كلية الحقوق
الدراسات العليا
قسم القانون العام

الرقابة القضائية على مشروعية التوقيف الإداري في مصر وفرنسا والإمارات

بحث مقدم لاستكمال الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

إبراهيم خليل عبد الله حسين الحوسني

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

عميد كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

مقدمة

أولًا: موضوع الدراسة:

عد حرمان الإنسان من حريته لأسباب أمنية، من الإجراءات الاستثنائية، التي يجوز اتخاذها للسيطرة على بعض الأمور التي تشكل خطراً كبيراً على النظام العام في الدولة، أو تعطل من استمرارية خدمات المرافق العامة بها، وتتزايد هذه الإجراءات التي تمثل قيدا على حرية الأفراد والتي تؤدي إلى تبني نظام التوقيف الإداري لبعض من الأفراد الذين يعتقد أنهم يمثلون تهديداً لأمن البلاد وسلامتها، غير أنه من الملاحظ أن تلك الإجراءات لم يجر توضيحها بصورة كافية، من حيث حماية حقوق الأشخاص المتضررين جراء التوقيف الإداري؛ ومن ثم كانت هذه الدراسة استنادا للتشريعات الإماراتية والمصرية، ومعايير حماية حقوق الإنسان لتبين أهم الأحكام المنظمة للتوقيف الإداري، مع بيان طائفة من المبادئ والضمانات الإجرائية والموضوعية التي يجب تطبيقها والعمل بمقتضاها، كمسألة من المسائل القانونية والسياسية، وفي الوقت ذاته كحد أدنى على كافة حالات الحرمان من الحرية لأسباب أمنية.

فالتوقيف الإداري، يعد أهم الإجراءات الاستثنائية ذات الخطورة التي تمس حقوق الإنسان، وعلى وجه الخصوص حق الإنسان في الحرية والأمان إذ وفقًا للتوقيف الإداري يمكن تقييد حرية أي فرد من قبل السلطة العامة في الدولة، لفترات زمنية قد تطول، وذلك لمجرد الاشتباه في الخطورة الإجرامية لأي فرد من أفراد المجتمع، دون أن يسبق ذلك توجيه

أية اتهامات جنائية ودون أن يكون ذلك بناء على حكم قضائي يصدر بعد محاكمة عادلة يتمتع فيها المتهم بكافة حقوق الدفاع المقررة له، وهو ما يفيد أن التوقيف الإداري يتم استناداً إلى إجراء إداري، دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار قرار بذلك، وبالتالي دون وجود لائحة اتهام ومحاكمة، وطبقا للتشريعات – الإماراتية والمصرية – المعمول بها، فإن مثل هذا التوقيف من الممكن أن يكون قانونيا في ظروف استثنائية معينة، ولكن شريطة أن يسبب ذلك مساساً بالغًا بحقوق الأفراد في الإجراء القضائي العادل المتأصل في هذه الوسيلة، وعلى ضوء الحظر الواضح من الاستغلال السيئ من قبل السلطات العامة للتوقيف الإداري، فقد وضعت التشريعات الوطنية فيونا صارمة بخصوص تطبيقه، وطبقا لهذه التشريعات فإنه يمكن توقيف الأشخاص إدارياً فقط في الحالات الاستثنائية، كوسيلة ضرورية وحتمية تهدف إلى منع خطر لا يمكن إحباطه بوسائل أقل مساسا بحقوق الأفراد وحرياتهم.

لا شك ان للرقابة القضائية دور كبير وهام في إضفاء الحماية على ممارسات السلطات المختصة وكذلك في تعاملات الأفراد فيما بينهم ولأجل لذلك حيث يختلف موقف التشريعات فيما بينهم بشأن التوقيف الإداري.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تبدو أهمية هذه الدراسة من كون الحريات العامة، إذا كان الدستور قد أجاز تقييدها فلا يكون ذلك إلا بتشريع، وهذا هو المبدأ العام الذي انعقد عليه إجماع الفقه الدستوري، وهو مبدأ قائم على نصوص دستورية تكفل لأفراد المجتمع ضمانات حقوقهم العامة، وتمتعهم بحرياتهم الفردية، وهي نصوص تسمو إلى مرتبة القوانين الدستورية، فتكون معصومة لا سلطان للمشرع عليها، ما لم يجز له الدستور الحق في تنظيمها بنص خاص، ومن ثم يتعين أن تكون القيود الواردة على ممارسة هذه الحقوق فيوذا تقررها القوانين، وفي ذات السياق، فقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المشكلة بموجب أحكام العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، أكدت على حالات القبض أو الاعتقال الإداري للأشخاص، واستوجبت أن يتم ذلك بناءً على تشريعات الطوارئ أو لأسباب أمنية تدخل ضمن نطاق الحماية المقررة بموجب المادة التاسعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم فإنه يشترط ألا يكون ذلك القبض أو الاعتقال تعسفيا، وكذلك أن يكون في حدود القانون، وطبقًا للإجراءات الموضحة في أحكامه، كما يجب أن يكفل للموقوف إداريًا كافة الضمانات المتعلقة بضرورة إحاطته بالتهمة الموجهة إليه، وعرضه على القاضي، دون إبطاء للنظر في مدى شرعية تقييد حريته، ومن ثم يقرر إما بالإفراج عنه أو باستمرار توقيفه، وتمكينه من مباشرة حق الطعن على إجراءات القبض والتوقيف أمام القضاء.

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

تبدو إشكالية هذه الدراسة في إنه مع كافة النصوص المنظمة للإجراءات الواجب اتباعها من قبل السلطات العامة فيما يتعلق بتوقيف الأفراد، وعلى الرغم من النص على الضمانات الكفيلة لمنع ممارسة التعسف في استخدامها والحد من الإفراط في اللجوء إليها، إلا أننا نواجه العديد من القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري والإجراءات المتخذة من قبل تلك السلطات، والتي خالفت أو نقضت جميع ما من شأنه أن يكرس حماية الحرية الفردية لأفراد المجتمع، بل وصل الأمر إلى حد إهدار هذه الحقوق كلية دون أدنى اعتبار لكل هذه التشريعات الوطنية منها والدولية، ومن أبرز هذه المخالفات وأهمها وأخطرها تلك المتمثلة بالتوقيف الإداري المقيد للحرية.

ولما كان الحق في الحرية هو جوهر الحقوق وسنامها ؛ لذا فقد كفل الدستور هذا الحق، وعلى الرغم من وجود النصوص الدستورية إلا أن طبيعة البشر تأبى إلا أن تتجاوز نطاق عملها، بحيث يصدر عنها قرارات توقيف بحق الأفراد فتثور هنا إشكالية هذه الدراسة.

