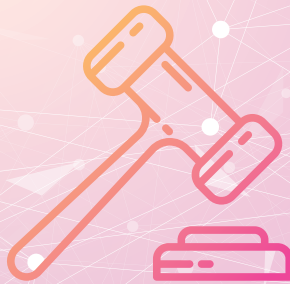


المؤتمر الدولي بعنوان  
International Conference

# هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية: آفاق إقليمية ودولية.

**Independent Regulatory Agencies  
& Administrative Governance in Arab Countries:  
regional & international perspectives.**



THE UNITED ARAB EMIRATES UNIVERSITY - COLLEGE OF LAW

The International Association of Constitutional Law (IACL)

The Arab Association of Constitutional Law (AACL)

In partnership with

**The Rule of Law Programme Middle East / North Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung**

International Conference on  
Independent Regulatory Agencies and  
Administrative Governance in Arab Countries  
Regional and International Perspectives  
Al Ain, UAE University, December 8-9, 2020




# RATIONALE

The standardization of the public governance model and its translation into national legal systems is one of the most important effects of globalization. Whether it is the will of governments or legislators to ensure more effective, transparent, competitive and quality services, or recommendations from international organizations to foster the rule of law, streamline policies and encourage citizen participation, achieving these goals involves, amongst other things, integrating the regulatory governance model. “Independent Regulatory Agencies” (IRAs) are then considered the most effective tools to regulate public sectors and rationalize public utilities management. As such, they are seen as institutional instruments capable of playing a role of intermediation and balance between public administrations, economic operators, civil society organizations and citizens.

Despite the variety of terms used by lawmakers in the Arab countries – “independent agencies”, “regulatory authorities” or “governance agencies” –, Arab public law scholars have long agreed to qualify these bodies as “independent administrative authorities”, like many of their European counterparts. Furthermore, it is worth noting that regulatory bodies had pre-existed the globalization. Some Arab countries experienced forms of regulation through more or less independent bodies during the first wave of liberalization, between 1970 and 1980, as a sign of openness to the international economic and administrative norms of the time. It was from the 1990s that the model of regulatory governance in its globalized form began to erupt in the law of the Arab countries as an expression of the transition from the “welfare state” to the “regulatory state”. The new model was intended to provide more opportunities for non-governmental actors to engage in economic and social activities. The principles that are now enshrined in the constitutions and legislation of many Arab countries – such as public-private partnership, civil society, good governance, transparency, and free competition – are the result of this shift.

In this context, IRAs have been called upon to make the necessary changes, in particular by overseeing sectors that require special attention in terms of pluralism, neutrality and transparency, as is the case of the Competition Council in certain Arab countries or the Securities and Commodities Authority or the National Media Council in the United Arab Emirates. To enable these bodies to perform their duties effectively, legislators have assigned to them a variety of legal attributes. This includes the organic and functional independence that implies in particular the recognition of legal personality and financial and administrative autonomy. These bodies have also been granted, pursuant to the Constitution or the establishing law, competence to set rules and regulations to organize sectors under their supervision and control implementation of these rules. In addition, IRAs have, in most of cases, received quasi-judicial powers to impose specific penalties on offenders. However, organic and functional independence does not prevent IRAs’ decisions and acts from judicial review. Given the administrative nature of their acts, these agencies may be exposed to legal challenge, whether in the context of an annulment appeal or a claim for compensation.



Yet, recent legal developments that have occurred in many Arab countries, especially after upgrading IRAs to the status of “independent constitutional bodies” in Egypt, Morocco and Tunisia, have raised some questions. First, what impacts the emergence of these newly constitutionalized bodies has in terms of institutional division of labor, transformation into the state governance model and relationship between public administrations and non-governmental actors? This especially arises the question of the appropriate balance to strike between IRAs and the legislative and executive branches. The most important issue, however, remains how to reconcile independence, which is inherent to the status of IRAs, and the accountability imperative, especially in the courts. These concerns are all the more relevant in the light of recent judicial precedents in Morocco, Tunisia and other MENA countries concerning the relationship between IRAs and the rest of public authorities, where most of the judiciary stressed the need to observe the regulatory agencies’ independence.

The conference will in parallel explore the best ways to leverage the regulatory governance model to strengthen the rule of law in MENA countries and to integrate best practices in administration and public policy. As is well known, the fundamental values of regulatory governance (quality, efficiency, transparency, rationalization, integration, equal opportunities, solidarity, competitiveness, partnership, evaluation and accountability...) largely correspond to the legal principles underlying public services. Users confidence, the quality of services and the consolidation of the public-private partnership ensure the participation of all the actors in the implementation of public policies.

On the other hand, academics, experts and international organizations all agree on the role played by IRAs in economic development. The more these agencies are independent and have sufficient financial and human resources, the greater their contribution to the performance of the sectors they oversee. Various studies in this field thus correlate the existence of these agencies with the growth of certain sectors such as finance, foreign trade, food processing, medicine, infrastructures such as transport, housing, water, electricity and other areas such as media, communication, education and science. Indeed, besides the positive impact that the implementation of regulatory governance has on the competitiveness of the regulated sectors, it contributes greatly to strengthening the international partner’s confidence, reinforces the investment climate attractiveness and improves the indicators of national sectors.

Yet, the conference aims to shed light on the legal frameworks governing IRAs in Arab countries as well as the opportunities and challenges presented by these frameworks in the wake of the recent constitutionalization of these bodies in some Arab countries. To that end, the conference, with due regard to a comprehensive and comparative approach, would identify and confront the various national experiences in Arab countries and elsewhere in the light of evolving legislation and jurisprudence. The following questions will therefore be at the center of the debate between the participants:

#### Conference’s Agendas

1. The constitutional and legislative foundations of regulatory governance and IRAs: global and national benchmark.
2. The nature of the legal status of IRAs and the scope of their functional and organic independence.
3. Modes of composition of IRAs in the light of constitutional and legislative rules.
4. Powers granted to IRAs: establish regulatory rules for specific sectors, provide technical assistance to public

authorities, monitor regulated sectors and impose sanctions.

5. Mechanisms of IRA functioning: decision-making process, organizational structure, and human and financial resources.

6. Judicial review over IRAs' acts and the role of constitutional and administrative courts in shaping the legal status of these bodies.

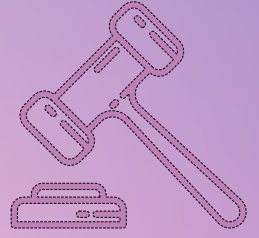
7. The legal-institutional balance and the coordination relations between IRAs and the legislative and executive branches.

8. Regulatory governance reference principles, their impact on administrative governance and the possibilities of implementing these principles into management and policy process.

9. The role of IRAs in developing public sector performance and competitiveness and strengthening the public-private partnership.



# INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES & ADMINISTRATIVE GOVERNANCE IN ARAB COUNTRIES: REGIONAL & INTERNATIONAL PERSPECTIVES.



## THE CONFERENCE PROGRAM

### Tuesday, December 8, 2020

#### 12.00 – 12.30 Opening Session

Address by the United Arab Emirates University (UAEU)  
Address by the International Association of Constitutional Law (IACL)  
Address by the Arab Association of Constitutional Law (AACL)  
Address by the Konrad Adenauer Foundation (KAS)

#### 12.30 – 14.00 Session I: Constitutional and Legislative Foundations (Part 1) Moderator: Dr Jinan Bastaki, UAE University College of Law

##### Input Statements

Legal and organizational features of IRAs in Arab countries: A tentative typology, Prof. Abderrahim El Maslouhi, UAE University College of Law.

The Role of Independent Regulatory Agencies in the Arab Republic of Egypt: Analytical Study of Practices, Constitutional, and Legislative Texts and Judicial Rulings, Dr. Mahmoud Hamad (Cairo University) & Justice Mohamed Shokri (Council of State, Egypt).

Independent administrative bodies in Jordanian legislation between the necessities of existence and the conditions for success, Prof. Ibrahim Kamel Al-Shawabkeh, UAE University College of Law.

The Independent Regulatory Agencies in the perspective of Polish constitutionalism, Prof. Marek Zubik, University of Warsaw, Member of the Polish Constitutional Court.

### Open Discussion (30 min)

#### 14.00 – 15.30 Session II: Constitutional and Legislative Foundations (Part 2) Moderator: Prof. Marek Zubik, University of Warsaw, Member of the Polish Constitutional Court.

##### Input Statements

Regulatory Independent Bodies in Morocco: A Contextual-Analytical Framework, Prof. Nadia Bernoussi, National School of Administration Morocco.

The Constitutional and legal configuration of IRAs in Mexico: the case of the “Autonomous Constitutional Agencies”, Prof. José M. Serna, Institute of Legal Research, National University of Mexico, Member of the IACL Executive Committee.

An analytical reading of the constitutional and legislative basis for independent regulatory bodies in Morocco, Prof. Ahmed Moufid, Sidi Mohamed Ben Abdellah University, College of Law.

