدة يُنشر فيها كل تشريع يصدر عن الدولة، كما يُنشر فيها كل مرسوم أو قرار أو أمر أو إعلان أو اتفاقية أو أية وثيقة أخرى مما تقرر نشره إحدى سلطات الدولة ذات الاختصاص، ويجوز نشر إعلانات أجهزة الدولة الأخرى لمصلحة الأفراد بأجور تُعينها وزارة العدل] .

ولأن حظر النشر استثناء على أصل، وكانت القاعدة الأصولية تقضي أن الاستثناء لا يُقاس عليه ولا يُتوسع في تفسيره [م/30 معاملات مدنية]، كذلك فإن حظر النشر يتعيَّن أن يكون مبنياً على مُقتضيات المصلحة العامة، كحظر النشر لأسباب أمنية تتعلَّق بالأمن الوطني، أو أسباب سياسية كالاتفاقيات السرية المتعلِّقة بالمصالح الوطنية والقومية للدولة، أو أسباب عسكرية كالاتفاقيات الدفاعية إلى غير ذلك من مقتضيات المصلحة العامة.

وحظر النشر يعني أن التشريع لا يجد طريقه إلى النشر في الجريدة الرسمية، لكن يجري تطبيقه على المخاطبين بأحكامه.

وتفادياً لخرق القاعدة الأصلية، قاعدة [الأصل في التشريع النشر]، تلجأ الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى طبع نسخ معدودة من التشريع توزعها إلى الجهات ذات الصلة المباشرة بذلك التشريع، وتحتفظ بأعداد قليلة لديها في أرشيف الجريدة.

وإذا كانت فكرة "النشر المحدود" توفر حلاً توفيقياً بين أصلية النشر ومُقتضيات المصلحة العامة، فإن مثل هذا النشر المحدود يتعيَّن ألَّا يطال المساس بالقوانين التي تنظم الحقوق والمراكز القانونية لمعاملات الأفراد وأحوالهم الشخصية والجزائية والاجتماعية؛ كيلا يُطعن على التشريع كما طُعن على المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2008 في شأن معاشات ومكافآت التقاعد للعاملين بوزارة الداخلية، التي

قضت محكمتنا العليا بعدم نفاذه؛ لعدم نشره في الجريدة الرسمية[13]، أو يحصل كما حصل للقانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2003 في شأن جهاز أمن الدولة خاصة وأنه يحتوي على نصوص إجرائية جزائية ونصوص موضوعية عقابية*.

إن فكرة "النشر المحدود" لا تقدم حلاً قانونياً لثنائية التعارض بين النشر والمصلحة العامة، بل على الخلاف من ذلك فإن هذه الفكرة تورث معضلات ومشكلات قانونية عدة.

أولها: أن هذا النوع من النشر يُقسِّم أفراد المجتمع إلى طائفتين: طائفة علمت بالقانون وبنشره المحدود فيصبح نافذاً أحكامه في حقها، وهؤلاء هم القلة من الناس وهم في الغالب من كبار موظفي الحكومة، كرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ووكلاء الوزارات، وكبار قادة الجيش والشرطة ومن في حكمهم. وطائفة أخرى لم يعلموا بالقانون ولم يتحقق علمهم به لا يقيناً ولا افتراضاً لعدم نشره، ومع ذلك فهم مشمولون بخطابه وقواعده.

إن مثل هذه المفارقة (النتيجة) تخل بمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور.

وثانيها: إن مثل هذا النشر المحدود سوف يُثير عاجلاً أم آجلاً مسؤولية الدولة وأجهزتها أمام الأفراد الذين تضرروا من القانون غير المنشور (المحجوب)، فلو أن قانوناً صدر يطلب من المخاطبين به توفيق أوضاعهم على نحو معين خلال فترة زمنية معينة، تحت طائلة الغرامات أو الإزالة (الهدم) والتعويض، ولم يُنشر هذا القانون نشراً قانونياً على النحو الذي رسمه الدستور والقانون (النشر العام)، فتفاجأ المخاطبون به تطبيقه عليهم، دون سابق نشره أو وصول علمهم به، فإن لهؤلاء الرجوع على الدولة ومؤسساتها تحت أحكام المسؤولية التقصيرية، ولا يمكنها (الدولة) من دفع مسؤوليتها بذريعة أعمال السيادة؛ ذلك أن نشر القوانين خلال الآجال

---

[13] انظر: الطعون الأربعة المشار إليها في الهامش السابق.

* **إضاءة:** في ديباجة المرسوم بقانون اتحادي رقم (3) لسنة 2012 بشأن إنشاء الهيئة الوطنية للأمن الإلكتروني، وردت الإشارة إلى القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2003 في شأن جهاز أمن الدولة، وبالرجوع إلى أعداد الجريدة الرسمية الصادرة عام 2003، تبين عدم احتواء أي منها على القانون المذكور.

والمواعيد المبينة في الدستور واجب دستوري يقع على عاتق الدولة فإن قصرت في هذا الواجب حق مساءلتها تقصيرياً.

وثالثها: إن النشر المحدود والنشر اللامحدود، وبعبارة أخرى النشر الخاص والنشر العام، تفرقة لا يعرفه الدستور بل ينكرها، فالمادة (14) من الدستور تقرر (المساواة) كأحد أول الدعائم الاجتماعية للمجتمع، وتأتي المادة (25) لتقرر أن الأفراد جميعهم سواء لدى القانون، أما المادة (111) فتنص صراحةً على وجوب نشر القوانين وأن العمل بها يلي نشرها، فيما أن المادة (112) تنطق صراحة أن أحكام القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومعلوم من الدستور أن العمل بالقوانين لا يتم إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

والحق أن هذه المعضلات القانونية، لا يحلها إلا تعديل قانون الجريدة الرسمية والنص فيه صراحةً على أن لمجلس الوزراء الامتناع عن نشر أي تشريع أو جزء منه مهما كانت لاعتبارات المصلحة العامة، والاكتفاء بنشر اسم القانون ورقمه وسنته في الجريدة الرسمية، والنص كذلك في التعديل على أن التشريعات غير المنشورة تُعتبر سارية ونافذة من تاريخ التنويه إليها في الجريدة الرسمية.

