

الرّقابة القضائية على السلطات العامة في دولة الإمارات
العربية المتّحدة

سليمان احمد سليمان الشراري الظنحاني

2021 م

المقدمة

إنَّ من أهم المبادئ الأساسية في أيِّ دولةٍ حديثةٍ أن يكون لها دستور، يُحدِّد فيه سلطاتها، ويسبغ على هذه السُّلطات صلاحياتها، ويحدِّد الأطر التي تعمل في حياضها، دون تعدٍّ منها على اختصاصات سلطةٍ أخرى أو صلاحياتها. ولأنَّ الدستور هو مصدر القوانين، وهو المسيطر على ما عداه من قواعد قانونية، ولأنَّه كذلك المنهج الذي يحدِّد الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، فإنَّ من الواجب أن تنضوي كافَّة تشريعات الدولة تحت لوائه، مُستظِلَّةً به عاملةً بأحكامه، ونعني بكلمة "تشريعات" دلالةً على اتِّساع المصطلح، بحيث يشمل كلَّ قاعدة قانونية، سواءً كانت قانوناً أو مرسوماً بقانون أو قراراً بقانون أو لائحة، أيًّا كانت التسميات والأنواع، فإنَّ أساسها يجب أن يكون دستورياً. وما تَرَبَّعتُ أحكام الدستور على القواعد القانونية الأخرى، إلَّا تطبيقاً للشرعية الدستورية التي يعتبر الدستور في ظلِّها القانون الأسمى والأعلى، الذي تخضع كافَّة سلطات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية لأحكامه ومنطقه، فهو . لهذا السبب . المُنشئ لها المُحدِّد لأطرها، فولادة الدستور ولادة لسلطات الدولة، وزواله يعدُّ زوالاً لها. ولكن يجب أن نفهم أن هذه القاعدة ليست عامَّة، إذَّ أنَّ ذلك يقتصر على الدولة القانونية التي تتَّخذ من القانون وأحكامه أساساً لنشأتها ووجودها، ومحركاً لحياتها اليومية. وتختلف الدساتير في تحديد الهيئة التي تضطلع بِمهمَّة الرقابة على دستورية القوانين حيث إنَّ منها ما يوكل هذه المهمَّة إلى هيئة سياسية بينما بعضها الآخر أسند هذه المهمَّة إلى هيئة قضائية تقوم بالتحقيق من تطابق القانون مع أحكام

الدستور .

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية (Le principe de légalité) الذي يعني سيادة حكم القانون؛ ويقتضي هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون ، وأن تتم طبقاً للأحكام الواردة فيه. والمقصود هنا بالقانون مدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها؛ مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، فالقانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي)، وأياً كان نوع تصرف الإدارة، وسواء أكان عملها قانونياً (Acte Juridique) أم مادياً (Acte Materiel) .

وقد حرص المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة على تقرير مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون؛ فنص في المادة (44) من الدستور الاتحادي الصادر سنة 1971 م ، على أن "احترام الدستور، والقوانين، والأوامر الصادرة من السلطات العامة تنفيذاً لها، ومراعاة النظام العام، واحترام الآداب العامة؛ واجب على جميع سكان الاتحاد"، كما نصت المادة (94) من الدستور ذاته على أن "العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمانهم".

وقد حرصت كذلك المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات على التأكيد في العديد من أحكامها على أن الدولة وسلطاتها الثلاث وجميع أجهزتها ومؤسساتها، تخضع لحكم القانون، وجاء هذا التأكيد بشكل واضح من الدائرة الدستورية والدائرة

الإدارية بشكل أخص⁽¹⁾ . وإذا ما خالفت الإدارة مبدأ المشروعية ترتب على ذلك بطلان التصرف الذي خالفت به القانون ؛ وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقا لدرجة المخالفة، غير أن القاعدة المسلم بها هي أن البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق؛ فالأصل المقرر هو مشروعية أعمال الإدارة، ولا يتقرر بطلان تلك الأعمال إلا بحكم قضائي. وقد تباينت الطرق التي اتبعت في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وذلك وفقاً لتاريخ كل دولة وتقاليدها وظروفها الاجتماعية الخاصة بها؛ فسلكت الدول في ذلك مسلكين مختلفين:

أولهما إخضاع الإدارة للمحاكم العادية، ومنحها الاختصاص كاملاً فيما يتعلق بأفضية الإدارة، لأن ذلك هو الوضع الطبيعي الذي تستلزمه الاعتبارات العملية والقانونية؛ فالقضاء العادي بتكوينه واختصاصاته يحقق أكبر ضمان للأفراد، إذ لا سلطان للإدارة عليه، ولا تملك أن تصدر إليه توجيهاً ما، وهو لا يخضع إلا لحكم القانون؛ كما أن مبدأ فصل السلطات القائم على تخصص كل سلطة واستثنائها بوظيفة معينة، يوجب أن يكون الفصل في القضايا - أيا كان نوعها - من اختصاص السلطة القضائية؛ وبجانب تلك الاعتبارات النظرية السابقة فإن أنصار هذا المذهب، يرون أن إنشاء محاكم إدارية بجوار المحاكم القضائية سيؤدي

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلق بالدعوى رقم 5 لسنة 5 قضائية عليا - إداري، جلسة 21 -6-1978 م ، وحكمها المتعلق بالدعوى رقم 1 لسنة 34 ، دستوري جلسة 9 - 6 - 2008 م .

إلى تعقيد الأمور، إذ ستحدث إشكالات متعلقة بتوزيع الاختصاص يترتب عليها إضاعة الوقت والمال دون فائدة؛ كما أن إنشاء نوعين من القضاء سيكلف الخزنة العامة مصاريف إضافية لا داعي لها.

أما المسلك الثاني المتَّبَع في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فيتمثل في إنشاء محاكم إدارية أو قضاء إداري متخصص منفصل ومستقل عن القضاء العادي؛ وقد نشأ هذا الاتجاه لأول مرة في فرنسا بناءً على اعتبارات تاريخية خاصة بها، ثم امتد بعد ذلك إلى العديد من الدول الأخرى، ولا سيما في أعقاب الحرب العالمية الثانية. والسند الأساسي لهذا الاتجاه أن مهمة القاضي الإداري تحتاج بجوار الإلمام بالقانون إلى الإحاطة التامة بمستلزمات حسن الإدارة، وبتفاصيل الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها الإدارة لمواجهة ما يصادفها من عقبات؛ وهذا ما يحققه القضاء الإداري على وجه أتم، نظراً لتشكيله، وصلاته الخاصة بالإدارة. وقد اعتنق المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة، المذهب الأول فجعل للقضاء العادي أو المحاكم العادية سلطة الفصل في المنازعات الإدارية؛ إذ لم يرَ المشرع حاجة لإنشاء قضاء إداري مستقل يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، يكون رديفًا للقضاء العادي المختص أصلاً بمنازعات الأفراد فيما بينهم؛ وهكذا نجد دستور دولة الاتحاد قد نص على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي⁽¹⁾، فجمع بذلك ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية بين مسائل إدارية وأخرى مدنية وتجارية وجنائية .

(1) - نصُّ المادة 102 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

نخلص ممّا سبق ذكره إلى أنّ مبدأ المشروعية يقتضي سيادة حكم القانون وخضوع الدولة بجميع فئاتها من سلطات ومحكومين لهذا القانون ، بحيث يكون كلّ تشريع أو قرار يصدر عن السُّلطات المختصّة يأتي وفقاً لما رسمه القانون ، وإذا جاء النشاط أو القرار الإداري مخالفاً لنصوص القانون إستلزم ذلك المخالفة القانونية التي تقضي بإلغاء القرار والتعويض عنه في حال إستدعى الأمر ذلك التعويض عن الأضرار الناجمة عنه .

أيضاً قضت المحكمة الإتحادية العليا في هذا الشأن بقولها : " تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نُلخّصه بأنّه سيادة حكم القانون ، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم ، وأنّ يتمكّن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها " . بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عنّ لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمدٍ أو إهمال ، ووسائل الأفراد في تحقيق مبدأ المشروعية عديدة أهمّها ثلاث : 1- طلب إلغاء قرارات الإدارة المعيبة . 2- الدفع بعدم دستورية القوانين . 3- حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية⁽¹⁾. وهذا يؤكّد تواتر أحكام القضاء على إستقلالية المنازعات الإدارية بأنواعها المختلفة ، سواء تلك المتعلقة بالإلغاء أو بالتعويض .

(1) - حكم المحكمة الإتحادية العليا الصادر بتاريخ 21 يونيو 1978 م في القضية رقم 5 لسنة 5 قضائية . وأيضاً حكمها بتاريخ 29 مايو 1984م في الطعن رقم 87 للسنة الخامسة القضائية .

ان المقصود بالمشروعية هو مطابقة القانون، وهي تقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الادارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض على الادارة قيوداً لصالح الافراد ، و رقابة القضاء الاداري رقابة مشروعية تمتد إلى التصرفات المقيدة للادارة لان الاختصاصات المقيدة يجب أن تكون وفقاً للنطاق القانوني الذي رسمه لها المشرع سواء كان ذلك بموجب تشريعات مدونة أو غير مدونة .

وإذا ما تطرّقنا إلى القضاء في دولة الإمارات العربية المتّحدة وهو مناط الحديث في هذا الفصل، سنجد أنّ القضاء الإداري في دولة الإمارات حديثُ النشأة، ظهر بعد إعلان قيام اتحاد دولة الإمارات العربية المتّحدة في الثاني من ديسمبر لعام 1971م، فدولة الإمارات تأخذ بنظام القضاء الموحد تماماً مثل انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ، ويرجع تفضيل دولة الإمارات لنظام القضاء الموحد على نظام القضاء الإزدواجي لإعتبارات عدّة أهمّها ظروف الدولة آنذاك وصغر حجمها وبالتالي قلّة المنازعات الإدارية فيها ، كما كان لسهولة الإتصال بين الحكام والمحكومين والذي لا يزال موجوداً والله الحمد إلى وقتنا هذا عاملاً كبيراً في تيسير وحل الخلافات بالتراضي ودون الرجوع إلى القضاء في كثيرٍ من الأحيان .

وإذا كانت قواعد القانون الإداري ترتبط بالقضاء الإداري في حدودٍ كبيرة ، إلا أنّ عدم وجود قضاء إداري مستقل لم يحرم دولة الإمارات من إيجاد القانون الإداري بصورةٍ أو بأخرى ، عن طريق النظام القبلي والذي كان سائداً في الفترة التي

سبقت قيام الإتحاد ، حيث يُعهد إلى شيخ القبيلة أو حاكم الإمارة - بحسب المسمى وقتها - جميع السلطات من تشريعية أو تنفيذية أو قضائية ، وهو بمثابة الأب أو الوالد الذي يحتمي به أفراد القبيلة ويلجؤون إليه في حال الإعتداء على مصالحهم أو يشكون إليه هموم وثقل الحياة اليومية .

ومع بداية الخمسينات ، وعلى إثر إكتشاف النفط ، بدأت بريطانيا بتأسيس أول مجلس للدولة عام 1952 م ليضم كافة حكام المشيخات المختلفة للإمارات تحت رئاسة المعتمد البريطاني في بادئ الأمر ثم إنتقلت الولاية إلى حاكم رأس الخيمة ثم الشارقة على التوالي . كما تقدّمت إمارة دبي نسبياً على غيرها من الإمارات الأخرى في مجال التنظيم الإداري المتمثل في الأخذ بنظام ((الدوائر الإدارية المتخصصة)) ، حيث يتم توجيهها ومباشرتها بصورة عُرفية تحت رقابة حاكم الإمارة . وإكتمل التنظيم الإداري لتلك الدوائر في عام 1957م ليغدو الركيزة الأساسية للنظام الإداري القائم حالياً في الدولة ¹ .

أمّا في إمارة أبوظبي ، فقد أنشأت الدوائر المحلية سنة 1966م ² ، التابعة

¹ - الهاشمي أحمد سعيد محمد ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، المجلس الوطني للإعلام ، الطبعة الأولى ، 2011 م ، ص 32 .

² - تولّى المغفور له الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مقاليد الحكم في إمارة أبوظبي في السادس من أغسطس 1966م . ومنذ ذلك الحين ، بدأ مشواراً من الإنجازات لتنمية إمارة أبوظبي في مختلف المجالات ، ولم تقتصر هذه التنمية على إمارة أبوظبي وحدها، حيث كان يتطلّع رَحْمَهُ اللهُ مِنْذُ تولى الحكم في إمارة أبوظبي إلى جمع شمل الإمارات الأخرى ، حيث بادر بعد أقلّ من عامين من توليه حكم إمارة أبوظبي، بالدعوة إلى إتحاد الإمارات ، وقال في

لإشراف وتوجيه حاكم الإمارة ، وصدرت على أعقابها المراسيم المنظمة لأعمالها ،
ومن أهمها المرسوم بقانون رقم 3 لسنة 1966 م والصادر بتاريخ 18 سبتمبر
1966 م بتنظيم حكومة أبوظبي وقانون إنشاء مجلس شؤون الموظفين لعام 1967
م ، وقانون تأديب الموظفين لعام 1969 م وقانون خدمة الموظفين رقم 5 لسنة
1971 م .

ذلك : " إنَّ الإتحاد هو طريق القوَّة وطريق العزَّة والمنعة والخير المشترك ، وإنَّ الفرقة لا ينجُم
عنها إلا الضعف، وإنَّ الكيانات الهزيلة لا مكان لها في عالم اليوم" . وتأكدت هذه المقولة
في الإجماع الذي تمَّ بين المغفور لهما الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان حاكم أبوظبي
والشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم دبي في منطقة السمحة بتاريخ 18 فبراير 1968 م
، في أعقاب إعلان الحكومة البريطانية في ذلك العام عن إجلاء جيوشها من الإمارات
المتصالحة في الخليج قبل عام 1971 م ، حيث تركَّز اللقاء على إقامة إتحاد بين الإمارات
يقوم بالإشراف على الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الداخلي والخدمات الصحية والتعليمية ،
وإنقفا على دعوة حكام الإمارات الأخرى للإجماع في دبي لمناقشة قيام إتحاد الإمارات
العربية المتَّحدة. وفي عام 1971 م إجتمع حكام الإمارات لتدارس المستقبل ومواجهة
تحدياته، واتفقوا على إنشاء دولة إتحادية . في ذلك الوقت، كان عدد سكان الإمارات ما
يقارب الـ 180 ألف نسمة، كما كانت هناك بعض الاختلافات بين الإمارات السبع، من
حيث المساحة، وعدد السكان، والموارد الاقتصادية ، وبجهد حثيث قادَه المغفور له الشيخ
زايد بن سلطان آل نهيان، طيَّب الله ثراه، إتفق حكام الإمارات على قيام إتحاد بين إماراتهم،
وتم تشكيل مجلس أعلى، ليكون السلطة العليا في الدولة الجديدة. يتألَّف هذا المجلس من
أصحاب السمو أعضاء المجلس الأعلى للإتحاد حكام الإمارات ، الذين إنتخبوا المغفور له
الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان، طيَّب الله ثراه، حاكم أبوظبي، رئيساً للدولة في عام 1971 م
، وأعيد إنتخابه في الفترات التالية حتى وفاته، أما منصب نائب رئيس الدولة فقد وقع
إختيار المجلس الأعلى عند قيام الإتحاد على المغفور له الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم،
حاكم دبي ليشغله. الكتاب السنوي لدولة الامارات ، إصدارات المجلس الوطني للإعلام ،
2016 م .

ولما عُقد الإجتماع الثنائي بين حاكمي إمارة أبوظبي ودبي في الثامن عشر من شهر فبراير لعام 1968م ، وانضم إليه بعد أسبوع من إنعقاده باقي حكام المنطقة (وهو ما يسمى بالإجتماع التساعي) تمهيداً لإعلان قيام الدولة الإتحادية ، تمّ الإتفاق على تكوين مجلس أعلى مؤقّت للرئاسة تتعاقب أدواره بين الإمارات وهنا بدأت ملامح الدولة بالظهور ، فقد بات للدولة شكل تنظيمي يتمثّل في الرئيس الأعلى للإتحاد كما ظهرت الأشخاص الإدارية العامّة المتمتّعة بالشخصية الاعتبارية لممارسة النشاط النفعي العام ، وتمّ إعتماد نظام قضائي وإجراء إداري للفصل في المنازعات والدعاوى الإدارية سواء كانت داخلية بين الأشخاص الاعتبارية نفسها أو بين الأشخاص الاعتبارية وبين الأفراد أو المتعاملين معها من سائر المجتمع .

خلاصةً لما تقدّم ذكره ، فإنني على نهج من سبقوني في الحديث عن نشأة وتطور القانون الإداري في دولة الإمارات سأقوم بتقسيم هذه النشأة إلى فرعين هما

الفرع الأول

مرحلة النظام الإداري في دولة الإمارات قبل إعلان الإتحاد في

الثاني من ديسمبر لعام 1971 م

لعب النفوذ الأجنبي ممثلاً في الحكم البريطاني دوراً كبيراً في عرقلة سير التطور الإداري في دولة الإمارات ، حيث دفعت النشاطات الفرنسية في مسقط وعلى الساحل المتصالح الحكومة البريطانية إلى الدخول مع مشيخات الخليج في إتفاقيات مانعة في عام 1892 م تقضي بعدم الدخول في إتفاقيات أو إجراء إتصالات مع أي قوّة أو دولة عدا الحكومة البريطانية مقابل تعهّد الأخيرة بتحمّل مسؤوليات الدفاع عن الإمارات من أيّ عدوانٍ خارجي وقد ظلّت هذه الإتفاقيات المانعة سارية المفعول حتى وقت إنسحاب البريطانيين من منطقة الخليج عام 1971 م¹.

وكان إلى جانب القضاء الأجنبي في منطقة الخليج قضاء محلي خاص بكلّ إمارة على حده ، وتشير بعض المؤرخات التاريخية بأنّه تمّ إنشاء أول محكمة نظامية في إمارة رأس الخيمة في عهد الشيخ سلطان بن سالم القاسمي ، في ثلاثينيات القرن الماضي برئاسة حميد بن محمد القاسمي وعيّن فضيلة الشيخ مشعان

¹ - التطور التاريخي للنظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتّحدة ، مجلة الميزان ، العدد 66 ، فبراير 2005 م ، وزارة العدل ، ص 16 . مرجع مشار إليه لدى الباحثة : آل علي مريم يعقوب إبراهيم، ولاية المحكمة الإتحادية العليا في دولة الإمارات العربية في الرقابة على الدستورية ، إصدارات أكاديمية شرطة دبي ، 2016 م ، ص 9 .

بن ناصر قاضياً فيها بعد أن أشرف على عملية تأسيسها وتنظيمها¹. وأصبح للمحكمة مبنى معتمد لنظر الدعاوى ومقرراً للقاضي للفصل بين المتخاصمين . كما أقرَّ الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان - رحمه الله - القانون رقم 2 لسنة 1968 م بشأن إنشاء وتنظيم محاكم أبوظبي ، وفي الثامن من سبتمبر سنة 1970 م ، أصدر صاحب السمو الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم - رحمه الله - حاكم إمارة دبي قانون إنشاء محاكم دبي وتقسيمها إلى محاكم شرعية ومدنية .

ومن صور الرقابة القضائية التي كانت سائدة في هذه الفترة ، الرقابة عن طريق التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الحاكم للشكوى من ضرر لحق به جراء إجراء إداري صادر من أحد الأمراء المعيّنين في المناطق التابعة للإمارة ، وسواء كان التظلم شفهياً أو كتابياً وإن كان هذا الإجراء غير مكتملاً في تلك الفترة الزمنية . كما أنّ الحاكم قد يقوم بنفسه بدور المحكمة الإدارية المراقبة لنشاط السلطة الإدارية كما في يومنا هذا في حال إصداره قرار معين يستشعر من خلاله أنه غير مناسب ، ليقوم بإلغائه بإعتباره أنه يملك السلطة التنفيذية .

هذا ويُلاحظ على القضاء في هذه المرحلة الزمنية التي سبقت قيام الإتحاد

بعض الملاحظات من أهمّها :

¹ - عارف الشيخ ، تاريخ القضاء في الإمارات ، دبي ، محاكم دبي ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، الناشر عارف الشيخ ، 2013 م ، ص 398. مرجع مشار إليه لدى الباحثة : آل علي مريم يعقوب إبراهيم، ولاية المحكمة الإتحادية العليا في دولة الإمارات العربية في الرقابة على الدستورية ، مرجع سابق الإشارة إليه ، ص 13 .

1- بالرغم من أن حاكم الإمارة هو المانح للسلطات ، فيعيّن القاضي ويقيله ، إلا أنّ ذلك الحق لم يعطه سلطة التدخّل في شؤون القاضي بتوجيهه بالطريقة التي يجب أن يعمل بها أو لصالح من يجب أن ينحاز أو وجوب الحكم بعقوبةٍ معيّنة ، أو أن يأمره بالإمتناع عن نظر دعوى مرفوعةٍ أمامه . أي أنّ يدَ الحاكم ترفع عن النزاع لحين صدور حكم من القاضي في موضوع النزاع .

2- أنّ جميع المتنازعين أمام القضاء سواء ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو العرق الطائفي أو النسب . وهو الأمر الذي كان وما زال والله الحمد في قضاء الدولة إلى يومنا هذا .

3- أنّه إذا عُرض نزاع بين طرفين على قاضي وأصدر القاضي حكمه في النزاع ، فيحقّ لأي طرفٍ من أطراف النزاع اللجوء إلى الإستئناف بطلب قاضيٍ آخر سواء في نفس البلدة التي عُرض فيها النزاع أو في بلدة الأمير أو قد يعرض النزاع على الحاكم نفسه وخاصّةً في القضايا المهمّة .

الفرع الثاني

مرحلة النظام الإداري في دولة الإمارات بعد إعلان الإتحاد في

الثاني من ديسمبر لعام 1971 م وحتى وقتنا الحاضر

نظراً للخلافات السياسية التي رافقت مفاوضات إتحاد الإمارات التساعي ، فقد إستقلّت مملكة البحرين في الرابع عشر من أغسطس عام 1971¹ ، وتلتها دولة قطر في الأول من سبتمبر من العام نفسه . فاجتمع حكام الإمارات الأخرى في 18 يونيو عام 1971 م ، وأعلنوا قيام دولة الإمارات العربية المتحدة والموافقة على الدستور المؤقت² للإتحاد وُحِدَ تاريخ 2 ديسمبر من العام 1971 م للعمل بأحكام

¹ - يقول الدكتور العقاد في تناوله لتلك الأوضاع في مقال نُشر في مجلة السياسة الدولية في عددها 26 الصادر في أكتوبر 1971 م : (كان واضحاً منذ البداية في عام 1970 م رغبة كلاً من البحرين وقطر لنيل الإستقلال الذاتي ، كدولة قائمة بذاتها ، وخاصّة عندما أظهرت إمارة البحرين إتجاهها الجديد ، حينما أنشأت مجلس الدولة في أوائل عام 1970 م والذي يعدُّ بمثابة نواة لمجلس الوزراء ، كما خصّصت دائرتين للدفاع والخارجية ، ولم تلبث لجنة تقصي الحقائق التابعة للأمم المتحدة أن نشرت تقريرها الذي يؤكّد إجماع سكّان البحرين على عدم الإنضمام إلى إيران ، والميل إلى إعلان الإستقلال أو الإلتحاق بإتحاد يضم إمارات الخليج العربي ، وقد إعترفت إيران بنتائج هذا التقرير ، وبذا أصبح الباب مفتوحاً أمام البحرين للإختيار بين الإستقلال أو الإنضمام للإتحاد ، وقد إختار الإستقلال الذي أعلن في 14 أغسطس) . صلاح العقاد ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 26 أكتوبر 1971 م . مرجع مشار إليه لدى : العيدروس محمد حسن ، التطوّرات السياسية في الإمارات العربية ، دار الكتاب الحديث ، بدون سنة اصدار ، ص 454 .