رابعاً: منهج الدراسة:

باعتبار أن حق الانسان في الحرية والأمان من الحقوق المتعددة الأبعاد والتي تقوم على تحليل الأوضاع الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية القائمة في أي مجتمع فإن منهج الدراسة المتبع هو المنهج التحليلي

التأصيلي، وذلك من خلال دراسة الأصول والمصادر المتعلقة بحقوق الإنسان، وتحديد ماهية الحماية القانونية للحق في الحرية والأمان، وتحديد مدى التزام المشرع الداخلي بقواعد الشرعية الدولية، كما يستخدم في هذه الدراسة المنهج المقارن، وذلك لتحديد مدى الحماية الدستورية والتشريعية لحق الإنسان في الحرية والأمان، في الدساتير والقوانين الإماراتية الداخلية المختلفة، ودراستها دراسة مقارنة مع نظيراتها المصرية، وعرض الآراء الفقهية والقضائية حول المسائل المتعلقة بموضوع الدراسة.

خامساً: خطة الدراسة:

المطلب الأول: موقف القضاء الفرنسي من مشروعية التوقيف الإداري

المطلب الثاني: موقف القضاء المصري من مشروعية التوقيف الإداري

المطلب الثالث: موقف القضاء الإماراتي من مشروعية التوقيف الإداري

المطلب الأول

موقف القضاء الفرنسي من مشروعية التوقيف الإداري

لقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي للإدارة في الظروف الاستثنائية، الخروج على الأحكام القانونية العادية، ولكن تحت رقابته القضائية، وذلك حتى يتاح للإدارة تأمين سير المرافق العامة، واتخاذ إجراءات وتدابير ضرورية بما فيها تقييد الحريات، وتوقيف الأشخاص الخطرين، وذلك بهدف المحافظة على الأمن العام[١].

كما أن القضاء الإداري الفرنسي أضفى صفة المشروعية على إجراءات الضبط الإداري وتدابيره، والتي تؤدي إلى تقييد الحريات الفردية، وذلك بشكل أوسع مدى من تلك القيود التي يمكن للبوليس الإداري فرضها في الظروف العادية، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة إجراءات الحجز والمصادرة والحظر والإبعاد غير المشروعة في الظروف غير العادية [٢].

وهذا يعني بالمقابل أن القضاء الإداري الفرنسي يعطي مرونة أوسع، ويقرر مدى سلامة الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية، بما فيها

---

[١]علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٩٩.

[٢] فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣م. ، ص ٩٩.

تقييد الحريات، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام، شريطة أن تكون هناك ظروف استثنائية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء، وأن يكون هذا الإجراء سليما من حيث الأركان الشكلية والموضوعية لسلامة القرار الإداري والتي سوف نعرضها لاحقا، مع الأخذ بعين الاعتبار انه و كقاعدة عامة يلزم أن تكون هناك أسباب مبررة؛ لاتخاذ أي إجراء يقيد الحريات الفردية بما فيها اعتقال الأفراد وتوقيفهم، وأن يكون هذا الإجراء سليما من الناحية الشكلية والموضوعية وعليه نشير هنا أنه وإذا كان للإدارة صلاحيات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، يسمح لها توسيع قواعد المشروعية العادية والتلطيف من حدتها بما يتلاءم مع ما تملية هذه الظروف، فإن ممارسة هذه الصلاحية تخضع دوما للرقابة القضائية للقضاء الإداري الفرنسي، وذلك لما ينطوي على هذه الإجراءات والتدابير من مخاطر جسيمة على حقوق الأفراد وحرياتهم[٣].

من جهة أخرى، نشير هنا الى أن الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، اعترفت منذ البداية بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال، حيث قضى مجلس الدولة في البداية، انه لا يشترط تسبيب تلك القرارات الصادرة من مدير الأمن العام، بحجة عدم وجود نص قانوني يلزمه بذلك، كما أن مجلس الدولة الفرنسي سبق وأن أيد ما قامت به

---

[٣] د. عزة علي المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص١٩١.

السلطات الإدارية الفرنسية من تفسير للمرسوم الصادر في ١٧/٣/١٩٥٦، والذي سمح للحاكم العام في الجزائر بسلطات استثنائية واسعة منها نص المادة السابعة المتعلقة بإمكانية تحديد الإقامة الجبرية لكل شخص خطراً على الأمن العام والنظام، ولم يتحدث عن إنشاء معسكرات اعتقال، إلا أنه فسر من قبل الإدارة على أساس أنه يسمح بإنشاء معسكرات اعتقال استنادا إلى هذا النص [٤]، كما ذهب أيضاً إلى أن القرارات الخاصة بالاعتقال، ليست جزاءات بالمعنى المفهوم، ولكنها إجراءات وقائية للبوليس، وبالتالي ليس من شأن هذه القرارات أن تكون مسبوقة بإخطار صاحب الشأن بما هو منسوب إليه، إلا في حالة وجود نص تشريعي أو لائحي يقضي بذلك[٥].

وبالتالي نجد أن القضاء الفرنسي اتجه إلى إقرار حق الإدارة في توسيع الاختصاصات الممنوحة لها، ووسعت سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، وأقر أن مجرد قيام ظروف استثنائية كاف لوحده في تقدير الاعتراف للإدارة لممارسة اختصاصات جديدة، حتى تستطيع مواجهة الظروف الاستثنائية[٦]، علاوة على أن القضاء الإداري الفرنسي

---

[٤] علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق ص ١٠٥.

[٥] د. صبري محمد السنوسي محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م، ص ١٠٨.

[٦] د. عزة علي المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، مرجع سابق، ص١٩١.

تطلب وجود مجموعة من الشروط، تبرر الخروج على قواعد المشروعية العادية، وإمكان المساس بالحقوق والحريات الفردية، والتي بالطبع من بينها التوقيف الإداري[٧].

وعليه نجد أن القضاء الفرنسي اعترف بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال الإداري وأضفى صفة المشروعية على تلك القرارات، وذلك لكي تقوم الإدارة بواجبها المتمثل بالمحافظة على الأمن العام، حيث منح القضاء الإداري الفرنسي للإدارة صلاحية واسعة لمواجهة الظروف العصيبة، وبالتالي نجد أن موقف مجلس الدولة الفرنسي كان واضحا في هذا المجال؛ بإقراره مشروعية الاعتقال الإداري من قبل الإدارة، وبالطبيعة الوقائية لهذا الإجراء والذي يعتبر قيدا على حريات الأفراد، ولكن يجب لإقرار هذه المشروعية لقرارات الاعتقال من قبل مجلس الدولة أن تكون الدولة في حالة حرب، أو في ظروف استثنائية تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء، إضافة إلى الشروط التي أقرها القضاء، والتي تم ذكرها سابقا، والتي تبرر للإدارة الخروج على قواعد المشروعية، وبالتالي الاعتداء على الحريات الفردية، وذلك بهدف الحفاظ على الأمن العام. وبالتالي يرى الباحث أن أن إقرار مجلس الدولة الفرنسي لمشروعية الاعتقال الإداري كان يجب أن يتم في أضيق الحدود، باعتبار أن القضاء هو حامي الحرية

---

[٧] عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مطابع دار ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٤م، ص١٩١.