المبحث الثاني

توثيق وقائع الدولة

أولاً- توثيق التشريعات:

الدولة في أبسط معانيها أو تعريفاتها السياسية، هي مؤسسة سياسية سيادية تتألف من مجموعة أفراد يشكلون شعبها، ورقعة جغرافية تمثل إقليمها، وحكومة تمثل رمز سيادتها. وتتمتع الدولة بالشخصية القانونية المحلية والدولية، فهي على المستوى المحلي الوطني شخصية سيادية تعلو على الأفراد، وتُصدر القرارات والأوامر الملزمة، وعلى المستوى الدولي فهي تقف على قدم المساواة مع غيرها من الدول ولو من الناحية القانونية.

وتتميز الدولة بأربعة خصائص تميزها عن غيرها من الأشخاص المعنوية، وهي:

1- ممارسة السيادة:

فالدولة هي صاحبة القوة العليا غير المقيدة في المجتمع، وهي بهذا تعلو فوق أية تنظيمات أو جماعات أخرى داخل الدولة، مهما كانت هذه الجماعات.

2- الطابع العام لمؤسسات الدولة:

على خلاف سائر المؤسسات الخاصة للمجتمع المدني، فإن أجهزة ومؤسسات الدولة مسؤولة عن صياغة القرارات العامة الجمعية وتنفيذها في المجتمع.

3- التعبير عن الشرعية:

ولأن الدولة شخصية سيادية، فإن قراراتها أنها ملزمة لشعبها وسكانها؛ لأنها من المفترض أنها تعبر عن المصالح الأكثر أهمية للمجتمع.

4- الدولة أداة للهيمنة:

ولأن الدولة تحتكر وسائل العنف الدولتي، فإنها تملك قوة الإرغام لضمان الالتزام بقوانينها ومعاقبة المخالفين.

وللدولة وظائف تقوم بها، وهذه الوظائف إمَّا أن تكون وظائف أساسية، كتأسيس جيش وطني يحمي حدودها ومصالحها ومصالح رعاياها، وإنشاء قوة شرطة وأمن لحفظ الأمن والنظام الداخلي، وإصدار العملة الوطنية، ورعاية العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى، وإقامة العدل.

وإلى جانب الوظائف الأساسية، تقوم الدولة بوظائف خدمية من أبرزها: الخدمات التعليمية والثقافية والصحية والمواصلات وخدمات الماء والكهرباء والصرف الصحي، وبناء الموانئ والمطارات والاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها من الوظائف الخدمية.

ولأداء كل هذه الوظائف في إطار الشرعية القانونية والمشروعية الإدارية، تُصدر الدولة وبشكل يومي العديد من التشريعات الناظمة لحركة سير هذه الوظائف، وفي النظام القانوني الإماراتي فإن التشريعات تظهر على شكل تشريعات عادية وتشريعات فرعية ولوائح مستقلة، وأشكال أخرى.

ويُقصد بالتشريع، مجموعة القواعد القانونية التي تسنها سلطة عامة مختصة في الدولة، وتُصدرها في وثائق مكتوبة طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً. والتشريع على ثلاث مراتب تتدرج في قوتها، أعلاها الدستور، وأوسطها التشريع العادي، وأدناها التشريع الفرعي.

والدستور هو التشريع الأساسي، وهو القانون الأعلى والأسمى في الدولة، وله مرتبة الصدارة على كل التشريعات.

أما التشريع العادي فيُقصد به، مجموعة القواعد القانونية التي تُصدرها السلطة التشريعية أو أية جهة أخرى مختصة بإصداره.

وإلى جانب التشريع العادي الذي تُصدره السلطة التشريعية، يقوم التشريع الفرعي الذي تُصدره السلطة التنفيذية، وبموجب دستور الاتحاد فإن السلطة التنفيذية الاتحادية تتألف من المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد، ولهذه السلطة أن تُصدر نوعين من التشريع هما: تشريعات الضرورة وتشريعات التفويض.

أما التشريع الفرعي، فهو يصدر من السلطة التنفيذية بمقتضى حق مباشر خوله لها الدستور، وهذا التشريع يأتي على هيئة لوائح، كاللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، ولوائح ترتيب الإدارات والمصالح العامة[14].

ويُعتبر نشر التشريع في الجريدة الرسمية بمثابة توثيق، ويُعرَّف "التوثيق" بأنه: حفظ الأحداث التاريخية والمعلومات العلمية ونقلها من الماضي إلى الحاضر ثم المستقبل، وإلى الأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة منها.

وترجع أهمية التوثيق إلى أنه الركيزة الحقيقية التي يعتمد عليها الباحثون في البحث عن الحقيقة، والتوثيق بمثابة ذاكرة الأمة المضيئة الحصينة التي لا يدركها النسيان، كما أنه حلقة وصل متينة تصل حاضر الأمة بماضيها، فضلاً عن أنه شاهد حي على مدى التطور الذي حصل في المجتمع في جميع مفاصل حركته في ذلك الزمن الماضي، وهو المستند الصحيح المحكِّم المؤكد يؤخذ به على وجه الدقة والصحة والواقع والحقيقة كما كانت وكما هي.