Independent bodies in the Kingdom of Bahrain: legal foundations and functions, Dr. Marwan Mahrous Al-Modars, University of Bahrain, College of Law.

### Open Discussion (30 min)

### Wednesday, December 9, 2020

#### 12.00 – 13.30 Session III: Structures & Functions

Moderator: Prof. Ahmed Shawky Mahmoud, UAE University College of Law

##### Input Statements

Independent bodies between reality and expectations: A UAE - US Comparison Dr. Saeed Abdul Rahman bin Safwan, UAE University, College of Law.

Independent administrative authorities and administrative decision-making, Prof. Yahya Haloui, Mohammed the 1st University, College of Law.

The regulation as an instrument of participation and integration, Dr. Khaled Madi, College of Law, UAE University, College of Law.

### Open Discussion (30 min)

#### 13.30 – 15.00 Session IV: Oversight & Penalties Issues

Moderator: Prof. Fatiha Mohammed Gourari, UAE University College of Law

##### Input Statements

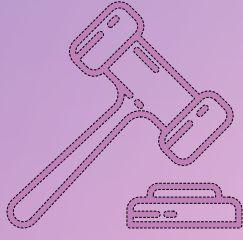
Independent anti-corruption bodies and their implementation in the UAE: a comparative Study, Prof. Abu El-Wafa Mohammed Abu El-Wafa, UAE University College of Law.

The problem of twofold criminal and administrative penalty issued by independent regulatory bodies: a comparative study, Dr. Gehad Mohammed Shalaby, UAE University College of Law.

Judicial Monitoring over the decisions of the independent administrative bodies in Palestine: Palestinian Capital Market Authority model, Dr. Abdelnasser Abu Samhadana, Supreme & Constitutional Courts Chief Prosecutor, Attorney General’s Office, Palestine.

### Open Discussion (30 min)

### 15.00 – 15.30 Closing Session



# هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية: آفاق إقليمية ودولية.

## برنامج المؤتمر:

### الأربعاء، 9 ديسمبر 2020

12.00 - 13.30 الجلسة الثالثة: الهياكل التنظيمية والوظائف

رئيس الجلسة: أ. د. أحمد شوقي محمود، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.  
الهيئات المستقلة بين الواقع والمأمول: دراسة مقارنة لبعض النماذج في القانون الإماراتي والأمريكي.  
د. سعيد عبد الرحمن بن صفوان آل علي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.

دور السلطات الإدارية المستقلة في صناعة القرار الإداري.  
أ. د. يحيى حلوي، جامعة محمد الأول، وجدة، المملكة المغربية.

التنظيم بوصفه آلية للمشاركة والإدماج.  
د. خالد ماضي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.

### مناقشة مفتوحة (30 دقيقة).

13.30 - 15.00 الجلسة الرابعة: إشكاليات الرقابة والجزاءات

رئيسة اللجنة: أ. د. فتيحة محمد قوراري، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.  
هيئات مكافحة الفساد المستقلة وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة.  
أ. د. أبو الوفا محمد أبو الوفا، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون

إشكالية ازدواج الجزاءات الجنائية والجزاءات الإدارية الصادرة عن هيئات التنظيم المستقلة:  
دراسة مقارنة.

د. جهاد محمد شلبي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.

الرقابة القضائية على الهيئات الإدارية المستقلة في فلسطين: نموذج هيئة سوق الأوراق  
المالية الفلسطينية.

د. عبد الناصر أبو سمهدانة، مكتب النائب العام لدى المحكمة العليا والمحكمة  
الدستورية، فلسطين.

### مناقشة مفتوحة (30 دقيقة).

### 15.00 - 15.30 الجلسة الختامية.

### الثلاثاء، 8 ديسمبر 2020

12.00 - 12.30 الجلسة الافتتاحية

الكلمة الترحيبية لجامعة الإمارات العربية المتحدة  
كلمة الجمعية الدولية للقانون الدستوري  
كلمة المنظمة العربية للقانون الدستوري  
كلمة المؤسسة الألمانية كنوراد أدنور

12.30 - 14.00 الجلسة 1: المرجعيات الدستورية والتشريعية (الجزء الأول)  
رئيسة الجلسة: الدكتورة جنان بستكي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون  
الخصائص القانونية والتنظيمية للهيئات المستقلة في الدول العربية: محاولة في التصنيف.

أ. د. عبد الرحيم المصلوحي، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.

دور هيئات التنظيم المستقلة في جمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية للممارسات في ضوء  
النصوص الدستورية والتشريعية والاجتهاد القضائي.

د. محمود حمد (جامعة القاهرة) والمستشار محمد شكري (مجلس الدولة - مصر).  
الهيئات الإدارية المستقلة في التشريع الأردني بين ضرورات الوجود ومتطلبات النجاح.  
أ. د. إبراهيم كامل الشوابكة، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

هيئات التنظيم المستقلة في النظام الدستوري في بولونيا.  
أ. د. مارك زوبيك، جامعة وارسو، عضو المحكمة الدستورية ببولونيا.

### مناقشة مفتوحة (30 دقيقة).

14.00 - 15.30 الجلسة الثانية: المرجعيات الدستورية والتشريعية (الجزء الثاني)  
رئيس الجلسة: أ. د. مارك زوبيك، جامعة وارسو، عضو المحكمة الدستورية ببولونيا.

السياق الدستوري لهيئات التنظيم المستقلة بالمملكة المغربية: مقارنة تحليلية.  
أ. د. نادية البرنوسي، المدرسة الوطنية للإدارة (المغرب)، عضوة سابقة باللجنة  
الاستشارية لمراجعة الدستور.

الإطار الدستوري والقانوني لهيئات التنظيم المستقلة بالمكسيك: حالة الهيئات  
الدستورية المستقلة.

أ. د. خوسي ماريا سرنا، الجامعة الوطنية بالمكسيك، عضو المكتب التنفيذي  
للجمعية الدولية للقانون الدستوري.

قراءة تحليلية في الأساس الدستوري والتشريعي لهيئات التنظيم المستقلة بالمغرب.  
أ. د. أحمد مفيد، كلية الحقوق بجامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس.

الهيئات المستقلة في مملكة البحرين: المرجعية القانونية والوظائف  
د. مروان محروس المدرس، كلية الحقوق / جامعة البحرين.

### مناقشة مفتوحة (30 دقيقة).

COLLEGE OF LAW

---

كلية القانون



# ABSTRACTS

---

ملخصات



## REGULATORY INDEPENDENT BODIES IN MOROCCO A CONTEXTUAL- ANALYTICAL FRAMEWORK

**PROF. NADIA BERNOUSSI**

Professor of Constitutional Law at the National School of Administration  
Former Member of the Moroccan Constitutional Reform Advisory Commission (2011)

### ABSTRACT

In recent years, many Arab countries have witnessed a new institutional redeployment with the emergence of new fundamental rights consolidated and oriented towards the search for a deeper separation of powers and the adoption of new concepts such as those of “participative democracy”, “independent regulation”, “good governance”, “civil society” and “accountability”. This is mainly the case of the new Moroccan, Tunisian and Egyptian constitutions, which have not hesitated to consecrate these new concepts, sometimes in an untimely manner. In this regard, we must consider the constitutional enshrinement of IRAs (Independent Regulatory Bodies), their legal status, their functions and their implementation by focusing on the case of Morocco, while appealing as much as possible to comparative law. To do this, the communication will examine the following:

#### 1. A PARTICULAR CONTEXT:

The new constitution-makers in Morocco, Tunisia and Egypt have enshrined in fundamental laws the new spirit of participatory, inclusive and democratic process. A new terminology then appeared: civil society, good governance, accountability, etc.

#### 2. AN OBSERVATION:

As the cases of Morocco, Tunisia and Egypt indicate, it should first be noted that there is a certain proliferation of independent regulatory bodies, indifferently called authorities, councils, agencies, commissions, whether these bodies are constitutionalized or simply created or/and taken over by the legislator. In France, it is for the legislator to create these bodies and to fix their legal status and powers. In Morocco, they are mostly incorporated in the constitution in a context of enthusiasm stimulated by the 2011 constitutional process and the passion for good governance and participatory democracy. They are ten in number and divided respectively into human rights protection and regulatory bodies.

#### 3. AN EXPLANATION:

Crisis of representative democracy: the aim is both to revitalize the classic mechanisms of representative democracy (extension of the legislative branch’s prerogatives, new status of the parliamentary opposition) and to introduce the mechanisms of participatory democracy (right to petition, prerogatives of civil society, popular legislative initiative). The Moroccan regulatory bodies are then intended to support the new configuration of the State, strategist, regulator, united,

developer, promoter of human rights and public ethics. Their emergence thus led to a fusion of electoral legitimacy and technical legitimacy (experts).

The legitimacy of these bodies: autonomy of traditional public authorities, substitution of the legitimacy of wise men and experts for democratic legitimacy, weakening of the role of traditional bodies responsible for aggregating social demands (political parties, unions, professional chambers), enrichment and consolidation of the decision-making process.