الفردية، كما ان السلطة القضائية هي الجهة المناط بها رقابة أي إجراء يمكن أن يشكل اعتداء على الحرية للأفراد، إضافة إلى أن أي تقييد للحريات يجب أن لا يتم إلا عن طريقها باعتبارها صاحبة الاختصاص في توقيع العقوبات والجزاءات، وإذا ما تم عن طريق السلطة التنفيذية نظرا لوجود ظروف استثنائية خطيرة تبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء المساس بالحرية يجب أن يكون هذا الإجراء خاضعا للرقابة القضائية.

المطلب الثاني

موقف القضاء المصري من مشروعية التوقيف الإداري

قضت المحكمة الإدارية العليا بأن قرار الاعتقال الإداري الذي تتخذه جهة الإدارة يعتبر من التدابير الوقائية العاجلة، وذهبت إلى أن تدبير الاعتقال باعتباره تدبيرا وقائيا عاجلا اتخذه الحاكم العسكري وفقا لسلطته التقديرية، وذلك لصالح المصلحة العامة وسلامة المجتمع[٨]، أما محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) فقد نظرت إلى الاعتقال على أنه عقوبة، ولذلك فإنها إذا ما قبلت التظلم المقدم من المعتقل فهي تقرر الإفراج عنه[٩].

ولقد استقر القضاء المصري على اعتبار أن التدابير المتخذة استناداً لحالة الطوارئ والتي من بينها الاعتقال الإداري هي تدابير تخضع للرقابة

---

[٨] المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٩/٤/١٩٦١، قضية رقم ٣٧، السنة السادسة، العدد الثالث.

[٩] محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ في ٢/٤/١٩٧٩، منقول عن رسالة د. عزم على المحجوب الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية، ص ٩٤.

القضائية إلغاء وتعويضاً، باعتبار أن هذه التدابير ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون، ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء[١٠]، ونشير الى أنه ونظرا لخطورة الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة في كل حالات الضرورة والظروف الاستثنائية والتي تمس الحرية الفردية للشخص وتوقيفه واعتقاله بهدف المحافظة على النظام العام، فقد وضع مجلس الدولة المصري مجموعة من الشروط وذلك للاحتجاج بحالة الضرورة[١١]:

وبالنتيجة تبين لنا أن قانون الأحكام العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ لم ينظم أي جهة إدارية أو قضائية لإمكان التظلم أو الطعن في قرارات التوقيف الإداري وقبل إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ كان محظور على المحاكم المدنية تفسير أو إلغاء القرار الإداري، وكان لها ولاية التعويض فقط، وبالتالي لم يكن بالإمكان إلغاء قرار الاعتقال قضائيا، وإنما كان قرار الاعتقال ينتهي وفقا لإرادة مصدره أما بخصوص قرارات التوقيف والتي تصدر وفقا لقانون الأحكام العرفية رقم ٥٣٢ لسنة ١٩٥٤ لم ينص على جهة خاصة لإمكان التظلم أو الطعن في قرارات الاعتقال الصادرة وان خضعت لرقابة مجلس الدولة إلغاء وتعويضا باعتبارها دائما قرارات

---

[١٠] د. صبري محمد السنوسي محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، مرجع سابق، ص ١٥٧-١٩٠.

[١١] لمزيد من التفصيل انظر: محمد مصطفى العقاربة، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن، الجامعة الاردنية، الأردن، ١٩٩٥م، ص ١٥١.

إدارية فردية، وهذا أيضا شأن قانون الطوارئ رقم ١٦٢/٥٨ الحالي عند صدوره، حيث لم ينص على جهة مستقلة يمكن التظلم أو الطعن أمامها في في قرارات التوقيف إلى أن صدر القرار بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨ بناء بناء على تفويض تشريعي وأضاف إلى قانون الطوارئ رقم ١٦٢/٥٨ المادة ٣ مكرر والتي نصت على أن الشخص المعتقل أن يتظلم من أمر الاعتقال إذا انقضت ستة أشهر من تاريخ صدوره دون أن يفرج عنه، ويكون التظلم بطلب يقدم إلى محكمة أمن دولة عليا تشكل وفق أحكام هذا القانون وبموجب القانون رقم ٣٧/٧٢ عدلت المادة ٣ مكرر وأصبح من حق المعتقل الاستعانة بمحام وإبلاغه أسباب اعتقاله، وله حق الاتصال بمن يرغب إبلاغه بما حدث معه وله حق التظلم من قرار الاعتقال خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدور القرار دون أن يفرج عنه، ويقدم هذا التظلم إلى محكمة أمن الدولة العليا، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم بقرار مسبب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم التظلم.

ويلاحظ هنا أن محكمة أمن الدولة العليا هي محكمة جنائية وليست محكمة إدارية، وبصدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ اعتبر أن محكمة أمن الدولة العليا (طوارئ) دون غيرها هي المختصة بنظر كافة الطعون والتظلمات من أوامر الاعتقال، وتحال إلى هذه المحكمة جميع الدعاوى والتظلمات المنظورة أمام جهة قضائية أخرى، وهذا بالطبع يعتبر مخالفاً لنص المادة ٦٨ من الدستور المصري والتي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وكذلك حق كل مواطن الالتجاء إلى قاضيه

الطبيعي والقاضي الطبيعي بلا شك هنا هو مجلس الدولة، وعليه وبهذا التعديل فقد وجه المشرع المصري ضربة قاصمة للحقوق والحريات[١٢].

وبالتالي يلاحظ الباحث أن اختصاص محكمة امن الدولة العليا (طوارئ) في نظر الطعون المتعلقة بقرارات الاعتقال هو بمثابة سلب اختصاص القضاء الإداري ممثلا بمجلس الدولة المصري في نظر قرارات الاعتقال باعتبارها قرارات إدارية.

هذا وقد أقرت المحكمة الدستورية العليا بأن محكمة امن الدولة العليا (طوارئ) هي محكمة خصها المشرع وحدها بولاية الفصل في الاعتقال فصلاً قضائياً، وبالتالي أصبحت هي القاضي الطبيعي الذي يحق لكل معتقل االلتجاء إليه[١٣].

وبالعودة إلى مشروعية قرارات التوقيف الإداري من وجهة نظر القضاء الإداري نجد أن محكمة القضاء الإداري أقرت أن الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط في حدود قوانين الأحكام العرفية تعتبر مشروعة، أما الإجراءات التي تتخذ خارج هذه الحدود تعتبر غير مشروعة، حيث قررت في حكمها الصادر في ١٩٥٢ أن إعلان الأحكام العرفية هو عمل من أعمال السيادة دون نزاع، ولكن التدبير الذي يتخذها القائم على إجراء

---

[١٢] د. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، بدون دار نشر، ١٩٩٢م، ص٧٦-٧٣.

[١٣] د. فكري فتحي الاعتقال، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٤٩.