[14] للمزيد حول التشريع، انظر: د. عبدالوهاب عبدول، الطعن لمصلحة القانون، المرجع السابق، ص11.

وتعتبر الجريدة الرسمية للدولة من أفضل الوثائق الرسمية؛ لأنها نص مكتوب على وسيلة ما، ومثبت بها نصوص التشريعات التي أصدرتها الدولة والأحداث التي شهدتها بحسب تواريخها، وهي بذلك تصلح لأن تكون دليلاً كتابياً بيّناً على ما ورد فيها لا يقبل إثبات العكس إلا بتصحيحها في الجريدة ذاتها.

وباعتبارها وثيقة رسمية، تلجأ المحاكم إلى الجريدة الرسمية ليس باعتبارها مصدراً رسمياً موثقاً للتشريعات فحسب، بل كذلك لاحتساب المواعيد والآجال الإجرائية خاصة عند حساب امتداد الميعاد الإجرائي لمصادقة آخر يوم في الميعاد لإجازة أو عطلة رسمية، كما تعتمد المحاكم على الجريدة الرسمية لمقارنة العلامات التجارية المسجلة والمنشورة في الجريدة الرسمية مع شبيهتها المقلدة أو المزورة أو المشابهة لها.

ثبت من دراسة مسحية قام بها المؤلف لأعداد الجريدة الرسمية الصادرة خلال عام 1982، المصادف للسنة الثانية عشرة لصدور أول عدد من الجريدة الرسمية لدولة الاتحاد، أن الجريدة في عامها المذكور وثَّقت التشريعات التالية:

أولاً: القوانين الاتحادية	12
ثانياً: القوانين بمراسيم	2
ثالثاً: قرارات المجلس الأعلى للاتحاد	1
رابعاً: المراسيم الصادرة عن رئيس الدولة [مراسيم الموافقة على الاتفاقيات الدولية - تعيين كبار موظفي الدولة وترقياتهم وإحالتهم إلى التقاعد...]	217
خامساً: قرارات رئيس الدولة	2

سادساً: قرارات مجلس الوزراء	26
سابعاً: قرارات الوزراء [القرارات الوزارية]	116
ثامناً: البيانات	16
تاسعاً: التعاميم	7

وتوزعت مواضيع هذه التشريعات على مجالات سياسية ودبلوماسية واقتصادية واجتماعية وعلمية وتعليمية وفنية وقضائية وأمنية والثروات الزراعية والحيوانية والسمكية والمعدنية ومالية وتجارية.

وكل هذه المواضيع تمثل عصب حركة الحياة في المجتمع.

ثانياً- توثيق الأحداث:

تمثل الأحداث اليومية التي تشكل مفردات حركة الحياة اليومية في المجتمع عناصر تدخل في أحداث ووقائع التاريخ الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للمجتمع، فأحداث حركة الحياة اليومية إذا تمَّ تسجيلها وتوثيقها وتنسيقها وتبويبها، فإنها تُشكِّل مادة أولية للبحث العلمي.

فاعتماد أوراق سفير دولة أجنبية لدى الدولة، أو أداء سفير مواطن اليمين القانونية أمام رئيس الدولة، أو توقيع اتفاقية ثنائية أو جماعية مع دولة أو دول صديقة، أو فتح سفارة أجنبية داخل الدولة، أو فتح سفارة للدولة في دولة صديقة، أو زيارة وفد أجنبي رسمي للدولة، أو افتتاح مصرف أو مصنع أو مطار أو ميناء، أو افتتاح جامعة أو مدرسة، أو دار لكبار السن، أو ملجأ للأيتام إلى غير ذلك، كلها أحداث وقعت في إطار حركة الحياة اليومية في يوم حدوثها، لكن توثيق هذه الأحداث كتابةً أو تسجيلاً

مرئياً أو سمعياً، تُخرج هذه الأحداث من دائرة الحدث اليومي وتُدخلها في دائرة أحداث ووقائع التاريخ.

وتقوم الجريدة الرسمية بوظيفة التوثيق فيما تنشره، خاصةً الوقائع التي تُشكِّل حدثاً، حتى أنه يمكن القول أن الجريدة الرسمية بمثابة السيرة الذاتية للدولة أو ذاكرة الوطن[15]. فاجتماع المجلس الأعلى للاتحاد ليس تشريعاً يُنشر، وليس خبراً صحفياً يُعلن، وإنما هو حدث تاريخي يدخل في إطار التاريخ السياسي للإمارات، ودعوة المجلس الوطني الاتحادي للانعقاد حدث يُجسد الممارسة الديموقراطية في الإمارات، وسفر وفد قضائي إلى دولة صديقة لتوقيع اتفاقية تعاون قضائي حدث يدل على عمق علاقات الإمارات بغيرها من الدول.

وفي دراسة مسحية أخرى قام بها المؤلف على أعداد الجريدة الرسمية الصادرة خلال عام 1979، وهي الأعداد من 65 إلى 74*، تبين أن الجريدة وثقت العديد من الأحداث، من بينها:

- ❖ موافقة المجلس الأعلى للاتحاد على إعداد خطة شاملة متوسطة المدى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وتحديد مدة الخطة بخمس سنوات، تبدأ من أول يناير 1981 وتنتهي في آخر ديسمبر 1985. [قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (1) لسنة 1979 الصادر بتاريخ 1979/3/19].
- ❖ تمديد مدة التحكيم لتخطيط الحدود بين إمارتي دبي والشارقة، وكان حاكما الإمارتين قد وقعا على صك التحكيم بتاريخ 1976/11/30. [قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (2) لسنة 1979 الصادر بتاريخ 1979/3/19].