#### **4. AN IMPRECISION:**

First of all, it concerns the institutional weight and the missions of regulatory bodies. The nature of these missions extends from the advisory power to the sanctioning power through the regulatory power. The question therefore arises as to whether the essence of their mission lies in a consultative role or rather in regulation (advice or regulation?). In France, for example, it is mainly the courts that have determined the status and powers of IRAs. A second question arises as to the extent of the independence of the IRAs: it is noteworthy in this regard that IRAs' independence is formally enshrined in the Moroccan Constitution, where in France it is rather the legislative power which creates and which can therefore modify or even remove these oranges. The third question concerns the composition of these bodies (in accordance with the Paris principles of 1992?) and the nature of appointing authorities. That said, the choice of the constitutional sanction of IRAs in Morocco remains controversial. Contrary to certain issues such as those relating to the protection of human rights and the regulation of markets, certain themes would not deserve such a consecration because weighing down the constitutional corpus.

#### **5. A PRACTICAL CASE:**

The case to be studied will be dealt with on the basis of Moroccan experience in terms of the institutionalization of the body (APALD) in charge of combating discrimination against women and all kinds of discrimination based on language, religion, ethnicity or social origin.

Short biography of Prof. Nadia Bernoussi

- Doctoral studies at the University of Montpellier (France).
- Doctorate in Public Law at the Faculty of Legal, Economic and Social Sciences Rabat Agdal -University Mohammed V.
- Professor of constitutional law at the National School of Administration in Rabat.
- Visiting Professor at the Colleges of Law of Montpellier, Aix en Provence, Paris I and Tunis.
- Acting Director of the National Administration School, appointed on May 29, 2013.
- Member of the Consultative Commission for the Revision of the Constitution (March 2011).
- President of the National Commission for the elaboration of the law relating to the Consultative Council on youth and associative action.
- Member of the Higher Council for Education, Training and Scientific Research and Chair of the Committee on Accessibility and Education for All (Since 2014).
- Founding member of the Moroccan Association of Constitutional Law, treasurer then vice president.
- Founding member of the Arab Association of Constitutional Law.
- Former Vice president of the International Association of Constitutional Law
- Vice President of the International Academy of Constitutional Law.
- President of the African Network of Constitutional Law.



## THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONFIGURATION OF IRAS IN MEXICO. THE CASE OF THE “AUTONOMOUS CONSTITUTIONAL AGENCIES”

PROF. JOSÉ M. SERNA

Institute of Legal Research National University of Mexico  
Member Prof of the Executive committee of the International Association of Constitutional Law

### ABSTRACT:

Since the 1990s, the so-called “autonomous constitutional agencies” (hereinafter ACAs) started to appear in Mexico’s constitutional scenario. The first of them was the Federal Electoral Institute (its acronym in Spanish is IFE). But many others followed, up to the point that today the Mexican Constitution refers to 11 of this kind of agencies, each of them performing different functions, ranging, for example, from the protection of human rights and the generation of official data and statistics to the regulation of key aspects of Mexico’s economic activities.

Critical observers have inquired into the reasons for the proliferation of this kind of agencies in Mexico. In my paper I will discuss in detail this issue, but for the purposes of this abstract I can say that the core argument that justifies their creation is this: it is essential for the State to guarantee that at least some of its most basic functions are regarded with trust by society at large and with confidence that non-political (technical) criteria will prevail. In view of this, legislators have intended to create “islands of trust” under the form of ACAs, with the purpose of insulating them from party politics through different institutional mechanisms (for example, the procedure to designate the top officials of those agencies). In turn, this is supposed to guarantee impartiality, neutrality and technicality in the performance of the agencies’ respective functions. In my paper, I will examine the legal nature of ACAs; their constitutional and legal configuration; the types of autonomy implied in the concept of “constitutional autonomy” (technical, administrative, financial-budgetary, normative and functional); the scope of their normative power (that is, the power to produce what we call “general administrative provisions”); their legitimation to file the so-called “constitutional controversies” to Mexico’s Supreme Court of Justice in order to protect their sphere of competences and powers; and the mechanisms through which they are accountable to elected officials.

Finally, I will examine the general characteristics of ACAs and the debates that have taken place around them, but will focus on ACAs that perform regulatory functions.

Short biography of Prof. José M. Serna

1. Bachelor degree in Law, National University of Mexico
2. MA in Latin American Politics, University of Essex (England)
3. PhD in Government, University of Essex (England)
4. Doctor Juris, National University of Mexico
5. Full-Time researcher at the Institute of Legal Studies (Instituto de Investigaciones Jurídicas) of the National University of Mexico, since 1995.
6. Visiting Professor at the Law School of the University of Texas (campus Austin), between 1997 and 2001 (teaching the course on Mexican Law).
7. Visiting Researcher at the Institute Max Planck for Comparative Public Law and Public International Law (Summer of 2011, Summer 2013, Summer 2015).
8. President of the Mexican section of the Ibero-American Institute of Constitutional Law
9. Legal Advisor to the Committee of Legal Studies of the Mexican Senate (1996-1999).
10. Have provided consulting services as expert on Mexican law to American law firms such as: Brown McCarroll L.L.P. (Texas), Bodoian, Burnside & Burge, P.C. (Texas) and The Googasian firm, P.C. (Michigan), Vinson and Elkins (Houston), Helms Mulliss & Wicker, PLLC (Charlotte, NC), Thompson, Coe, Cousins & Irons, L.L.P (Texas), Yukevich Calfo & Cavanaugh (California), Snell and Wilmer, LLP, Ball & Weed, P.C., Johnson, Spalding, Doyle, West and Trent, L.L.P., among others.

**AUTHOR OF:**

- A. El Sistema Federal Mexicano, Un Análisis Jurídico, UNAM, México, 2008.
- B. The Constitution of Mexico, a contextual analysis, Hart UK, 2013
- C. Derecho constitucional mexicano en su contexto, Porrúa, México, 2018.



## THE ROLE OF INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES IN THE ARAB REPUBLIC OF EGYPT: ANALYTICAL STUDY OF PRACTICES, CONSTITUTIONAL, AND LEGISLATIVE TEXTS AND JUDICIAL RULINGS

**DR. MAHMOUD HAMAD,**

Associate Professor at the Cairo University



**JUSTICE MOHAMED SHOKRI,**

Judge at the Council of State (Egypt)

### **ABSTRACT**

Egypt started embracing the concept of independent regulatory agencies in the 1950s. However, these organizations - the Central Bank of Egypt (1957) and the Accountability State Authority (1964) – did not enjoy the desired degree of institutional or behavioral independence. These two institutions also did not have a constitutional mandate and hence remained under the mercy of the legislature.

All this changed after the regime change in 2011. The 2012 constitution devoted an entire part for independent regulatory agencies, Part Four: Independent Bodies and Supervisory Organs which included enshrining the following entities: the National Commission to Combat Corruption, the Economic and Social Council, the National Elections Commission, the Supreme Authority for Endowment Affairs, the Supreme Authority for Heritage Preservation, the National Council for Education and Scientific Research, and the National Media Council. Both the Accountability State Authority, the Central Bank were also mandated as supervisory institutions. The 2014 (current) constitution removed several entities and added the Administrative Control Authority and the Financial Regulatory Authority as constitutionally mandated entities.

This research provides an in-depth analysis of the role and legal position of independent agencies in Egypt. To place agencies within a broader process of administrative rationalization and governance. To understand the dynamics of independent agencies, the researchers employ a variety of research methods, including textual analysis of legal documents

(constitutional articles and legislations) as well as judicial rulings related to these bodies, their activities, and decision-making mechanisms. As well as analysis of the government officials' discourse on these bodies, especially presidential speeches. In addition to interviews with agency leaders, judges, public officials, and civil society leaders. The research attempts to answer the most important questions: Are the legislation governing these institutions in line with the philosophy of the constitution in support of their independence? Has the state provided qualified human and financial resources for these institutions to fulfill their desired role? What is the impact of these institutions on strengthening the rule of law, good governance, and economic development? How do these institutions relate to the legislative and executive branches?

### **SHORT BIOGRAPHY**

Judge Mohamed Shokri is a member at the Egyptian Council of State, a board member of the State Council Judges Association, and the secretary-general of the Center for Judicial Studies and Heritage at the State Council Judges Association. He is, also, a part-time lecturer in law at a few Egyptian Public universities. He is also a volunteer instructor for legal courses within the civic education department at the Egyptian Ministry of Youth and the legal awareness department at the Egyptian Ministry of Culture. He earned a Bachelor of Laws and LLM from Beni-Suef University. Currently, he is a Ph.D. candidate at Cairo University. He has published several legal pieces of research in the field of constitutional and international law.

Dr. Mahmoud Hamad is an associate professor of constitutional law and political science at Cairo University. He is the chair of the research unit of the National Management Institute (Egypt). Mahmoud was the founding secretary-general of the Arab Association of Constitutional Law (2016–2018) and was the principal adviser to the Libyan Constitution Drafting Assembly (2015–2017-). He previously taught at the University of Utah, Drake, and BYU. During his graduate studies, he won two Fulbright awards at the University of Washington and the University of Utah. Mahmoud is the author of multiple books and journal articles.