النظام العرفي سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون، ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا[١٤]، كما أن المحكمة الإدارية العليا أقرت بما انتهت إليه محكمة القضاء الإداري وذلك فيما يتعلق بتوسيع سلطات الضبط في الظروف الاستثنائية من جهة أخرى أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن الظروف الاستثنائية تختلف عن الظروف العادية، وبالتالي تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطات واسعة ويصبح كل إجراء تتخذه الجهات الإدارية في مثل هذه الظروف الاستثنائية يعتبر سليماً حتى ولو كان هذا الإجراء باطلاً؛ لتجاوز الاختصاص، أو مخالفة القوانين ما دام هذا الإجراء ضروري لحماية النظام العام[١٥].

وبالنتيجة يشير الباحث إلى أن قرارات الاعتقال الإداري هي قرارات إدارية وبالتالي فإن الاختصاص بحسم المنازعات التي تثور حول شرعيتها شرعيتها ينعقد للقضاء الإداري ويخضع لرقابته، الا أنه وبصدور القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ اصبحت محكمة أمن الدولة العليا "طوارئ" هي المختصة بنظر قرارات الاعتقال، وبالتالي تم سلب اختصاص القضاء الإداري من النظر في هذه المنازعات المتعلقة بقرارات الاعتقال، ونشير الى ان إسناد المنازعات والتظلمات الإدارية الخاصة بقرارات الاعتقال إلى

---

[١٤] إبراهيم عبد العزيز شيحا، "القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص١٢٠.

[١٥] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٥٦٨/١٩٥٢ المجلد الثالث، ص١٢٦٦.

محكمة أمن الدولة العليا يعتبر اعتداء صارخ على الدستور، فالأصل في القضاء أن يتولى الدستور نفسه تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها وطريقة تشكيلها، فالمشرع هنا ليس له أن ينتقص من اختصاصات هيئة قضائية معينة (مجلس الدولة) وإسنادها إلى هيئة قضائية أو غير قضائية طالما أن الدستور نفسه حدد اختصاصاتها حيث حددت المادة ١٧٢ من الدستور المصري أن مجلس الدولة يختص بالمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية. لقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري قبل نزع اختصاصه بنظر التظلم من قرارات الاعتقال وجعلها من اختصاص محاكم أمن الدولة العليا طوارئ، على أن فكرة الخطورة كسبب مشروع وقانوني لصدور قرار الاعتقال يجب أن يستند إلى وقائع حقيقية وصحيحة، وإلا فقد القرار أساسه القانوني وتعين إلغاءه[١٦].

وهكذا نجد أن القضاء الإداري المصري فرض رقابة على قرارات الاعتقال الصادرة من الإدارة، وأوجب أن تكون هذه القرارات مستندة إلى وقائع حقيقية وصحيحة، والا تعرض قرار الاعتقال إلى الإلغاء من قبل القضاء الإداري لعدم مشروعيته[١٧]، كما أقرت المحكمة الإدارية العليا بالطبيعة الوقائية لقرارات الاعتقال كما أقر القضاء الإداري بان إجراءات الضبط الإداري والتي من بينها الاعتقال يجب أن تكون في حدود قوانين

---

[١٦] محكمة القضاء الإداري القضية رقم ٢٢٣٧ لسنة ١٩٨٢.

[١٧] سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري"، ط١، بدون دار نشر، ٢٠٠٢، ص٤٣.

الأحكام العرفية؛ لكي تكون مشروعه والا تعرضت للإلغاء، إن محكمة أمن الدولة العليا وبالرغم من مواكبتها لما خلص إليه القضاء الإداري المصري من مشروعية قرارات الاعتقال التي تتم في حدود القوانين العرفية والظروف الاستثنائية وقيامها على وقائع حقيقية وصحيحة، والا اعتبرت غير مشروعة إلا إنها تجاوزت وذهبت إلى ابعد من ذلك حين أقرت بحق الإدارة اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية، سواءً كانت حالة الأحكام العرفية معلنه أم لا، وسمحت للإدارة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت تلك الأحكام تؤدي إلى الإخلال بالأمن العام[١٨].

وتعقيباً على ما ورد سابقاً نرى أن المشرع المصري لم يكن موقفاً بما ذهب إليه من سلب اختصاص القضاء الإداري في نظر المنازعات المتعلقة بالاعتقال الإداري، ذلك أن الاعتقال الإداري هو بالنتيجة قرار إداري يجب أن يخضع إلى القضاء الإداري والدستور المصري حدد اختصاصات القضاء الإداري لذلك لا يجوز أن يخالف التشريع الدستور ويحدد القانون صلاحيات النظر ببعض القرارات الإدارية لجهة دون غيرها، وبالتالي نجد أن هذا يشكل اعتداء صارخاً على حق القضاء الإداري بنظر هذه المنازعات.

---

[١٨] بكر القباني، "القانون الإداري"، الناشر دار النهضة العربيّة، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٢٣.

المطلب الثالث

موقف القضاء الإماراتي من مشروعية التوقيف الإداري

تمثل الرقابة القضائية على مشروعية إجـراءات الضـبط الـإداري بشـكل عام والتوقيف الإداري بشكل خاص أهمية كبيـرة لمـا تمثلـه هـذه الـإجراءات من اعتداء على حريـات الـأفراد وحقـوقهم التـي كفلهـا الدسـتور الإمـاراتي ويتجه الباحث إلـى التمهيـد لمعرفـة آليـة النظـر فـي مشـروعية قـرارات التوقيف الـإداري مـن قبـل القضـاء الإمـاراتي، وكيفيـة نظـر المنازعـات الإدارية ذلك كون أن القـرارات الإداريـة أحـد أشـكال المنازعـات الإداريـة. سنتناول هذا المطلب في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري.

الفرع الأول

المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية

بدايةً تعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة من الدول المركبة(أي تتكون من أكثر من إمارة) ويجمع ما بينها اتحاد مركزي أو فيدرالي بحيث يكون لكل دولة أو ولاية أو إمارة عضو في الاتحاد استقلالها الدستوري والتشريعي والقضائي والتنفيذي في نطاق الإطار الذي يحدده الدستور الاتحادي، ويكون للدولة الاتحادية دستورها الذي يعلو دساتير الولايات والأعضاء، وقضاؤها الاتحادي، وحكومتها الاتحادية، وبرلمانها الاتحادي بحيث يتم توزيع السلطات بين الدويلات أو الولايات وبين الاتحاد المركزي[١٩].

[١٩] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص ٢١-٢٢.

ومن ناحية أخرى فإنها تتبع النظام القضائي الموحد، وعليه فإنه ليس هناك سواء على المستوى الاتحادي أو المحلي قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي[٢٠].