² - تمّ تعديل مسمى الدستور المؤقت إلى دستور دائم بموجب القانون رقم 1 لعام 1996 م ، الذي نصّ في المادة الثالثة منه على إلغاء كلمة " مؤقت " حيثما وردت في نصوص الدستور .

هذا الدستور . وبالتالي تكوّنت دولة الإمارات العربية من ستّ إماراتٍ إنضمت إليها تالياً إمارة رأس الخيمة في 23 ديسمبر من العام نفسه .

وهنا صدر الدستور الإتحادي المؤقت لدولة الإمارات العربية المتّحدة متضميناً العديد من موضوعات القانون الإداري أهمّها التنظيم الإداري والخدمة المدنية والأموال العامّة والضبط الإداري ونزع الملكية للمنفعة العامّة . وصدرت تباعاً لها العديد من القوانين المنظمة للهيئات والمؤسسات العامّة في الدولة¹ سواءً تلك المؤسسات ذات الطابع الإداري مثل الهيئة الإتحادية للموارد البشرية وجامعة الإمارات والهيئة العامة للطيران المدني وغيرها ... أو الهيئات ذات الطابع الإقتصادي مثل ديوان المحاسبة والمصرف المركزي وغيره . كما تضمّن الدستور الإتحادي نصوصاً خاصّةً في مجال تنظيم القضاء (المواد 94- 109) سواءً المحكمة الإتحادية العليا أو المحاكم الإتحادية الابتدائية والإستئنافية ، وصدر إستناداً للدستور القانون الإتحادي رقم 6 لسنة 1978 م في شأن إنشاء محاكم إتحادية ونقل إختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها ، بالإضافة إلى إنشاء المحاكم المحلية في الإمارات المختلفة (أبوظبي - دبي -

¹ - من بين الهيئات والمنشآت التي صدرت القوانين المنظمة لها ، مؤسسة الإمارات العامّة للبتروال والصادرة بالقانون الإتحادي رقم 16 لسنة 1980 م ، والمعدّل بالقانونين رقمي 11 لسنة 1982 م و 14 لسنة 1984 م ، والجمعيات ذات النفع العام المنشأة بالقانون رقم 6 لسنة 1974 م ، وهيئة التخطيط العمراني المنشأة بالقانون رقم 13 لسنة 1980 م ، والمؤسسة العامّة للإمارات للنقل والخدمات المنشأة بالقانون رقم 17 لسنة 1981 م . وغيرها العديد من الهيئات والمنشآت الإتحادية .

الشارقة - رأس الخيمة - عجمان - أم القيوين - الفجيرة) . وأوكل الدستور في دولة الإمارات للمحكمة الاتحادية العليا في المادة 99 الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الاتحادية أو الاتحادية والمحلية حيث نصت المادة على : ((تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية : 7 - تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات . 8 - تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى وتنظم القواعد الخاصة بذلك بقانون إتحادي)) .

وهكذا نجد أنّ الهياكل التنظيمية الإدارية للدولة اليافة قد إتخذت سبيلها نحو التعدّد والزيادة المضطّردة في كافة المجالات سواء على المستوى الإتحادي أو المحلي الخاص بكل إمارة . وأعطى الدستور لمجلس الوزراء بوصفه السلطة التنفيذية في الفقرة الخامسة من المادة 60 من الدستور بعضاً من الإختصاصات ذات الطابع الوظيفي الإداري حيث نصت المادة : (ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الإختصاصات التالية : 5- وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الإتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وكذلك لوائح الضبط ، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامّة ، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الإتحادية . ويجوز بنص خاص في القانون ، أو لمجلس الوزراء ، تكليف الوزير الإتحادي المختص أو أيّة جهة إدارية أخرى ، في إصدار بعض هذه اللوائح) .

كما حَرَصَ المُشرِّعُ الإِتِّحاديُّ على وجودِ الجهةِ القضائيَّةِ المُختصَّةِ بحسمِ المنازعاتِ ذاتِ الطابعِ الإداريِّ - برغمِ إعتناقِ الدولةِ لمبدأِ وحدةِ القضاءِ - فجاءتِ المادةُ 102 في الفقرةِ الأولى لتُؤكِّدَ رِقابَةَ القضاءِ لأعمالِ السلطةِ الإداريَّةِ ونصَّتْ على أنَّه : ((يكونُ للإِتِّحادِ محكمةٌ إِتِّحاديَّةٌ إِبْتدائيَّةٌ أو أكثرُ تتعقَدُ في عاصمةِ الإِتِّحادِ الدائمةِ ، أو في بعضِ عواصمِ الإماراتِ لممارسةِ الولايةِ القضائيَّةِ في دائرةٍ إختصاصها في القضاياِ التالِيَةِ :

1- المنازعاتِ المدنيَّةِ والتجاريَّةِ والإداريَّةِ بينِ الإِتِّحادِ والأفرادِ ، سواءً كانِ الإِتِّحادُ مُدْعياً أو مُدْعَى عليه فيها)

ويلاحظُ على المُشرِّعِ الدستوريِّ الإِتِّحاديِّ أنَّ خطواته كانت متأنِّيَّةً في الإنتقالِ بالقضاءِ المحليِّ الخاصِ بالإمارةِ إلى القضاءِ الإِتِّحاديِّ ، فبعد أن جعلَ للهيئاتِ القضائيَّةِ المحليَّةِ في كلِّ إمارةٍ إختصاصاً عاماً في كلِّ المسائلِ والتي لم يُعهدْ بها إلى القضاءِ الدستوريِّ بمقتضى أحكامِ الدستورِ (المادةُ 104) جاء في المادةُ (105) وأجازَ بمقتضى قانونِ إِتِّحاديٍّ يصدُرُ بناءً على طلبِ الإمارةِ المعَيَّنةِ ، نقلَ كلِّ أو بعضِ الإختصاصاتِ التي تتولاها هيئاتها القضائيَّةِ المحليَّةِ بموجبِ المادةِ سابقَةِ الذكرِ إلى المحاكمِ الإِتِّحاديَّةِ الإِبْتدائيَّةِ .

وهنا نرى أنَّه وإن كان لا يوجد في دولة الإمارات قضاء إداري مستقل أو متخصِّص في نظر المنازعات الإدارية على نسق مجلس الدولة الفرنسي ، ولكن يوجد قضاء مُوحَّد متعَدِّد الدرجات يختصُّ بنظر كل المنازعات التي تنور على

إقليم الدولة وأياً كان أطرافها ، وسواء كانت الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامّة أو كانت منازعةً عاديةً تخضع لأحكام القانون الخاص . والسبب في إعتقادي ميول المشرّع الإتحادي للأخذ بنظام القضاء الموحد ربما يرجع لإعتبارين إثنين هما :

1- نظام الحكم القبلي (الأبوي) الذي كان سائداً وما زالت آثاره باقيةً حتى يومنا هذا .

2- آثار النفوذ البريطاني ورغبته لجعل جميع الدول التي إستعمرها ذات قضاء موحد وإن كان المشرّع قد تأثر بتطبيق الشريعة الإسلامية وأوجد المحاكم الشرعية إلى جانب المحاكم المدنية الإتحادية في مختلف الإمارات ، أكثر من تأثره بالنظام أو القانون الإنجليزي أو غيره .

وحرصاً من المشرّع الاتحادي في دولة الإمارات العربية على تقرير مبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون، فقد نصّ في المادة 44 من الدستور الاتحادي على ضرورة احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السُلطات تنفيذاً لها⁽¹⁾، وأنه واجب على سگان الاتحاد. كما أكّدت هذا المبدأ المحكمة الاتحادية العليا في العديد من أحكامها، من أنّ الدولة وسلطاتها الثلاث وجميع أجهزتها ومؤسساتها

(1) - نصّت المادة 44 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات لسنة 1971م على ما يلي: "احترام الدستور والقوانين والأوامر الصادرة من السُلطات العامّة تنفيذاً لها ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامّة، واجب على جميع سگان الاتحاد".

تخضع لحكم القانون وجاء هذا التأكيد بشكلٍ واضحٍ من الدائرة الدستورية والدائرة الإدارية بشكلٍ أخصّ⁽¹⁾.

وهنا يثور التساؤل حول التزام القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات بتطبيق موجبات مبدأ المشروعية في أحكامه الصادرة في المنازعات الإدارية على اختلاف أنواعها وسواءً كانت متعلّقة بالقرارات الإدارية أو المتّصلة بمسؤولية الإدارة، أو تلك المتعلّقة بطعون الموظّفين المرفوعة أمامه بشأن أوضاعهم الوظيفية المختلفة إدارية كانت أو مالية؟ .

الإجابة على هذه التساؤلات وردت في نصوص دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة والقوانين الخاصّة بالقضاء الاتحادي فيها على تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويبيّض من استقراء تلك النصوص أنّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية تتجلّى مظاهرها فيما يلي:

1- الاعتراف الدستوري والتشريعي بوجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. (المادة 102 من الدستور والمادة 72 من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973م، والمادة رقم 3 من القانون الاتحادي رقم 6 لسنة 1978م في شأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالدعوى رقم (5) لسنة 5 قضائية عليا - إداري، جلسة 1978/06/21م. وحكمها المتعلّق بالدعوى رقم (1) لسنة 34 - دستوري، جلسة 2008 /06/09م.

بعض الإمارات إليها وأيضاً المواد من 9 إلى 12 من قانون السُلطة القضائية الاتحادي رقم 3 لسنة 1983م).

2- تأكيد القضاء على ضرورة خضوع الدولة للقانون وإقراره بوجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة⁽¹⁾. وهو ما نصَّ عليه الدستور الاتحادي الصادر سنة 1971م، في المادة 102 منه والتي قضت بأن: "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة -أبوظبي- أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: 1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها...". وهذا الاختصاص حدَّده المشرِّع بدايةً للمحكمة الاتحادية الابتدائية في أبو ظبي، فنصَّ على أن: "تختصُّ المحكمة الاتحادية الابتدائية في أبو ظبي بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد

(1) - تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة حكم القانون، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يتمكن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أداؤها لوظيفتها". بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عنَّ لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمدٍ أو إهمال، ووسائل الأفراد في تحقيق مبدأ المشروعية عديدة أهمها ثلاث: 1- طلب إلغاء قرارات الإدارة المعيبة. 2- الدفع بعدم دستورية القوانين. 3- حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية. حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بتاريخ 21 يونيو 1978م في القضية رقم 5 لسنة 5 قضائية. وأيضاً حكمها بتاريخ 29 مايو 1984م في الطعن رقم 87 لسنة الخامسة القضائية.

سواء كان الاتحاد مدّعياً أو مدّعى عليه فيها"⁽¹⁾، ثم عاد لاحقاً فوسّع دائرة الاختصاص المتعلقة به فجعلها تشمل كل المحاكم الاتحادية على مستوى الدولة⁽²⁾.

(1) - نصّ المادة 3 من القانون الاتحادي رقم 6 لسنة 1978م، الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية.

(2) - نصّ المادة 25 من القانون الاتحادي رقم 10 لسنة 2014م، المتعلّق بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات المدنية في دولة الإمارات. وهذا الأمر أكّدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات في أحد أحكامها قائلةً: لمّا كان النصّ في المادة 102/1 من دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة على أن: "يكون للاتّحاد محكمة اتّحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: 1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدّعياً أو مدّعى عليه فيهما" يدلّ على أنّه متى كان الاتحاد خصماً في دعوى مدنية أو تجارية أو إدارية كان الاختصاص لمحكمة اتّحادية، إذ أنّ معيار ومناطق الاختصاص الولائي لمحكمة ابتدائية اتّحادية في المنازعة هو للصفة الأساسية للخصم أيّ للجهة الاتحادية أو أيّ سلطة من سلطات الاتحاد، وأنّه لا يجوز سلب هذا الاختصاص من المحكمة الاتحادية إلا بنصّ دستوري موازي له. ولمّا كان ذلك ... وكانت المطعون ضدها الهيئة العامّة للشؤون الإسلامية والأوقاف هيئة اتّحادية... ومن ثمّ فإنّ الاختصاص في النزاع بينها وبين الطاعن يرجع الفصل فيه إلى المحاكم الاتحادية". حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعن رقم 178، جلسة 15 / 6 / 2011م. كما نجد محكمة تمييز دبي قد قضت بأنّ: "مفاد النصّ في المادتين 102، 104 من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتّحدة يدلّ على أنّ المحاكم الاتحادية تختصّ وحدها بالنظر في جميع المنازعات بين الاتحاد والأفراد وأنّ القضاء المحلي كالقضاء في إمارة دبي يختصّ بجميع المنازعات في الإمارة عدا المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الاتحاد والأفراد، والمقصود بالاتحاد في هذا الشأن هو المعنى الواسع للدولة من سلطاتها الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية وتشمل أيضاً الجهاز الإداري للدولة من الوزارات والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامّة التي لها موازنة خاصّة مستقلة والتي تديرها وتشرف

3- تحديد المحاكم المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ونوعية المنازعات

الإدارية التي تنظرها هذه المحاكم.

وإذا كان الأصل أن تُباشر السُلطات الإدارية أعمالها ضمن نطاق الأحكام

عليها الدولة مباشرةً أو بواسطة أشخاص القانون العام والتي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة المستقلة وتتبع في إدارتها أساليب القانون العام سواء كانت مؤسسات عامة إدارية بحتة تدير مرافق عامة لا تهدف إلى تحقيق الربح ولا تسلك أسلوب القانون الخاص أو المؤسسات العامة التي لها طابع اقتصادي وتجاري أو صناعي ولها الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة التي تلحق بموازنة الجهة الإدارية التابعة لها. لمّا كان ذلك وكان مفاد نصوص المواد 2/ 12 /18/ 39 من القانون الاتحادي رقم 8 / 2001م، بإنشاء مؤسسة الإمارات للبريد (بريد الإمارات) على أن تنشأ مؤسسة عامة تسمى مؤسسة الإمارات للبريد وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتكون ميزانيتها مستقلة وتتبع الوزير ويديرها مجلس إدارة برئاسة وزير وتؤدي خدمة عامة وأن رأس مالها مُعطى بالكامل من قبل الحكومة وتعتبر أموالها أموالاً عامة، بما مؤداه أن المشرع ناظ بالدولة أمر إدارتها والإشراف عليها لذا تعتبر جهاز من أجهزة الدولة ووسيلة من وسائلها في النهوض بمسؤولياتها وتحقيق أهدافها وأداء خدمة عامة، ومن ثم فإنّ الاختصاص بنظر الدعوى المائلة ومؤسسة بريد الإمارات طرف فيها كمدعى عليها ينعقد للمحاكم الاتحادية". حكم محكمة تمييز دبي، المتعلّق بالطعن رقم 313 لسنة 2008م، قضائية، جلسة 16 /3/ 2009م. كما يجب التنويه إلى أنّ المجلس الوطني الاتحادي والمجلس الأعلى للاتحاد قد أقرّا في عام 1996م، تعديل الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة الذي تمت صياغته مع تأسيس الاتحاد في العام 1971م، وجعله دستوراً دائماً. وينصّ دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على المساواة والعدالة الاجتماعية، وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين، ويؤكد أنّ جميع الأفراد لدى القانون سواء، ولا تمييز بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي. ويكفل الدستور الحرية الشخصية للجميع، وأنّه لا يجوز القبض على أحد وتفتيشه أو حجزه أو حبسه إلاّ وفق أحكام القانون. ولا يعرض أيّ إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة. كما يشدّد دستور الدولة على استقلالية القضاء، وأنّ القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمايرهم.

التي تَصْمُنُهَا القوانين المختلفة، فَإِنَّهُ حُرِّيٌّ بِجِهَةِ الْإِدَارَةِ أَنْ تَحْتَرِمَ مَبْدَأَ الْمَشْرُوعِيَّةِ، وَتَخْضَعُ فِي كُلِّ أَعْمَالِهَا لِحُكْمِ الْقَانُونِ وَتَنْزِلَ عَلَى مَقْتَضَاهُ. غَيْرَ أَنَّ الْإِدَارَةَ تَقُومُ بِنَشَاطَتِهَا عَنْ طَرِيقِ مَوْظَفِيَّهَا الَّذِينَ هُمْ أَدْمِيُونَ غَيْرَ مَعْصُومِينَ مِنَ الْخَطَأِ فِي تَفْسِيرِ الْقَوَانِينِ وَتَطْبِيقِهَا، وَهُوَ مَا يُؤَدِّي فِي كَثِيرٍ مِنَ الْأَحْيَانِ إِلَى أَنْ يَتَجَاوَزُوا - عِنْدَ مِمَارَسَةِ أَعْمَالِهِمْ - نِطَاقَ الْمَشْرُوعِيَّةِ الَّذِي هُوَ الْمَبْدَأُ الْجَوْهَرِيُّ الَّذِي تَتَّخِذُهُ الدُّوَلُ أَسَاسًا لِتَصَرُّفَاتِهَا، مُهْدِرِينَ بِتِلْكَ التَّجَاوِزَاتِ حُقُوقَ الْأَفْرَادِ وَحُرِّيَّاتِهِمْ، خِلَافًا لِمَا تَقْضِي بِهِ الْقَوَاعِدُ الْقَانُونِيَّةُ. لِذَا كَانَ لَا بَدَّ أَنْ يَتَرْتَبَ الْجَزَاءُ عَلَى مَخَالَفَةِ سُلْطَاتِ الْإِدَارَةِ لِلْقَانُونِ، وَهُوَ مَا جَرَى بِهِ فَهْمُ الْقَانُونِ الْإِدَارِيِّ وَقَضَاؤُهُ عَلَى أَنَّ هَذَا الْجَزَاءُ قَدْ يَتَّخِذُ صُورَةَ إِبْطَالِ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْمَخَالَفِ لِلْقَانُونِ وَتَعْوِيضِ الْأَفْرَادِ عَمَّا أَصَابَهُمْ مِنْ أَضْرَارٍ بِسَبَبِهِ، وَقَدْ يَقْتَصِرُ الْجَزَاءُ عَلَى تَعْوِيضِ الْأَفْرَادِ فَقَطْ عَنِ الْأَضْرَارِ الَّتِي لَحِقَتْ بِهِمْ جَزَاءً تَنْفِيذَ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْغَيْرِ مَشْرُوعٍ.

مِنْ خِلَالِ مَا تَقَدَّمَ سَرَدَهُ، فَإِنَّهُ يُمْكِنُ حَصْرَ أَعْمَالِ الْإِدَارَةِ الَّتِي تَكُونُ مَحَلًّا لِلْمِنَازَعَاتِ الْإِدَارِيَّةِ، مِنْ خِلَالِ بَيَانِ تَصَرُّفَاتِ الْإِدَارَةِ الَّتِي قَدْ تَكُونُ مِنْ جَانِبٍ وَاحِدٍ كَمَا هُوَ الْحَالُ فِي الْقَرَارَاتِ الْإِدَارِيَّةِ، أَوْ مِنْ جَانِبَيْنِ اثْنَيْنِ كَمَا هُوَ الْحَالُ فِي الْعُقُودِ الْإِدَارِيَّةِ، كَمَا قَدْ تَتِمَّنُّ التَّصَرُّفَاتُ غَيْرَ الْمَشْرُوعَةِ لِلْإِدَارَةِ فِي قِيَامِهَا بِأَعْمَالٍ مَادِيَّةٍ قَدْ تَنْسَبُّ بِأَضْرَارٍ تَجَاهِ الْمُخَاطَبِينَ بِهَا مِنَ الْأَفْرَادِ.

مِنْ هُنَا سَنَقُومُ بِالْتَّرْكِيزِ عَلَى الْقَرَارِ الْإِدَارِيِّ وَشَرْحِ نِظَامِهِ الْقَانُونِيِّ وَتَعْلِيْقَاتِ الْمَحْكَمَةِ الْإِتِّحَادِيَّةِ الْعُلْيَا فِي دَوْلَةِ الْإِمَارَاتِ عَلَيْهِ بِاعْتِبَارِهَا الْجِهَةَ الرِّقَابِيَّةَ الْعُلْيَا عَلَى

المنازعات الإدارية في الدولة وبيان النصوص القانونية المتعلقة به، وذلك في
المبحث الأول من هذا الفصل، ثم سنعرِّج بالذكر على العقود الإدارية ونظامها
القانوني وموقف المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات منها وكيفية حسم
المنازعات الناشئة عنها وذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل. وذلك على النحو
التالي.

المبحث الأول

القرارات الإدارية

إنَّ منْ بينَ أهمِّ العقباتِ التي تواجه الدولة المعاصرة هو كيفية ضمان حقوق وحرّيات الأفراد المُجرّدين من أيّ سلطة أمام جهة الإدارة التي تتمتع بالسلطات الواسعة وتمتلك من الوسائل الكفيلة بتنفيذ قراراتها وإجراءاتها تجاه الأفراد ممّا قد يدفعها إلى التعسّف في استخدام هذه السُلطات أو إساءة استعمالها، ممّا يؤكّد أهمّية وجود ضمانات يَستند إليها الأفراد لتلافي هذه الأخطار. وتبعاً لذلك فقد تنوّعت صور الرقابة على أعمال الإدارة، وسواء أكانت رقابة داخلية تقوم بها الإدارة نفسها عن طريق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراتها غير المشروعة والمخالفة للقانون⁽¹⁾،

(1) - من الجدير بالذكر في هذا المقام التنبيه على ما ورد على لسان المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات فيما يُخصّ التفرقة بين القوانين والفرق بينها وبين القرارات، حيث قضت المحكمة بقولها: 2 - لمّا كان من المقرّر طبقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية والمبادئ الدستورية العامّة وأسس النظام القانوني على سواء أنّ الأصل أنّ القوانين وما في حكمها لا تكون نافذة بمجرد إصدارها، وإنّما يتعيّن إبلاغها إلى الكافّة وحملها إلى علمهم حتى يوافقوا مسلّمهم عليها، ذلك أنّه لا تكليف إلاّ بمعلوم، فلا يجوز الاحتجاج بالتشريع على المخاطبين بأحكامه ولا ينتج أثره في حقّهم إلاّ من تاريخ نشر إعلانهم به أو علمهم بمضمونه حتى لا يلزمون بأمر لم يكن لهم سبيل إلى العلم بها، وهو ما يتنافى مع مبادئ العدالة والمشروعية ووجوب حماية الحقوق المكتسبة، وما يقتضيه الصالح العام من استقرار معاملات الأفراد والمحافظة على عوامل الثقة والإطمئنان على حقوقهم، لذلك فإنّ القوانين وما في حكمها، الأصل فيها ألاّ تكن ذات أثر رجعي فلا ينعطف أثرها على الماضي ولا تنطبق على الوقائع السابقة عليها، وكان المرسوم الاتحادي رقم 41 لسنة 2002 م، في شأن تشكيل لجنة وزارية للنظر في مخالفات السفن التي تنتهك قرارات مجلس الأمن المتعلّقة بالحظر المفروض على العراق - والصادر من سمو رئيس الدولة

وهي غير كافية لحماية حقوق الافراد، أو رقابةً خارجيةً تتمثل بالرقابة القضائية التي تعدُّ من أكثر الوسائل حمايةً لمبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات العامة، خاصّةً إذا ما توافرت للقضاء الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته.

ولمّا كانت الإدارة في اتّصال مستمرٍ مع الأفراد فقد يؤدي ذلك الى ارتكاب الإدارة بعض الأخطاء عندما تصدر قراراتها دون رويةٍ أو على عجل ، وهذه الأخطاء قد تؤدي إلى الإضرار بهم والاعتداء على حقوقهم، ومن مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون وأن تكون كلمة القانون هي العليا، ولا بدّ لذلك من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة تضمن سيادة حكم القانون.