## INDEPENDENT REGULATORY ORGANS IN THE SPHERE OF OPERATION OF SECRET SERVICES IN THE PERSPECTIVE OF POLISH CONSTITUTIONALISM

**JUSTICE MAREK ZUBIK**

Professor at the University of Warsaw  
Justice of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland

### ABSTRACT

1. Constitutional limits on the appointment of regulating organs. The legal experience of the Polish political, social and economic transformation that began in 1989 was marked in the text of the Constitution of 1997. The Constitution reflects some of the phenomena that have emerged in the systemic practice of other countries. This also applies to the creation of state organs that perform public authority but do not fit into the classic concept of separation of powers. It simply provides for the existence of at least two such organs. They may act in the sphere of ensuring order in public media (The National Council of Radio Broadcasting and Television) and in the sphere of ensuring the stability of Polish money (the Council for Monetary Policy as the organ of the National Bank of Poland). In both cases, it was about stripping the government of direct influence over these two spheres of public power. The Constitution also provides for the existence of three further independent organs, which also do not fall under the concept of separation of powers, namely two ombudsmen, a general (Ombudsman) and on the protection of children's rights (Ombudsman for Children), as well as a council for judges (The National Council of the Judiciary). However, these organs do not discharge executive power.

2. The reality of the functioning of the state and the need to create specialized agencies of public authorities. The Constitution also provides for the obligation of public authorities to protect, among others consumers, users and tenants against activities that threaten their health, privacy and security, and against unfair market practices (Article 76 of the Constitution). Therefore, it assumes a stronger impact of the state in some spheres of the state's functioning. Therefore, it leaves the legislator with some clearance decision, giving a wide range of regulatory freedom in determining the system of state organs. However, when creating such organs, the legislator must fit within the general framework designated by the Constitution. This freedom is controlled by the Constitutional Tribunal. However, the effectiveness of such activities depends on many factors, in particular the actions of the courts.

3. The actual ability of the judge to control the activities of specialized public authorities. Activities of regulatory organs, both those provided for in the text of the Constitution and created as part of the legislator's freedom, may be subject to control by the courts. Where these organs issue individual decisions, this is even necessary because of the exercise of the right to a court. However, the question remains to what extent judges are sufficiently prepared to exercise effective



control over these decisions. These restrictions may result from the specifics of a given activity or the lack of transparency of the functioning of given services. This problem was very visible in the case in which the Constitutional Tribunal ruled on the compliance with the Constitution of provisions allowing the police and other state protection services (classified services) to access the citizens' ICT data. The Tribunal had to assess to what extent judicial control over the activities of such services is effective in terms of the right to court, due to the possibility of judges' assessment.

### **SHORT BIOGRAPHY OF JUSTICE MAREK ZUBIK**

He graduated from the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Judge Zubik earned his juris doctor degree in 2000, and a habilitated doctor's degree in legal science in 2004. A full professor since 2012. He is now headmaster of the Chair of Constitutional Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. In the years 1998 – 2002 he held the position of an expert at the Bureau of Studies and Expertise of the Chancellery of Polish parliament. Thereafter, from 2002 until 2007, he was deputy director of the Department of Preliminary Review of Applications and Constitutional Complaints in the Office of the Constitutional Tribunal. From November 2007 until July 2010 he was Deputy Commissioner for Civil Rights Protection. In 2010 he was appointed Chairman of the Legislative Council to the Prime Minister of the Republic of Poland and head of the legislative training program. In November 2010 the parliament of the Republic of Poland appointed him Justice of the Constitutional Tribunal.

From 2018 member of Executive Committee of the International Association of Constitutional Law

Since 2016 he has been on the editorial board of some scientific journals. He is the author, co-author or editor of over 180 scholarly writings on human rights, performance of the Constitutional Tribunal and the judiciary, selected aspects of parliamentary law, state public finance system and philosophy of constitutionalism.



## INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES AND ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING AUTHORITY

**PROF. YAHYA HALOUI**

Professor at the Mohamed 1st University (Morocco)

### **ABSTRACT**

The paper starts with defining the concept of independent administrative authorities, their origin and development in both comparative and Moroccan systems until they have been constitutionalized. The paper tries also to define the doctrinal difference in determining the scope of independent administrative authorities. Some jurists use a narrow definition by considering only those making administrative decisions can be labeled as “authority (Chapter 1). Whereas, other jurists adopt a broad definition and argue that merely issuing opinions, suggestions or recommendations as a prior action of administrative decisions is sufficient to qualify them as an independent administrative authority (Chapter 2).

The paper is divided into two chapters. The first one is entitled “participation of independent administrative authorities in making administrative decisions”. This chapter argues that determining the participation of independent administrative authorities in making administrative decisions requires address the means provided by the law in order to facilitate their mandate and the methods of their participation.

One of the ways in which the law provides independent administrative authorities is access to documents such as the committee to review administrative documents. Consultative opinions (optional, mandatory, identical) are among the most important methods of participation of independent administrative authorities in administrative decision-making. This chapter concludes that the role of the independent administrative authorities is very important and is similar to the pre-judgment work (the use of expertise - the Royal Commissioner or the Government Commissioner in Morocco and France...), but the advantage of these independent administrative authorities lies in specialization in their influence in making administrative decisions.

The second chapter is devoted to deal with the authority that makes regulatory administrative decisions. Legal texts not only gave independent administrative authorities the power to influence administrative decisions, but also gave some of them the power to make decisions that considered by the judiciary as administrative. These decisions are mainly embodied in individual administrative decisions as well as organizational administrative decisions. These decisions consist mainly of individual administrative decisions as well as regulatory administrative decisions.

Individual administrative decisions that may be issued by the independent administrative authorities are the granting,

extension and withdrawal of licenses. This requires the examination of the constitutional foundations of the independent authority with the right of administrative restraint. The paper finds at this point that these administrative sanctions as long as they do not amount to deprivation of liberty are constitutional in the eyes of the French constitutional judiciary.

The second chapter concludes that some independent administrative authorities are empowered to take administrative decisions that are limited and specific: Limited because they are only related to the domain for which these organs were created, and specific because they are distinct from the general regulatory authority enjoyed by the Prime Minister in France.

The main conclusion of the paper is that independent administrative authorities have broad powers of administrative decision-making, whether they act as participants or as decision-makers.

Short biography of Prof. Yahya Haloui

- He is professor at the Mohamed I University – College of Law (Oujda (Kingdom of Morocco)).
- Academic coordinator for the Master of Internal Public Law and Legislation.
- Coordinator of the Ibn Khaldun 2018 Program accredited by the National Centre for Scientific and Technical Research.
  
- Member of the scientific committee of the Faculty of Legal, Economic and Social Sciences (Oujda).
- Participated in numerous national and international conferences, symposia and forums.
- He published numerous books and peer-reviewed articles in the field of constitutional and administrative law.



## THE REGULATION AS AN INSTRUMENT OF PARTICIPATION AND INTEGRATION

**DR. KHALED MADI**


Professor assistant at the UAE University

### ABSTRACT

Today, there are many signs of crises in representative system in the World, the growing distrust of citizens over governments, the weakness of traditional administrative system (command and control), the rise of contestation, the influence of the economic sphere on the political sphere, etc. The idea of participation is presented as an alternative to revitalize the representative system, and to respond to their dysfunctions. In many situations, there may be a range of options other than traditional regulation available, including forms that are more flexible. When used in the right circumstances, these instruments can offer significant advantage over traditional command and control regulation, including greater flexibility and adaptability. Alternative policy instrument can often achieve policy objectives at low cost and more effectively than traditional instruments. The challenge for government is to ensure that regulations and instruments used to achieve public's objectives are both effective and efficient: effective in the sense that they resolve the problem they are meant to address, and efficient in the sense that they minimize both the direct compliance costs borne by those subjects to the regulation, and other, often more indirect costs which may be imposed on the public. Public participation not only can contribute to improve decisions, but also can help to build social capital, strengthen civil society and enhance the capability of communities to solve problems and pressure common consensus. An effective instrument should not act against other instruments and should complement them if they are trying to achieve a similar objective. Integration with other actors is important. Integration can therefore be a means of reducing administrative burdens imposed on businesses and other. Participation and Integration is a de facto rather than de jure form of governance, it comprises diverse techniques and practices, mandated by policy discourses that are often produced by associated stakeholders (e.g., organized Civil Society) concerned with the implications of activities. However, it is necessary to consider whether there is not a risk of disintegration of the administrative apparatus with the proliferation of regulatory agencies. Therefore, is the regulation the best means of administrative action and in which sector in particular?