وسنتولى بيان نوع المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة من حيث كونها محاكم اتحادية ومحلية، ومن ثم بيان كيفية نظر كل منها للمنازعات الإدارية المتعلقة بقرارات التوقيف الإداري على النحو التالي:

١- **المحاكم الاتحادية والمحلية في الإمارات:**

أ- محاكم اتحادية: وهي المحاكم القائمة في الإمارات وقامت بضم المحاكم القائمة على أرضها إلى القضاء الاتحادي، وهي إمارات: الشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين[٢١]. ويضم القضاء الاتحادي المحكمة الاتحادية العليا، ومحاكم اتحادية ابتدائية، ومحاكم اتحادية استئنافية.

حيث صدر القانون الاتحادي الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ الذي نص في مادته الثالثة على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في أبوظبي بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية

---

[٢٠] حمدي أبو النور السيد، أمل لطفي حسن، أحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، بدون سنة نشر، ص٨٥.

[٢١] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، ص٤١.

والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أم مدعياً عليه فيها[٢٢].

فالمنازعات بين الأفراد والحكومة الاتحادية يعد من اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة الاتحادية طبقاً لنص المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢[٢٣].

ب – محاكم محلية: وهي المحاكم التي لم تنضم إلى القضاء الاتحادي حتى الآن وهي محاكم (دبي)[٢٤].

أو التي انفصلت عنه لاحقاً كمحاكم إمارة رأس الخيمة التي أنشئت بموجب قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢ الصادر من حاكم رأس الخيمة، ومحاكم أبوظبي التي أنشئت في عام ٢٠٠٦ بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي – محاكم محلية مستقلة عن المحاكم الاتحادية، فأصبح هناك قضاء محلي يتضمن

---

[٢٢] أعاد علي الحمود القيسي، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة وفقًا لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة الشارقة، ٢٠١٣م، ص٢٩.

[٢٣] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، ص٦٣.

[٢٤] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، المرجع السابق، ص٢١.

المحكمة الابتدائية، ومحكمة الاستئناف، ومحكمة النقض، وبالتالي أصبح لدى كل من إمارة أبوظبي ودبي، ورأس الخيمة محاكم محلية[٢٥].

وقد نظمت المواد الدستورية من المادة ٩٤ إلى ١٠٩ العلاقة بين هذين النظامين، حيث شرحت هذه المواد الأصول الكلية لهذه العلاقة، بينما تركت تفصيلاتها للقضاء المحلي دون أن يخالف أو يتعارض مع المبادئ الكلية التي وضعها الدستور[٢٦].

حيث نص الدستور الإماراتي على حرية الإمارات الأعضاء في الاتحاد في الاحتفاظ بقضائها المحلي، أو الانضمام إلى القضاء الاتحادي بحيث ينظر القضاء المحلي في كل إمارة في جميع المسائل التي لم يعهد بها إلى القضاء الاتحادي وفقاً لأحكام الدستور.

وعليه فإنه لا يوجد بدولة الإمارات مجلس دولة أو قضاء إداري مستقل، وإنما تختص بعض محاكم القضاء العادي بنظر المنازعات الإدارية متبعة في ذلك النظام الأمريكي[٢٧]، فلا يوجد قضاء إداري متخصص في نظر المنازعات الإدارية كمجلس الدولة الفرنسي، وإنما

---

[٢٥] القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم دائرة القضاء في إمارة أبوظبي.

[٢٦] خالد سمارة الزغبي، "القرار الإداري بين النظريّة والتطبيق"، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والأردن، ط٢، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص١١٣.

[٢٧] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، مرجع سابق، ص٥٨.

يوجد قضاء موحد يختص بنظر كافة المنازعات التي تثور على إقليم الدولة أياً كان أطرافها وسواء اتصفت بالصفة الإدارية بأن كانت الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، أو كانت مجرد منازعة عادية تخضع لأحكام القانون الخاص ولا مجال للسلطة العامة فيها وهو ما يصدق على مستوى القضاء الاتحادي والمحلي[٢٨].

ويرجع عدم استقلال القضاء الإداري لعدة اعتبارات منها التأثر بالشريعة الإسلامية، ونظام الحكم الأبوي الذي كان سائداً قبل الاتحاد، والنظام الإنجليزي الذي يميل لوجود قضاء واحد[٢٩].

فضلاً اعتبارات أخرى منها ظروف الدولة وصغر حجمها وبالتالي قلة المنازعات الإدارية فيها[٣٠]، وسهولة الاتصال بين الحكام والمحكومين الذي ساعد كثيراً على تيسير وحل خلافاتهم بالتراضي ودون ترافع إلى القضاء في كثير من الأحيان"[٣١].

---

[٢٨] عادل السعيد أبو الخير، "القانون الإداري"، دار النهضة العربيّة، القاهرة ١٩٩٩، ص٤٣.

[٢٩] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، المرجع السابق، ص ٦٣-٦٤ .

[٣٠] محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية: دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة، ٢٠٠٧، ص٢٠.

[٣١] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، المرجع السابق، ص ٢٣.

٢ – **اختصاصات المحاكم الاتحادية بنظر المنازعات الإدارية:**

نص الدستور الاتحادي الصادر سنة ١٩٧١ في المادة (١٠٢) منه على أن: يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة – وهي أبوظبي أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: " ... المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها .....

كما نصت المادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢ على أنه: " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ والأفراد سواء كانت الدولة مدعية أو مدعى عليها فيها، ويجوز للمحكمة عند الاقتضاء أن تنعقد في أية عاصمة من عواصم الإمارات".

واستناداً للنصوص أعلاه، فقد يتضح للباحث أن المحاكم الاتحادية سواء كانت في عاصمة الدولة أو أي من عاصمة عواصم الإمارات تختص بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد[٣٢].

---

[٣٢] عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت: المسئولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٧، ص٤٠.

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا من جواز رفع الدعاوى المشار إليها في المادة (٢٥) أمام محكمة عاصمة إمارة أخرى غير محكمة عاصمة الاتحاد إذا كان النزاع يقع في دائرة اختصاصها الطعن رقم ٥٤ لسنة. ١٠ ق. ع، نقض مدني، جلسة ١٨/٥/١٩٩٣)، وتلك الصلاحية لم تمتد لعواصم الإمارات فقط بل شملت مدينة العين في إمارة أبوظبي (المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ١٩. ق . ع نقض مدني، جلسة ١٦/٥/١٩٩٩)[٣٣].

٢- **اختصاص المحاكم المحلية بنظر المنازعات الإدارية:**

وهي محاكم إمارة دبي ورأس الخيمة، وأبوظبي، واختصاص هذه المحاكم قائم على أساس أن القضاء المحلي هو صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المسائل التي لم يعهد بها الدستور للقضاء الاتحادي، وذلك بناءً على صريح نص المادة (١٠٤) من الدستور الاتحادي الصادر في ٢/١٢/١٩٧١ والتي تنص على أن: " تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور".

أ – اختصاص المحاكم في إمارة دبي بنظر المنازعات الإدارية:

---

[٣٣] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، مرجع سابق، ص ٢٣.