وإساقاً لما تقدّم ذكره، فقد مارس القضاء الإماراتي رقابته القضائية على أعمال

في 3/7/2002م - والذي لم ينشر في الجريدة الرسمية حتى تاريخ إقبال باب المرافعة في الدعوى الماثلة - قد تضمّن تشكيل لجنة وزارية برئاسة وزير الدولة للشؤون الخارجية وعضوية وزراء المواصلات والداخلية والنفط والثروة المعدنية والعدل، يكون اختصاصها الإشراف والتنسيق بين الجهات المختصة بالدولة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلّقة بانتهاك السفن للحظر الدولي على العراق، والإشراف على مصادرة السفن وحمولتها من النفط أو أيّ بضائع أخرى، وإحالة عائدات بيع الحمولات لسكرتارية الأمم المتّحدة لإيداعها في حساب خاص بها ... وأنّه يعمل بهذا المرسوم من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، بما مؤداه اختصاص هذه اللجنة ولائياً بالفصل في الأمور السالف بيانها من تاريخ نشر المرسوم المُشار إليه في الجريدة الرسمية، وهو ما لم يتحقّق حتى تاريخ إقبال باب المرافعة في الدعوى، ومن ثمّ تختصّ بنظرها "محكمة أبو ظبي الابتدائية". المحكمة الاتحادية العليا -الأحكام المدنية والتجارية -الطعن رقم 396 - لسنة 29 قضائية - تاريخ الجلسة 29-4-2008م.

الإدارة من خلال دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى التأديب، لكن قضاء الإلغاء أو دعوى الإلغاء، هو من أبرز المجالات التي طوّرها القضاء الاتحادي في دولة الإمارات. هذا وقد تعرّضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية لتعريف محدّد للقرار الإداري، حيث عرّفته بأنّه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقاً لما تقتضيه أحكام القانون من إنشاء مركز قانوني أو إلغاؤه أو تعديله، وذلك بقصد تسيير مرفقٍ عام"⁽¹⁾. واستناداً إلى هذا التعريف، فإنّ المحكمة أرسّت عدّة مبادئ قانونية اعتبرت فيها أنّ القرار الإداري تصوّف قانوني من جانب واحد، وأنّه يشترط لصحّته أن يكون مستنداً إلى سبب مشروع يبرّره، وصادراً من المرجع المختصّ ضمن الصلاحيات المقرّرة له قانوناً، ومُبرراً من عيب التعسّف أو الشّطط في استعمال السّلطة، وأنّه يخضع لرقابة القضاء، وأنّه يتميّز عن أعمال السيادة التي تصدر عن سلطة الحكم في نطاق وظيفتها السياسية كما يتميّز كذلك عن الأعمال المادية أو الإجراءات التمهيدية السابقة على صدور القرارات.

وتُعَدُّ قرارات الإدارة باطلةً إذا شابها أحد أوجه البطلان الشكلية (المطلب الأول) أو الموضوعية (المطلب الثاني) والتي سنسوق عليها بعض الأمثلة من قضاء المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتّحدة ومنها:

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية في الطعن رقم 2 لسنة 2 القضائية، عليا في جلسة 9 من يونيو 1975م، مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا خلال الفترة ما بين 1975م إلى 2005م، ص 10. وأيضاً حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر في 30/9/2015م، المتعلّق بالطعن رقم 31 لسنة 2015م إداري.

المطلب الأول

((العيوب الشكلية))

الفرع الأول

عيب الشكل

الأصل أنّ الإدارة غيرُ مقيدة بإصدار قراراتها الفردية بشكلٍ معيّن، إلاّ إذا نصّ القانون على شكلٍ معيّن، كما يجوز أن تصدر تلك القرارات كتاباً أو شفاهةً، إلاّ إذا تطلّب القانون صدورها كتاباً. وهذا الأمر أكّدته المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات حينما أقرت في أحد أحكامها بأنّه: "... لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكلٍ معيّن، أو وضعيّة محدّدة، وإنّما يكفي أن يصدر عن المرجع المختصّ بإصداره، ضمن الحدود والصلاحيات المقرّرة له قانوناً، وأن يكون مستوفياً لمقومات القرار الإداري..."⁽¹⁾.

(1) - الطعن رقم 146 لسنة 6 قضائية عليا، مدني - جلسة 1985/11/13م. كما يُعرّف الدكتور "الطمّاوي سليمان محمد" عيب الشكل بأنّه: "عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقرّرة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كليةً أو بمخالفتها جزئياً". وقواعد الشكل لها من الأهمية بمكان، إذ أنّ الغاية منها حماية المصلحة العامّة ومصلحة الأفراد بحيث يتم تجنب جهة الإدارة مواطن الزلل والتسرّع ومنحها الفرصة للترويّ فنقل بذلك القرارات السريعة والطائشة. الطمّاوي سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1974م، ص416.

الفرع الثاني

عيب عدم الاختصاص (عيب شكلي

يعتبر عيب عدم الاختصاص، من العيوب الجوهرية التي تلحق القرار الإداري، ويتمثل هذا العيب في صدور القرار عن جهة إدارية غير مختصة قانوناً بإصداره، وبمعنى آخر، فإنَّ الاختصاص يعني صلاحية قانونية لموظفٍ معيَّن أو لجهةٍ إداريةٍ محدَّدة في اتخاذ قرارٍ إداري ما، تعبيراً عن إرادة الإدارة. هذا وقد أرست المحكمة الاتحادية العليا عدَّة مبادئ في مجال عيب عدم الاختصاص من بينها: ".... من المقرَّر في قواعد القضاء الإداري، أنَّه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكلٍ معيَّن أو صيغةٍ محدَّدة، وإنَّما يكفي أن يصدر عن المرجع المختصِّ بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقرَّرة له قانوناً وأنَّ يكون مستوفياً لمقوماته..."⁽¹⁾.

(1) - الطعن رقم 258 لسنة 24 قضائية عليا، مدني، جلسة 1993/6/15م.

المطلب الثاني

((العيوب الموضوعية))

الفرع الأول

عيب المحل (عيب مخالفة القانون - عيب موضوعي)

يقصد بمحلّ القرار هو الأثر القانوني الذي يربّته أو يُحدثه في المراكز القانونية العامّة (اللوائح)، أو في المراكز القانونية الخاصّة (الفردية). ويقصد بعيب المحلّ أو عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع مخالفة كلّ قاعدة قانونية تفترض احترامها من قبل السّلطة الإدارية تطبيقاً لمبدأ المشروعية وسواءً كانت القاعدة القانونية مكتوبةً أو غير مكتوبة. ويعتبر عيب المحل من أهمّ أوجه الإلغاء وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية، ورقابة القضاء على هذا العيب تنصّب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون. وصور مخالفة القانون إمّا أن تكون على شكل المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من حيث موضوعها، أو الخطأ في تفسيرها أو تأويلها، أو الخطأ في تطبيقها. ومن ناحيةٍ أخرى، فقد حدّدت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات مفهوم القانون بقولها: "المراد بكلمة القانون الذي تراقب المحكمة الاتحادية العليا صحّة تطبيقه، وتتواتر على توحيد فهمه، هو القانون بمعناه الأعمّ، أي أعمال التشريع من القوانين، كالتشريعات الفرعية التي تصدرها إدارات السّلطة التنفيذية، ومنها القرارات التي تصدر بقصد

تنظيم العمل بها، وكذلك القرارات التي تصدر بقصد تنظيم تفاصيل التشريع العادي"⁽¹⁾.

(1) - حكم المحكمة الاتحادية في دولة الإمارات العربية - الطعن رقم 42 لسنة 28 إداري - جلسة 15 / 4 / 2009م. مرجع مشار إليه لدى: شحاده موسى مصطفى، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 293-294.

الفرع الثاني

عيب السبب (عيب موضوعي)

عبّرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية عن عيب السبب في القرار الإداري قائلةً أنّ: "سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار، فهو مبرر صدوره"⁽¹⁾. كما أكّدت في حكمٍ آخر لها أنّ: "المقرّر في قضاء هذه المحكمة، أنّ سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى إصدار قرارها، وأنّ هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً، بمعنى أن يكون متوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار معيباً"⁽²⁾. كما قرّرت المحكمة الاتحادية العليا في

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعن رقم 772، جلسة 19 / 12 / 2004م. كما قرّرت المحكمة الاتحادية العليا في ذات الحكم بوجوب: "أن يكون القرار مشروعاً، وتبحث مشروعية القرار الإداري على أساس الأحكام القانونية المعمول بها عند صدوره، ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تُكوّن ركن السبب تجذّ حدها الطبيعي في التحقّق ممّا إذا كانت النتيجة التي إنتهى إليها القرار مستخلصةً إستخلاصاً سائغاً من أصولٍ موجودةٍ تنتجها مادياً أو قانونياً وإلا فقدّ القرار ركن السبب.

(2) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعن رقم 127، جلسة 20 / 10 / 2010م. كما عرّفت المحكمة الاتحادية العليا السبب في الطعن رقم 511 لسنة 29 إداري بقولها: "ويجب أن يقوم القرار على سببٍ يبرره، وهو الحالة الواقعية أو القانونية لدى مُتخذِ القرار، التي تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار، وهذا السبب ليس عنصراً شخصياً أو نفسياً وإنما هو عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يُبرّر صدور القرار، وضرورة وجوده - السبب - يُعدّ ضماناً ضدّ اتّباع الإدارة الهوى فيما تتّخذُه من قرارات، غالباً ما تمسُّ بها حقوق وحريّات الأفراد...". الطعن رقم 511 لسنة 29 إداري، حكم المحكمة الاتحادية العليا جلسة 15/4/2009 إداري.

حكمٍ آخر لها، قائلة: "سار قضاء هذه المحكمة كذلك على أن سبب القرار الإداري هو مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على إصدار قرارها على النحو الذي صدر به، وأن هذا السبب يجب أن يكون مشروعاً أي مُتوافقاً مع القانون شكلاً وموضوعاً، وإلا كان القرار باطلاً"⁽¹⁾.

إذاً، ومن خلال تعريف المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها لسبب القرار الإداري الصادر، فقد أوضحت مفهومه بأنّه: الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة إلى إصدار القرار، فهو إذاً المبرّر أو الدافع إلى اتخاذ القرار الإداري⁽²⁾.

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعن رقم 1، جلسة 22 / 4 / 2015م.

(2) - في هذا الشأن قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية فيما يتعلّق في القرار الإداري الخالي من ذكر أسبابه، أن يكون مستند في الواقع لسببٍ صحيحٍ يبرّر إصداره، حيث أشارت في حكمها في قضية نظرتها إلى ضرورة استناد القرار إلى سببٍ صحيحٍ يستوجب إصداره حيث ذهبت في بعض أحكامها إلى أنّه: "حيث إنّ الوقائع على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر أوراق الطعن تتحصّل في أنّ الطاعنة أقامت الدعوى رقم... لسنة 2014 إداري كلي أبو ظبي طالبة إلغاء قرار المطعون ضدها بإيقاف نشاطها عن تنظيم الحج والعمرة لموسمين مُتتابعين، وفرض غرامة مالية عليها، وقالت شرحاً لدعواها أنّ الهيئة العامة للشؤون الإسلامية والأوقاف فرضت عليها غرامة ووقف نشاطها عن موسمين متتابعين في شأن تنظيم الحج والعمرة تأسيساً على أنّها تجاوزت عدد الحجاج المسموح به في موسم سنة 2013م، وعدم إبرام عقود نظامية مع بعضهم، وعدم اعتماد سكن بمكّة المكرمة إضافة إلى سوء الإدارة ومخالفة الشروط والتعليمات وهي مخالفات لا أساس لها في الواقع، ومن ثمّ يكون القرار المطعون فيه فاقداً للمشروعية لسببه، ومن ثمّ كانت الدعوى، ومحكمة أول درجة قضت بجلسة 2014/4/30م، برفض الدعوى استأنفت الطاعنة هذا القضاء بالاستئناف رقم 101 لسنة 2014م، ومحكمة أبو ظبي الاتحادية الاستئنافية قضت بالتأييد، طعن الطاعنة في هذا الحكم بطريق النقض برقم 519 لسنة 2014م، والمحكمة الاتحادية العليا قضت في 2015/6/24 م،

بنقض الحكم المطعون فيه تأسيساً على ما شاب الحكم المطعون فيه من قصور بعدم الرد على دفاع الطاعن من أن المطعون ضدها فرضت عليه الغرامات ومنعها المؤقت من مزاوله نشاطها بناءً على قانون طبيته بأثر رجعي، وإذ عاودت الدعوى سيرها أمام محكمة الإحالة، فقد قضت في 2015/12/31م، بالتأييد، فكان الطعن المطروح الذي عرض على هذه المحكمة في غرفة مشورة فرأت الدائرة جدارة نظره في جلسة، فتمّ نظره على النحو المبين بمحاضر الجلسات وتحددت جلسة اليوم للنطق بالحكم. وحيث إنَّ الطعن أقيم على أربعة أسباب تتعنى الطاعنة بالأول والثالث والرابع منها على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله والقصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع ومخالفة الثابت في الأوراق، إذ قضى بمشروعية القرار المطعون فيه حال أنه لم يبسط رقابته القضائية على صحّة الرجوع المادي للوقائع التي استندت عليها الإدارة في قرارها وقد اعتمدت في حرمان الطاعنة من نشاطها عن موسمين للحج مع فرض غرامة على شكاوى لم تبت المحكمة في مدى مصداقيتها خصوصاً وأنَّ ما تضمنته كانت مجرد أقوال مرسله وهو ما يؤكّد عدم قيام السبب المبني عليه القرار مما يعيب الحكم ويتوجب نقضه..... وحيث إنَّ هذا النعي في غير محله ذلك أن من المقرّر في القانون وما جرى به قضاء هذه المحكمة أن مبدأ عدم رجعية القانون أو عدم سريانه على الماضي مؤداه أن يسري القانون بأثر مباشر على ما وقع بعد تاريخ نفاذه، ويكون ذا أثر رجعي إذا ما نشأ أو إنقضى من مراكز رتبها القانون السابق على وقائع تمت وانتهت في ظلّه، ولمّا كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه المؤيد للحكم الابتدائي قد أقام قضاءه على أن المطعون ضدها فرضت الغرامات على الطاعنة وما إرتبط بها من منع مزاوله نشاطها في تنظيم الحج والعمرة على مقتضيات القرار الوزاري رقم 39 لسنة 2006م، وتعديلاته والمتعلّق بشأن نظام مزاوله مهنة مقاولي الحج والعمرة، وكانت هذه المقتضيات تنصّ بصفة تفصيلية على العقوبات التي أثبتتها لجنة الحج في مواجهة المطعون ضدها بمحضر رسمي، وكان القراران 30 و 31 لسنة 2013م لا يغيران من طبيعة المخالفات المنصوص عليها في القرار 39 /2006م، وأنَّ فرض الغرامة الوارد النص عليها في القرار 30 /2013م، وهي أقلّ من الغرامة المقررة بالقرار الصادر سنة 2006م، لا يمكن اعتباره تطبيقاً للقانون بأثر رجعي وتبعاً لذلك يضحى ما أثارته الطاعنة في هذا الخصوص على غير أساس. وحيث إنّه ولما تقدّم يتعيّن رفض الطعن.

الفرع الثالث

عيب الغاية (عيب موضوعي)

يُعرّف الدكتور (نواف كنعان) ركن أو عيب الغاية في القرار الإداري بقوله: "إنَّ الغاية، هي الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه بإصدار القرار، والأصل أنْ تبتغي فيه الإدارة المصلحة العامّة، وهي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري، وإلّا كان معيباً في غايته، حيث أنّ السُّلطات التي تتمتع بها الإدارة ما هي إلا وسائل لتحقيق غايةٍ هامّة، وهي المصلحة العامّة. فالقرار الإداري الذي تستهدف الإدارة من إصداره تحقيق مصلحةٍ خاصةٍ لمصدّره أو لغيره بناءً على طلبه، أو الإضرار بشخصٍ لحقِّدٍ شخصي يُعتبر معيباً في غايته"⁽¹⁾. من هنا يتّضح لنا جلياً بعض صور عيب الغاية المتعلّق بالقرار الإداري ومنها: استعمال السُّلطة لتحقيق نفعٍ شخصي، أو مباشرة السُّلطة بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير، أو إستهداف أغراض سياسية بعيدة عن المصلحة العامّة، أو مخالفة تخصيص الأهداف.

ومن اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات فيما يتعلّق بعيب الغاية في القرار الإداري ما صدر عنها بقولها: "... لمحكمة الموضوع سلطة

(1) - نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتّحدة (دراسة مقارنة)، جامعة الإمارات، 2012م. مرجع مشار إليه لدى: النقبي فوزية يوسف خلف محمد، نظرية التحوّل في القرارات الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتّحدة، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 2015م، ص 97.

مراقبة صدور - القرار الإداري - مبرئاً من عيب التّعسف أو الانحراف، ولا رقابة عليها من محكمة النقض ما دام استخلاصها سائغاً وقائماً على أسبابٍ كافيةٍ لحمله...»⁽¹⁾.

وعلى صعيد القضاء المحلي، نجد أنّ الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية ينعقد للمحاكم المحلية وهي المنازعات التي تكون السُلطة الإدارية المحلية في إحدى الإمارات طرفاً فيها، حيث يختصُّ بنظرها القضاء المحلي في الإمارة التي وقع بها النزاع على سندٍ مرده المادة 104 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية والتي تنصُّ على أن: "تتولى الهيئات القضائية المحلية في كلّ إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يُعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور".

وبعد أن تحدّثنا في المبحث الأول من هذا الفصل عن القرارات الإدارية، التي تطرّقنا فيها إلى تعريف المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات لمفهوم القرار الإداري، مع تدعيم ذلك ببعض الشواهد من الأحكام القضائية والطعون الصادرة عن المحكمة في ذات الخصوص. وتضمّن هذا المبحث العيوب بنوعها الشكلي والموضوعي التي قد تصيب القرار الإداري فتجعله قراراً معيباً. سوف نتعرّض

(1) - الطعن رقم 89 لسنة 21 قضائية، عليا مدني، جلسة 2001/2/21م. وفي قضاءٍ آخر قالت المحكمة: "... من المقرّر أنّ تقدير مدى التّعسف في إنهاء الخدمة من سلطة محكمة الموضوع متى قام حكمها على أسبابٍ سائغةٍ لها سندها من الأوراق...". الطعن رقم 293 لسنة 24 قضائية، عليا مدني، جلسة 2004/6/6 م.

بالحديث في المبحث الثاني من هذا الفصل للعقود الإدارية وما هي طبيعة المركز القانوني لجهة الإدارة أثناء إبرامها العقود وبحسب ما إذا كانت سلطة عامة أم فرداً من الأفراد، حيث يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات في الحالة الأولى، أمّا في الحالة الثانية وهي التي تكون فيها الإدارة فرداً من الأفراد الطبيعيين، فيختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي قد تثور بينها وبين الأفراد، وسندكر بعضاً من النصوص القانونية التي أقرتها المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في هذا الخصوص مع الإستشهاد ببعض الأحكام القضائية الصادرة عن ذات المحكمة وذلك في المبحث الثاني والذي هو بعنوان العقود الإدارية.

المبادئ القضائية المقررة في مجال القرارات الإدارية :

1. أن القرار الإداري الفردي الذي يصدر نفاذاً للائحة ما يجب ان يعمل في اطارها، وألا يخرج عن الحدود والقيود التي وضعتها تلك اللائحة باعتبارها التشريع الذي صدر القرار الفردي بالتطبيق لأحكامه .
2. ان القرار الإداري هو افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة .
3. وجوب صدور القرار الإداري عن الهيئة التي حددها المشرع أي الجهة المختصة باصداره والمتمتع بالصلاحيات القانونية للتعبير عن إرادة الدولة في اطار

الحدود التي يبينها القانون .

4. اختلاف القرار الإداري عن العمل المادي الذي لا يرتب بذاته أي اثر قانوني ،ولا ينطوي على خصائص القرار الإداري ، والمتمثلة في قدرته على انشاء حالة قانونية معينة يتفرع عنها مركز ذاتي ،ويترتب عليه نشوء وضع يتعلق به حق لذي الشأن فيه ويحظر على الإدارة المساس به او سحبه .

5. التسليم بادراج طائفة القرارات الصادرة عن القضاء بما له من صفة ولائية في عداد الاعمال الإدارية ، ومن هنا فانه يجوز للقاضي الرجوع فيها او تعديلها او سحبها مع مراعاة الشروط المقررة قانونا في ذلك .

6. التسليم بمبدأ رقابة القضاء على القرارات الإدارية لحماية المتعاقدين مع الإدارة مما قد يشوبها من أوجه التعسف او المخالفة للقانون .

المبحث الثاني

العقود الإدارية

تقوم الإدارة بِجُمْلَةٍ من التصرفات القانونية وتقصّد بها إلى إحداث آثارٍ قانونيةٍ معيّنة، وتكون إمّا من جانبٍ واحدٍ وبإرادتها المنفردة وتشمل القرارات والأوامر الإدارية، أو تتمثّل بالأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بالإشتراك مع بعض الأفراد بحيث تتوافق الإرادتان وتتّجهان نحو إحداث أثرٍ قانوني معيّن وعادةً ما تلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب لتحقيق هدفها في إشباع الحاجات العامّة⁽¹⁾.

(1) - في دولة الإمارات العربية، حدّدت المادة (1) فقرة (ب) من قرار وزير المالية رقم (20) لسنة 2000م، بشأن نظام عقود الإدارة بضرورة أخذ رأي وموافقة وزارة المالية والصناعة قبل أن تقوم الوزارات والجهات الحكومية الاتحادية بعمليات شراء أو إستيراد المواد أو إجراء مقاولات الأعمال أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات ... وذلك في حدود مليون درهم، كما نصّت المادة (2) من نفس القرار على أن تُحال مشاريع العقود التي تقل قيمتها عن خمسمائة ألف درهم أو أوامر التوريد أو أوامر التكليف بالأعمال الواردة في الفقرة (ب) من المادة (1) سابقة الذكر قبل إبرامها إلى وزارة المالية والصناعة، إدارة المشتريات بغرض رقابتها المسبقة والموافقة عليها. وفي الحالات التي لا يحترم فيها هذا الشرط، فإنّ العقد الذي يبرم بدون هذا الإنن يُعتبر باطلاً بطلاناً مُطلقاً. هذا وقد حدّد المشرّع السُلطات المختصة بإبرام العقود الإدارية على النحو التالي: 1- إدارة المشتريات بوزارة المالية والصناعة فيما يتعلّق بشراء أو إستيراد المواد أو إجراء مقاولات الأعمال أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات أو إبرام عقود الإدارة الأخرى غير تلك التي تدخل في اختصاصات اللّجنة الدائمة للمشروعات (مادة 1 فقرة أ) من القرار الوزاري رقم (20) لسنة 2000م، بشأن نظام عقود الإدارة. 2- الوزارات والجهات الحكومية الاتحادية فيما يتعلّق بعمليات شراء أو إستيراد المواد أو إجراء المقاولات أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات أو إبرام عقود الإدارة الأخرى وذلك في حد مليون درهم.

والعقود التي تبرمها الإدارة تنقسم إلى نوعين رئيسيين أولهما العقود الإدارية ويحكمها القانون العام الذي يعطي للإدارة امتيازات كثيرة تتجلى بعض صورها في القانون الإداري، وثانيهما العقود العادية التي يحكمها القانون الخاص، لذا فإنّ تميّز العقد الإداري وتحديده عن غيره من العقود من الأمور المهمّة.

وإذا ما رجعنا لتعريف المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية لمفهوم العقد الإداري، فقد كانت أكثر توضيحاً له، حيث قرّرت في أحد أحكامها بأنّ العقد الإداري هو: "لما كان من المقرّر وعلى ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري الحديث أنّ العقد الإداري يقوم على عنصرين: أحدهما ثابت وهو المعيار العضوي، بأن يكون أحد أطراف العقد شخصاً من أشخاص القانون العام، وعنصر آخر متغيّر أو ما يسمى بالعنصر التعاقبي أو التخييري، وهو احتواء العقد على شروط استثنائية غير مألوفة، أو إشراك المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ المرفق العام، فتوافر أحدهما يُسبغ الصفة الإدارية على العقد وتضحي قواعده هي الواجبة التطبيق على المتعاقدين"⁽¹⁾.