### SHORT BIOGRAPHY OF DR. KHALID MADI

Dr Khaled Madi was born in Ramallah (Palestine), He got his BA in law from the University of Grenoble, master and PHD in Public Law from the University of Paris I Panthéon-Sorbonne. Dr Madi has also the professional diploma as a lawyer



from the Bar School of Paris. During his PhD, he was assistant teacher for five years. In his position as international expert for the European Union during three years, he acted as a senior legal expert in a multi-disciplinary team to implement a technical assistance project for developing the Palestinian judiciary system. His experience as a legal consultant (freelance) for the London School of Economics / Department of Government has especially sharpened his knowledge of the European Legal System and different regulation authorities in several European Union countries. Since 2017, Dr Madi joined the UAEU as professor assistant in Public Law.



## PALESTINIAN CAPITAL MARKET AUTHORITY MODEL JUDICIAL MONITORING OVER THE DECISIONS OF THE INDEPENDENT ADMINISTRATIVE BODIES IN PALESTINE

**DR. ABDELNASSER ABU SAMHADANA**

Supreme & Constitutional Courts Chief Prosecutor  
Attorney General's Office, Palestine

### ABSTRACT

The independent administrative bodies in Palestine are one of the monitoring tools that the Palestinian legislator has devoted in many laws, legislations and regulations, along with the powers of monitoring many sectors, the most important of which is the economic sector. Therefore, these laws have provided for the financial and administrative independence. We find that the Capital Market Authority in Palestine enjoys a legal personality as well as financial and administrative independence and legal capacity to carry out all actions which ensure achieving its purposes. It aims to create a favorable environment for the stability and growth of capital, organize, develop and monitor the capital market in Palestine, protect the rights of investors, and monitor the development of financial and banking institutions to ensure the safety of their work. Perhaps the most important justification for the establishment of the Authority is to avoid the risks posed by market liberalization, which affects the economic, social and political stability of States as well. Therefore, States have evolved to develop new mechanisms to ensure the safety of the market, its openness to free and fair competition, its control and the protection of all parties.

This control of the market through the Authority requires the existence of laws and regulations to keep pace with the development and balance between the needs of economic openness and increased investment, which affects all State Sector parties on the one hand, and the protection of consumers on the other hand.

It is worth mentioning that the disputes that occur on the capital market are numerous, so the role of regulators lies in resolving disputes among dealers in securities (members of the market itself, or between them and dealers) or between them and the management body, given their utmost importance in maintaining investors and dealers in the stock market. These disputes, which arise in the stock market, may be among the dealers in the market, or among the regulators and dealers in the stock market, or the public offering companies or the institutions operating in the sector of securities. Originally, the judiciary is the only competent body to hear disputes between the State and individuals, or among individuals themselves, considering that the judiciary is the original competent party to consider disputes that arise in the State, and that the judiciary is the natural party to resolve all these disputes, including those that arise in Stock market.

Whereas the decisions issued by the Board of Directors of the Palestinian Capital Market Authority are considered as

administrative decisions which may be challenged by cancellation within the time of judicial appeal. Therefore, it is the Palestinian judiciary represented by the Supreme Court of Justice as the Administrative Judicial Court in Palestine that is responsible for overseeing decisions issued by the Authority.

It is clear that the Supreme Court of Justice on one degree and the judgments issued by it are final and do not appealable in any manner of appeal and they are enforceable. This is a deficiency in Palestinian legislation that deprives litigants to litigate on two degrees.

The research will discuss in detail the above.



## LEGAL AND ORGANIZATIONAL FEATURES OF IRAS IN ARAB COUNTRIES: A TENTATIVE TYPOLOGY

**PROF. ABDERRAHIM EL MASLOUHI**

Prof. at the UAE University, College of Law

### ABSTRACT

Most Arab countries have created independent regulatory bodies (IRAs) to meet liberalization and regulatory requirements. In the context of the first wave of liberalization (1970-1990-), creating such organs lies within the discretion of the legislator. Arab parliaments then agreed to delegate part of their norm-setting power to independent authorities to regulate key administration and economy sectors (goods and financial markets, audio-visual communication, protection of personal data...). They also granted them the power to monitor the enforcement of these norms and to penalize any offense. More recently, the rise of liberal governance has led most Arab countries to thoroughly review their regulatory policies. An in-depth overhaul of IRAs' legal status then took place to bolster their role in the administration and economic development to face the challenges of globalization. In many cases, such as in Morocco, Tunisia and Egypt, this trend was so significant that constitution-makers decided to integrate major regulatory bodies into the Constitution, thus generating a controversial discussion over IRAs' legal status, the mode of interaction between them and traditional public authorities, as well as the nature of their decisions and the proper means to oversee their actions.

Given the variety of contexts and choices specific to each legislator in the Arab countries, we are today in the presence of a plurality of legal status governing IRAs. Hence the importance of a typology and an accurate definition of what should be an independent regulatory authority in the Arab world. Strictly speaking, an IRA can be defined as a government body with public law legal personality, organically distinct from the other state powers, exercising autonomous authority over some area of public activity and to which quasi-legislative (rules setting), quasi-executive (rules enforcement) and quasi-judicial powers (penalties) have been granted. This means that many of independent bodies enjoying an organic and functional independence, be it granted by the constitution or the legislator, are excluded from this typology. This is the case, for example, with National Human Rights Institutions (NHRI) and Supreme Audit Institutions (SAI). The first, because they are certainly independent, but with advisory powers and have neither normative nor repressive capacity. The second, because they have no normative jurisdiction and their functions are limited to sanctioning power, which turns them to a judicial authority as in Morocco, Algeria and Tunisia.



To clarify these matters, the paper intends to develop a definitional typology of IRAs in Arab countries, the purpose being to provide the broadest possible understanding of these entities. In fact, despite the central role these institutions could play in sustaining administrative governance, IRAs remain a surprisingly understudied research area in Arab countries.

### **SHORT BIOGRAPHY OF PROF. ABDERRAHIM EL MASLOUHI**

- Prof. El Maslouhi is currently professor of public law at the UAE University - College of Law.
- He received his PhD degree in public law from Mohammed V University (January 2000).
- He was a public law professor at the Mohammed V University (2000-2017) and Bahrain University (2017-2018).
- Co-founding member and Executive Committee member of the Arab Association of Constitutional Law (AACL - Tunis).
- Member of the Executive Committee of the African Network of Constitutional Law (ANCL- Cape Town).
- Consultant to the Royal Institute for Strategic Studies (IRES) and to many national and international organizations (UNESCO, UNDP, European Council, UN-Women...).
- Former senior executive at the Ministry of Public Service and Administrative Reform (1993-2000).

## هيئات مكافحة الفساد المستقلة وتطبيق ذلك في دولة الإمارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة

الأستاذ الدكتور أبو الوفا محمد أبو الوفا

أستاذ القانون الجنائي بجامعة الإمارات العربية المتحدة



### ملخص

أصبحت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 م - والتي صدر المرسوم الاتحادي رقم ( 8 ) لسنة 2006 بانضمام دولة الأمم المتحدة لها - المصدر الرئيسي لقواعد مكافحة الفساد، وقد احتلت هذا الاتفاقية المكانة الأولى كآلية قانونية لمكافحة الفساد، بعدما كان العرف الدولي يحتل هذه المرتبة على المستوى الدولي، وإن اختلفت الدول فيما بينها في تحديد مكانة الاتفاقية الدولية بين القواعد القانونية الداخلية، وتحديد العلاقة فيما بينها .

وقد تضمن الفصل الثاني من هذه الاتفاقية (المواد 5 - 14) عدداً من التدابير الوقائية، مثل إنشاء هيئات لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، وأنه ينبغي على هذه الهيئات تنفيذ سياسات مكافحة الفساد ونشر المعرفة وأن تكون مستقلة، ومواردها المالية كافية وكذلك مواردها البشرية فضلاً عن تدريبها، وكذلك مسؤولية الموظفين العموميين عن إبلاغ السلطات العامة بأي تضارب محتمل في المصالح.

ولما كانت هذه الاتفاقية جاءت - في أغلبها - مخاطبة السلطات التشريعية في الدول التي انضمت إليها، فإنه يجب أن تتضمن أحكامها النصوص القانونية الداخلية، لأن عبارات مواد الاتفاقية فضفاضة لا تصلح للتطبيق المباشر. إذ جاءت نصوصها توافقية بين اتجاهات مختلفة، فضلاً عن أنها نصت على التجريم دون تحديد العقوبة، تاركة المجال مفتوحاً أمام المشرع الداخلي في كل دولة لتحديد العقوبة، والذي يقع على عاتقه التدخل بإصدار تشريع لكي يتم تطبيقها، وإلا كانت الدولة محلاً للمسئولية الدولية لإخلالها بالتزام دولي، وذلك بخلاف نصوص الاتفاقية المتعلقة بقانون المعاملات المدنية كالحجز التحفظي أو فسخ العقود، والمتعلقة بالقانون الإداري كسحب التراخيص، فإنها تصلح للتطبيق المباشر. لما كان ذلك، وكانت هيئات الكشف عن جرائم الفساد وتلقي البلاغات عن جرائم الفساد وسلطات التحقيق والمحاكمة تُعد عناصر أساسية لمكافحة الفساد، فإن اتفاقية مكافحة الفساد تُلزم الدول الأعضاء بسن القوانين وإنشاء الهيئات اللازمة لفعالية مكافحة الفساد.