---

[15] انظر: د. مشاعل عبدالعزيز إسحاق الهاجري، الجريدة الرسمية - السيرة الذاتية لدولة الكويت - الموقع الإلكتروني Kilaueedu.kw

* راجع مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء السادس 1979. ومن الجدير بالذكر أن الجريدة لم تصدر عن أشهر مايو ويونيو وأكتوبر من هذا العام، وأن شهر ديسمبر صدر فيها عددان (73 و74).

❖ في جلسته غير العادية وافق المجلس الأعلى للاتحاد على تكليف صاحب السمو الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم نائب رئيس الدولة حاكم دبي برئاسة مجلس الوزراء، وقد قَبِلَ سموه التكليف، وقال في بيان له: [إن تكليف الأخ الشيخ زايد وإخوانه أعضاء المجلس الأعلى لي بتكليف الوزارة مسؤولية كبيرة خاصةً في هذه المرحلة التي يمر بها الاتحاد في ضوء المتغيرات المحلية والعربية والدولية، وأرجو من الله العلي القدير أن يوفقنا جميعاً للسير بالاتحاد في طريق التقدم، وتوفير الأمن والرخاء لكافة المواطنين بدءاً بالقرية الصغيرة النائية وانتهاءً بالمدينة...]. [الجريدة الرسمية، العدد 69، ص 4 و5].

❖ دعوة المجلس الوطني الاتحادي للانعقاد لدوره العادي الثاني من الفصل التشريعي الرابع صباح يوم الثلاثاء 8 محرم 1400 هـ الموافق 27 نوفمبر 1979. [الجريدة الرسمية، العدد 73، ص11].

❖ منح قروض للمواطنين لإنشاء دور سكنية وفقاً لضوابط تنظيمية. [الجريدة الرسمية، العدد 72، ص11].

❖ تشكيل لجنة من وزارة الكهرباء والماء لدراسة توصية المجلس الوطني الاتحادي تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم 4/100 لسنة 1971. [الجريدة الرسمية، العدد 96، ص11].

❖ سفر وفد الدولة إلى جمهورية مصر العربية للتوقيع النهائي على اتفاقية التعاون القضائي والإعلانات والإنابات القضائية وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين بين دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية مصر العربية. [الجريدة الرسمية، العدد 67، ص76].

وفي دراسة مسحية ثالثة لأعداد الجريدة الرسمية الصادرة عام 1985، من يناير 1985 وحتى 31 ديسمبر 1985، تبين أن الجريدة وثقت عدة أحداث من بينها*:

- **منح الجنسية الإماراتية:**

وثقت الجريدة الرسمية واقعة منح الجنسية الإماراتية لمئتين وستة شخصاً [206]، وقد تمَّ هذا المنح بموجب ثلاثة مراسيم اتحادية هي:

- المرسوم الاتحادي رقم (27) لسنة 1985 الصادر بتاريخ 1985/5/15.

- المرسوم الاتحادي رقم (63) لسنة 1985 الصادر بتاريخ 1985/12/10.

- المرسوم الاتحادي رقم (64) لسنة 1985 الصادر بتاريخ 1985/12/10.

وقد تضمنت المراسيم بيان الأسماء والألقاب العائلية والقبلية لكل واحد من الممنوحين.

- **منح الدرجات العلمية لخريجي جامعة الإمارات:**

وثقت أعداد الجريدة الرسمية لعام 1985، تخريج سبعمائة وتسعة وتسعين [799] طالباً وطالبة من مختلف كليات جامعة الإمارات، وقد توزع المتخرجون على كليات الآداب، والعلوم الإدارية والسياسية، والشريعة والقانون، والتربية، والعلوم الزراعية.

- **حظر الأفلام والمطبوعات:**

* انظر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1985، الجزء الثاني عشر، واشتملت هذه المجموعة أعداد الجريدة الرسمية من العدد 147 وحتى العدد 158.

من خلال الدراسة المسحية لأعداد الجريدة الرسمية لعام 1985 حول موضوع الرقابة على الأفلام والمطبوعات، تبين أن الجريدة وثقت الحالات التالية:

- منع عرض أو تداول أو استيراد (67) فيلماً سينمائياً وأشرطة فيديو عربية وغير عربية؛ لما احتوتها من أفكار تتعارض والدين الإسلامي وقيم وعادات المجتمع الإماراتي أو مع الآداب العامة.

- منع وتداول واستيراد (98) كتاباً عربياً وغير عربي؛ لما تضمنتها من مساس بالقيم والثوابت الإسلامية، أو النظام السياسي الإماراتي أو الخليجي.

- منع إدخال وتوزيع (81) جريدة يومية أو محلية، أسبوعية أو شهرية أو فصلية؛ لما احتوتها من أخبار تضر بمصالح الدولة العليا، أو مقالات أو صور أو إعلانات مخالفة لقيم وعادات المجتمع الإماراتي، أو لآدابها العامة، أو إساءات للدين الإسلامي.

- **مقاطعة إسرائيل:**

فرضت معطيات الصراع العربي الإسرائيلي فرض مقاطعة شاملة ليس على إسرائيل ومؤسساتها فحسب، بل وحتى على الشركات والأشخاص والمؤسسات التي تتعامل معها، أياً كان نوع التعامل ومداه، وسواء بشكل مباشر أو غير مباشر، على أن يُرفع الحظر أو تُرفع المقاطعة حينما يثبت أن الشركة أو المؤسسة المعنية بالحظر قد قطعت علاقاتها بالمؤسسات الإسرائيلية.

وبمسح قرارات المقاطعة التي نشرت في الجريدة الرسمية تبين أن الجريدة وثقت الأحداث التالية:

- أربعة وخمسون (54) قراراً بفرض الحظر.

- أربعة وعشرون (24) قراراً بسريان فرض الحظر.