وجدير بالذكر في هذا الخصوص أن العقود الإدارية في دولة الإمارات تُبرم بواسطة الحكومة الاتحادية أو بواسطة حكومات الإمارات المختلفة. فأماً بالنسبة للعقود المبرمة بواسطة الحكومة الاتحادية فهي تخضع كقاعدة عامّة لرقابة ديوان

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتعلّق بالطعنين 483 و486 لسنة 2013م إداري، جلسة 29 / 1 / 2014م.

المحاسبية⁽¹⁾، وذلك إذا بلغت قيمة العقد 500 ألف درهم فأكثر. أمّا بالنسبة للعقود المبرمة من قبل الحكومات المحلية في الإمارات المختلفة، فيمكن للديوان وبناءً

(1) - تمّ إنشاء ديوان المحاسبة في دولة الإمارات العربية المتّحدة بموجب القانون الاتحادي رقم 7 لسنة 1976م، ويقوم ديوان المحاسبة بوضع نتائج رقابته على الجهات الخاضعة للرقابة في شكل تقارير دورية تتضمّن ملاحظاته وطلباته بشأنها، وتُبلّغ بها الجهات المعنية، كما أنّ: «هناك تقارير مبدئية بالنتائج التي أسفرت عنها عمليات الرقابة، ترسل إلى الوزراء المختصين ورؤساء الجهات الخاضعة للرقابة، وعلى هذه الجهات موافاة الديوان برودها على ملاحظاته، وأنّ تلبية طلباته، وتتخذ الإجراءات اللازمة لتلافي أوجه القصور ومعالجة الأخطاء وتحصيل المبالغ الضائعة أو التي صُرفت بغير حقٍ أو التي إستحقت وأهمل في تحصيلها، خلال شهر من تاريخ إبلاغها». وتصدر عن الديوان كذلك تقارير نهائية للجهات الخاضعة لرقابته كإفّة، بما في ذلك تقرير مشروع الحساب الختامي العام للدولة، الذي تعرض فيه الملاحظات وأوجه الخلاف التي تقع بين الديوان والجهة المعنية. ويتضمّن رأي الديوان في المركز المالي الحقيقي للدولة، ويُرسل هذا التقرير إلى وزارة المالية في موعدٍ لا يتجاوز شهراً من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً للديوان، وتُرفع نسخة منه إلى كلٍ من مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي. كما يُعدّ تقارير نهائية بنتائج تدقيق الميزانيات ومشروعات القوائم المالية والحسابات الختامية للهيئات والمؤسسات والشركات الخاضعة للرقابة، وترسل إلى الجّهات الخاضعة لرقابة الديوان، لتكون تحت نظر السُلطة المختصة بإعتماد القوائم المالية والحسابات الختامية قبل الموعد المحدّد لذلك بـ 30 يوماً، ويتم إرسال نسخة منها إلى كلٍ من مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي. كما أكّدت على أهمية إنشاء هذا الجهاز الرقابي المادة 136 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتّحدة حيث نصّت هذه المادة على ما يلي: "يعتبر الديوان مؤسسة دستورية مستقلة تُعنى بالرقابة على أموال الحكومة الاتحادية. ويعمل ديوان المحاسبة نيابةً عن الدولة للتأكد من كفاءة النظام المالي في الجهات التابعة للحكومة الاتحادية، لضمان حسن استخدام المال العام، وتحسين أداء الخدمات الحكومية، من خلال الرقابة على الأموال العامّة وعلى كلّ جهةٍ لها صلةً بالمال العام، وتهدف رقابة الديوان إلى التحقّق من مشروعية وسلامة إدارة تلك الأموال، وفق الأنظمة والقوانين المعمول بها في الحكومة الاتحادية، بما يتوافق مع معايير التدقيق والمراجعة المتعلقة بمؤسّسات القطاع الحكومي".

على طلبٍ مكتوبٍ من حاكم الإمارة أن يمارس ذات الرقابة على عقود الحكومة المحلية في الإمارة.

هذا وقد أوكل المشرّع الاتحادي في دولة الإمارات للمحاكم نظر سائر المنازعات الإدارية التي لم يُصنّفها تحت حصر، وهو الأمر الذي أكّده المحكمة الاتحادية العليا قائلةً إنّ: "من المقرّر في قضاء هذه المحكمة أنّ تقدير توافر الشروط التعسّفية والالتزام المرهق في العقد الإداري⁽¹⁾ من مسائل الواقع التي تستقل بها محكمة الموضوع دون رقابةٍ عليها من المحكمة العليا متى كان تقديرها سائغاً وله أصله الثابت بالأوراق ولا يخالف القانون"⁽²⁾.

ويلاحظ على المشرّع الاتحادي في دولة الإمارات أنّه وضع قيوداً وشروطاً على حرّية الإدارة في موضوع العقد، حيث تكون جهة الإدارة مُلزّمةً بهذه الشروط ومقيّدةً لحرّيتها ولا تستطيع الخروج عليها ومخالفة قواعدها، حفاظاً على المال العام وتماشياً مع اعتبارات المصلحة العامّة، ويمكن تلخيص هذه الشّروط أو القيود فيما

(1) - نصّت المادة (93) من القرار الوزاري (20) لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة على هذه النظرية بقولها: "إذا طرأت ظروف أو حوادث استثنائية عامّة لم يكن في الوسع توقّعها وترتّب على حدوثها أن تنفيذ الأشغال وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً بحيث يعرّضه لخسارة فادحةٍ وجب على المقاول الإستمرار في التنفيذ، وله الحقُّ أن يطلب تعويضاً عادلاً، يعرض على اللّجنة الخاصّة بذلك والواردة في المادة (92) من هذا القرار والخاصة بالإعفاء من غرامة التأخير".

(2) - حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعنين: 211 و204 لسنة 2014 إداري، جلسة 2014 /10 /29م.

يلي:

أولاً: التزام الإدارة بأن يكون العقد الإداري مكتوباً

ألزم المشرّع في دولة الإمارات العربية المتّحدة الجهة الإدارية بمبدأ الكتابة في العقود الإدارية، وهو ما أسماه بمبدأ ملحقات العقد من شروط ومواصفات وقيود مفروضة على التعاقد في سائر العقود الإدارية، حيث ألزم الجهة الإدارية بضرورة تحرير العقد متضمّناً كافة أركان الاتفاق، مع الإشارة إلى رقم المناقصة التي حُرِرَ على أساسها العقد⁽¹⁾.

وهو الأمر الذي اشترطه أيضاً القانون رقم 6 لسنة 1997م بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي في المادة الثانية منه، حين نصّت هذه المادة على وجوب كتابة العقد وعرفت العقد الإداري بأنّه: "الصيغة الخطية للاتفاق الذي يُبرم بين الدائرة وأيّ شخصيّة أخرى عامّة أو خاصّة معنوية أو طبيعية مع جميع ملحقاته، بهدف توريد المواد أو تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات ويشمل ذلك أوامر شراء المواد، وأوامر التكاليف الصادرة للأشغال والخدمات عند قبولها". أمّا المادة 84 من نفس القانون فقد أكّدت على ذات الشرط بضرورة صدور العقود الإدارية مكتوبةً حين أقرّت

(1) - قرار وزير المالية والصناعة بدولة الإمارات العربية المتّحدة رقم 20 لسنة 2000م، بتاريخ 22/2/2000م، المادة 56 حيث نصّت هذه المادة على أن: "تقوم الجهة المعنية بتحرير عقد المورد أو المقاول عند حضوره بعد إبلاغه نتيجة المناقصة...". أمّا المادة (60) من ذات القرار فقد أكّدت على وجوب اعتبار جميع مستندات العقد ومرفقاته، جزءاً لا يتجزأ من العقد ومُتمّمة له وذلك على النحو التالي: "جميع مستندات ومرفقات العقد مكّلة ومتّمة له".

أن: "يصدر مدير دائرة المالية الصيغة النموذجية لكافة العقود الواردة في هذا القانون، والشروط العامّة لها بما يتّفق مع أحكامه، وتلتزم جميع الدوائر بهذه الصيغة والشروط".

ثانياً: الجهة المخوّلة بإبرام العقد وأسلوب إبرام التعاقد

في دولة الإمارات العربية المتّحدة نجد أنّ الإدارة هي التي تضع وتهيئ التصاميم والخرائط والمخطّطات والمواصفات، ويقوم المتعاقد معها بالتنفيذ، فالإدارة ملزمةً بتهيئة التصاميم وجداول الكميات والخرائط وغير ذلك مما هو ضروري للتنفيذ، وهو الأمر الذي أكّده القرار الوزاري رقم 20 لسنة 2000م، بشأن نظام عقود الإدارة في المادة الأولى منه حين نصّ على أنّ تقوم إدارة المشتريات بوزارة المالية والصناعة بشراء أو استيراد المواد، أو إجراء مقاولات الأعمال⁽¹⁾، أو تنفيذ

(1) - عقد المقولة في دولة الإمارات العربية المتّحدة يُنظّمه قرار وزير المالية والصناعة رقم 20 لسنة 2000م بشأن نظام عقود الإدارة، إلا أنّه يكثر أنّ نجد القضاء يخرج عقد المقولة (من زمرة العقود الإدارية، على الرغم من كون الإدارة طرفاً فيه ويطبق عليه نصوص قانون المعاملات المدنية) بدءاً من المادة 872 وانتهاءً بالمادة 896 من القانون الاتحادي رقم 5 لسنة 1985م في شأن المعاملات المدنية) وهو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا بقولها إنّ: "من المقرّر وما جرت عليه أحكام هذه المحكمة أنّه يجب على القاضي أن يعطي الدعوى أو الطلب الوصف الحق والتكييف القانوني السليم شريطة تقيده بحقيقة طلبات الخصوم والتزامه الواقعة المنشئة لها وعدم تغيير السبب القانوني الذي يستندون إليه وصولاً للقاعدة القانونية الصحيحة الخاضع لها موضوع النزاع للفصل فيه، لمّا كان ذلك وكان الثابت بالأوراق وبالأخصّ عقود المقولة المبرمة بين المتنازعين من أنّ الطاعنة ((وزارة التربية)) قد أبرمتها بصفتها مالكةً للمشاريع المراد إنشاؤها والمطعون ضدها - كمقاول - ومن ثم استخلصت صيغتها التجارية عن الإدارية ورجّحتها، وهو ما يتناسب والحكم بالفائدة القانونية على المبالغ المستحقّة، وإذ قضى

الأشغال أو تقديم الخدمات، أو إبرام عقود الإدارة الأخرى، وأجاز القانون للوزارات والجهات الحكومية الاتحادية أن تقوم بعمليات شراء واستيراد المواد أو إجراء مقاولات أو تنفيذها وذلك في حدود (1.000.000) مليون درهم، وبعد موافقة وزارة المالية والصناعة على أن تتقيّد بأحكام هذا النظام. وأكّدت المادة رقم 11 من ذات القرار الاتحادي على ضرورة انعدام أيّ مصلحة بين سبب التعاقد ووظيفته، حيث نصّت هذه المادة على ما يلي: "لا يجوز للموظّف أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو عقود تتّصل بأعمال الوزارة التابع بها، ويُحظر على العاملين بإدارة المشتريات، أو قسم المخازن بوزارة المالية والصناعة الطالبة التقدّم بعطاءات في المناقصة، كما لا يجوز تكليفهم بتنفيذ أعمال أو شراء أصناف منهم سواء مباشرة أو عن طريق منشآت يشاركون في ملكيتها، أو وكلائها، أو يكونون ضمن أعضاء مجلس إدارتها...".

ثالثاً: الحاجة الحقيقية لجهة الإدارة لإبرام العقد

ألزم المشرّع الاتحادي جهة الإدارة بعدم القيام بإبرام عقوداً إدارية⁽¹⁾ إلاّ إذا

الحكم بذلك فإنّه يكون قد وافق صحيح القانون ويكون النعي بهذا الصّدّد على غير أساس متعيّن الرفض". حكم المحكمة الاتحادية العليا، المتعلّق بالطعن رقم 569 - 586 لسنة 2013م مدني، جلسة 18 / 3 / 2014م.

(1) - تُحدّد المادة رقم 125 من قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات مفهوم العقد بأنّه: "العقد هو ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه ويترتّب عليه التزام كلّ منهما بما وجب عليه للآخر". أمّا المادة رقم 129 من نفس

استدعت الحاجة لذلك، وهو الأمر الذي نلمسه من نصّ المادة 3 من نظام عقود الإدارة رقم 20 لسنة 2000م، بضرورة تحديد الكميات المطلوب توريدها وعدم الارتباط في حال وجود أصنافٍ مماثلةٍ بالمخازن يمكن الانتفاع منها إلا إذا كانت لا تكفي، ففي هذه الحالة تكون كمّية المشتريات الجديدة بالمقدار الذي يكفي حاجة الاستهلاك ... ويُقدّر الوزير المختصّ حاجة العمل الصّورية...". كما نصّت المادة رقم 5 من القانون رقم 6 لسنة 1997م، بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على ذلك بقولها: "يتّم التعاقد في ضوء القواعد والأسس التالية: 1- الحاجة الفعلية لتوريد المواد وتقديم الخدمات".

رابعاً: ضرورة التزام الإدارة بتوافر الاعتماد المالي

يجب قبل البدء في عملية التعاقد أن تتأكّد الإدارة المتعاقدة من توافر الاعتماد المالي اللازم لإبرام العقد ومواجهة الأعباء المالية المترتّبة على ذلك. وقد يكون الاعتماد المالي مرتبطاً بميزانية الدولة مباشرة، وقد يكون مرتبطاً بميزانية إحدى البلديات أو المجالس القروية أو المؤسّسات العامّة. وفي دولة الإمارات العربية

القانون فقد نصّت على الشروط الواجب توافرها وقت إبرام العقد وهي: الأركان اللازمة لانعقاد العقد هي:

- أ- أن يتم تراضي طرفي العقد على العناصر الأساسية.
- ب- أن يكون محلّ العقد شيئاً ممكناً ومعيناً أو قابلاً للتعيين وجائزاً التعامل فيه.
- ت- أن يكون للالتزامات الناشئة عن العقد سبب مشروع. قانون 5 لسنة 1985م، بشأن إصدار قانون المعاملات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 158، السنة الخامسة عشر، بتاريخ 1985-12-29م.

المتحدة أكدت المادة (3) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000م، بشأن نظام عقود الإدارة بأنه يجب الارتباط بالمبالغ التقديرية على استمارة طلب الشراء قبل البدء في إجراءات الشراء وفقاً للقواعد المالية الخاصة بمراقبة الارتباط والصرف على بنود الميزانية مع عدم الارتباط والصرف على بنود الميزانية في الحالات التالية:-

- أ- وجود أصناف مماثلة بالمخازن يمكن الانتفاع بها إلا إذا كانت لا تكفي.
 - ب- شراء الأصناف أو إجراء المقاولات في الشهر الأخير من السنة المالية ما لم تستلزمها حاجة العمل الضرورية، ويقدر الوزير المختص حاجة العمل الضرورية. بتعديل بعض أحكام القرار الوزاري رقم (14) لسنة 1978م.
- كما نصت المادة رقم 7 من القانون الاتحادي رقم 7 لسنة 1976م، بشأن إنشاء ديوان المحاسبة على: "ضرورة تحقق الديوان من أن الاعتمادات المخصصة في الميزانية تسمح بالتعاقد وأن جميع الإجراءات الواجب إستيفاؤها قبل التعاقد قد طُبقت وفقاً للأحكام والقواعد المنصوص عليها في القوانين واللوائح، وأن مشروع الاتفاق أو العقد بما حواه من شروط وأحكام يتفق مع القوانين المالية ويؤمن المصلحة المالية للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة".

خامساً: التزام جهة الإدارة بأخذ رأي جهة استشارية معينة قبل إبرام العقد

تستلزم بعض قوانين الدولة على جهة الإدارة موافقة جهة استشارية أخرى قبل

إقدامها لإبرام أي من العقود الإدارية، وهو ما يعني في هذا الخصوص إلزامية جهة الإدارة بالرجوع إلى هذه الجهة الاستشارية قبل إبرام التعاقد إذا نصَّ القانون صراحةً على ذلك وإلا كان إجرائها باطلاً ومخالفاً للقانون، وقد يكون رجوع الإدارة إلى هذه الجهة بمثابة التصريح لجهة الإدارة بإمكانية إبرام التعاقد، وهو ما أكّده القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث جاءت المادة رقم 7 في الفقرة الثالثة من قانون المزادات والمناقصات في إمارة أبو ظبي رقم 4 لسنة 1977م وتعديلاته، للتأكيد بضرورة قيام دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بمراجعة شروط المناقصة من الناحية القانونية، إذا زادت قيمة المناقصة التقديرية على 500.000 ألف درهم (خمسمائة ألف درهم).

هذا وقد نصّت المادة رقم 16 من قرار مجلس الوزراء رقم 2 لسنة 1973م في شأن نظام وزارة العدل⁽¹⁾ في دولة الإمارات على اختصاصات حصرية تُناط بها دائرة الفتوى والتشريع وقضايا الدولة في دولة الإمارات، حيث جاءت هذه المادة لتؤكد ما يلي: "تختص إدارة الفتوى والتشريع بإعداد ومراجعة مشروعات القوانين والدراسات والفتاوى وجميع الشؤون القانونية التي تتطلبها حاجة العمل في الوزارات الاتحادية والمحلية....".

(1) - الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، السنة الثالثة، العدد العاشر، 7/1/1973م، ص 13-26. المجموعة، الجزء الأول، 1971-1976م. ص 489-502. مرجع مشار إليه لدى: عبيد محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 625.

المبادئ القضائية المقررة في مجال العقود الإدارية:

1. انفراد المحكمة بسلطة تكييف العقود دون تقيد برأي المتقاضيين ، فتستقل بإسباغ الوصف الصحيح عليها طبقاً لأحكام القانون ولو خالفت في ذلك تكييف الخصوم ، لان المحكمة هي وحدها الملزمة بإعمال حكم القانون وتطبيقه تطبيقاً صحيحاً في حدود الوقائع الثابتة والماتلة أمامها .

2. العقد الإداري هو ذلك المبرم بين شخص معنوي من اشخاص القانون العام وبين أحد الافراد ، فضلا عن اتصاله بتسيير مرفق عام ، وبحيث تظهر نية ذلك الشخص المعنوي في الاخذ بشأنه بأسلوب القانون العام من خلال تضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص .

3. العقود لا تلزم بما ورد فيها من التزامات فحسب بل وأيضاً بما يستتبع الالتزام طبقاً لطبيعتها والغرض المقصود من ورائها في ضوء التعاقد ذاته أو الطريقة التي يتم التنفيذ وفقاً لها .

وهنا نتساءل عن سلطات الإدارة في العقد الإداري، وهل تملك الإدارة سلطة تعديل العقد بالإرادة المنفردة؟ وهل يملك القضاء الاتحادي والمحلي في دولة الإمارات الرقابة على سلطة الإدارة في الإنهاء الفردي للعقد، وإن وجد ذلك، فما هي الأحكام والمبادئ القضائية المقررة في هذا الشأن؟

من خلال هذه التساؤلات المطروحة سوف نلجُ إلى المبحث الثالث من هذا

الفصل والذي سنَتحدَّثُ فيه عن سلطات الإدارة في العقد الإداري الإماراتي وذلك من خلال الآتي.

المبحث الثالث

سلطات الإدارة في العقد الإداري الإماراتي

تخضع سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري لرقابة القضاء الإداري سواء تمَّ الإنهاء بإرادتها المنفردة أو نتيجة إخلال المتعاقد بالتزاماته أو بما يسمَّى بالفسخ الجزائي للعقد الإداري، ويعتبر ذلك من الضمانات الأساسية للمتعاقد مع الإدارة ضدَّ تعسفها في الإنهاء، فبالرغم من سلطة الإدارة المطلقة في إنهاء العقد الإداري تحقيقاً للمصلحة العامة، إلا أنَّ رقابة القضاء على هذه السلطة يقيد الصلاحيات الممنوحة للإدارة عند إنهاء العقد الإداري والواجب عليها الالتزام بها لممارسة هذه السلطة، وتشتت ذلك توافر جميع الشروط الواجب الالتزام بها من جهة الإدارة، حيث تعتبر سلطة الإدارة هنا سلطة تقديرية خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

فالإدارة تتمتع بامتياز مهم في عقودها الإدارية، وهو قدرتها على إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، قبل إتمام بنوده ودون أن يصدر خطأ من جانب المتعاقد معها، إذا قدرت أنَّ المصلحة العامة تقتضي ذلك.

لذا ولخطورة السلطة الممنوحة للإدارة في مواجهة المتعاقد يأتي دور القضاء ليبسط رقابته ويبين بأنَّ هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما تخضع لرقابة القضاء على اختلاف مستوياتها، فهي تقتصر على المشروعية فقط في حالة الإنهاء لدواعي المصلحة العامة، وتمتدُّ إلى المشروعية والملاءمة في حال الإنهاء

الجزائي للعقد مع ضرورة الإحتفاظ بحق المتعاقد في التعويض، واختلاف القضاء المختص بالنظر والفصل في منازعات العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة عن الدول الأخرى، فالقضاء العادي في دولة الإمارات هو القضاء المختص بنظر هذه المنازعات على عكس ما هو معمول به في القضائين الفرنسي والمغربي. ومن خلال (المطلب الأول) سنبيّن سلطة الإدارة في الرقابة وتعديل العقد في القانون الإماراتي، ثمّ في (المطلب الثاني)، سنعرّف على القضاء المختص بالرقابة على سلطة الإنهاء الفردي للعقد الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، وذلك من خلال ما يلي.

المطلب الأول

سلطة الإدارة في الرقابة وتعديل العقد

عند الحديث عن سلطات الإدارة الاستثنائية في العقد فإننا نوجّه الأنظار باتجاه العقد الإداري والذي تقتضي طبيعته الخاصة منح السلطات الاستثنائية للإدارة لتحقيق الصالح العام⁽¹⁾ ولضمان تشغيل المرافق العامة بانتظام وإطّراد وهذا ما لا يتوافر في العقود الأخرى التي تيرمها الإدارة ولا تخضع للقانون العام وإنما تخضع للقانون الخاص وبالتالي فإن سلطاتها فيها كغيرها من أطراف العقد وفق ما ينص عليه العقد وهو قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

بدايةً يجب أن نبيّن ما هو العقد الإداري الذي تملك فيه الإدارة سلطات استثنائية، لقد عرّف الدكتور سليمان الطماوي العقد الإداري وفقاً للغالب في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأنه: "العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير

(1) - تتمتع الإدارة بامتياز مهم في عقودها الإدارية، وهو قدرتها على إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، قبل إتمام بنوده ودون أن يصدر خطأ من جانب المتعاقد معها، إذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وتستند سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري إلى دواعي المصلحة العامة فهو الباعث الوحيد الذي أدّى بالإدارة إلى إنهاء العقد الإداري، وذلك ضمن رقابة القضاء الإداري على مشروعية هذا القرار ومدى التزام الإدارة بصحيح القانون عند إصداره، وتأخذ معظم الدول بهذا النظام ومن ضمنها دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا: "بأنّ للإدارة شروطاً عامةً تحتفظ لنفسها بمقتضاها بالحقّ في تضمّن عقودها تعديل التزامات المتعاقد معها وفسخ العقد بإرادتها المنفردة قبل نهايته الطبيعية، وتوقيع عقوبات على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته ودون حاجة إلى الإلتجاء إلى القضاء".

مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نيّة الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام وآية ذلك أن يتضمّن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يُخوّل المتعاقد مع الإدارة الإشتراك مباشرةً في تسيير المرفق العام⁽¹⁾.