مرت إمارة دبي بأربع مراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى[٣٤]: بدأت من الأوامر والتعليمات بأمر أصدره – المغفور له بإذن الله الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم بتاريخ ٢٣/٩/١٩٧٢ بصفته حاكم إمارة دبي على أنه: " لا تقام الدعوى ضد الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو مؤسسة من مؤسساتها إلا بإذن منا – أي من الحاكم . وقد جاء النص خالياً من الإجراءات أو الخطوات اللازمة لرفع هذه الدعاوى، وكذلك من نوع هذه الدعاوى إدارية أم مدنية أم تجارية.

المرحلة الثانية[٣٥]: وتبدأ منذ أن أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في عام ١٩٩٢ بصفته حاكماً لإمارة دبي تعليمات بشأن قضايا الحكومة وفقاً للآتي: **أولاً:** مع مراعاة ما تنص عليه المراسيم والقوانين والأوامر الصادرة من قبل الحاكم، لا تقام الدعاوى لدى المحاكم ضد الحاكم أو ضد الحكومة إلا وفقاً لما يلي:

أ- على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى المستشار القانوني لحكومة دبي صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه.

---

[٣٤] علي الباز، الحقوق والحريات والواجبات العامة في دساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنة بالدستور المصري، الإسكندرية : المكتبة القانونية، دون تاريخ نشر، ص٧٣.

[٣٥] سعد العنزي الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧، ص٥٨.

ب- خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من استلام هذه التفاصيل يرفع المستشار القانوني مطالعته للحاكم ويبلغ الطرف المعني بقرار سموه.

ت- لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواء صدر بهذا الدين أو الالتزام حكم بات أو لم يصدر.

ثانياً: ليس في هذه التعليمات ما يتطلب الحصول على الموافقة المسبقة للحاكم للبدء في إجراءات التحكيم وفقاً لأية اتفاقية خطية موقعة من الحاكم أو الحكومة.

ثالثاً: تعني الحكومية حيثما وردت في هذه التعليمات حكومية دبي وتشمل أية دائرة من دوائرها، وأية مؤسسة أو هيئة حكومية أخرى.

وتنفيذاً للتعليمات السابقة، فقد جرى قضاء محكمة تمييز دبي على أنه: "في غير حالة البدء في إجراءات التحكيم المتفق عليه بموجب اتفاقية خطية موقعة من صاحب السمو حاكم دبي أو الحكومة أو ما يصدره سموه من مراسم وقوانين وأوامر، يتعين عدم إقامة الدعوى قبل الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو أي هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى إلا بعد أن يودع من يرغب في إقامة صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه لدى المستشار المستشار القانوني لحكومة دبي ويبلغ بقرار سمو الحاكم في هذا الشأن،

وقد جاءت هذه التعليمات مطلقة فهي تسري على كافة الدعاوى بكافة صورها ونوع المطلوب فيها طالما أنها أقيمت ضد إحدى الجهات المنصوص عليها فيها، **وتشكل هذه التعليمات إجراء من إجراءات التقاضي** مما يتعلق بالنظام العام، ويترتب على عدم اتباعها عدم قبول الدعوى.... ولما كان الطاعنان قد أقاما دعواهما طلباً للحكم بإلزام لمطعون ضدهما النيابة العامة والمباحث الجنائية – بعدم تسليمهما لدولة الصين وكان قد أغفلا اتباع التعليمات سابقة الذكر فإن دعواهم بحالتها الراهنة تكون غير مقبولة.

المرحلة الثالثة: وبدأت حينما أصدر صاحب السمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في عام ١٩٩٦ (قانون) دعاوى (الحكومة) رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ والذي نص بعد تعديله بالقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٧ على أن:

" أ – يقيم النائب العام أو من ينتدبه من رؤساء النيابة العامة دعاوى الحكومة ضد أي شخص طبيعي أو معنوي أو أي جهة أخرى لدى المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها في إمارة دبي أو خارجها، وذلك بصفته ممثلاً للحكومة.

ب – مع مراعاة أحكام التعليمات الصادرة بتاريخ ١٩٩٢ بشأن قضايا الحكومة تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام – كمدعى عليه بصفته – ممثلاً لها.

ج. على النائب العام أن يرسل لـــديوان الحـــاكم نســـخة مـــن لائحـــة كـــل دعوى تكون الحكومة طرفاً فيها.

ويجوز للحاكم بأمر يصدره انتـــداب أي موظـــف حقـــوقي فـــي أي دائـــرة من دوائر الحكومة أو مؤسساتها أو هيئاتهـــا العامـــة لإقامـــة الـــدعاوى المتعلقـــة بتلك الدائرة أو المؤسسة أو الهيئة أو تمثيلها في الـــدعاوى التـــي ترفـــع ضـــدها وذلك بدلاً العام، كما أن للنائب العـــام أو أي شـــخص منتـــدب بموجـــب المـــادة (٤) توكيل محامي أو أكثر ليقوم مقامـــه فـــي أيـــة دعـــوى للحكومـــة أو عليهـــا والمرافعة فيها ومتابعتها إلى أن يصدر الحكم البـــات فيهـــا، وهـــو مـــا نصـــت عليه المادة (٥).

<u>المرحلة الرابعة</u> وهذه المرحلـــة تبـــدأ مـــن تـــاريخ ١٠/٥/٢٠٠٥ بصـــدور القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكـــام قـــانون دعـــاوى الحكومـــة رقم (٢) لسنة ١٩٩٦ وبموجب هذا القـــانون فقـــد نصـــت المـــادة (٣) المعدلـــة على أن:

أ- لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد الحاكم إلـــا بعـــد الحصـــول علـــى موافقـــة سموه.

ب- يرفع رئيس المحكمة أو القاضي استدعاء الـــدعوى إلـــى مـــدير الـــديوان لعرضه على سموه، فإذا وافق سموه على إقامـــة الـــدعوى يعـــاد الاســـتدعاء مرفقاً بالموافقة على المحكمة للسير فيها.

ت- تقام الدعاوى ضد الحاكم على مدير الديوان بصفته مدعى عليه، وكذلك الدعاوى التي لسموه يقيمها مدير الديوان وله أن ينيب عنه النائب العام، وأن يوكل من يشاء من المحامين لحكومة دبي.

ث- تقام الدعاوى ضد الحكومة على النائب العام كمدعى عليه بصفته ممثلاً للحكومة ويشترط في ذلك اتباع الإجراءات التالية:

١- على من يرغب في إقامة الدعوى أن يودع لدى مكتب المستشار القانوني صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه.

٢- يحيل المستشار القانوني بكتاب منه الادعاء إلى الجهة المعنية لإبداء مطالعتها، وذلك خلال اسبوع واحد من استلامه الادعاء، وعلى الجهة المعنية الرد خلال خمسة عشر يوماً من استلامه كتاب الإحالة وإذا انقضى شهران على تقديم الادعاء للمستشار القانوني دون الوصول إلى إنهاء النزاع بصورة ودية فللمدعي أن يلجأ إلى المحكمة المختصة.