وإعمالاً لذلك، فقد أنشأت العديد من الدول هيئات مستقلة لمكافحة الفساد، نذكر منها اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد في مصر، التي انضمت إلى الاتفاقية سنة 2005 م، وقد أنشئت هذه الهيئة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010 م، والمعدل بالقرار رقم 493 لسنة 2014 م، ومن اختصاصاتها تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى.

وفي المملكة العربية السعودية صدر أمر ملكي بتاريخ 12 / 12 / 2019 م، بضم هيئة الرقابة والتحقيق والمباحث الإدارية، إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وتعديل اسمها ليكون " هيئة الرقابة ومكافحة الفساد " وتتولى هذه الهيئة اتخاذ ما يلزم حيال جرائم الفساد المالي والإداري ومرتكبيها وأطرافها. وفي الكويت أنشئت الهيئة العامة لمكافحة الفساد بالقانون رقم ( 2 ) لسنة 2016 م. وفي المملكة الأردنية الهاشمية أنشئت هيئة مكافحة الفساد بالقانون رقم ( 6 ) لسنة 2006 م ، والذي نص في المادة ( 4 ) منه على اختصاصاتها ومنها الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، لم يتم بعد إنشاء هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، وإنما توجد إدارة مكافحة الفساد بديوان المحاسبة. ولذلك أوصي في إطار ضرورة إنشاء جهات تحقيق ومحاكم متخصصة تتولى إجراءات الملاحقة والحكم في قضايا الفساد، وذلك حتى تتمكن من مواجهة جادة لأشكال وأبعاد الإجرام المعاصر، وحب أن تتولى هذه الهيئات المستقلة لمكافحة الفساد - فضلاً عن تلقي البلاغات عن جرائم الفساد - إجراءات الاستدلال الخاصة بهذا النوع من الجرائم، باعتبار أن الاستدلال عبارة عن مجموعة من الإجراءات التمهيدية السابقة على الدعوى الجزائية تهدف إلى جمع المعلومات في شأن جريمة ارتكبت لكي تتخذ سلطات التحقيق بناءً عليها القرار الملائم في تحريك الدعوى الجزائية من عدمه.

وتبرير ذلك أن الاستدلال في هذا النوع من الجرائم يحتاج إلى خبرة ودراية خاصة، الأمر الذي يجب معه وجود فئة من موظفي هذه الهيئة يتمتعون بصفة مأموري الضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص، يصدر بمنحهم هذه الصفة قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص ( م 34 من قانون الإجراءات الجزائية ) وتُعد هذه القاعدة نوعاً من التفويض التشريعي لكلا الوزيرين، بهدف تحقيق المرونة، بالنظر إلى تعدد الحالات التي تدعو لحاجة فيها إلى تحويل هذه الصفة، ولذلك فإن هذا لا ينفي أن المصدر الحقيقي لهذه الصفة هو القانون في النهاية.

نبذة تعريفية عن أ. د. أبو الوفا محمد أبو الوفا

يعمل الأستاذ الدكتور أبو الوفا محمد أبو الوفا أستاذاً في كلية القانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة، وهو حاصل على شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي من كلية الشريعة والقانون بالجامعة الأزهر 1994 سنة م بتقدير ممتاز مع مرتبة الشرف الأولى في موضوع "حقوق المجني عليه وطرق كفالتها له: دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي. وله مؤلفات أكاديمية في هذا التخصص من جملتها:

1. دور وسائل الإعلام في ارتكاب السلوك الإجرامي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2016
2. إبلاغ البنوك عن العمليات المالية المشبوهة بين الالتزام والمسؤولية. في القانون المقارن والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، 2016.
3. المطالبة بقيمة الشيك أمام القضاء الجنائي، دار النهضة العربية، 2003.

## هيئات التنظيم المستقلة في التشريع الاردني بين ضرورات الوجود ومتطلبات النجاح

أ. د. إبراهيم كامل الشوابكة

استاذ القانون العام بجامعة الإمارات العربية المتحدة



### ملخص

أدت التجاذبات في أدوار الدولة ما بين حارسة ومتدخلة وما رافقها من أزمة ثقة تمثلت في استقرار الاعتقاد بعدم مقدرة الدولة بأساليبها التقليدية على التدخل بكفاءة عالية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية إلى ظهور هياكل إدارية جديدة تحت مسميات مختلفة (السلطات الإدارية المستقلة) أو (الهيئات الإدارية المستقلة). فبعدها كانت صور التنظيم الإداري تنحصر في اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية، حيث تظهر الدولة كمجموع متناسق ومتربط بعناصره التكوينية المختلفة من خلال الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية، ظهرت هذه التنظيمات الادارية الجديدة لتنقل تنظيم الجهاز الاداري من النموذج الهرمي الى النموذج الشبكي (أو الأفقي). ومن أهم صور هذه الهياكل الجديدة ما يعرف بهيئات التنظيم المستقلة بما تمثله من أجهزة تعنى بتنظيم قطاعات اقتصادية مختلفة وتتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية وسلطات عقابية على الفاعلين في نطاق التنظيم. ولقد اثار هذا الشكل المؤسسي الجديد حفيظة بعض فقهاء القانون وعلماء الادارة العامة ما بين مؤيد له باعتباره إجابة شافية ولازمة لمشروعية الدولة للرفع من قدرتها على الاستجابة لخصوصية القطاعات الاقتصادية، حيث ينقل هذا الشكل المؤسسي الجديد الدولة من دور المتدخل الى الصابط، ومعارض لها على اساس أن هذه الهيئات تفتت الدولة وتحولها إلى مجموعة من المؤسسات التي تشتغل بمنطق الشركة .

وقد ساير التنظيم الإداري في الأردن هذا النهج فشهدنا إقبالا ملحوظا على إنشائها وإلغائها في الوقت الذي جاء فيه التعديل الدستوري في العام 2011 بتغيير جوهري تجاه السلطات الادارية المستقلة تضمن إخضاع موازنتها لرقابة مجلس الأمة بعد أن كانت مستبعدة من نطاق الرقابة المالية المسبقة. ولعل هذه التجاذبات تثير تساؤلات مهمة حول جدوى التوسع في إنشاء هذه الهيئات في الأردن في ظل بقاء الوزارات المختصة في نطاق عمل هذه الهيئات، مما أدى الى تداخل في الاختصاصات بين الوزارات وبين الهيئات نفسها. فهل كانت المبررات متوفرة لإنشائها ابتداء؟ وهل نجح المشرع الأردني في إمدادها بالعناصر الكفيلة بتحقيق أهدافها في ظل الحوكمة الإدارية والتي أنشئت لمراعاتها؟ إن الإجابة على هذه التساؤلات تستوجب البحث في مسالة مدى أهمية وجود هذه الهيئات المستقلة في التنظيم الإداري من جهة، وما مدى تمتعها بمتطلبات النجاح، من جهة أخرى.

نبذة تعريفية عن أ. د. إبراهيم كامل الشوابكة

1. دكتوراه في القانون العام (الإداري والمالي)، جامعة تونس، تقدير مشرف جدا مع تهنئة اللجنة، 2002.
2. أستاذ القانون العام بجامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون.
3. أستاذ القانون العام بجامعة اليرموك، كلية القانون سابقا.
4. أمين سر اللجنة القانونية في مجلس النواب الاردني 1994/12/1 - 1998/10/1.
5. رئيس قسم الدراسات والأبحاث بمجلس النواب الأردني 2001/11/1 - 2003/2/1.
6. رئيس قسم القانون العام - بكلية القانون /جامعة اليرموك من 2007/2/1 - 2009/1/25.
7. عضو مجلس أمناء جامعة العلوم والتكنولوجيا، الاردن منذ 2107.

## قراءة تحليلية في الأساس الدستوري والتشريعي لهيئات التنظيم المستقلة بالمغرب

**الأستاذ الدكتور أحمد مفيد**

أستاذ بكلية الحقوق - جامعة سيدي محمد بن عبد الله - فاس



### ملخص

في إطار الإصلاحات الدستورية والمؤسسية التي شهدتها المملكة المغربية والتي توجت باعتماد دستور جديد سنة 2011، تم النص بمقتضى الدستور على إحداث مجموعة من هيئات التنظيم المستقلة والتي سماها المشرع الدستوري في إطار الباب الثاني عشر من الدستور بـ"الهيئات المكلفة بالحكمة الجيدة". وقد تضمن دستور المغرب لسنة 2011، النص على إحداث ثلاثة أصناف من هيئات الحكمة المستقلة، وتتمثل فيما يلي:

- هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها؛
- هيئات الحكمة الجيدة والتقنين؛
- هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية.