وهذا التعريف هو الذي أقرّه القضاء الإماراتي، حيث عرّفته المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتّحدة في حكمها الصادر بتاريخ 2005/3/26م: "ولمّا كان العقد الإداري هو الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام مع أيّ طرف آخر بتوافق إرادتيهما بإيجاب وقبول لإنشاء التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفيه بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره وأنّ تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام وما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص سوء تضمن العقد هذه الشروط أو كانت مقرّرة بمقتضى القوانين واللوائح⁽²⁾".

وهنا تثار مسألة ذات أهمية كبيرة ومُجدية للمُتعاقد مع الإدارة، وهي عن الجهة المختصّة بالفصل في المنازعات التي قد تثار بينه وبين جهة الإدارة خاصّة مع قدرة الإدارة القانونية على إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة؟ سوف سنُتعرّف على

(1) - شهادة موسى مصطفى، العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مكتبة جامعة الشارقة، الإمارات، الطبعة الأولى، 2015م، ص 14.

(2) - المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 372 لسنة 24 القضائية، الحكم الصادر بجلسة السبت الموافق 26 من مارس سنة 2005م (الدائرة الثانية)، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتّحدة -وزارة العدل -السنة السابعة والعشرون، 2005م، العدد الأول -من أول يناير حتى آخر مارس، منشور في موقع محامو الإمارات (<https://www.mohamoon-uae.com/>).

إجابة هذا التساؤل من خلال المطلب التالي والمُعنون بالقضاء المختصّ بالرقابة على سلطة الإدارة الذاتية على إنهاء العقد الإداري.

المطلب الثاني

القضاء المختص بالرقابة على سلطة الإنهاء الفردي للعقد

الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة

في دولة الإمارات العربية المتحدة، وحيث لا يوجد قضاء إداري مستقل يمكن من خلال أحكامه إرساء نظرية متكاملة تحكم العقود الإدارية، فقد اقتضى الأمر تطبيق الأحكام والمبادئ التي استقر على تطبيقها القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج على منازعات العقود الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها والتي يصعب تطبيق أحكام المنازعات في العقود المدنية عليها لاختلاف أطراف العقد وأهدافه في كلٍ منهما⁽¹⁾.

وباستقراء الأحكام القضائية في دولة الإمارات نجد أن قضاءها قد اعترف لجهة الإدارة بإنهاء العقد الإداري بإرادته المنفردة، وذلك تحقيقاً لدواعي المصلحة العامة

(1) - وردت نظرية العقود في قانون المعاملات المدنية الاتحادي لدولة الإمارات العربية رقم 5 لسنة 1985م، والقوانين المعدلة له، وهذه النظرية بما فيها من أحكام تسري على العقود المسماة - مثل البيع والإجارة والتأمين - والعقود الغير مسماة مثل عقد تأجير عامل لإنجاز بعض المهام أو عقد الضيافة في الفندق. المهيري خالد محمد كدفور، موسوعة العقود في دولة الإمارات العربية المتحدة، معهد القانون الدولي، الجزء الأول، 2007م، ص 6. هذا وقد ورد تعريف العقد في قانون المعاملات المدنية الإماراتي في المادة رقم 125 حيث نصت على أن: "العقد هو ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه وينترب عليه التزام كلٍ منهما بما وجب عليه للآخر. ويجوز أن تتطابق أكثر من إرادتين على إحداث الأثر القانوني".

رغم قضائها الموحد⁽¹⁾، فقد نصّت جميع الأحكام القضائية الصادرة من القضاء المحلي على حق الإدارة في إنهاء العقد الإداري في حال تقصير الطرف الثاني وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ومن هذه الأحكام ما قوله: "لما كان من المقرر أنّ لمحكمة الموضوع سلطة تحصيل فهم الواقع في الدعوى وتفسير المستندات المقدّمة فيها طالما أنّها أقامت قضاءها على أسبابٍ سائغةٍ لها أصلها الثابت في الأوراق، وبما هو مقرر من أنّ الحقوق المقرّرة لجهة الإدارة بمقتضى قانون المناقصات والمزيادات والقرارات الصادرة بمقتضاه تتعلّق بأحكام العقود الإدارية ولا شأن لها بأحكام الضمان المقرّرة في القانون المدني لأنّها تتوخى تأمين سير المرفق العام وإطراد عمله ومن ثم فإنّ من حقّ الإدارة إنهاء العقد متى رأت أنّ المتعاقد معها قد خالف شروط التّعاقد وأنّ المصلحة العامة تقتضي إنهاء العقد"⁽²⁾.

وهنا تأتي رقابة القضاء الإماراتي على الأعمال الإدارية والأعمال القانونية التي تقوم بها جهة الإدارة أثناء ممارستها لوظيفة الضبط الإداري، حيث سنقوم ومن خلال المبحث الرابع من هذا الفصل بسرّد بعض الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا والتي فرّقت فيها بين كلّ من الأعمال القانونية والأعمال الإدارية، مع ذكر بعض الأمثلة من الأحكام القضائية التي فصلت فيها المحكمة

(1) - تنصّ المادة رقم 267 من قانون المعاملات المدنية الاتحادي رقم 5 لسنة 1985م على ما يلي: "إذا كان العقد صحيحاً لازماً فلا يجوز لأحد المتعاقدين الرجوع فيه ولا تعديله ولا فسخه إلاّ بالتراضي أو التقاضي أو بمقتضى نص في القانون".

(2) - دائرة القضاء بأبو ظبي، الطعن رقم 190 لسنة 2013م، س 8 ق.أ جلسة 2014/1/19م.

الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتّحدة من أجل تدعيم الموضوع، وذلك
في المبحث التالي.

المبحث الرابع

الرّقابة القضائية في دولة الإمارات على الأعمال القانونية والأعمال الإدارية

تضطلع جهة الإدارة بوظيفة حيوية نتيجة ممارسة نشاطاتها المتعدّدة في حياة المجتمع والتي ترمي إلى إشباع الحاجات العامّة للأفراد من خلال تسيير المرافق العامّة بانتظام وإطراد وحماية النظام العام ومراقبة نشاط الأفراد، وضبط أوجه النشاط الخاص لتوفير الأمن والسكينة والصحة العامّة، كما أدى اتّساع نطاق وظائف الإدارة العامّة وتنوّع أعمالها إلى استخدام امتيازات متعدّدة من امتيازات السُلطة العامّة، وهنا تنقسم هذه الأعمال التي تباشرها الإدارة بحكم وظيفتها إلى طائفتين من الأعمال: أعمال مادية (الفرع الأول) وأخرى قانونية (الفرع الثاني)، وتتحصر الأعمال الأخيرة في القرار الإداري والعقد الإداري⁽¹⁾.

(1) - مجدي عبد الحميد شعيب، الاختصاص بدعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة، دار النهضة العربية، 2003م، ص 3. عبد الوهاب محمد رفعت، النظرية العامّة للقانون الإداري، مصر، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009م. ص 519. مجدي شعيب، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مكتبة الرواد، 2007م، ص 5. مرجع مشار إليه لدى: الواحدي عبد الحميد أحمد، نفاذ القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتّحدة، أبريل، 2018م، ص 1.

الفرع الأول

الأعمال المادية

ويقصد بالأعمال المادية (الأعمال العادية): هي تلك الأعمال التي لا يترتب على القيام بها آثاراً قانونية، كالأعمال التحضيرية السابقة على صدور القرارات و العقود الإدارية، وكتوزيع الموظّفين على مكاتيبهم وإجراءات الحجز الإداري وقرارات الإحالة إلى الكشف الطبي، وهذه الأعمال المادية قد تكون تنفيذاً لتصرّفات قانونية، وقد تكون أعمالاً لا تستند إلى أيّ إجراء قانوني إلا أنّها تُحدث عند أداء الإدارة لأنشطتها المتنوّعة، والأعمال المادية التي تباشرها الإدارة قد تكون بصفة إدارية تنفيذاً لقواعد القانون كالأعمال الفنية التي يؤديها الموظّفون العامون أو تنفيذاً لقرار إداري مثل الاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذاً للقرارات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة. كما قد تكون الأعمال المادية التي تؤديها الإدارة بصفة غير إدارية عن طريق الخطأ أو الإهمال، كحوادث القطارات أو سيارات الإدارة⁽¹⁾. كما اعترفت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية في معرض تصديها للأعمال المادية وتفريقها عن طائفة الأعمال القانونية بتقريرها ذلك في أحد أحكامها القضائية قائلةً بأن: "الإجراءات السابقة على صدور القرار الإداري تُعتبر أعمالاً

(1) - موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 264.

مادية...⁽¹⁾. وفي حكمٍ آخر لها قضت المحكمة ذاتها بأنّ: "مُقترحات اللجنة العامّة للتنظيم تعتبر أعمالاً ماديةً ولا تستجمع مقومات القرار الإداري"⁽²⁾.

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم 2 ق عليا، جلسة 9 / 7 / 1975م. مشار إليه لدى: موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 265.

(2) - حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 152 لسنة 13 ق، جلسة 31 / 12 / 1991م. مشار إليه لدى: موسى مصطفى شحاده، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، 265.

الفرع الثاني

الأعمال القانونية

أمّا الأعمال القانونية، فهي الأعمال التي تقوم بها جهة الإدارة ويترتب على القيام بها آثاراً قانونية تجاه المخاطبين بهذه الأعمال. وهذه الأعمال القانونية إمّا أن تصدر عن إرادةٍ منفردةٍ وتُسمى بالقرار التنظيمي والفردى، وإمّا أن تصدر في شكل تلاقي إرادتين معاً، كما هو الحال في العقد الإداري الذي تتلاقى فيه إرادة جهة الإدارة مع جهةٍ أخرى وفقاً للشروط والضوابط المحددة⁽¹⁾.

هذا وقد أخذت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات بمعيار الأثر القانوني في سبيل تفريقها بين الأعمال المادية والأعمال القانونية وخاصة القرارات الإدارية فقررت في أحد أحكامها بأنّه: "...من المقرّر أنّ القرار الإداري تنظيمياً أو فردياً ذو عمل قانوني من جانبٍ واحدٍ تتوافر مقوماته وخصائصه إذا ما اتّجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الإفصاح عن إرادتها الذاتية الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكّل الذي يتطلّبه القانون بقصد إحداث أثرٍ قانوني معيّن متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحةٍ عامّة، ويفترق القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي يكون دائماً محلّه واقعةٍ ماديةٍ أو إجراءً مثبّتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية معيّنة إلا ما كان

(1) - القيسي إعاد علي حمود، مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتّحدة، الطبعة الأولى، جامعة الشارقة، 2016م، ص 99.

منها وليد إرادة المشرّع مباشرةً لا إرادة جهة الإدارة.....(1).

وهنا يبرز التساؤل حول ماهية الأعمال المادية التي تصدرها جهة الإدارة؟ وهل تكون دائماً أعمالاً ماديةً مشروعةً أم أنّ هناك أعمالاً ماديةً غير مشروعة قد تأتيها جهة الإدارة وبترتّب عليها التعويض عن أعمالها التي أقدمت عليها بواسطة موظّفيها؟ وهل يمكن تحويل العمل القانوني إلى عملٍ مادي؟.

كما أسلفنا القول سابقاً، فإنّ الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة قد تكون أعمالاً مشروعةً مثل الأعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة المُختصّون بحكم وظائفهم كالمهندسين والمدريسين، إلّا أنّ هناك بعضاً من الأعمال المادية الغير مشروعة قد تُقدّم عليها الإدارة وبواسطة موظّفيها وتؤدي إلى الإضرار بالغير، وهوما يمكن تحقّقه عند وقوع حوادث بسيارات تابعة لجهة الإدارة أو حوادث السكك الحديدية

(1) - المحكمة الاتحادية العليا - الأحكام المدنية والتجارية - الطعن رقم -332 لسنة 23 قضائية - تاريخ الجلسة 15 / 12 / 2002م. من الجدير بالذكر في هذا المقام أنّ نعرف أنّ وصف القرار الإداري لا ينسحب على الأعمال التمهيديّة أو التحضيرية السابقة على إصدار القرار الإداري حيث لا يجوز الطعن بإلغائها استقلالاً عن القرار الذي مهّدت لإصداره، وذلك لعدم تأثر المركز القانوني، كما لا ينطبق ذلك الوصف أيضاً على أعمال الإدارة الداخلية لعدم إحداثها لأثر قانوني. وبناءً على ذلك يخرج من دائرة الطعن في القرار الإداري الأوامر والتعليمات المصلحية التي تصدر من الإدارة لمجرد تطبيق القانون، وكذلك الأعمال التي تهدف إلى إثبات حالةٍ معيّنة، والآراء الاستشارية والمقترحات باعتبارها مجرد إجراءات تمهيدية. جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004م، ص 266. مرجع مشار إليه لدى: سيدي إبراهيم ولد الشيخ، النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 20.

ووسائل المواصلات الحكومية وغيرها. وإمعاناً في ذلك، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية فيما يخص الأعمال المادية الغير مشروعة والتي تثبت عندها مسؤولية الإدارة أو موظفيها عن هذه الأعمال بقولها: " حيث أنّ الأعمال المادية التي توجب مساءلة الإدارة وتشمل جميع التصرفات والأعمال التي لا تندرج تحت مدلول القرارات الإدارية، كأن تُجري الإدارة حفراً في الطرق العامّة وتُغفل إضاءتها ليلاً مما يؤدي إلى إصابة المارة أو سقوطهم فيها. وتتحقّق مسؤولية الشخص المعنوي على النحو الذي تتحقّق به مسؤولية الأفراد والهيئات الخاصّة وقواعد المسؤولية التقصيرية ... كما تتحقّق مسؤولية الشخص المعنوي في حال قيام المرفق الإداري أو المشرفين عليه بعملٍ مادي في صورة من الصور كما لو أهملت الإدارة في أداء واجباتها المترتبة على المرفق، كأن يكون أشخاص في رقابة المرفق، وتهمل هذه الرقابة، كأن يكون هؤلاء الأشخاص طلبه في المدارس ولحقهم ضرر نتيجة الإهمال في الرقابة... (1) "

قبل إنشاء الإمارات العربية المتّحدة، كان لكلّ إمارة من الإمارات السبع نظامها القضائي المحلي الخاص. فنصّ دستور الإمارات العربية المتّحدة على إنشاء محكمة اتحادية عليا تتمتع باختصاصات قضائية حصرية في قائمة محدّدة من المسائل القضائية في جميع الإمارات. وفي جميع المسائل القضائية الأخرى، سمح الدستور للإمارات بالإحتفاظ بسلطاتها القضائية المحلية أو بالانضمام إلى النظام

(1) - حكم المحكمة الاتحادية العليا سالف الذكر في الدعوى رقم 2، سنة 2. ق. ع. م، بتاريخ 9 / 7 / 1975م.

القضائي الاتحادي. فاحتفظت إمارات أبو ظبي ودبي ورأس الخيمة بسلطاتها القضائية المحلية الخاصّة وطوّرتّها، وهذه السُّلطات موزّعة الآن في نُظُم ذات مستويات ثلاثة (إبتدائي واستئناف ونقض)، وتعمل بصورة مستقلّة عن النظام الاتحادي. وهذا يعني وجود نظامين للعدالة في الإمارات الثلاث تلك، يعملان بالتوازي مع بعضهما بعضاً، إذ يشمل اختصاص نظام العدالة المحلي جميع المسائل القضائية التي لا تقع ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا حصراً. وتُعدّ الأحكام الصادرة عن محاكم النقض المحلية نهائية، إلّا إذا طُعن في دستورية قانون ما أو تطبيقه أمام المحكمة الاتحادية العليا.

وحرّي بنا هنا أن نعرض للقارئ طبيعة التنظيم السياسي للسُّلطات العامّة في دولة الإمارات العربية المتّحدة (المطلب الأول)، وما هي الطبيعة القانونية لنظام الحكم فيها (المطلب الثاني)، وذلك من خلال المبحث التالي.

المبحث الخامس

التنظيم السياسي للسلطات العامة في دولة الإمارات العربية

والطبيعة القانونية لنظام الحكم

يُقصدُ بالسلطاتِ العامة "مجموعة الهيئات الحاكمة في الدولة والتي أناط بها الدستور إدارة النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي فيها".

ويتم تحديد السلطات العامة في الدولة وفقاً لوظائف الدولة الأساسية، بحيث تضطلع كل سلطة بوظيفة معينة تطبيقاً لمبدأ "الفصل بين السلطات". فهناك السلطة التي تقوم بوظيفة التشريع وتُسمى "السلطة التشريعية"، أما السلطة التي تقوم بالوظائف التنفيذية فتُسمى "السلطة التنفيذية"، بينما تُسمى السلطة التي تقوم بالوظائف القضائية "بالسلطة القضائية".

هذا وقد حدّدت المادة (45) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة السلطات الاتحادية في خمس سلطات، هي: المجلس الأعلى للاتحاد - رئيس الاتحاد ونائبه - مجلس وزراء الاتحاد - المجلس الوطني الاتحادي - القضاء الاتحادي.

المطلب الأول

التنظيم السياسي للسلطات العامة في دولة الإمارات العربية

المتحدة

وبناءً على ما تقدّم ذكره في المادة رقم 45 من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات، فسوف نتناول كلّ سلطةٍ من هذه السلطات الخمس - واحدةً تلو الأخرى - على التفصيل التالي:-

أولاً: المجلس الأعلى للاتحاد:

يُمثّل المجلس الأعلى للاتحاد السلطة العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة. وهو يُشكّل من حكام جميع الإمارات المُكوّنة للاتحاد، أو مَنْ يقوم مقامهم في إماراتهم في حالة غيابهم، أو في حالة تعذر حضورهم. على أن يكون لكلّ إمارة صوتٌ واحدٌ في مداورات المجلس (المادة 46 من الدستور).

وتُحدّد المادة (47) من الدستور اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد في

الأمور التالية:

- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كلّ ما من شأنه أن يُحقّق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء.

- التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامي.
 - التصديق على المراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الأعلى للاتحاد وذلك قبل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد.
 - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات التي يبرمها الاتحاد ويتم التصديق عليها بمرسوم.
 - الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بناءً على اقتراح رئيس الاتحاد.
 - الموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقلالهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها في الدستور. ويتم كل ذلك بمراسيم.
 - الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام.
 - أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في الدستور أو في القوانين الاتحادية.
- ويكون للمجلس الأعلى للاتحاد أمانة عامة لمعاونته على أداء أعماله، يرأسها

أمين عام يُعيّن بقرار من رئيس الاتحاد بعد موافقة المجلس الأعلى ويُعاونُه عدد من الموظَّفين الفنيين والإداريين. كما أنّ للمجلس لائحته الداخلية -والتي صدرت بقرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (4) لسنة 1972م، وهي تتضمن نظام سير العمل في المجلس، وطريقة التصويت على قراراته.

أمّا عن آلية إصدار قرارات المجلس الأعلى للاتحاد، فإنّ طريقة التصويت على قرارات ومداولات المجلس تكون سرية. ويصدر المجلس الأعلى -بوجه عام- نوعين من القرارات، هما:-

قرارات في المسائل الموضوعية: وهي تصدر بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أنّ تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي أبو ظبي ودبي. على أنّ تلتزم الأقلية برأي هذه الأغلبية.

قرارات في المسائل الإجرائية: وهي تصدر بأغلبية الأصوات، وعند تساوي الأصوات يُرجَّح الجانب الذي فيه رئيس المجلس. ويُعدُّ من المسائل الإجرائية - بحسب نص المادة (9) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى - المسائل الآتية:

- 1- تحديد يوم انعقاد جلسات المجلس العادية.
- 2- تقرير انعقاد المجلس في أي مكانٍ آخر غير عاصمة الاتحاد.
- 3- تقرير مبدأ مناقشة موضوع ما غير وارد في جدول الأعمال.

4- تقرير أولوية مناقشة موضوع ما وارد في جدول أعمال جلسة المجلس العادية في غير ترتيبه.

5- تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوعٍ معيّن.

6- تقرير عدم إثبات القرار الذي يصدره المجلس في محضر الجلسة.

7- تقرير المجلس إستدعاء من يراه للإدلاء بما يطلبه المجلس من إيضاحات.

8- تقرير الموافقة على ما يطلبه الأمين العام من الاستعانة بواحد أو أكثر من معاونيه في أعمال الجلسة.

وللمجلس الأعلى دور انعقاد عادي سنوي لا يقل عن (ثمانية) أشهر في السنة يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كلّ عام. ويعقد المجلس في أثناء دورته العادية السنوية جلسة عادية مرّة كلّ شهرين. ويجوز لرئيس المجلس دعوة المجلس لجلسة غير عادية كلما رأى ضرورة لذلك أو بناءً على طلب أحد أعضاء المجلس لعرض موضوع معيّن⁽¹⁾.

(1) - عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام والنقبي سالم جروان. القانون الإداري، الشارقة، إصدارات أكاديمية العلوم الشرطة، 2009م، ص 202 220. عبيد محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، نظم الحكم ودستور الإمارات، إصدارات أكاديمية شرطة دبي الطبعة الأولى، 2006 م، ص 430 - 444. الحلو ماجد راغب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، مكتبة العين الوطنية، 1991 م، ص 174، 184. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إصدارات مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الأولى، 2015م، ص 272 - 295.

ثانياً: رئيس الاتحاد ونائبه

رئيس الاتحاد هو رئيس الدولة، ينتخبه المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه، ليمارس عديداً من الاختصاصات الدستورية التي أوكلها إليه الدستور. ونائب الرئيس يتم انتخابه أيضاً من قبل المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه، ويمارس جميع اختصاصات الرئيس في حالة غيابه.

أمّا عن كيفية اختيار رئيس الاتحاد ونائبه، فقد قرّرت المادة (51) من الدستور أنّه (ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه رئيساً للاتحاد ونائباً لرئيس الاتحاد ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأيّ سبب من الأسباب). ومؤدى هذا النص أنّه يتعيّن أن يكون رئيس الاتحاد عضواً في المجلس الأعلى للاتحاد وكذلك نائبه، ويقوم المجلس بانتخاب أحد أعضائه رئيساً للاتحاد وعضواً آخر ليكون نائباً له.

ولمّا كان المجلس الأعلى يُشكّل من حكام جميع الإمارات، فإنّ رئيس الاتحاد يكون حاكماً لإحدى الإمارات ورئيساً للاتحاد في ذات الوقت. بمعنى أنّه يجمع بين منصبين، رئيس الدولة وحاكم إحدى الإمارات. ولكلّ من هذين المنصبين طبيعة تختلف عن الأخرى: فالأولى اتحادية بينما الثانية محلية، وهو ذات الأمر بالنسبة لنائب رئيس الاتحاد.

خليل محسن، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتّحدة، جامعة العين، الإمارات العربية، 1997 م، ص 193 - 205.

هذا وقد حدّد الدستور مدة منصب رئيس الدولة ونائبه، فقد قررت المادة 52 من الدستور (مدّة الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية ويجوز إعادة انتخابهما لذات المنصب)⁽¹⁾.

ثالثاً: مجلس وزراء الاتحاد

يُعدُّ مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية في الدولة، ويختصُّ أساساً بتنفيذ السياسة العامّة لها. ويُشكّل هذا المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس مجلس الوزراء والوزراء. وسوف نتناول في فرعين متعاقبين تشكيل الوزارة وأحكامها العامّة (الفرع الأول)، ثم مسؤولية الوزراء (الفرع الثاني) على النحو التالي.

(1) - عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام والنقبي سالم جروان. القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 221- 240. عبيد محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 445 - 451. الحلو ماجد راغب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، سابق الإشارة إليه، ص 185 - 192. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 295 - 311. خليل محسن، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 206- 210.

الفرع الأول

تشكيل الوزارة وأحكامها العامّة

يقترُحُ رئيس الاتحاد على المجلس الأعلى تعيين رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة المجلس الأعلى يصدر رئيس الاتحاد مرسوماً بتعيينه بحسب المادة 47 من الدستور بند 6، والمادة 54 الفقرة الخامسة.