كما أضيفت المادة التالية تحت رقم المادة (٣) مكرر: " لا يجوز استيفاء أي دين أو التزام على الحاكم أو الحكومة بطريق وضع اليد أو الحجز أو البيع بالمزاد العلني أو الحيازة بأي إجراء قانوني آخر على ممتلكات وموجودات الحاكم أو الحكومة سواء صدر بهذا الدين أو الالتزام **حكم بات أم لم يصدر**".

ويرى أحد الفقهاء أن شريط موافقة الحاكم السيقة على رفع الدعاوى التي ترفع ضد الحكومة، والمأخوذ به في إمارة دبي هو شرط غير

دستوري[٣٦]، وأن هذه التعليمات غير دستورية وتصطدم بنص المادة (٤١) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والتي جرى نصها على أن: " لكل انسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب المقصود به الباب الثالث من الدستور الاتحادي الصادر في عام ١٩٧١ الذي تم النص فيه على الحريات والحقوق والواجبات العامة وبالتالي فإن رفض الإذن برفع الدعوى ضد إحدى دوائر الإمارة يعني حرمان صاحب المظلمة من رفع دعواه إلى قاضيه الطبيعي وفي ذلك مخالفة للنص الدستوري سالف الذكر وإهدار لحق التقاضي، وهو حق طبيعي مقدس أكنته الشرائع السماوية والوضعية على السواء.

كما أن رفض الاذن بالترافع إلى القضاء ضد هيئات أو دوائر السلطة السلطة العامة في الإمارة فيه إنكار لحق التقاضي في مجال من أهم مجالات القضاء، ألا وهو القضاء الإداري الذي يفصل في منازعة لا توزان في القوة بين طرفيها وهما الإدارة بما تحت يديها من إمكانيات وسلطات السلطة العامة والطرف الآخر هو الفرد العادي[٣٧].

---

[٣٦] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة، ٢٠٠٣، ص٦٤.

[٣٧] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، مرجع سابق، ص ٢٣.

ب اختصاص المحاكم في إمارة رأس الخيمة بنظر المنازعات الإدارية:

تم تنظيم اختصاصات المحاكم في الإمارة بموجب قانون تنظيم القضاء لسنة ٢٠٠٢ الصادر من حاكم رأس الخيمة (صاحب السمو الشيخ صفر بن محمد القاسمي والمرسوم الأميري رقم (٧) لسنة) بإصدار الهيكل التنظيمي لدائرة المحاكم في رأس الخيمة.

إلا أن الجدير بالملاحظة أن ذلك القانون جاء خالياً من التعرض للقضايا الإدارية أو المنازعات الإدارية بشكل عام سواء التي تكون الحكومة الاتحادية طرفاً فيها أو التي تكون الحكومة المحلية طرفاً فيها، على الرغم من أن النص على ولاية المحاكم في الفصل الأول من الباب الثالث قد جاء شاملاً لجميع الدعاوى التي يمكن أن تثار أمام القضاء ومن بينها دعاوى القضاء الإداري، حيث نصت المادة (٨) على أنه: " تختص المحاكم بالفصل في جميع المنازعات والدعاوى والجرائم التي تنشأ في الإمارة إلا ما استثنى بنص خاص، ويبين القانون قواعد اختصاص المحاكم"[٣٨].

إلا أنه باستعراض تشكيل المحاكم وتنظيمها ابتداءً من المحاكم الجزئية وانتهاء بمحكمة التمييز، نجد أن قضاة تلك المحاكم ودوائرها

[٣٨] عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٦م، ص٦٦.

القضائية تختص فقط بالنظر في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية والجزائية والتنفيذ، ولم يرد ذكر أي من المنازعات الإدارية[٣٩].

وبناء على ما تقدم فإن طبيعة المنازعات الإدارية يختلف نظرها من ولاية إلى أخرى وذلك تبعاً لتنظيم المحاكم بداخل كل ولاية.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري

تم بحث مشروعية الإجراءات الضبطية والتوقيف الإداري الذي تلجأ إليه الإدارة في الظروف الاستثنائية، وبهدف المحافظة على النظام العام، أما الآن فسنركز بحثنا على رقابة مشروعية القرارات الإدارية، وذلك للمحافظة على النظام العام، فإننا نجد أن محكمة الاتحادية العليا لم تتطلب لمشروعية اتخاذ إجراءات ضبطية صدور أحكام جنائية بإدانة الشخص

---

[٣٩] أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، المرجع السابق، ص ٢٤.

بارتكاب عدد معين من الجرائم السابقة، بل اكتفت بوصف الشخص بانه معتاد بأن يتهم مرات عديدة خلال مدة تتسم بالطول النسبي، وقضت في حكم لها في هذا المجال بقولها أن المستدعي اتهم بارتكاب جرم السرقة وجرى التحقيق معه في الدعوى التحقيقية، كما أودع إلى مدعي عام وقاضي صلح عمان مرات عديدة وبتهم مختلفة وردت تفاصيلها في كشف اسبقياته المبرز أمامنا وعن المدة ما بين عام ٨٧/٩٥، فضلاً عن تقارير صادرة عن شرطة محافظة العاصمة تنبئ عن تواجده في ظروف توجب الشبهة[٤٠].

كما قضت في حكم آخر باعتبارها قضاء إلغاء أنه يتعين على القاضي الإداري مواجهة الشخص بالتهم المنسوبة إليه، والسماح له بإبداء أوجه دفاعه بحرية والاستماع لبيئته وإلا كان القرار غير مشروع[٤١].

وبالنتيجة فإن المحاكم المختصة في الإمارات التي تختص برقابة مشروعية قرارات التوقيف الإداري سواء كانت صادرة في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية[٤٢]، وقد مارست المحاكم رقابتها على مشروعية القرارات الصادرة في الظروف العادية، فلم تتردد في إلغاء أي قرار إذا تبين لها أنه مشوب بعدم المشروعية، كما أن القضاء الإماراتي

---

[٤٠] المحكمة الادارية العليا،٦٦/٩٥، مجلة نقابة المحامين الإماراتيين، ٢٠٠٧ ص ١٧٧٤.

[٤١] المحكمة الادارية العليا ١١/٥/٢٠١٣، مجلة نقابة المحامين الإمارتيين، ص ٣٤٧.

[٤٢] علي جمعة محارب ,التأديب الإداري في الوظيفة العامة ,دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي, بيروت، دار الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص٥١.

مارس رقابته القضائية على مشروعية قرارات التوقيف الإداري الصادرة في الظروف الاستثنائية، وألغى العديد من القرارات المشوبة بعدم الاختصاص أو مخالفة القانون أو بعيب الانحراف في استعمال السلطة[٤٣].