- واحد وعشرون (21) قراراً برفع الحظر عن شركات ومؤسسات كانت تحت الحظر.

وإذا كانت الجريدة الرسمية توثق ما تنشره من وقائع وأحداث، فإن هذا التوثيق يُعتبر في عداد التوثيقات الرسمية، بمعنى أن ما يرد في الجريدة الرسمية يُعتبر حجة على الكافة، كما أن الجريدة ذاتها تُعتبر في عداد وثائق أرشيف الدولة.

في ختام هذا الفصل، تجدر الإشارة إلى أن الجريدة الرسمية تؤدي دوراً غير مباشر في استقرار المراكز القانونية، فعلى سبيل المثال: إذا كان مركزاً قانونياً قد نشأ واستقر صحيحاً وتم نشره وتوثيقه في الجريدة الرسمية، كما إذا تخرج طالب الجامعة ومنح درجة علمية، وتمَّ نشر قرار تخرجه ودرجته في الجريدة الرسمية، فإنه لا يمكن سحب هذه الدرجة فيه إلا بذات أداة المنح بعد نشره في الجريدة الرسمية، فتوثيق قرار التخرج ومنح الدرجة، لا ينقضه إلا بنشر وتوثيق مثله.

وكذلك القانون الذي صدر ونُشِرَ في الجريدة الرسمية وأنشأ مركزاً قانونياً للمخاطب به، فإنه لا يمكن إزالة هذا المركز إلا بقانون مثلة منشور في الجريدة الرسمية، أما القرارات أو التعليمات الإدارية أو الشفاهية، فلا يمكنها المساس بذلك المركز.

الفصل الثالث

مبحث وحيد بمطلبين

تحليل قانون الجريدة الرسمية محل الدراسة

في ختام هذه الدراسة القانونية التي تناولت الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة من خلال قانون إنشائها رقم (1) لسنة 1971، يحسن تناول هذا القانون بالتحليل القانوني؛ بغية التعرف عليه في ذاته كحدث قانوني وقع [التحليل الخارجي]، ومعرفة كفاءته لأداء دوره الوظيفي [التحليل الداخلي]، وذلك وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول- التحليل الخارجي للقانون:

يُقصد بالتحليل الخارجي، دراسة كل ما يتعلق أو يتصل بطبيعة القانون في ذاته، ومصدره، وتاريخ صدوره، وبيئته الخارجية، وبُنيته الاصطلاحية، فهذه المعطيات هي بمثابة عناصر التحليل الخارجي للنص القانوني [القانون].

أولاً- طبيعة القانون:

يُقسَّم النص القانوني [القانون] وفق النظرية العامة للقانون من حيث الصورة التي يوجد عليه في المجتمع، إلى قواعد مكتوبة وقواعد غير مكتوبة، ومن حيث قوة النص في الإلزام، إلى قواعد آمرة وقواعد مكملة أو مفسِّرة، ومن حيث طبيعة العلاقات

والروابط التي تنظمه، إلى قواعد تتبع ما يُسمى بالقانون الخاص وقواعد تتبع ما يُسمى بالقانون العام.

ويُعتبر قانون الجريدة الرسمية فرعاً من فروع القانون العام الداخلي؛ لأنه يُنظم جانباً من جوانب عمل الدولة الداخلي، وهو نشر التشريع الذي تُصدره الجهات المختصة بالدولة، وتوثيق وقائع الدولة، وهذا العمل لا يمكن للخواص أن يقوموا به؛ لأنه يصدر عن الدولة بصفتها صاحبة السلطة والسيادة في علاقاتها بالأفراد.

ولا يتبع هذا القانون بصورة مباشرة لأي فرع من فروع القانون العام الداخلي، وإن كان أقرب إلى القانون الإداري؛ باعتبار أن ضمان نشر القوانين وتأمين عِلْم الناس كافة بها، من الخدمات التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

ثانياً- مصدر القانون [النص]:

أعد مجلس الوزراء مشروع هذا القانون وعرضه على رئيس الاتحاد؛ للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليه، وتمَّ توقيعه من رئيس الاتحاد الذي أصدره بعد تصديق المجلس الأعلى عليه، ولم يُعرض مشروع هذا القانون على المجلس الوطني الاتحادي كما تقضي بذلك المادة (89) من الدستور؛ لأن المجلس لم يكن قد تشكل وقت صدور القانون، وعليه فهذا القانون من خلق السلطة التنفيذية بامتياز مشروعاً وتصديقاً وإصداراً، وقد أشار القانون في ديباجته إلى المواد الدستورية التي استند عليها المشرع لسن القانون وتشريعه، وهي المواد: 2/47، 4/54، 4/110.

ثالثاً- تاريخ صدور القانون [النص]:

صدر قانون الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة في الرابع من ذي القعدة سنة 1319هـ الموافق الحادي والعشرين من ديسمبر عام 1970، وعُمِل به اعتباراً من تاريخ صدوره، ونشر في العدد الأول من السنة الأولى للجريدة الرسمية الصادر

في ديسمبر 1971، دون أن يذكر اليوم الذي تمَّ فيه النشر، واستناداً إلى تاريخ النشر فقد مضى على صدور القانون والعمل به خمسين عاماً، أي نصف قرن.

وغالباً ما يقع الخلط في طريقة حساب المواعيد الإجرائية وحساب تواريخ الأحداث والوقائع التاريخية، فالمواعيد الإجرائية تُحسب من تاريخ اليوم التالي لوقوع الحدث المجري للميعاد، كما إذا قرَّر المشرع أن ميعاد تقادم سماع دعوى الضرر 3 سنوات يبدأ من تاريخ يوم وقوع الضرر وعِلْم المضرور بمن تسبب فيه.