ويقبل رئيس الاتحاد استقالة رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد (المادة 54 من الدستور، البند 5 ويعيّن رئيس الاتحاد نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد (المادة 54 من الدستور، البند 5.

وتؤدي استقالة رئيس مجلس الوزراء، أو إعفاؤه من منصبه، أو وفاته، أو خلوّ منصبه لأيّ سببٍ من الأسباب إلى استقالة الوزارة بكاملها ولرئيس الاتحاد أن يطلب إلى الوزراء البقاء في مناصبهم مؤقتاً، لتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة (المادة 64 من الدستور، الفقرة الثانية). ولا يمكن للوزارة المستقيلة التي يطلب رئيس الاتحاد بقائها حتى تشكيل الوزارة الجديدة أن تُصرّف إلا الأمور الجارية العادية اليومية. وهو ما عبّر عنه الدستور بالأمور العاجلة التي لا تحتمل التأخير، وذلك لضمان سير المرافق العامّة بالدولة بانتظام وإطراد. ومن ثمّ فلا يمكن لهذه الوزارة أن تباشر المهامّ المتعلّقة بشؤون الحكم أو المهامّ التنفيذية

الرئيسية.

ولم يشترط الدستور بالنسبة لاختيار الوزراء إلا شرطاً واحداً، وهو أن يكونوا "من بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة"، وهو ما نصّت عليه المادة 56 من الدستور. ويُلاحظُ أنّ الدستور لم ينصّ على تمثيلٍ معيّنٍ للإمارات في الوزارة الاتحادية، إلا أنّ الواقع العملي قد جرى على تمثيلٍ مختلفٍ للإمارات في الوزارة تمثيلاً يتفقُ كماً وكيفاً مع ظروفِ كلّ إمارة.

هذا ولم يحدّد الدستور عدد الوزراء، تاركاً ذلك للظروف والمُنغِيرات، مقتصرّاً في المادة 58 على تحديد الوزارات التي شملها أول مجلس وزراء اتحادي، وهي اثنتا عشرة وزارة ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، ويدعوه للانعقاد ويدير مناقشاته ويتابع نشاط الوزراء، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة وفي كافة الأجهزة التنفيذية للاتحاد (المادة 59 من الدستور). ومداوات مجلس الوزراء سرّيةً. وتصدر قراراته بأغلبية جميع أعضائه وعند تساوي الأصوات يُرجّح الجانب الذي فيه الرئيس. وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية (المادة 61 من الدستور). وهذا يعني أنّ قرارات مجلس الوزراء ولو أنّها تصدرُ بالأغلبية المطلقة لجميع عدد الأعضاء، إلا أنّه يتعيّن على الجانب المعارض من الوزراء بعد صدور القرار أن يلتزم به، بحيث يظهر قرار المجلس وكأنه صدر بالإجماع، وذلك نتيجةً لمبدأ تضامن ووحدة مجلس الوزراء. ويمارس نائب رئيس الوزراء جميع سلطات الرئيس عند غيابه لأيّ سببٍ من الأسباب (المادة 59 من الدستور، الفقرة الثانية).

وقد نصّت المادة 66 من الدستور أيضاً على أن يضع مجلس الوزراء لائحته الداخلية متضمّنة نظام سير العمل فيه. وأن ينشئ مجلس الوزراء أمانةً عامّةً له تزود بعدد من الموظفين لمعاونته على أداء أعماله.

الفرع الثاني

المسؤولية الوزارية السياسية

قرّر الدستور المسؤولية السياسية الوزارية، سواء المسؤولية التضامنية لهيئة الوزراء بكاملها، باعتبار مجلس الوزراء مجلساً متضامناً يضمّ رئيس المجلس والوزراء، أو المسؤولية الوزارية الفردية التي تقع على عاتق كلّ وزير على حده، باعتبار الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة التي يتولاها.

وتقرّر المسؤولية الوزارية التضامنية نتيجة تنفيذ السياسة العامّة للاتحاد في الداخل والخارج. أمّا المسؤولية الوزارية الفردية فإنّها تقع على عاتق كلّ وزير عن الأعمال المتعلقة بشؤون وزارته. وتتحقّق المسؤولية الوزارية التضامنية أي مسؤولية الوزارة بكاملها وكذلك المسؤولية الوزارية الفردية التي تقع على عاتق كلّ وزير على حده، أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد(المادة 64 من الدستور، الفقرة الأولى). من جهة أخرى نصّت المادة 99 من الدستور في الفقرة الخامسة منها على أن تختصّ المحكمة الاتحادية العليا بـ (مساءلة الوزراء،... عمّا يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاصّ بذلك). وهنا يثور التساؤل عن مدلول كلمة (أفعال) الواردة في هذا النص. ويتعين بدايةً أن نستبعد المسؤولية الوزارية السياسية السالف بيانها والتي قرّرتها المادة 64 من الدستور، من نطاق تطبيق الفقرة الخامسة من نص المادة 99، ومن ثم ينصرف مدلول كلمة (أفعال) إلى الأفعال الجرمية الصادرة من الوزراء حين أداء

وظائفهم الرسمية.

وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بصدد الطلب المقدم من وزير العدل لتفسير حكم الفقرة الخامسة من المادة 99 من الدستور ولبيان نطاق الأفعال التي أخضعها هذه الفقرة لولاية المحكمة الاتحادية العليا، حيث قرّرت أنه: "إذا ما استبعدت المسؤولية السياسية التي انتظمتها مواد أخرى من الدستور المؤقت للاتحاد، انحصرت مسؤولية الوزراء الواردة في الفقرة الخامسة من المادة 99 في الأفعال الجرمية وحدها" ... ومن ناحية أخرى فقد أحال الدستور في الفقرة الخامسة إلى قانونٍ خاص يصدر في هذا الشأن يضع - بما يتضمّنه من أحكام - نص الدستور موضع التطبيق بما يقتضيه ذلك من بيان حكمه وتحديد نطاقه، وذلك في قوله في ختام الفقرة "وفقاً للقانون الخاص بذلك"⁽¹⁾.

رابعاً: المجلس الوطني الاتحادي:

يتبوأ المجلس الوطني الاتحادي المرتبة (الرابعة) في سلم السلطات العامّة

(1) - طلب التفسير رقم 3 للسنة الرابعة القضائية، وقد صدر الحكم بتاريخ 18 من نوفمبر سنة 1976 م، هذا وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى الإمارات، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة وهو ما قرّرت المادة 99 من الدستور في الفقرة الرابعة. عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام والنقبي سالم جروان. القانون الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 240 - 286. عبيد محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 451 - 460. الحلو ماجد راغب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، سابق الإشارة إليه، ص 192 - 202. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 311-359.

الاتحادية وهو يُشكَّل.

- بحسب نص المادة (68) من الدستور - من (أربعين) عضواً يتوزعون على الإمارات على أساس: (8) مقاعد لإمارة أبو ظبي، و(8) مقاعد لإمارة دبي، و(6) مقاعد لإمارة الشارقة، و(6) مقاعد لإمارة رأس الخيمة، و(4) مقاعد لإمارة عجمان، و(4) مقاعد لإمارة الفجيرة، و(4) مقاعد لإمارة أم القيوين.

أمّا من حيث طريقة تشكيله، فقد تركت المادة (69) من الدستور لكلّ إمارة حرية تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يُمثّلونها في المجلس الوطني الاتحادي. وقد جرى العمل - حتى عام 2006م - على أن يقوم حاكم كلّ إمارة بتعيين جميع الأعضاء الذين يمثلون إمارته في المجلس، إلى أن صدرَ قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (4) لسنة 2006 م، في شأن تحديد طريقة اختيار ممثلي الإمارات في المجلس الوطني الاتحادي (وتعديلاته)، والذي تقضي المادة (الأولى) منه بأن يتمّ اختيار ممثلي كلّ إمارة لشغل المقاعد المخصّصة لها وفقاً للدستور في المجلس الوطني الاتحادي عن طريق انتخاب نصف الأعضاء من قبل هيئة انتخابية تُشكّل في كلّ إمارة، على أن يتمّ اختيار النصف الآخر عن طريق حاكم الإمارة.

وتشترط المادة (70) من الدستور في عضو المجلس الوطني الاتحادي -

سواء كان معيّناً أم منتخباً - عدّة شروط، هي:-

1. أن يكون من مواطني إحدى إمارات الاتحاد، ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة التي يُمثّلها في المجلس.

2. أن لا تقلَّ سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
3. أن يكون مُتمتّعاً بالأهلية المدنية محمود السيرة، حسن السمعة، لم يسبق الحكم عليه في جريمة مُخلّة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.
4. أن يكون لديه إلمامٌ كافٍ بالقراءة والكتابة.
- وخلال مدّة العضوية، لا يجوز لعضو المجلس الوطني - سواء كان مُنتخباً أم معيّناً - أن يجمع بين عضويته في المجلس وأيّّة وظيفة من الوظائف العامّة الاتحادية بما في ذلك المناصب الوزارية (المادة 71 من الدستور). حيث يحصل رئيس المجلس الوطني الاتحادي وسائر أعضائه من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس مكافأة يحددها القانون (القانون الاتحادي رقم 14 لسنة 1972 في شأن تحديد مكافآت أعضاء المجلس الوطني الاتحادي)، وبديل انتقال من محال إقامتهم إلى مقرّ اجتماعات المجلس (المادة 83 من الدستور).
- وتبلغ مُدّة عضوية المجلس الوطني الاتحادي -أيّ مدّة الفصل التشريعي- (أربع) سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس (المادة 72 من الدستور). ويُقسّم الفصل التشريعي إلى عدّة أوار انعقاد عادية سنوية، تبدأ في الأسبوع الثالث من شهر أكتوبر من كلّ عام، ويستمر لمدّة لا تقل عن (سبعة) أشهر. كما يمكن دعوة المجلس للانعقاد في دور (غير عادي) إذا اقتضى الأمر ذلك. وفي هذه الحالة، فلا يجوز للمجلس أن يناقش أيّة أمورٍ غير التي دُعي من أجلها (المادة 78 من الدستور).

ويتمتع عضو المجلس الوطني "بالحصانة البرلمانية"، والتي تعني أمرين: أولهما عدم جواز مساءلة أعضاء المجلس عمّا يبدونه من الأفكار والآراء في أثناء قيامهم بعملهم داخل المجلس أو لجانه (المادة 81 من الدستور). وثانيهما عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضدّ أيّ عضوٍ في غير حالة التلبّس بالجريمة إلا بإذن المجلس طالما كان المجلس منعقدًا. أمّا إذا كان المجلس غير منعقد، فيجب إخطار المجلس بأيّة إجراءات جزائية تُتخذُ ضدّ أيّ من أعضائه (المادة 82 من الدستور).

ويمارس المجلس الوطني الاتحادي عدّة وظائف أساسية، هي:-

1. الوظيفة التمثيلية: ويُقصد به أن ينوب عضو المجلس الاتحادي عن شعب الاتحاد جميعه، وليس فقط عن الإمارة التي يُمثّلها داخل المجلس (المادة 77 من الدستور).

2. الوظيفة التشريعية: ويُقصد به دور المجلس في مناقشة الأمور الآتية:-

أمّا عن **مشروعات التعديلات الدستورية** فقد حدّدت المادة (144) من الدستور إجراءات تعديل الدستور في أن يقوم المجلس الأعلى للاتحاد باقتراح التعديلات المطلوبة، ثمّ تقديمها إلى المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وإقرارها بنفس الإجراءات المُتَّبعة في إقرار مشروعات القوانين العادية. على أن ينظر المجلس الوطني الاتحادي في مشروع التعديل الدستوري في جلسة "خاصّة" إذا تمت إحالته أثناء دور الانعقاد العادي، بينما يُدعى للانعقاد في دور انعقاد غير

عادي إن كان في غير حالة انعقاد. ويجب أن يحصل مشروع التعديل الدستوري على "أغلبية خاصة"، وهي أغلبية "ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين" كحد أدنى للموافقة عليه.

وأما فيما يتعلق بتعديل مشروعات القوانين الاتحادية:

تقضي المادة (89) من الدستور بأن تُعرضَ مشروعات القوانين الاتحادية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها، وأن يناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات، وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها.

وجاء إخصاص المجلس الوطني الاتحادي فيما يتعلق بمشروعات قوانين

الميزانية العامة للدولة ومشروعات قوانين الحساب الختامي كالتالي:

تقضي المادة (129) من الدستور بأن تعرض الحكومة على المجلس الوطني الاتحادي مشروع الميزانية السنوية للاتحاد مُنصَّماً تقديرات الإيرادات والمصروفات، قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل لمناقشتها وإبداء ملاحظاته عليها، وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد، مصحوباً بهذه الملاحظات لإقرارها ومن ثم إصدارها.

كما تقضي المادة (135) من الدستور بأن تُقدَّم الحكومة مشروع قانون الحساب الختامي للدولة إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية

لانتهاؤ السنّة المالفة المنقضية؁ لإبءاء ملاحظاته عليه قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره؁ وذلك على ضوء تقرير ديوان المحاسبة.

3. الوظيفة الرقابفة: يمارس المجلس الوطني الاتءادي الرقابة السفساسفة على أعمال الحكومة من خلال أءاتفن رقابفتفن محدءتفن؁ هما: طرء موضوعات عامّة للمناقشة ورفع توصفات بشأنها إلى الحكومة (الفرء الأول)؁ وتوففه أسئلة إلى أعضاء الحكومة (الفرء الثاني)؁ وبشرف من التفصفل سنعرض الآف:

(الفرع الأول)

طرح موضوع عام للمناقشة

تجيز المادة (92) من الدستور للمجلس الوطني مناقشة أيّ موضوعٍ عامٍ يتعلّق بشؤون الاتحاد (ولا يخالف مصالحه العليا)، لإستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي حوله. ويتمّ ذلك عن طريق تقديم طلبٍ موقّعٍ عليه من خمسة من أعضاء المجلس -على الأقل- مُتَّصِماً ذكر أهمية الموضوع العام ومحاوره الأساسية إلى رئيس المجلس، والذي يقوم بإحالته إلى مجلس الوزراء لطلب الموافقة على مناقشته.

ويكون لجميع أعضاء المجلس حقّ الإشتراك في المناقشة، كما يكون للمجلس بعد الانتهاء من المناقشة أن يصدر توصيات بشأن هذا الموضوع ويحيلها إلى مجلس الوزراء، فإذا لم يُقرّ مجلس الوزراء هذه التوصيات أخطر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك.

(الفرع الثاني)

توجيه الأسئلة

تجيز المادة (93) من الدستور لأيّ عضوٍ من أعضاء المجلس توجيه أسئلة إلى الوزير المختص للإستفسار عن الأمور الداخلة في اختصاصات وزارته. وينصّ بالإستفسار على أمرٍ معيّنٍ يجهله العضو ويودّ معرفة الحقيقة بشأنه من الوزير، أو التّحقّق من حصول واقعةٍ معيّنة وصلّ علّمها إليه.

أمّا من الناحية التنظيمية للمجلس، فإنّ المادة (84) من الدستور تقضي بأنّ يكون للمجلس هيئة مكتب تُشكّل من رئيس ونائب أول ونائب ثان، ومن مراقبين اثنين يختارهم المجلس من بين أعضائه. وتنتهي مدّة كل من الرئيس ونائبيه بانتهاء مدّة المجلس أو بحلّه بحسب الأحوال، بينما تنتهي مدّة المراقبين باختيار مراقبين جديدين في مُستهلّ الدورة السنوية العادية التالية، وإذا خلا أحد المناصب في هيئة المكتب اختار المجلس من يشغل هذا المنصب للمدّة المُنبَقيّة.

كما تقضي المادة (85) من الدستور بأنّ يكون للمجلس "أمانةً عامّة"، وهي تتكوّن من الأمين العام والأمناء العاممين المساعدين ومديري الإدارات والموظفين. ويُناط بها معاونة المجلس في أداء اختصاصاته التشريعية والرقابية، وبما يُمكن أعضاءه من مزاوله مهامهم النيابية بفاعلية وكفاءة في كلّ ما يتعلّق بأنشطة

المجلس الداخلية والخارجية (1).

خامساً: القضاء الاتحادي

خصّص الدستور الاتحادي فصلاً خاصاً للقضاء، هو الفصل الخامس من الباب الرابع تحت عنوان (القضاء في الاتحاد والإمارات). وعلى ذلك فالدستور يعترف أنّ القضاء سلطة مستقلة. وأنّ له الولاية العامّة في مجال عمله فلا يجوز لأيّ سلطةٍ أخرى أن تمسّ أو تتنقّص من هذه الولاية. فالمادة 94 من الدستور تنصّ على أنّ (العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم. ولمّا كان الدستور قد تبنّى النظام الاتحادي كوسيلةٍ لتنظيم السلطات في الدولة، وما يتطلّب هذا النظام من وجود سلطاتها مزدوجة، اتحادية ومحلّية، ومن توزيع للاختصاصات بين هذه السلطات، فكان لا بدّ من وجود هيئةٍ أو جهةٍ تفصل في النزاعات التي تنور بين هذه الجهات حول الاختصاصات، وتجاوز إحداها على الاختصاصات الأخرى التي حدّدها الدستور.

ذلك لأنّه من الممكن لإحدى السلطات تجاوز حدود التوزيع الذي رسمه الدستور لها، دون أن توجد سلطة أخرى من سلطات الدولة تزدها عن تلك المخالفة. كما توجد بعض القضايا التي تهّم الدولة الاتحادية بأسرها، ممّا لا يمكن

(1) - عبيد محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 460 - 490. الحلو ماجد راعب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، سابق الإشارة إليه، ص 202 - 216. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 396 - 414.

معهُ أن يترك أمرَ نظرها إلى المحاكم المحلية، كلُّ ذلك حَتَمَ وجود هيئة غالباً ما تكون قضائية - وقد تكون محكمة عليا، أو محكمة خاصّة - يُعهدُ لها بممارسة اختصاصات مُعيّنة تتعلّق بالفصل في المنازعات بين السُّلطات الاتحادية والمحلية، وتفسير الدستور الاتحادي، والرّقابة على دستورية القوانين.

فالسُّلطة القضائية الاتحادية تُعدُّ ضرورية لحل المنازعات التي لا يمكن أن يُترك اتخاذ القرار النهائي بشأنها إلى المحاكم المحلية. ويتكوّن القضاء الاتحادي عادةً من محكمة عليا، ومحاكم اتحادية أقلّ درجةٍ منها تستأنف أحكامها أمام المحكمة العليا بموجب قواعدٍ وإجراءاتٍ تختلفُ من دولةٍ إلى أخرى. وبالمُحصّلة يركّزُ القضاء الاتحادي - وفقاً لنصوص الدستور - على دعامتين:

الفرع الأول

المحكمة الاتحادية العليا

وهي محكمة عليا ذات طبيعة خاصّة، إذ لا تختصّ بالفصل في المنازعات بين الأفراد، بل اختصاصها مقصورٌ على الفصل في المنازعات المختلفة التي تنور بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد. وبين أيّة إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، وبحث دستورية القوانين، وتفسير أحكام الدستور، وتنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات فضلاً عن اختصاصها بمساءلة الوزراء وكبار موظّفي الاتحاد، والنظر في الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد. حيث نصت المادة 99 من الدستور الاتحادي على أن: تختصّ المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية:

- المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، أو بين أيّة إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، متى أحيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناءً على طلب أيّ طرفٍ من الأطراف المعنية.
- بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طُعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا ما طُعن فيها من قبل إحدى السُلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية.

- بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أُحيل إليها هذا الطلب من أيّة محكمةٍ من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد.
- تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات الاتحاد، أو حكومة إحدى الإمارات ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة.
- مساءلة الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعيّنين بمرسوم، عمّا يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.
- الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد، كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج، وجرائم تزوير المحرّرات أو الأختام الرسمية لإحدى السلطات الاتحادية، وجرائم تزيف العملة.
- تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية المحلية في الإمارات.
- تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى وتُنظّم القواعد الخاصّة بذلك بقانون اتحادي.
- أيّة اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي.

الفرع الثاني

المحاكم الاتحادية الابتدائية

التي تتعقد في عاصمة الاتحاد أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دوائر اختصاصها في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تثور بين الاتحاد والأفراد. والجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية، وقضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها التي تثور بين الأفراد وتنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة. وقد نصت المادة ١٠٢ من الدستور الاتحادي على أن (يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كانَ الاتحاد فيها مدّعياً أو مدّعى عليه.
 - الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختصُّ بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة ٩٩ من هذا الدستور.
 - قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة.
- من جهةٍ أخرى يُمتل مبدأ استقلال القضاء أحد دعائم السُلطة القضائية، فبدونه

لا يكون القضاء سلطة تتساوى والسلطتين التنفيذية والتشريعية، وبغير هذا المبدأ لا يستطيع القاضي أداء رسالته على الوجه الأكمل والأمثل ولأهميته فقد أصبح - كما قيل بحق - جزءاً من الضمير الإنساني، بحيث لم يعد ممكناً إنكاره وأصبح تعميقه وترسيخه أمراً حتمياً لتأمين العدالة، وكفالة الحقوق وصون الحرمات، والقضاء على القفز فوق القوانين، وحماية المواطن في مواجهة تعدّيات السلطة العامة.

وعملاً بما سلف فقد أخذ دستور دولة الإمارات بالمذهب القائل أنّ القضاء سلطة قائمة بذاتها. فبيّن في الباب الذي أفرده للسلطات الاتحادية في المادة 45 أنّ القضاء الاتحادي إحدى سلطات الاتحاد، وقرّر في المادة 94 مبدأ استقلال القضاء. وأكّد على هذا المذهب من خلال الاختصاصات التي منحتها للمحكمة الاتحادية العليا والتي يتّضح منها أنّه اعتبرها حكماً يلتجأ إليه في كلّ ما يثور من خلاف على أي مستوى في الدولة، حتى ولو كان المجلس الأعلى للحكام طرفاً فيه. كما اعتبرها رقيباً على دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، سواء إتّصلت بهذا الأمر عن طريق الدعوى الأصلية أو الدفع الفرعي. وعزّز مذهبهُ بما أورده في المادة 101 التي جرى نصّها على أنّ: " أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة"، ولم يكتف بذلك بل حرص على تأكيد قوّة أحكامها على نحوٍ يرفع من مكانة السلطة القضائية بأسرها (1).

(1) - عبيد محمد كامل، نظم الحكم ودستور الإمارات، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 513 -

490. الحلو ماجد راغب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، سابق الإشارة إليه، ص 216 -

223. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لنظام الحكم في دولة الإمارات العربية المتّحدة

لم يعتقِ الدستور الإماراتي مبدأ الفصل بين السُّلطات سواء من ناحية الشكلِ أو من الناحية الموضوعية.

فمنَ الناحيةِ الشكليةِ لم يعمل دستور دولة الإمارات على تبويب وظائف الدولة طَبَقاً لما يقضي به مبدأ فصل السُّلطات. بأن يعمل على تقسيمها إلى سلطة تشريعية تقومُ بمباشرةِ الوظيفةِ التَّشريعيةِ، أي سنّ القوانين بحيث لا يمكن إصدار قانون إلا بعدَ موافقةِ هذهِ السُّلطة. وإلى سلطة تنفيذية تقومُ بمباشرةِ شؤون الحكم وتنفيذ القوانين. بل أورد الدستور سلطات الدولة على سبيل التعداد. فلقد نصت المادة ٤٥ من الدستور على أن تتكون السُّلطات الاتحادية من:

- 1- المجلس الأعلى للاتحاد.
- 2- رئيس الاتحاد ونائبه.
- 3- مجلس وزراء الاتحاد.
- 4- المجلس الوطني الاتحادي.

سابق الإشارة إليه، ص 414 - 440. السناري محمد عبدالعال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه ص 177 - 183.