كما قضت في حكم بقولها أن التوقيف الإداري هو للمحافظة على الأمن والسلامة العامة، ويتم بعد التحقيق مع الشخص المطلوب، ويكون وجوده حراً طليقاً يشكل خطراً على الناس ويمتنع من تقديم الكفالة[٤٤]، وعليه وبالرغم من قناعتنا بدور المحكمة الاتحادية العليا على مشروعية قرارات التوقيف الإداري والغاءها العديد من القرارات غير المشروعة، إلا أننا نؤكد على ضرورة أن تتشدد المحكمة الإدارية العليا في مشروعية قرارا ت التوقيف الإداري، باعتبار أن قرارات التوقيف الإداري، باعتبار أن قرار التوقيف هو استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، وعلى المحكمة أن تتشدد في رقابة صلاحية القاضي الإداري.

نشير في النهاية أن القضاء الفرنسي والمصري والإماراتي مارس رقابته على قرارات التوقيف الإداري وألغى العديد من القرارات غير المشروعة، كما أسلفنا، واعتبر أن التوقيف الإداري هو تدبير احترازي وقائي هدفه المحافظة على النظام العام، ولكن نجد ضرورة أن تكون

---

[٤٣] مهند ابراهيم البدور، حق الأمن الشخصي في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص٦٥.

[٤٤] المحكمة الادارية العليا ١١/٥/٢٠١٣، مجلة نقابة المحامين، ص٣٤٥.

الرقابة بشكل أكثر صرامة وتشـــدداً لمـــا لهـــذا الـــإجراء مـــن مســـاس بحريـــة الشخص.

الخاتمة

بعد أن تمّ – بعون الله وتوفيقه – الانتهاءُ من دراسة موضوع "التوقيف الإداري – دراسة مقارنة بين القانونَيْن الإماراتي والمصريِّ"، فلا يسعُ الباحثَ إلا أن يتمم ذلك بما يتراءى له من معطياتٍ كانت مُحصِّلة ما تقدم من البحث، إذ يمكن أن يستخلص بعض النتائج المهمّة التي توصّل إليها الباحث، وذلك على النحو الآتي:

أولًا: النتائج:

١–يعد قرار التوقيف الإداري قراراً إدارياً من حيث طبيعته القانونية، كونه له جميع خصائص القرار الإداري يخضع لرقابة القضاء الإداري.

٢-التوقيف الإداري هو قرار يصدر عن القاضي الإداري ويتم التوقيف دون تحقيق سابق على توقيف المتهم، ويتم توقيفه بناءً على السلطة التقديرية القاضي الإداري؛ كون أن هذا الشخص خطر على الأمن العام والسلامة العامة لمدة غير محددة.

٣-إن إجراء التوقيف الإداري على الرغم من كونه يقيد حرية الشخص لفترة زمنية محددة إلا أنه يختلف عن الإجراءات الأخرى المقيدة لحرية الشخص، سواء أكانت هذه الإجراءات إدارية كالإبعاد والإقامة الجبرية والاستيقاف، أم كانت إجراءات جزائية كالتوقيف القضائي.

٤-لقد استقرّ القضاءُ الإداريُّ في مصر بالسماح للإدارة بسحب قرارات فصل المُوَظّفين التي صدرت بصورة مشروعة وإعادتهم لنفس وظائفهم السابقة لقرارات الفصل لاعتبارات إنسانيّة بحتة، أما في حالة قيام الإدارة بإشغال تلك الوظائف عند تعيينها لمُوَظّفين آخرين محلهم فيتم إعادتهم لوظائف مماثلة لوظائفهم التي فصلوا منها من حيث الدرجة والراتب.

ثانياً: التوصيات:

١- نوصي بحصر صلاحيات التوقيف الإداري بالسلطة القضائية بما يتوافق وقانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية الذي حدُّ من حالات التوقيف القضائي، وبعدم تجديد التوقيف إلا بموافقة المحكمة المختصة، ووضع حد أعلى لها.

٢- نوصي بأهمية إلغاء صلاحيات التوقيف الإداري واقتصاره على حالات القبض بعد الإدانة بناء على حكم المحكمة مع استبداله بالقيود المتعلقة بالتنقل والإقامة، والمراقبة.

٣- نوصي المشرع الإماراتي بضرورة استحداث محاكم إدارية اقليمية بهدف تحقيق مبدأ تعدد درجات التقاضي، وقرب الجهة القضائية المختصة بنظر طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة على تنفيذ قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة من الأفراد.

قائمة المراجع

أولًا: المراجع العامة:

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، "القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٢. أعاد علي الحمود القيسي، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة وفقًا لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة الشارقة، ٢٠١٣م.
٣. بكر القباني، "القانون الإداري"، الناشر دار النهضة العربيّة، القاهرة، بدون سنة نشر.
٤. حمدي أبو النور السيد، أمل لطفي حسن، أحكام القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، بدون سنة نشر.

٥. سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري"، ط١، بدون دار نشر، ٢٠٠٢.
٦. عادل السعيد أبو الخير، "القانون الإداري"، دار النهضة العربيّة، القاهرة ١٩٩٩.
٧. علي الباز، الحقوق والحريات والواجبات العامة في دساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنة بالدستور المصري، الإسكندرية : المكتبة القانونية، دون تاريخ نشر.
٨. علي جمعة محارب ,التأديب الإداري في الوظيفة العامة ,دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري والفرنسي, بيروت، دار الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩.
٩. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤.
١٠. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٦م.
١١. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مطابع دار ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٤م.
١٢. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣م.
١٣. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية: دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة، ٢٠٠٧.
١٤. محمد مصطفى العقاربة، لوائح الضبط الإداري، دراسة مقارنة فرنسا، مصر، الأردن، الجامعة الاردنية، الأردن، ١٩٩٥م.

ثانيًا: المراجع المتخصصة:

١. أحمد علي أحمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨.
٢. حلمي الدقدوقي، الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الاعتقال، بدون دار نشر، ١٩٩٢م.
٣. خالد سمارة الزغبي، "القرار الإداري بين النظريّة والتطبيق"، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر والأردن، ط٢، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.

٤. سعد العنزي الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧.
٥. صبري محمد السنوسي محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٨م.
٦. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة، ٢٠٠٣.
٧. عزة علي المحجوب، الاعتقال الإداري ومدى خضوعه للرقابة القضائية في القانون المصري والمقارن، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م.
٨. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام في الكويت: المسئولية المدنية والجنائية والإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٧.
٩. فكري فتحي، الاعتقال، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

فهرس المحتويات

مقدمة: ١
المطلب الأول: موقف القضاء الفرنسي من مشروعية التوقيف الإداري ٧
المطلب الثاني: موقف القضاء المصري من مشروعية التوقيف الإداري ١١
المطلب الثالث: موقف القضاء الإماراتي من مشروعية التوقيف الإداري..... ١٨
الفرع الأول: المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية ١٩
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على قرارات التوقيف الإداري ٣٣
الخاتمة:..... ٣٦
قائمة المراجع: ٣٨
فهرس المحتويات:..... ٤٠