أما حساب تواريخ الأحداث والوقائع التاريخية فيكون من السنة التي وقع فيها الحدث التاريخي بغضِّ النظر عن تاريخ اليوم والشهر الذي وقع فيه الحدث، فإذا حصلت دولة استقلالها في 17 أكتوبر 1950، فإن حساب سنوات الاستقلال يكون من عام 1950.

رابعاً- البيئة الخارجية للقانون [النص]:

ما يُميز قانون الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة، أنه ليس تعديلاً لقانونٍ سابق عليه، ولا هو خلف لقانونٍ سلف، وإنما هو قانون مستحدث استدعته وتطلبته واقعة قيام دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ كان ضرورياً أن يكون لهذا الكيان السياسي الجديد جريدة رسمية تنشر فيها التشريعات الصادرة عن سلطاتها المختصة.

ولعدم توفر طواقم أو كوادر قانونية إماراتية مؤهلة آنذاك في مجال صياغة وإعداد التشريعات الاتحادية، فقد تولت لجان قانونية مؤلفة من قانونيين عرب من الأردن وفلسطين، وسوريا والسودان ومصر والعراق، إعداد مشاريع القوانين والقرارات الاتحادية من بينها قانون الجريدة الرسمية، وكان معظم هؤلاء القانونيين مستشارين قانونيين لحكام الإمارات شاركوا في صياغة مشروع الدستور وحضور اجتماعات اللجان القانونية التي سبقت قيام دولة الإمارات العربية المتحدة.

خامساً- البُنية الاصطلاحية للقانون:

جاء هذا القانون مقلاً في مواده وفقراته، فلم تتجاوز مواده عن سبع مواد لا تزيد معظمها عن سطرين [المواد 2، 4، 5، 6، 7]، واعتمدت عباراته مصطلحات قانونية صرفة، مثل تشريع، جريدة رسمية، إعلانات، الدولة، مرسوم، اتفاقية...الخ.

المطلب الثاني

التحليل الداخلي للقانون

يُقصد بالتحليل الداخلي، دراسة القانون في ذاته لبيان المجالات التي نظَّمها، ومدى كفاية هذا التنظيم على الاستجابة لمتطلبات المحيط الذي يعمل فيه القانون، وما يموج في هذا المحيط من حركة الحياة اليومية، وكذلك لبيان المجالات التي غاب عنها التنظيم، ومدى أهمية تناولها.

أولاً- المجالات التي نظَّمها القانون:

1- تنظيم اسم الجريدة:

حدَّد قانون الجريدة الرسمية في مادته الأولى اسم الجريدة بأن أطلق عليها اسم "الجريدة الرسمية للإمارات العربية المتحدة"، ولا تزال الجريدة تحمل هذا الاسم حتى هذا اليوم.

من الناحية الدستورية والقانونية فإنه يمكن تغيير أو تبديل هذا الاسم إلى اسم آخر، فالدستور وإن أشار إلى أن القوانين والمراسيم الاتحادية تُنشر في الجريدة الرسمية، إلا أنه لم يفرد اسماً خاصاً لها، بل ترك ذلك للقانون، وعلى هذا، فيجوز بقانون اتحادي تغيير اسم الجريدة الرسمية إلى اسم آخر مثل "وقائع الاتحاد"، "جريدة الدولة"، "قوانين الاتحاد"...الخ.

2- تنظيم محتوى الجريدة:

سبق القول أن محتوى الجريدة يعني ما تتضمنها وتنشرها الجريدة الرسمية. وقد بيّنت المادة الأولى من القانون محتويات الجريدة الرسمية فقالت:[... تُنشر فيها كل تشريع يصدر عن الدولة، كما يُنشر فيها كل مرسوم أو قرار أو أمر أو إعلان أو اتفاقية أو أية وثيقة أخرى مما تُقرر نشره إحدى سلطات الدولة ذات الاختصاص، ويجوز نشر إعلانات أجهزة الدولة الأخرى لمصلحة الأفراد بأجور تعينها الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتحادي] *.

فوفقاً لهذا النص، فإن محتوى الجريدة يشمل كذلك الإعلانات والبيانات والتعاميم التي تُصدرها السلطات المختصة في الدولة، كالمصرف المركزي، أو ديوان المحاسبة، أو هيئة التأمين، أو الهيئة الاتحادية للضرائب، أو هيئة الإمارات للمواصفات والمقاييس... وغيرها، بل إن نطاق المحتوى اتسع ليشمل نشر الإعلانات التي تُصدرها أجهزة الدولة لمصلحة الأفراد على نفقتهم، كما إذا طلب وارث نشر إعلان وراثة هو طرف فيه، أو طلب محكوم له نشر ملخص أو منطوق حكم تقريري قرر له حق أو صفة أو مصلحة.

ولا يقتصر محتوى الجريدة الرسمية على ما أفصحت عنه المادة الأولى من قانون الجريدة الرسمية، بل يتسع ليشمل ما تُقرره قوانين أخرى من نشر نصوص أو بيانات أو وثائق في الجريدة الرسمية، مثلما سبقت الإشارة إليه*.

3- لغة الجريدة الرسمية:

جاءت المادة (3) من القانون مؤلفة من شطرين، نصَّ الشطر الأول على أن: [تصدر الجريدة الرسمية باللغة العربية]، وهذا الحكم يوافق المادة (7) من دستور دولة الاتحاد التي تقضي بأن لغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية.

---

* وفق التعديل الذي أُدخِلَ على قانون الجريدة الرسمية بالقانون الاتحادي رقم (14) لسنة 2008، حلت وزارة العدل محل الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

* انظر: ص32 - 33 من هذا البحث.