ومن الناحية الموضوعية: لم يَقمَ الدستور كذلك على مبدأ الفصلِ بين السلطات. ذلك أنه قد أعطى المجلس الأعلى للاتحاد مباشرةً الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتفرّع عن ذلك هيئتان: أحدهما هيئة استشارية تشريعية هي المجلس الوطني الاتحادي، والأخرى هيئة تنفيذية هي مجلس الوزراء تُباشر الاختصاص التنفيذي تحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد.

أمّا فيما يتعلّق بتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإنّ الباحث في أحكام الدستور الاتحادي، يدرك أنّ هذه العلاقة لم تُرتب على أساس التعاون أو التوازن بين هاتين السلطتين، بل على أساس علو السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، مما أفضى إلى الإخلال بالتوازن بينهما. ومن مظاهر ذلك ما يلي:

• تتولى السلطة التنفيذية - مجلس الوزراء - اقتراح مشروعات القوانين في حين لا يملك المجلس النيابي (المجلس الوطني الاتحادي) حق اقتراح هذه المشروعات (المادة 60 من الدستور الإماراتي).

• لا يملك المجلس النيابي حق استجواب السلطة التنفيذية أصلاً، كما لا يستطيع مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامّة إذا إعتضت السلطة التنفيذية على مناقشته. (المادة 92 من الدستور الإماراتي).

• للسلطة التنفيذية حق تأجيل جلسات المجلس النيابي بل وحلّه في حين لا يملك المجلس النيابي تقرير مسؤولية مجلس الوزراء أو الوزراء، أو سحب الثقة من أحدهم. (المادة 88 من الدستور الإماراتي).

وفي ضوء الخصائص العامّة المميّزة لتنظيم السلطات في الاتحاد، يمكن القول بأنّ هذا التنظيم الاتحادي يَختلفُ في أسسِهِ عن النظام البرلماني. في حين أنّ السُلطة التنفيذية تَحْتلُّ في التنظيم الاتحادي، مركزاً أقوى ممّا تحتلُّه السُلطة التشريعية، الأمر الذي يخل بالتوازن بينهما.

إن المجلس الأعلى للاتحاد، وهو السُلطة العليا فيه، هو رأس السُلطة التنفيذية، كما هو رأس السُلطة التشريعية، أي أنّه يَقْبِضُ على السُلطتين معاً.

فمن جهة يُعتبرُ رأس السُلطة التنفيذية، لأنّه هو الذي يرسم السياسة العامّة للاتحاد (مادة 1/47 من الدستور) ويملك الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام (مادة 47-7 من الدستور) وأنّ مجلس الوزراء يتولى اختصاصاته تحت الرقابة العليا للمجلس الأعلى (مادة 60 من الدستور).

كما وأنّ رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون سياسياً، وبالتضامن بينهم، أمام المجلس الأعلى، فضلاً عن أنّ كلاً منهم مسؤول شخصياً أمام المجلس الأعلى عن أعمال وزارته أو منصب (مادة 64 من الدستور).

كذلك فإنّ المجلس الأعلى للاتحاد هو رأس السُلطة التشريعية. فهو الذي

يُصدَّق على مشروعات القوانين التي يوافق عليها المجلس الوطني الاتحادي. كما يملك رفض التعديلات التي قد يدخلها المجلس الوطني على مشروعات القوانين وسلطة المجلس الأعلى في هذا الشأن - بعد اتخاذ بعض الإجراءات الشكلية - نهائية وباتّة. (المادة 110 من الدستور الإماراتي).

وفي ضوء ما تقدّم جميعه، يمكن القول بأنّ التنظيم السياسي للسلطات في دولة الإمارات، يختلف على القوالب المعروفة في نظام تركيز السلطات، كما يختلف عن القوالب الشائعة في نظام الفصل بين السلطات. ولا شك أنّ سبب الاختلاف عن النظم المعروفة، يرتدّ إلى الأوضاع والظروف السياسية الداخلية في الإمارات الأعضاء في الاتحاد، ممّا اقتضى تنظيماً خاصاً للسلطات الاتحادية.

وإذا حاولنا التقريب بين التّنظيم السياسي في دولة الإمارات، وبين باقي النظم السياسية المعروفة، لقلنا أنه مزيج من النظام البرلماني والنظام الرئاسي. فهو يتوافق مع النظام البرلماني في أصوله الشكلية، كما يتوافق مع النظام الرئاسي في أصوله الموضوعية. أمّا التوافق الشكلي للنظام الاتحادي مع النظام البرلماني، فيتمثّل في أنّ رئاسة الاتحاد يتولاها رئيس دولة يختلف عن رئيس الوزراء. فليس هناك جمع بين الرئاستين. فضلاً عن قيام مجلس للوزراء. وهذا ما يتفق وأصول التنظيم الشكلي للنظام البرلماني. ويضيف التنظيم الاتحادي إلى ذلك، تشكيل مجلس أعلى للاتحاد، يُمثّل السلطة العليا فيه.

وأمّا عن التوافق الموضوعي للنظام الاتحادي مع النظام الرئاسي، فيتمثّل في أنّ

السُّلطة العليا في الاتحاد - وهي المجلس الأعلى - تتولى وحدها رسم السياسة العامة للدولة. دون الوزراء منفردين أو مجتمعين، وأن هؤلاء الوزراء مسؤولون سياسياً أمام المجلس الأعلى، متضامنين ومنفردين، عن تنفيذ السياسة العامة للدولة. كذلك فإن السُّلطة التنفيذية مُستقلة إزاء السُّلطة التشريعية. فالوزراء غير مسؤولون سياسياً أمام المجلس النيابي، الذي يملك سحب الثقة منها، أو إستجوابها، بل ولا يملك مناقشة موضوع عام يعترض الوزراء على مناقشته. وهذا ما يتفق وأصول التنظيم الموضوعي للنظام الرئاسي. ويضيف التنظيم الاتحادي إلى ذلك، منح السُّلطة التنفيذية مزيداً من الدِّعم والقوة، ليس فقط بتقرير استقلالها إزاء السُّلطة التشريعية، بل ومنحها اختصاصات هامة في ميدان السُّلطة التشريعية، لا تملك هذه الأخيرة ما يقابلها في ميدان السُّلطة التنفيذية.

وبهذا يمكننا القول بأنَّ التنظيم السياسي للسلطات الاتحادية، قد استقى أصوله الشكلية من النظام البرلماني، كما استقى أصوله الموضوعية من النظام الرئاسي (1).

ولكن يبقى التساؤل مطروحاً حول كيفية توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية في دستور دولة الإمارات بين دولة الاتحاد والإمارات الأعضاء فيه ؟.

(1) - عطوة أشرف حسين، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الإمارات العربية، 2015 م، ص 273 - 285.

يَتَكفَّل الدستور في الدُول الاتحادية (أي الفيدرالية) بتوزيع الاختصاصات المختلفة فيها (التشريعية والتنفيذية والدولية) بين السُّلطات الاتحادية وسلطات الدول (الولايات- الدويلات- الإمارات) الأعضاء فيها. ويتمُّ ذلك وفقاً لعدَّة اعتبارات، يأتي في مقدِّمتها الطريقة التي نشأت بها الدولة الاتحادية. فإذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت عن طريق انضمام عدَّة دول مستقلة إلى بعضها البعض، فإنَّ كلاً من هذه الدول تسعى إلى تقليص اختصاصات السُّلطات الاتحادية، وذلك من منطلق حرصها على الإحتفاظ بأكبر قدرٍ من الاستقلالية التي كانت تملكها قبل انضمامها إلى الدولة الاتحادية، أمَّا إذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت نتيجة تفكُّك دولة موحَّدة (أي بسيطة)، فإنَّ الدول الأعضاء فيها تميل نحو توسيع اختصاصات السُّلطات الاتحادية، نظراً لإستنثار الدولة الموحدة (أو البسيطة) بكافة السُّلطات قبل تفكُّكها وتحولها إلى دولة اتحادية.

وفي كلِّ الأحوال، تتفرد حكومة الاتحاد بممارسة الشؤون الخارجية والعلاقات الدولية (أي مظاهر السيادة الخارجية للدولة)، إلاَّ أنَّ طريقة توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية (أي مظاهر السيادة الداخلية للدولة) بين الدول الاتحادية والدول الأعضاء فيها هي التي تبقى محل اختلاف بين الدساتير الاتحادية.

من خلال ما تقدَّم طرحه، سنقوم بتوضيح آلية توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية في دولة الإمارات العربية المتَّحدة وذلك على النحو التالي.

المبحث السادس

أسلوب توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والإمارات

الأعضاء في الاتحاد

كانَ قيامُ الاتحادِ بين الإمارات العربية السبعِ حَدَثًا هاماً وبارزاً في التاريخ السياسي لهذه المنطقة الواقعة في الطرفِ الشرقي من عالَمنا العربي، وعلى خُليجه. كذلك كان إعلان دستور الدولة الناشئة عن هذا الاتحاد، دولة الإمارات العربية المُتحدة، إيذاناً بالتغيير وبشيراً بالتطوُّر العميق الذي سوف تشهده هذه المنطقة في نظام حُكمها السياسي. وكانت المبادرة هي صدور بيانٍ مُشتركٍ بتاريخ 19 فبراير سنة 1968 م، مُوقَّع من صاحب السُّموِّ الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان وصاحب السُّموِّ الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم حاكم دبي آنذاك. وتضمَّن هذا البيان الإعلان عن قيام اتحاد فيدرالي بين إمارة أبو ظبي وإمارة دبي، مع توجيه الدعوة إلى الإمارات الخمس الأخرى، وكذا البحرين وقطر للتداولِ حول مستقبل المنطقة، وقد تمخَّص هذا الاتحاد عن ميلاد شخص دولي جديد هو دولة الإمارات العربية المُتحدة، وهذه الشخصية الدولية الجديدة الناجمة عن الاتحاد دولة مستقلة ذات سيادة تمارسُ سيادتها في الشؤون الموكولة إليها بمقتضى المادة الأولى من الدستور (دستور دولة الإمارات العربية المُتحدة، 1971 م)، على كلِّ أقاليم الإمارات وبالنسبة إلى كلِّ شعوبها، حيث نصَّت هذه المادة على أنَّ الإمارات العربية المُتحدة دولة اتحادية مُستقلة ذات سيادة، ويمارس الاتحاد بموجب المادة الثانية من الدستور السيادة على

جميع الأراضي والمياه الإقليمية داخل الحدود الدولية والإمارات الأعضاء. ومع ميلاد دولة الاتحاد بشخصيتها الدولية المُستقلّة تَجَرَّدتِ كلُّ إمارةٍ من الإمارات الأعضاء في الاتحاد من شخصيتها الدولية وذابت في الشخصية الجديدة للدولة الاتحادية، لكن رغم فقدان الإمارات الأعضاء في الاتحاد لشخصيتها الدولية، لم تفقد كياناتها الذاتية، بل أصبحت وحدات دستورية تمارس على أراضيها بعض مظاهر الاستقلال والحكم الذاتي، بعد أن كانت وحدات دولية تتمتع بكامل الاستقلال والسيادة المطلقة، وهكذا تبرز المعالم الرئيسية للشكل الاتحادي⁽¹⁾.

إذا فهي دولة اتحادية تتمتع وحدها بالشخصية الدولية والسيادة الخارجية كما تمارس - في الشؤون الداخلية المعهودة إليها بمقتضى الدستور - السيادة على جميع أراضي الإمارات الأعضاء، وتلك هي الخصائص العامة المميّزة للاتحاد المركزي. وفي ضوء السمات والخصائص التي تُميّز بين الأشكال المختلفة لاتحادات الدول نستطيع أن نُقرّر أنّ اتحاد دولة الإمارات العربية المتحدة هو اتحاد مركزي اتخذ طابعه وتوافرت فيه خصائصه، من حيث أنّه اتحاد يتكوّن من انضمام عدّة دول "إمارات" بعضها إلى بعض وإدماجها في دولة واحدة هي دولة الاتحاد، تزول فيها الشخصية الدولية للدول والولايات "الإمارات" وتتولى تصريف بعض الشؤون الداخلية لكلّ دولة "إمارة" والشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعاً.

(1) - جفال زياد محمد، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، المكتبة الوطنية (عمّان) الأردن، الطبعة الثانية، 2014م، ص 189 - 198.

ومن جهةٍ أخرى تُعدُّ مسألة توزيع الاختصاصات في المسائل الداخلية بين دولة الاتحاد وبين الإمارات الأعضاء من أشقِّ وأدقِّ المسائل التي تواجه قيام الاتحادات المركزية، ولا يخضعُ هذا التوزيع في هذه الدول لأصولٍ أو قواعدٍ متعارفٍ عليها، وإنما يخضعُ للنزعاتِ والميولِ السياسيةِ الغالبةِ للإماراتِ الأعضاء، فقد تكونُ ميولاً اتحاديةً ومن ثمَّ يقوى الاتجاه إلى توسيع اختصاصات دولة الاتحاد على حساب الإمارات، وقد تكون ميولاً استقلاليةً مُتَحَفَظَةً رغم إيمانها بفكرة الاتحاد، ومن ثمَّ يقوى الاتجاه إلى عدم التوسُّع في اختصاصات دولة الاتحاد.

ومن زاويةٍ أخرى، فإنَّ الشكلَ الاتحادي لدولة الإمارات والذي يُعدُّ من أبرز خصائص نظامها الدستوري، يعدُّ في ذات الوقت أكثرها إثارةً للمشاكلِ والصعوباتِ الدستورية، وترجع صعوبة ذلك إلى التوافقِ والتوازنِ بين معادلة إقامة دولةٍ واحدةٍ تحمي المصالحَ المشتركة لدولة الاتحاد، وتتمتع بالخصائص الدستورية اللازمة لتمكينها من تحقيق هذه المصالح، مع المحافظة على الكيانات الصغيرة للإمارات المكوِّنة للاتحاد، وإرضاء النزعة الطبيعية لديها، والإحتفاظ بأكبر قدرٍ مُمكنٍ من مظاهر السيادة ومن الاختصاصات الدستورية التي تُمكنها من رعاية مصالحها المحليَّة.

كما يتَّضح من استقراء نصوصِ دستور الإمارات الاتحادي أنَّ ذلك الدستور أقام بين الإمارات السبع اتحاداً مركزياً أو دستورياً. فقد قام هذا الاتحاد بين الإمارات الأعضاء فيه، بمقتضى دستورٍ أقره حُكامُ تلك الإمارات وتعاهدوا عليه،

وأعلنوا فيه قيام الاتحاد بين إماراتهم. وترتيباً على ذلك نصّ في مُقدّمة الدستور (الديباجة) على أنّه: (نحنُ حكامُ إمارات أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة)، نظراً لأنّ إرادتنا وإرادة شعب إمارتنا قد تلاقت على قيام اتحاد بين هذه الإمارات، من أجل توفير حياةٍ أفضلٍ واستقرارٍ أمكن ومكانةً دوليةً أرفعُ لها ولشعبها جميعاً ... ولما كان ذلك أعزُّ رغباتنا، ومن أعظم ما تتجّه إليه عزائمنا ... ومن أجل ذلك كلّه وإلى أن يتمّ إعداد دستور دائم للاتحاد، نعلنُ أمام الخالق العليّ القدير، وأمام الناسِ جميعاً، موافقتنا على هذا الدستور المؤقت ...

مقدمة الدستور الاتحادي المؤقت، (1971م) (1).

وقد ترتّب على هذا الاتحاد ميلاد شخص دولي جديد هو دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث تنصُّ المادة الأولى من الدستور على أنّ (الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مُستقلة ذات سيادة، ويشارُ إليها فيما بعد في هذا الدستور بالاتحاد.

هذا وتمارس الدولة الاتحادية سيادتها في الشؤون الموكولة إليها بمقتضى الدستور، على كلّ أقاليم الإمارات وبالنسبة إلى كلّ شعوبها، حيث تنصُّ المادة الثانية من هذا الدستور على أنّ يمارس الاتحاد في الشؤون الموكولة إليه بمقتضى أحكام هذا الدستور السيادة على جميع الأراضي والمياه الإقليمية الواقعة داخل الحدود الدولية للإمارات الأعضاء)، ومع ميلاد دولة الاتحاد فقدت الإمارات

(1) - محمود أحمد شوقي، القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2011 م، ص 55 وما بعدها.

الأعضاء شخصيتها الدولية التي كانت لها قبل الاتحاد، إلا أن هذه الإمارات لم تفقد مع ذلك كياناتها الذاتية، بل أصبحت وحدات دستورية داخلية تمارس على أراضيها بعض مظاهر الاستقلال والحكم الذاتي، وهذا ما أكده الدستور في مادته الثالثة التي تنص على أنه (تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور)، كما تنص المادة 116 على أن الإمارات (تتولى جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد). ومما تقدّم من نصوصٍ يُمكن القول أنّ المعالم والخصائص الرئيسية للاتحاد المركزي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة أصبحت أكثر وضوحاً، إذ تتمتع دولة الاتحاد وحدها بالشخصية الدولية دون باقي الإمارات الأعضاء، ولذلك تظهر وحدها في المجتمع الدولي، وتباشر سلطاتها واختصاصاتها الدولية المختلفة وتتحمّل نتائج أعمال هيئاتها تجاه الدول الأجنبية، حيث تمارس سيادتها كاملة في المجال الخارجي، إلا أنّ مظاهر الوحدة في اتحاد الإمارات العربية لا تقتصر على المجال الخارجي، بل تتّضح كذلك في بعض جوانب المجال الداخلي، فلها دستورها الخاص بها ولها سلطاتها إلى أن تمتدّ اختصاصاتها إلى كافة أرجائها، كما أن لها شعبها وإقليمها.

ويتكوّن دستور دولة الإمارات من وثيقة واحدة، ولكن ذلك لا يعني أنّ الوثيقة الدستورية تحتوي على كافة القواعد المتعلقة بنظام الحكم في الدولة. إذ أنّ السلطات العامة تختصّ طبقاً للدستور بوضع بعض القواعد الدستورية، وعندئذ تُعتبر الوثائق المتضمنة لتلك القواعد مُكمّلة لوثيقة الدستور. ومثال ذلك القرار الصادر من

المجلس الأعلى للاتحاد رقم 2 لسنة 1972 م، بالموافقة على انضمام إمارة رأس الخيمة إلى الاتحاد. فمثل هذا القرار وإن لم يكن مُتَضَمَّنًا في الدستور إلا أنه يُعْتَبَرُ مع ذلك وثيقةً دستوريةً مُكَمِّلةً للدستور، حيث أنه طبقاً لهذا الدستور يجوز لأيّ قطرٍ عربيٍّ مُستقلٍّ أن يَنْضَمَّ إلى الاتحاد متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بالإجماع (الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور).

هذا وتعتبر سلطة الدولة الاتحادية من مظاهر الوحدة فيها، إذ أن القرارات الصادرة في هيئاتها العامّة باسم الاتحاد تُترجمُ بذلك إرادة مُستقلّة عن إرادة مجموع الهيئات المحلية فيها.

فقد حدّدت المادة 45 من الدستور خمس هيئات دستورية تتكوّن منها السُلطة الاتحادية هي:

١. المجلس الأعلى للاتحاد.

٢. رئيس الاتحاد ونائبه.

٣. مجلس وزراء الاتحاد.

٤. المجلس الوطني الاتحادي.

٥. القضاء الاتحادي.

وتنصُّ الفقرة الأولى من المادة 60 على اختصاص مجلس وزراء الاتحاد

بمتابعة تنفيذ السياسة العامّة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج كما تنصُّ الفقرة السادسة منها على اختصاصه بالإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات.

كما تقضي المادة 125 من الدستور بإلزام حكومات الإمارات باتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يُبرمها، بما في ذلك إصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ (وللسلطات الاتحادية الإشراف على تنفيذ حكومات الإمارات للقوانين والقرارات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والأحكام القضائية الاتحادية، وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة في الإمارات تقديم كلِّ المساعدات الممكنة لسلطات الاتحاد في هذا الشأن). وتتأكدُّ سلطة الدولة الاتحادية في أنّ لقوانينها وقراراتها السُّموي على القوانين والقرارات المحلية، فبمجرد صدور القانون من السلطة الاتحادية وفي نطاق اختصاصها يجعلُ من كلّ القوانين المحلية السابقة على صدوره والمتعارضة معه في حكم الملغية. إذ تنصُّ المادة 151 على أنّ (لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه الأولية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات. وفي حالة التّعارض، يبطلُ من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التّعارض، وعند الخِلاف يُعرضُ الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبتِّ فيه.

كذلك تظهر سلطة الدولة الاتحادية في إلزام إماراتها بالُجوءِ إليها لَحَلِّ منازعاتها، سواءً تلك التي تتور فيما بينها، أو بينها وبين السُّلطة الاتحادية، حيث تنشأ لهذا الغرض هيئة قضائية اتحادية لتفصل في هذه المنازعات "المادة 99 من الدستور".

كما تختصُّ المحكمة الاتحادية العليا بتفسير أحكام الدستور، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة، ومؤدى ذلك أنّ الحدود بين اختصاص الاتحاد واختصاصات الإمارات تفصلُ فيه مؤسسة اتحادية، الأمر الذي يُؤكِّدُ علوَّ الدستور ويُرجِّحُ كفةَ السُّلطة الاتحادية.

وللتعرّفِ على أسلوب توزيع الصلاحيات أكثر في الإمارات العربية سنقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنُبيِّن في (المطلب الأول) مظاهر السُّلطة الداخلية لدولة الاتحاد، ثم في (المطلب الثاني)، سنأتي لبيان النهج الدستوري في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإمارات الأعضاء في الاتحاد، وذلك كما يلي.

المطلب الأول

مظاهر السُلطة الداخلية لدولة الاتحاد

إذا كانت السيادة الخارجية هي في الأصل لدولة الاتحاد، وأنَّ الإمارات لا تملك من هذه السيادة الخارجية إلا بعض مظاهرها المحددة في الدستور على سبيل الاستثناء، فإنَّ السيادة الداخلية على النقيض من ذلك تماماً، ذلك أنَّ الأسلوب الذي إتَّبعهُ الدستور في توزيع مظاهر السيادة الداخلية، يجعل هذه السيادة - كأصلٍ عامٍ - للإمارات، ولا تملك دولة الاتحاد من هذه السيادة إلا بعض مظاهرها المحددة في الدستور على سبيل الاستثناء.

ويترتَّب على استقلال الإمارات وتمتُّعها - كقاعدةٍ عامَّة - بسيادتها الداخلية، إحتفاظ كلِّ منها بنظامها السياسي ودستورها وسلطات التَّشريع والتنفيذ والقضاء فيها:

1- سلطة التشريع: تملك سلطات الاتحاد التَّشريع في مجموعة من المسائل الداخلية بحيث تَنفرد بالتَّشريع مع بعضها وتشاركها الإمارات في التَّشريع في البعض الآخر. وفيما عدا هذه المسائل المحددة تَسْتَقِلُّ الإمارات في التَّشريع في كافَّة شؤونها الداخلية الأخرى، شريطةً ألاَّ تكون هذه التشريعاتُ مخالفةً لأحكام الدستور.

2- سلطة التنفيذ: تتولى السُّلطات الاتحادية بأجهزتها وموظفيها تنفيذ القوانين

الاتحادية الصادرة في المسائل الاتحادية بطبيعتها، فضلاً عن تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة في المسائل المحلية التي ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها، أمّا القوانين الاتحادية الصادرة في المسائل المحلية التي يجوز للإمارات التشريع فيها، فإنّ الإمارات هي التي تتولى تنفيذ تلك القوانين الاتحادية بأجهزتها وموظفيها. وفضلاً عن ذلك فإنّها تتولى كذلك تنفيذ التشريعات المحلية التي تصدرها سلطاتها العامّة في شؤونها الداخلية.

3- سلطة القضاء: تحتفظ الإمارات بهيئاتها القضائية لتتولى الفصل في المنازعات التي لا تدخل في اختصاص السلطة القضائية الاتحادية، وفي ذلك تنص المادة 104 من الدستور على أنّ (تتولى الهيئات القضائية المحلية في كلّ إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام الدستور).