كما تضمنت الوثيقة الدستورية مجموعة من الفصول المتعلقة بكل هيئة على حدة، وأيضا عددا من الأحكام المؤطرة لهذه الهيئات، ومنها ما يرتبط بضمانات استقلال هذه الهيئات. وتفعيلا لمقتضيات الدستور، عمل المشرع العادي على وضع القوانين المتعلقة بهذه المؤسسات، وقد نشرت في الجريدة الرسمية، وتم تفعيل عدد مهم منها، فيما لم يتم تفعيل بعضها. ولإلقاء الضوء بشكل جلي على الأساس الدستوري والتشريعي لهيئات التنظيم المستقلة بالمغرب، تتوخى الورقة البحثية تناول هذه الهيئات بالدراسة والتحليل من خلال المحاور التالية:

- سياق وأهداف إحداث هيئات التنظيم المستقلة؛
- المبادئ الدستورية المؤطرة لهيئات التنظيم المستقلة؛
- ضمانات ومعايير استقلال هيئات التنظيم المستقلة؛
- آليات اشتغال هيئات التنظيم المستقلة؛
- طبيعة العلاقة بين هيئات التنظيم المستقلة والسلطات العمومية (السلطتين التشريعية والتنفيذية)؛
- آثار مخرجات هيئات التنظيم المستقلة.

نبذة تعريفية عن أ. د. أحمد مفيد

يعمل الأستاذ الدكتور أحمد مفيد أستاذا في تخصص القانون العام بكلية الحقوق - جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس. وهو باحث في قضايا الحكمة وتدير الشأن العام، وعضو في مجموعة من المختبرات ومراكز الأبحاث والدراسات، وعضو المكتب التنفيذي للجمعية المغربية للقانون الدستوري، وعضو المكتب التنفيذي للجمعية المغربية للعلوم السياسية، ورئيس تحرير المجلة المغربية للسياسات العمومية، ونائب رئيس المنظمة المغربية لحقوق الإنسان. وقد صدرت له العديد من الكتب والمقالات والتقارير العلمية في قضايا القانون العام.

## ازدواج الجزاءات الجنائية والجزاءات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة: دراسة مقارنة

**الدكتور جهاد محمد عبد العزيز**

أستاذ مشارك بجامعة الإمارات العربية المتحدة



### ملخص

تتمتع السلطات الادارية المستقلة التي تعد وسيلة لحماية المصلحة العامة، ولضمان تنظيم بعض القطاعات المؤثرة في الحياة الاجتماعية، مثل قطاع الضرائب وقطاع المنافسة وقطاع سوق الأوراق المالية، بسلطة فرض جزاءات إدارية ذات طابع عقابي تخرج عن تلك التي تفرضها على الموظفين الذين تربطهم بها علاقة تنظيمية وكذلك عن تلك التي تفرضها على المتعاقدين معها. وتبحث هذه الورقة في الاشكالية التي يثيرها فرض هذه الجزاءات ذات الطابع العقابي، مثل الغرامة الادارية، والحرمان من الحقوق والامتيازات والتدابير العينية في القانون الفرنسي والقانون الاماراتي من حيث مدى اعتبار ازدواجها مع الجزاءات الجنائية مخالفا للمبدأ المستقر دوليا ووطنيا والذي يعنى عدم جواز ملاحقة الشخص وعقابه مرتين عن نفس الفعل. كما تبحث هذه الورقة الضمانات التي يجب توافرها للنطق بالجزاءات الادارية ذات الطابع العقابي.

نبذة تعريفية عن د. جهاد محمد عبد العزيز

الدكتور جهاد محمد عبد العزيز حاصل على دكتوراه فى القانون الجنائى من جامعة باريس (1) بونتيون سوربون بتقدير مشرف جدا مع تهنئة لجنة المناقشة وترشيح الرسالة إلى جائزة أحسن الرسائل فى فرنسا بتاريخ 2004/6/25. يشغل حاليا وظيفة أستاذ مشارك فى القانون الجنائى بكلية القانون جامعة الامارات وجامعة الزقازيق. وكان الممثل القانونى لجامعة الزقازيق فى اللجان القضائية للتوفيق وفض المنازعات التابعة لوزارة العدل خلال سنوات /2006/2007، 2007/2008، 2008/2009. من أبرز مؤلفاته العلمية "المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية فى القانون الفرنسى الحديث"، 2007، دار النهضة العربية؛ "الأسس الدستورية لدولة القانون"، 2006، مكتبة الرواد، "مفهوم الجريمة" ( مؤلف باللغة الفرنسية )، 2008، مكتبة الرواد.

## الأساس القانوني، الاستقلالية، ونطاق السلطات الممنوحة للهيئات المستقلة في القانون الإماراتي والأمريكي

د. سعيد عبد الرحمن بن صفوان

أستاذ مساعد بجامعة الامارات العربية المتحدة



### ملخص

تزايد الاهتمام في السنوات الماضية الأخيرة بالهيئات التنظيمية المستقلة، وظهرت في الكثير من الدول من ضمنها الإمارات. تباينت مواقف الدول من هذه الهيئات المستقلة فبعض الدول قامت بتقنينها في الدستور لكي تضمن استقلالها والهدف من وجودها. أما البعض الآخر، فقد رأى إنشائها وتنظيمها فقط بالقوانين التي تدنو مرتبة من الدستور.

استخدمت العديد من الدول من هذه الهيئات لتسيير بعض الخدمات التي قد تفضل الحكومة إعطائها لهيئة مستقلة، لضمان تحقيق هذه الأهداف بعيداً عن التأثيرات السياسية وتدرج السلطة في الوزارات الذي قد لا يكون أفضل طريقة للوصول لأهداف هذه الهيئات. وقد وصل عدد الهيئات التنظيمية المستقلة في الامارات إلى حوالي 30 هيئة تنظم قطاعات مثل التأمين، الاتصالات، الاعلام وغيرها. لم ينص الدستور على هذه الهيئات، وإنما تم إنشائها وفقاً لقوانين التي غالباً ما تنص على ان تكون لها شخصية اعتبارية وان تكون مستقلة إدارياً ومالياً. هذا الاستقلال المفترض يثير العديد من التساؤلات حول مدى هذا الاستقلال. ولهذا، فإن هذه الورقة ستركز على ثلاث هيئات مبدئياً وهي هيئة التأمين، ديوان المحاسبة والمجلس الوطني للإعلام. بالإضافة الى مناقشة مدى استقلالية هذه الهيئات، والسلطات التي تم تخويلها إياها وفقاً لقوانين إنشائها.

فهذه الهيئات الثلاث يعين رؤساء مجالس إدارتها بمرسوم اتحادي، ولهذه الهيئات قوانين تعتمد عليها في عملها ولها صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية والقرارات في المواضيع المسندة اليها. وكذلك قد توقع عقوبات على المخالفين تختلف باختلاف الهيئة. فقد تمتد من إلغاء الترخيص وعدم القيد من قبل الهيئة للمؤسسات الخاضعة لها. وقد تكون بإغلاق المنشأة من قبل المجلس الوطني للإعلام للمؤسسات الخاضعة لها. أو قد تكون الفصل من الوظيفة او الخصم من الراتب من قبل ديوان المحاسبة بالنسبة للهيئات الحكومية التي تخضع لرقابة هذا الديوان، وغيرها من العقوبات التي تم إسناد توقيعها لهذه الهيئات.

وتختلف هذه الهيئات عن بعضها في مدى الاستقلالية الممنوحة لها، فهذه الهيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي وتلحق بوزير الاقتصاد. أما المجلس الوطني للإعلام، فله شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة ويلحق بمجلس الوزراء، لكن لم يتم ذكر الاستقلال الإداري. أما ديوان المحاسبة، فله شخصية اعتبارية ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويلحق بالمجلس الوطني.

موظفو كل من المجلس الوطني للإعلام وهيئة التأمين تطبق عليهم اللائحة التنفيذية الموحدة للموارد البشرية في الهيئات المستقلة، أما ديوان المحاسبة، فغير خاضع لهذ اللائحة، بل يضع رئيس الديوان لائحته الداخلية والتي لا يشترط لإقرارها موافقة أية جهة، لكن قد يقترح تعديلها إما رئيس الديوان أو رئيس المجلس الوطني. والأمر ذاته بالنسبة لقانون إنشاء الهيئة، فلم يسمح هذا القانون باقتراح تعديله إلا من قبل رئيس الديوان أو رئيس المجلس الوطني. أما هيئة التأمين والمجلس الوطني للإعلام وقوانينها تخضع للقواعد العامة

في مسألة اقتراح تعديل التشريعات.

ويختلف الأمر أيضاً في مسألة قبول الهيئات. فهيئة التأمين تقبل الهيئات بدون الرجوع إلى مجلس الوزراء. أما المجلس الوطني للإعلام، فيجب أن يقبل بها مجلس الوزراء. أما ديوان المحاسبة فإنه يمارس سلطاته ويتم صرف ميزانية الديوان دون الخضوع للتوجيه من أية جهة.