أما شطرها الثاني، فجرى نصه على أن: [ويجوز نشر ترجمة بعض مواد الجريدة الرسمية بلغة أجنبية]، وهذا النص يُثير تساؤلات عدة:

- ما هي الجهة التي تُقرر أن الحال يدعو إلى الترجمة؟ هل هي الجهة طالبة النشر... أم مجلس وزراء الاتحاد؛ باعتباره الجهة التي تقترح مشروعات القوانين، والمسؤولة عن الإشراف على تنفيذها؟ أم أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء هي التي تقرر الترجمة؛ باعتبارها المسؤولة عن الجريدة الرسمية؟

- ماهي الجهة التي تحدد وتعين المواد المراد ترجمتها، وما هي معايير هذا التحديد، وما هو المقدار من المواد التي يمكن ترجمتها إذا كان عدد مواد القانون يفوق (1500) مادة؟

- إذا كان جائزاً ترجمة بعض مواد القانون بلغة أجنبية، فعلى أي أساس يتم اختيار اللغة التي سيتم الترجمة إليها؟

4- تنظيم العِلْم بالتشريع عبر الجريدة الرسمية:

حسناً فعل المشرع في المادة (4) من القانون حينما كرَّس قاعدة "عدم الاعتذار بالجهل بالقانون" في مُفتتح هذه المادة بأن نصَّ على أن:

[يُعتبر كل تشريع جديد يصدر بعد تاريخ العمل بهذا القانون معلوماً في جميع أنحاء الإمارات العربية المتحدة بعد نشره بثلاثين يوماً في الجريدة الرسمية...].

ومؤدى هذه القاعدة افتراض عِلْم جميع الناس بالتشريع بعد نشره في الجريدة الرسمية بثلاثين يوماً، وأساس هذه القاعدة مرتبط بالفائدة من وجود القانون، فاستقرار المجتمع يستدعي وضع تاريخ معين يُعتبر فيه القانون ساري المفعول.

ومدة الثلاثون (30) يوماً منصوص عليها في المادة (111) من دستور دولة الاتحاد.

فيما ورد في ختام المادة الرابعة - سالفة البيان - حكم يقضي بجواز تقصير مدة الثلاثين يوماً أو مدها بنص صريح في التشريع الجديد، وهو حكم يستند هو الآخر إلى المادة (111) من الدستور.

إن من مقتضيات تطبيق قاعدة "عدم جواز الاعتذار بالجهل بالقانون"، تأمين توزيع الجريدة الرسمية سواء في صورتها الورقية أم الرقمية لتصل إلى أكبر عدد ممكن من أفراد ومؤسسات المجتمع، والجهة الوحيدة التي تتولى طبع ونشر هذه الجريدة هي وزارة العدل التي توفر الجريدة عبر الاشتراك السنوي، ولا توجد منافذ للبيع تابعة لهذه الوزارة في المكتبات أو في أقسام بيع المطبوعات في المجمعات التجارية الكبرى، رغم أن القانون لا يحظر ذلك.

ثانياً- المجالات التي غاب عنها التنظيم:

1- تنظيم مسؤولية المحتوى:

ثمة مسألة مهمة غفل عن تنظيمها قانون الجريدة الرسمية، وهي المسؤولية القانونية عن صحة المحتوى، فقد يترتب على عدم صحة البيانات الواردة في المواد التي تُشكِّل محتوى الجريدة، أضراراً تحلق بجهة حكومية أو بأفراد عاديين، كما إذا نشرت الجريدة قائمة بأسماء المؤسسات والجهات المدرجة في القوائم الإرهابية، ثم تبين أن أحدها لم تكن من بينها لكن ورد اسمها خطأً، أو كما إذا عوقب شخص بجرم تعاطي أقراصاً على أنها مخدرة ومدرجة في جداول العقاقير الخطرة، ثم تبين أن خطأً مطبعياً ورد في نص القانون أظهر أن الأقراص التي تعاطاها ذلك الشخص تدخل في عداد المخدرات، في حين أنها من الأقراص المباح تناولها وتداولها، أو كما إذا تبين أن الجهة طالبة النشر قدمت بيانات المحتوى صحيحة وسليمة، ولكن خطأً عند طباعة المحتوى أدى إلى وقوع الضرر.

في مثل هذه الحالات وما على شاكلتها، من الذي يتحمل المسؤولية القانونية عن الخطأ؟ هل الجهة الحكومية طالبة النشر؟ أم الجهة التي تتولى الإشراف على إدارة الجريدة، أي مجلس الوزراء ووزارة العدل؟ أم أن المسؤولية مشتركة بين الجهتين؟

إن القواعد العامة في المسؤولية المدنية لا تعجز أن تقدم حلاً وجواباً، لكن من الأفضل أن يتضمن قانون الجريدة ذاته تنظيماً لهذه المسألة، كأن ينص صراحة على مسؤولية طالب النشر وحده مسؤولية صحة البيانات الواردة في المحتوى، ومسؤولية الجريدة عن الخطأ في نقل البيانات وطباعتها ونشرها.

2- تنظيم حجية المحتوى:

لا شك أن الجريدة الرسمية وثيقة رسمية تحظى بالحجية شأنها شأن سائر المحررات الرسمية، فما يرد فيها حجة على الكافة ولا يمكن الطعن عليها إلا بالتزوير، كما لا يمكن إنكار أو نفي العِلْم بالمحتوى بأي وجه منذ تاريخ النشر. وهذه الحجية تطال المحتوى في كل تفاصيله وجزئياته، وفي مؤداه ومقتضاه، فإذا تمَّ نشر مرسوم رئاسي نصَّ على إحالة أحد أعضاء السلك الدبلوماسي إلى التقاعد، وقرن المرسوم اسم العضو بصفة "سفير" مثلاً، كأن يرد في المرسوم [يُحال السفير فلان إلى التقاعد...]، فإن من تجليات حجية الجريدة أن يستخدم صاحب هذه الصفة صفته السابقة في التعريف بنفسه حتى في وثائقه الشخصية دون أن تستطيع أي جهة من الاعتراض عليه.