بالإضافة إلى الاختلافات أعلاه، فقد اشترط قانون هيئة التأمين استيفاء إجراءات التظلم في الهيئة لرفع دعوى بخصوص أي عمل من أعمال الهيئة. أما المجلس الوطني للإعلام، فقد وضع آلية للتظلم لكن لم يشترط أن يتم استيفاء إجراءات التظلم في المجلس قبل اللجوء للقضاء. ونتيجة لذلك، يجوز رفع دعوى مباشرة للطعن بقرارات المجلس الوطني للإعلام. أما ديوان المحاسبة، فقد يحيل المخالفات إلى النيابة العامة في بعض المخالفات، أو قد يوصي الجهة التي يعمل بها الموظف أن توقع عليه بعض الجزاءات، أو قد تحيل هذا الموظف إلى مجلس التأديب المشكل في الديوان. ويرأس هذا المجلس قاض ويجب تطبيق قرار هذا المجلس من قبل رئيس الجهة التي يعمل بها الموظف خلال 15 يوماً. ويكون التظلم على قرار مجلس التأديب فقط أمام المحكمة الاتحادية العليا التي إذا ما قررت في هذا الطعن باتاً. "لا يخضع الديوان لرقابة أية جهة"، هذه العبارة تكررت في العديد من نصوص قانون إنشاء ديوان المحاسبة. على عكس المجلس الوطني للإعلام الذي علق قانون إنشائها مسألة بسيطة مثل مسألة قبول الهيئات بموافقة مجلس الوزراء. وسيقوم البحث بالتعمق في قوانين إنشاء هذه الهيئات ومقارنة هذه الهيئات، بأخرى مشابهة في دول أخرى منحت هذه الهيئات استقلالية أكبر لبحث مبررات تلك الدول في منح تلك الدرجة من الاستقلالية، وبحث ما إذا كانت هذه المبررات موجودة في الإمارات لنقترح زيادة الاستقلالية وبيان طريقتها، أو الاكتفاء بمقدار الاستقلالية الموجود لعدم الحاجة.

نبذة تعريفية عن د. سعيد عبد الرحمن بن صفوان

يعمل د. سعيد عبد الرحمن بن صفوان أستاذاً مساعداً بكلية القانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة، وهو رئيس العيادة القانونية بكلية القانون، بنفس الجامعة. حصل على درجة الدكتوراه في القانون العام من جامعة كيس وسترن ريزيرف، كليفلاند، أوهايو، الولايات المتحدة الأمريكية (2019)، عن أطروحة بعنوان "السعادة في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة"، وحاصل على درجة الماجستير من نفس الجامعة. وقد سبق له أن شغل منصب مستشار قانوني في وزارة العمل/ قسم الشؤون القانونية، بالإضافة إلى وظيفة مدرب معتمد من هيئة المعرفة بدبي.



## الهيئات المستقلة في مملكة البحرين: المرجعية القانونية والوظائف

د. مروان المدرس

أستاذ القانون العام المشارك بكلية الحقوق / جامعة البحرين



### ملخص

شهدت مملكة البحرين تحولات دستورية هامة سنة 2001 كان من أبرزها إصدار ميثاق العمل الوطني، وأعقبه تعديل الدستور تعديلات جذرية سنة 2002، كان من ثمارها عودة الحياة النيابية ومنح المرأة حقوقها السياسية كاملة وإنشاء هيئات الرقابة الإدارية والمالية وإنشاء المحكمة الدستورية واحداث المجالس البلدية. إلا أن الدستور البحريني المعدل لم يتبنى صراحة نظام الهيئات المستقلة كما هو مطبق في بعض الدول العربية والغربية. فنصوص الدستور لم تنص عليها صراحة. إلا أن الواقع العملي فرض على الجهات المختصة إنشاء هذه الهيئات المستقلة بهدف تعزيز نظام الحوكمة الإدارية، والشفافية، وتحسين آليات العمل الإداري. فتم إنشاء ديوان الخدمة المدنية والمجلس الأعلى للصحة وهيئة تنظيم المهن الصحية، ومجلس التعليم العالي، ومجلس التنمية الاقتصادية، والمجلس الأعلى للبيئة... الخ. ولكن التطبيق العملي لهذه الهيئات خلق مشاكل جديدة تمثل في تداخل اختصاصها مع اختصاص الوزارات المعنية. ونجد هذا الأمر يختلف من هيئة لأخرى. فبعض الهيئات أصبحت خاضعة لهيمنة الوزارة المعنية، في حين نجد هيئات أخرى تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية الادارية والمالية والقدرة على ممارسة دور أكثر تأثيرا. وتحليل هذه التطبيقات، وجدنا أن العنصر الأساس في ذلك مرده طبيعة النصوص القانونية المنظمة للهيئة وكذا شخصية من يتولى رئاسة هذه الهيئة.

وسنحاول في هذه الورقة أن نسلط الضوء على واقع الهيئات المستقلة في مملكة البحرين من حيث بيان الأساس الدستوري والتشريعي لإنشاء هذه الهيئات من جهة، ومن هي الجهة المختصة بإنشائها، وهل يحتاج دستور البحرين الى تعديل دستوري أم أن النصوص الحالية كافية. كما سنبين سلطات هذه الهيئات وأسباب التداخل في اختصاصاتها مع الحكومة، وما هي أسباب هذا التداخل، وكيفية تنظيم علاقتها مع السلطة التنفيذية. وأخيرا سنحاول بحث مدى قدرتها على تحقيق أهدافها في تحسين العمل الاداري والشفافية في وضعها الحالي، أم أنها ستكون بحاجة الى إعادة نظر. وسنأخذ في هذه الدراسة بعض الهيئات كنموذج للبحث كهيئة تنظيم المهن الصحية، والمجلس الأعلى للصحة، ومجلس التعليم العالي، ومجلس التنمية الاقتصادية.

نبذة تعريفية عن د. مروان المدرس

يعمل الدكتور مروان المدرس أستاذاً مشاركاً بكلية الحقوق بجامعة البحرين منذ عام 2002. وكان قد حصل على درجة الدكتوراه في تخصص القانون العام سنة 2000 من جامعة بغداد. كما سبق له أن درس في كلية العلوم السياسية بجامعة بغداد وكلية العلوم الإسلامية بجامعة بغداد وفي كلية الحقوق بجامعة الزرقاء الأهلية في المملكة الأردنية الهاشمية والكلية الملكية للشرطة في مملكة البحرين. أشرف على العديد من رسائل الماجستير والدكتوراه في تخصص القانون بجامعة البحرين، وله مؤلفات بحثية عدة

في مجالات القانون العام، من جملتها:

1. تفويض الاختصاص التشريعي: دراسة دستورية مقارنة (موضوع أطروحة الدكتوراه)،
2. القانون الدستوري البحريني مع مقدمة في النظرية العامة للدستور، بالاشتراك مع الدكتور محمد المشهداني، 2009، مطابع جامعة البحرين.
3. القانون الإداري - الكتاب الثاني (القرار الإداري، العقد الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة) - دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، بالاشتراك مع الدكتور صالح إبراهيم، 2007، مطابع جامعة البحرين.

## THE CONFERENCE COORDINATING COMMITTEE



**PROF. ABDERRAHIM EL MASLOUHI**

Professor at the UAE University – College of Law



**PROF. CHERYL SAUNDERS**

Professor Emeritus, Melbourne Law School Former President of the International Association of Constitutional Law



**DR. MICHAEL A. LANGE**

KAS Head of the Rule of Law Program Middle East/North Africa



**MR. ZAID AL ALI**

Member of the Executive Committee of the Arab Association of Constitutional Law

## THE UAEU COORDINATING COMMITTEE



**PRO. AHMED SHAWKI MAHMOUD**

Professor at the UAE University – College of Law



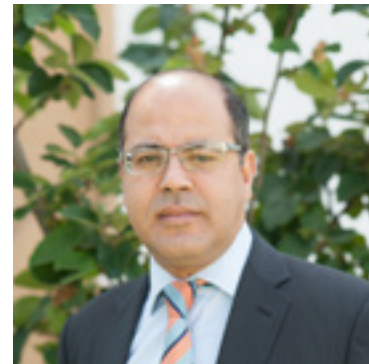
**PRO. MAGDI SHOUAIB**

Professor at the UAE University – College of Law



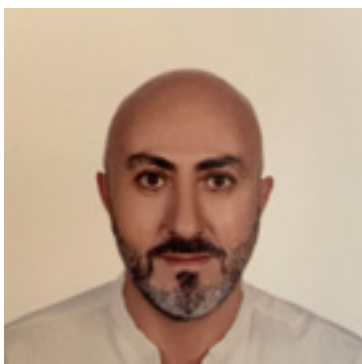
**PRO. IBRAHIM KAMEL AL-SHAWABKEH**

Professor at the UAE University – College of Law



**PROF ABDERRAHIM EL MASLOUHI**

Professor at the UAE University – College of Law



**DR. KHALID MADI**

Assistant Professor at the UAE University – College of Law



**DR. SAEED BIN SAFWAN AL-ALI**

Assistant Professor at the UAE University – College of Law