وتنظيماً لهذه الحجية وتحديداً لها، فإن من الأفضل النص على هذه الحجية وبيان حدودها ونطاقها حينما يتعلق الأمر بمحتوى الجريدة الرسمية، كأن ينص في قانون الجريدة على أن:

[تكون المادة المنشورة حجة على الكافة بما لا تتجاوز موضوع المادة] .

ثالثاً- تنظيم ترجمة المحتوى:

إن متطلبات المشهد القانوني والقضائي والتشريعي الإماراتي تفرض على الحكومة ترجمة كل عدد من أعداد الجريدة الرسمية إلى اللغة الإنجليزية على الأقل؛ باعتبارها اللغة الأجنبية الأكثر انتشاراً واستعمالاً في الإمارات وسائر دول الخليج العربية، وذلك لسببين:

أولهما: أن أعداد الذين يتعاملون مع الجريدة الرسمية باللغة الإنجليزية أكثر من نظرائهم الذين يتعاملون معها باللغة العربية، وهذا ثابت من عدد مكاتب الاستشارات القانونية والشركات الأجنبية العاملة داخل الدولة وفي مناطقها الحرة، إلى جانب المصارف وشركات التأمين وغيرها.

وثانيهما: إن بعض الجهات الخاصة مثل شركات الطباعة والنشر، ومكاتب الترجمة والاستشارات القانونية، تقوم بطباعة ونشر ترجمة القوانين، وغالباً ما تأتي الترجمات متضاربة أو متناقضة أو متعارضة في صياغاتها، والمفردات المستخدمة، مما يؤثر في معنى النص القانوني المترجم، ولا يقطع هذا التضارب إلا بصدور ترجمة رسمية للجريدة من الحكومة.

رابعاً- تنظيم الحماية الفكرية للمحتوى:

تستثني المادة (3) من قانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، نصوص القوانين وسائر التشريعات والاتفاقيات من الحماية الفكرية ما دام أنها نصوص مجردة وردت في الجريدة الرسمية، ما لم تكن الجهة الرسمية التي نشرت تلك النصوص امتلكتها حصرياً، وهذا الامتلاك لا يكون إلا بنصٍ في القانون.

ولما كان قانون حقوق المؤلف يُخرج النصوص القانونية المجردة من نطاق الحماية الفكرية، فإن إضفاء الحماية على هذه النصوص لا يكون إلا بقانون أو بناء على تفويض قانوني، فالقاعدة الأصولية تقضي أن القانون لا يلغيه ولا ينسخه إلا قانون مثله، وهو ما خلا منه قانون الجريدة الرسمية.

وعليه، فإن التنبيه الذي تضعه وزارة العدل ومن قبلها الأمانة العامة لمجلس الوزراء على الصفحة الأولى من أعداد الجريدة الرسمية المتضمن أن حقوق الطبع والتوزيع محفوظة، قد لا يكون له قوة قانونية لسببين:

أولهما: أن قانون الجريدة الرسمية لم ينص على مثل هذا الحق.

ثانيهما: أن نصوص القوانين والتشريعات والاتفاقيات تدخل تحت مفهوم (الملك العام) كما يقضي بذلك قانون حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، كأن ينص في القانون على أن: "لا يجوز لأي شخص أو جهة إعادة طبع أي مادة مما يُنشر في الجريدة الرسمية، أو طرحها في متناول الجمهور بأي طريقة إلا بإذن من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، ولها أن تأمر بمصادرة أي مطبوع لم تأذن بتداوله".

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

المؤلف

فهرس الكتاب

مقدمة	2
فصل تمهيدي	20-3
الفصل الأول- تنظيم الجريدة الرسمية:	33-21
المبحث الأول- التنظيم القانوني للجريدة الرسمية:	26-22
أولاً: الدستور الاتحادي	23-22
ثانياً: القانون الاتحادي	26-24
المبحث الثاني- التنظيم الموضوعي للجريدة الرسمية:	33-27
أولاً: إدارة الجريدة الرسمية	28-27
ثانياً: محتوى الجريدة الرسمية	33-29
الفصل الثاني- وظيفة الجريدة الرسمية:	57-34
المبحث الأول- تحقق العِلْم بالقانون:	49-34
أولاً: إصدار القانون	37-34

ثانياً: نشر القانون 49-37

المبحث الثاني- توثيق وقائع الدولة: 57-50

أولاً: توثيق التشريعات 53-50

ثانياً: توثيق الأحداث 57-53

الفصل الثالث- تحليل قانون الجريدة الرسمية:

مبحث وحيد:

المطلب الأول- التحليل الخارجي للقانون:

1- طبيعة القانون

2- مصدر القانون

3- تاريخ صدور القانون

4- البيئة الخارجية للقانون

5- البنية الاصطلاحية للقانون

المطلب الثاني- التحليل الداخلي للقانون:

أولاً- المجالات التي نظمها القانون:

1- تنظيم اسم الجريدة

2- تنظيم محتوى الجريدة

3- لغة الجريدة الرسمية

4- تنظيم العِلْم بالتشريع عبر الجريدة الرسمية

ثانياً- المجالات التي غاب عنها التنظيم:

1- تنظيم مسؤولية المحتوى

2- تنظيم حجية المحتوى

3- تنظيم ترجمة المحتوى

4- تنظيم الحماية الفكرية للمحتوى

المصادر والمراجع:

تمت الإشارة إليها في هوامش الكتاب

فهرس الكتاب