هذا وقد أجاز الدستور نقل بعض أو كلّ الاختصاصات القضائية لإمارة، إلى السلطات الاتحادية كما أجاز استئناف الأحكام الصادرة عن محاكم الإمارات أمام محاكم الاتحاد وذلك كلّه وفقاً لحكم المادة 105 التي تنص على أنّه: (يجوز بقانونٍ اتحادي يصدرُ بناءً على طلبِ الإمارةِ المعنيةِ نقل كلِّ أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة السابقة إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية). كما يُحدّد بقانون اتحادي الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام

المحاكم الاتحادية على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائياً. ونظراً لتعدد الهيئات القضائية بتعدد الإمارات الأعضاء، واستقلال كل منها عن الأخرى وإنفصالها عنها، فقد راعى الدستور ضرورة تنسيق العلاقات القضائية بين هذه الهيئات وكفالة التعاون بينها لتحقيق العدالة ومكافحة الإجرام. ولهذا نص في المادة 119 على أن تُنظّم بقانون اتحادي وبمراعاة أكبر قدر ممكن من التيسير، الأمور المتعلقة بتنفيذ الأحكام والإنابات القضائية، وإعلان الأوراق القضائية وتسليم الفائزين من العدالة فيما بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، (القانون رقم 11 لسنة 1973 م في شأن تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد).

ومع كل السلطات المُتقدّمة التي تؤكد استقلال الإمارات الأعضاء في مواجهة بعضها وفي مواجهة دولة الاتحاد، فقد نصّ الدستور على بعض مظاهر خاصّة تؤكد تلك الاستقلالية للإمارات، ومن بينها الآتي:

1. تحتفظ كل إمارة بعلمها الخاص لاستخدامه داخل إقليمها طبقاً للمادة 5 من

الدستور .

2. تعتبر الثروات والموارد الطبيعية في كل إمارة مملوكة ملكية عامّة لتلك

الإمارة وفقاً للمادة 23 من الدستور .

3. يجوز لإمارتين أو أكثر بعد مصادقة المجلس الأعلى التكتّل في وحدة

سياسية أو إدارية، أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامّة، أو إنشاء إدارة واحدة أو

مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق، وذلك عملاً بأحكام المادة 118 من

الدستور .

٤. يكون للإمارات الأعضاء حق إنشاء قوات مسلحة محلية قابلة ومجهزة لأن يضمنها الجهاز الدفاعي للاتحاد عند الاقتضاء للدفاع ضد أي عدوان خارجي طبقاً للمادة 142 من الدستور. كما يجوز لأي إمارة طلب الاستعانة بالقوات المسلحة أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها، إذا ما تعرضت للخطر. وذلك كله وفقاً لأحكام المادة 143 من الدستور.

المطلب الثاني

النهج الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية

والمحلية

لقد بيّن الباب السابع من الدستور الإماراتي كيفية توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الاتحاد والإمارات، وباستقراء نصوص هذا الباب يتضح لنا أنه تبنّى في هذا الخصوص الطريقة الثالثة السابق بيانها، أي الطريقة الحصرية لاختصاصات الحكومة الاتحادية. ومع ذلك فقد نصّ على بعض الاختصاصات المشتركة أي التي يجوز لكلٍ من الاتحاد أو الإمارات مباشرتها وذلك كما يلي:

الفرع الاول

تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر

إتبع الدستور في هذا الخصوص أسلوبين:

الأسلوب الأول: يجعل حق التشريع والتنفيذ في مسائل معينة للاتحاد فقط وقد بينت المادة رقم 120 من الدستور هذا الأسلوب حيث تنص على أن ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في المسائل التالية:

1. الشؤون الخارجية.
2. الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية.
3. حماية أمن الاتحاد مما يتهدده من الخارج أو الداخل.
4. شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.
5. شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.
6. مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
7. القروض العامة الاتحادية.
8. الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.
9. شق الطرق الاتحادية التي يقرّر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية

وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطُّرق.

10. المراقبة الجوية وإصدار تراخيص الطائرات والطيارين.

11. التعليم.

12. الصحّة العامّة والخدمات الطبية.

13. النقد والعملية.

14. المقاييس والمكاييل والموازن.

15. خدمات الكهرباء.

16. الجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة.

17. أملاك الاتحاد وكلّ ما يتعلّق بها.

18. شؤون التعداد والإحصاء الخاصّة بأغراض الاتحاد.

19. الإعلام الاتحادي.

الأسلوب الثاني: ونصّت عليه المادة 121 من الدستور حيث تقضي بانفراد

الاتحاد بالتشريع في المسائل التالية:

علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية - الملكية العقارية ونزع الملكية

للمنفعة العامّة - تسليم المجرمين - البنوك - التأمين بأنواعه - حماية الثروة
الزراعية والحيوانية - التشريعات الكبرى المتعلّقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية
والتجارية والشركات والإجراءات أمام المحاكم المدنية والجزائية - حماية الملكية
الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين - المطبوعات والنشر - استيراد الأسلحة
والذخائر ما لم تكن لاستعمال القوات المسلّحة أو قوات الأمن التابعة لأيّ إمارة -
شؤون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية - تحديد
المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار⁽¹⁾.

(1) - عطوة أشرف حسين، مبادئ القانون الدستوري والنُظم السياسية، مرجع سابق الإشارة إليه،
ص 267 - 275. جفال زياد محمد، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتّحدة، مرجع
سابق الإشارة إليه، ص 189 - 198. خليل محسن، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية
المتّحدة، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 97 - 104.

الفرع الثاني

الاختصاصات المشتركة

وهي ما عبّرت عنها المادة 149 من الدستور حيث نصّت على أنّ استثناء من أحكام المادة رقم "121" من هذا الدستور يجوز للإمارات أن تُصدر التشريعات اللازمة لتنظيم الشؤون المُبيّنة في المادة المذكورة، وذلك دون إخلال بأحكام المادة "151" من الدستور والتي تجعل الغلبة والسيادة لأحكام الدستور الاتحادي على دساتير الإمارات الأعضاء، كما تجعل أيضاً للقوانين الاتحادية الغلبة على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات، بحيث يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض. ومعنى ذلك أنّ الولايات الأعضاء في الاتحاد يمكنها التشريع في المسائل التي أوردتها المادة 121 السابق الإشارة إليها ولكن مع ملاحظة الآتي:

- ألا تكون السلطات الاتحادية قد أصدرت بخصوصها أيّة تشريعات، فإذا كانت قد أصدرت مثل هذه التشريعات فإنّ دور الإمارات يجب ألا يتجاوز وضع القواعد التكميلية أو التفصيلية لها.
- إذا أغفلت السلطات الاتحادية بعض النقاط المتعلقة بها، فإنّه يسمح في هذه الحالة للإمارات بالتشريع فيما أغفلته هذه السلطات.
- في حالة تنظيم المشرع الاتحادي لهذه الاختصاصات بشكلٍ كاملٍ، فإنّ

اختصاص الإمارات الأعضاء بالتشريع فيها يجب ألا يتجاوز نطاق التشريعات الاتحادية وإلا كانت باطلة فيما تعارضت فيه مع هذه التشريعات.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن السماح للإمارات بممارسة حق التشريع في المسائل الواردة في المادة 121 من الدستور يعني بصورة أو بأخرى إستردادها الكامل لهذه الاختصاصات طالما هي مختصة أصلاً بتنفيذها. لكن ممّا يحدّ من ذلك التزام التشريع المحلي بعدم مخالفة التشريع الاتحادي من ناحية، وقدرة المشرع الاتحادي على تنظيم المسائل المذكورة تفصيلاً، ممّا يجعل من التشريع المحلي مجرد تكرار لقواعده، الأمر الذي يعيد الصلاحية المحلية في المسائل السابقة إلى نطاق وضع القواعد اللازمة لتنفيذها، كما تنص المادة 121 أصلاً.

• رأي الباحث بمنهج المشرع الدستوري الإماراتي من مظاهر الوحدة والاستقلال:

من خلال استعراض مظاهر الوحدة ومظاهر الاستقلال في اتحاد الإمارات العربية، وطريقة توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد وبين الإمارات الأعضاء في الاتحاد على النحو السابق تفصيله، يتبيّن غلبة مظاهر استقلال الإمارات على مظاهر الوحدة في دولة الاتحاد، وذلك في ضوء الاعتبارات التالية:

1- أخذ الدستور في توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد وبين الإمارات بأسلوبٍ حصر المسائل التي تدخل في اختصاص الاتحاد، وترك ما عداها لاختصاص الإمارات. وبهذا أصبح اختصاص الإمارات هو الأصل واختصاص

الاتحاد هو الاستثناء. وهذا التنظيم يَنمُّ عن غلبة اعتبارات استقلال الإمارات على اعتبارات الوحدة داخل الاتحاد.

2 - أن الاختصاص التشريعي لسلطات الاتحاد ينحصر - فيما عدا المسائل الاتحادية بطبيعتها- في مسائل ضيقة ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها، وعلى وجه التحديد: الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية - التعليم - الصحة العامة والخدمات الطبية - النقد والعملة - المقاييس والمكاييل والموازن - خدمات الكهرباء. أمّا المسائل الأخرى التي يتولى الاتحاد التشريع فيها طبقاً للمادة 121 من الدستور، فإنّ الاتحاد لا ينفرد بالتشريع في تلك المسائل، بل تشاركه الإمارات في هذا الاختصاص التشريعي طبقاً للمادة 149 من الدستور، شريطة ألا تصدر التشريعات المحلية مُتعارضةً مع التشريعات الاتحادية. وبالإضافة إلى هذا الضيق النسبي في الاختصاص التشريعي للاتحاد، والذي يقابله بطبيعة الحال إتساع وإمتداد نسبي في الاختصاص التشريعي للإمارات، فإنّ السُلطة التشريعية الحقيقية في الاتحاد تتركز في المجلس الأعلى للاتحاد. وهذا المجلس -وهو مُشكّل من جميع حكام الإمارات الأعضاء في الاتحاد - يُمثّل الإمارات ويُعبّر عن استقلالها، كما أنّ قراراته بالنسبة إلى إقرار التشريعات، تصدر طبقاً للمادة 49 من الدستور بأغلبية خمسة أعضاء من سبعة، على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي أبو ظبي ودبي. وهكذا فإنّ الإنكماش في الاختصاص التشريعي للاتحاد، وخضوع هذا الاختصاص للسُلطة الحقيقية للمجلس الأعلى المُعبّر عن إرادات الإمارات، يكشف عن غلبة الاتجاهات الاستقلالية في تنظيم وتحديد اختصاصات السُلطة التشريعية

الاتحادية.

3 - أمّا عن تنظيم السُلطة التنفيذية في الاتحاد، فإنّ المجلس الأعلى هو رأس هذه السُلطة، وهذا هو أول مظهر لغلبة السُلطة الاستقلالية في تنظيم السُلطة التنفيذية. يضاف إلى ذلك أنّ السُلطة التنفيذية للاتحاد لا تتولى إلا تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة في المسائل الاتحادية بطبيعتها، وفي المسائل التي ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها وهي مسائل معدودة ومحدودة كما سبق البيان. أمّا المسائل التي تشترك الإمارات مع الاتحاد في التشريع فيها، وهي تُمثّل الأكثرية، فإنّ سلطات الإمارات هي التي تتولى تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة في تلك المسائل، كلّ منها داخل أراضيها. وهذا مظهر من مظاهر استقلال الإمارات. على أنّه ممّا يُخفّف من سُموم تلك الاستقلالية، خضوع الإمارات في تنفيذها لتلك القوانين الاتحادية لإشراف السلطات الاتحادية.

4 - أمّا عن تنظيم السُلطة القضائية للاتحاد، فقد قام هذا التنظيم أساساً على إنشاء محكمة اتحادية عليا، أُسندت إليها اختصاصات مُستحدثة دعت إليها اعتبارات قيام الاتحاد ذاته. ومن هذه الاختصاصات الفصل في المنازعات التي تثور بين الإمارات، أو بينها وبين الاتحاد، وفي دستورية القوانين الاتحادية أو المحلية، وفي تنازع الاختصاص القضائي. كما قام التنظيم القضائي الاتحادي على إنشاء محاكم ابتدائية تختصّ أساساً بالفصل في المنازعات التي تقوم في العاصمة الدائمة للاتحاد، أو بين الأفراد والسلطات الاتحادية. وهكذا لم يمسّ

التنظيم القضائي للاتحاد الهيئات القضائية للإمارات، أو ينقص من اختصاصاتها، أو يوحد بينها، أو يقطع تَبَعِيَّتَها لإمارتها. وعلى النقيض من ذلك فقد جعل انضمام الهيئة القضائية لأَيَّةِ إمارةٍ إلى السُّلطة القضائية الاتحادية أمراً جوازياً متروكاً لحرية واختيار الإمارة المعنية وهو ما يعني في هذا الخصوص الاستقلالية في التنظيم القضائي للإمارات الأعضاء في الاتحاد.

أخيراً، وفي المبحث السابع من هذا الفصل، سنُتَوَّج ونختم هذا الفصل بتقديم بسيطٍ وواضحٍ حول طبيعة القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث سبق وأن ذكرنا أنَّ المُشرِّع الاتحادي والعادي فضلاً عن النصوص القانونية الصادرة قد أكَّدت على وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي مع اختلاف وتعدُّد في درجات التقاضي، وما هي المحاكم المُختصَّة بنظر مثل هذا النوع من المنازعات، مع عرضنا المُبسَّط لنصوص الدستور الدالَّة على استقلالية القضاء وعدم قابلية القُضاة للعزل، حتى يُمكنهم ذلك من أداء رسالتهم القضائية على أكمل وجه، وتقرير أحقيَّة الرِّقابة القضائية على أعمال الإدارة، وإمكانية إلغاء القرار الإداري المعيب أو الذي يُشكِّل في ظاهره تعسُّفاً في استعمال السُّلطة. وذلك على النحو التالي.

المبحث السابع

الطبيعة القضائية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

بات القضاء ضرورةً ملحةً للمجتمع الإنساني، فالقضاء ركنٌ من أركانِ الشريعة الإسلامية الغراء وجزءٌ من أجزائها، فإذا سقط الركن تصدّع البناء واضطرب النظام. والقضاء بابٌ من أبوابِ الفقه الإسلامي ومسلِك من مسالكِ الشريعة والقانون لتحقيق المقاصد المرجوة ودرءِ المفاسد المحظورة. والقضاءُ أشرفُ تكليفٍ إنساني، وهو الدعامة الأساسية والأهمّ في أيّ مجتمعٍ مدني. وقد أولى الإسلام القضاء قدسيةً عظيمةً، وأنزله منزلةً لا تدانيها منزلة إقراراً وتأكيداً لدوره الجليل والأساسي في عمارة الأرض على الوجه الذي أراده الله تعالى للكون والإنسان والحياة. والحديث عن القضاء بات وأصبح حديث كلِّ ساعةٍ في زماننا وفي إعلامنا وكلِّ مبادرات الإصلاح المنشودة، بل إنّه أصبح يشكّل همّ الإنسانية في جميع المعمورة، منذُ بدءِ الخليقة إلى اليوم، وسيبقى إلى أن تقوم الساعة مادام القصد منه مرتبطاً بالعدل الذي هو اسم من أسماءِ الله تعالى الحسنی وتحقيق أثر هذا الاسم في الوجود وفي حياة الناس، وهذا الاهتمام يروم إصلاحه وتطوّره والعناية به وبرجاله والقائمين عليه، لأنّه بالعدل قامت السماوات والأرض، وأصبحت آمنة مطمئنة ثابتة راسخة تتحرّك بتوازن وإعتدال دون حدوث اضطراب ولا إخلال. وبغير القضاء والعدل لا يستقيم أمر الناس ولا يتبادلون المصالح والمنافع دون تشاجر ولا نزاع، فيتحقّق القسط، وتُصان الحقوق العامّة والخاصّة، وتحفظ الأموال

والأنفس والأعراض، وتطبَّق أحكام الشرع وآدابه، وتقام حدود الله، وتبقى القيم والأخلاق، ويمنع الظلم والعدوان والبغي بمختلف أشكاله وصنوفه.

وهنا تكمن أهمية القضاء بأنه يقضي بين الناس نتيجة الخلاف والشجار الذي قد يقع بينهم، وهو الأمر الذي بيّنته الشريعة الإسلامية وبيّنت الأحكام اللازمة لإيجاد مؤسسات القضاء ومقوماته وضوابطه وقواعده. كما تتزايد مهمّة القضاء في إقامة العدل ودفع الظلم عن المظلومين وقطع الخصومات وإيصال الحقوق إلى أهلها، والحفاظ على كيان الأمة وأمن الدولة، الأمر الذي يحول دون انتهاك لمبدأ المشروعية الذي تنتهجه الدولة القانونية الحديثة، مصداقاً لقوله تعالى: "يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ"⁽¹⁾. وقوله تعالى: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ"⁽²⁾.

وتُعَدُّ الرّقابة القضائية صمّام الأمان لضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم، وحمائيتهم من تعسف الإدارة وتعتتها وانتهاكها مبدأ المشروعية تحت مظلة حماية النظام العام، فإنّه وإن كان يتعيّن أن تكون تصرفات الحكام والمحكومين ضمن دائرة المشروعية، فإنّ هذا الأمر لن يتحقّق إلا من خلال الضمانات التي تكفل احترام هذا المبدأ وسيادة أحكامه على كافة المخاطبين به سواء كانوا حكاماً أو محكومين.

(1) - سورة النساء الآية رقم 135.

(2) - سورة النساء الآية رقم 58.

وبناءً عليه، يتعيّن على السُلطة التنفيذية (السلطة⁽¹⁾) أن تزاوّل اختصاصاتها في النطاق الذي رَسَمه لها القانون، وعليها أن تزاوّل صلاحياتها في حدود الأنظمة التي قرّرتها وبسطة رقابتها عليها، حتى لا تتعسّف السُلطة التنفيذية في أدائها لمهامّها الموكلة لها وتحوّل بذلك إلى أداة تخالف القوانين والأنظمة التي رسّخت مبدأ المشروعية وأرسّت قواعده.

من هذا المنطلق، نجد حرص المشرّع الإماراتي سواءً كان المشرّع الدستوري أو المشرّع العادي على ضمان استقلال السُلطة القضائية الاتحادية، حيث أولاها رعايةً خاصّةً وعنايةً منقطعة النظير، فضلاً عن ضمان استقلال المحاكم المحلية الوطنية

(1) - لقد تمّ التسليم بأنّ السُلطة ظاهرة اجتماعية لا يستقيم النظام الجماعي من دونها، فهي التي تُزيل الصراع بين حاجيات الفرد ومتطلّبات الجماعة، كذلك تمّ الإجماع على أنّه لا يمكن أن يوجد مجتمع مُنظّم من دون وجود هيئات الصّبط الإداري باعتبارها العصب الحقيقي للسُلطة وجوهرها بالإضافة إلى أنّ وجودها ضروريّ للحرية، حيث يستحيل وجود حرية بغير نظام، فهي تعمل على إيجاد نوع من الإنسجام والتنسيق بين حريات الأشخاص والصالح العام، والذي يتغيّر بتغيّر ظروف المكان والزمان وطبيعة نظام الدولة. ففي الأنظمة المطلقة حيث حرية الفرد غائبة، يبرز دور هيئات الصّبط الإداري لحماية سلطة الحاكم، وتحقيق أفكار وغايات قمعية، فتتجاوز بذلك وظيفتها وتتحارّز إلى السُلطة السياسية، وتبتعد عن أهدافها القانونية. أمّا في الأنظمة الديمقراطية التي تُعدّ الحرية جوهرها، تعمل فيها هيئات الصّبط الإداري من أجل تطوير حرية الأفراد، فهي أداة ووسيلة لإعداد الجو العام لممارستها، فلا تعتبر بذلك قيداً على الحرية، وإنّما تقوم بتنظيمها لتسهيل تطبيقها واقعياً، وذلك من أجل مصلحة الجماعة وأمنهم وسكينتهم. وبذلك تُعتبر هيئات الصّبط الإداري سلطة قانونية، تحمي النظام القانوني وأمن الجماعة، في إطار مجموعة من الصّوابط التي تجعل لها حدود لا يجوز خرقها.

في الإمارات السَّبع في الاتحاد⁽¹⁾، وهو الأمر الذي نلمسه من خلال الفصل الخامس من الباب الرابع من دستور دولة الإمارات العربية المتَّحدة تحت عنوان القضاء في الاتحاد والإمارات في المواد (94 - 106). كما أعطى الدستور للقضاء كافيَّة الصلاحيات التي من شأنها العمل على سيادة حكم القانون وتطبيق أحكامه على الكافيَّة سواءً كانوا حُكَّاماً أو محكومين، وذلك من خلال قانون السُّلطة القضائية رقم 3 لسنة 1983 م، وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 10 لسنة 1973م، وقانون تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد رقم 11 لسنة 1973م، وقانون إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها رقم 6 لسنة 1978م، وقرار مجلس الوزراء رقم 23 لسنة 2008م بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل، والقرار الوزاري

(1) - تسعى حكومة دولة الإمارات العربية المتَّحدة لتطوير نظامها القضائي بشكلٍ دائم، إدراكاً لدوره في الحفاظ على الأمن والاستقرار في البلاد، ومنذ عام 1971 م، أنشأت الحكومة العديد من المحاكم ودوائر النيابة العامَّة في جميع الإمارات، كما سنَّت العديد من التشريعات لتلبية الإحتياجات الاجتماعية والاقتصادية المستجدة في الدولة. وتنتشر جميع القوانين الصادرة في الدولة مع تعديلاتها في الجريدة الرسمية. واهتمت الحكومة بجذب الكفاءات القضائية والخبرات القانونية مع التركيز على التوطين، حيث إرتفع عدد أعضاء السُّلطة القضائية من 228 عضواً في عام 2008 إلى 287 عضواً في 2012، وخلال تلك المدة إرتفعت نسبة التوطين بزيادة تبلغ 72%. وبلغ عدد المحامين المسجّلين في وزارة العدل 783 محامياً في مارس 2016، منهم 764 محامياً من المواطنين الإماراتيين، والباقي من مواطني دول مجلس التعاون. معلومات مشار إليها في الموقع الرسمي لبوابة حكومة الإمارات على الرابط التالي:

<https://www.government.ae/ar-AE/information-and-services/justice-safety-and-the-law/promoting-the-competency-of-the-judicial-system-in-the-uae>

رقم 86 لسنة 1984م بشأن إنشاء صندوق القضاة وأعضاء النيابة العامة الاتحادية، وجرير بالذكر في هذا المقام أنّ إرساء دعائم استقلال القضاء الإماراتي ومنحه الرعاية والاهتمام إنّما كان مصدره الأول وشخصه المتميز هو الشيخ زايد بن سلطان (طيب الله ثراه) باني نهضة الإمارات، الذي كان شغله الشاغل إقامة العدل وإعطاء كلّ ذي حق حقه.

هذا ويعتبر القضاء الإداري في مفهومه المعاصر، حديث النشأة في الإمارات، إذ ظهر هذا النوع من القضاء مع قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في الثاني من ديسمبر عام 1971 م، حيث نصّت المادة (102) من دستور دولة الاتحاد على إسناد نظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي. أمّا الممارسة العملية للقضاء الإداري فقد تمت منذ عام 1973 م بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا ومباشرتها لمهام عملها بدءاً من الفاتح من سبتمبر ذلك العام. ويمارس القضاء الإماراتي رقابته القضائية على أعمال الإدارة من خلال دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، ودعوى التأديب، لكنّ قضاء الإلغاء أو دعوى الإلغاء، هو من أبرز المجالات التي طوّرها القضاء الاتحادي. ومن ناحية أخرى، يُمكن القول أنّ القانون الإداري الإماراتي اجتاز مرحلة النشأة والتشكّل، ودخل مرحلة التطوّر والارتقاء. وتبرز ملامح هذا التطوّر في عدّة صور، منها:

أ- صدور التشريعات التي تتّصل بالجوانب الإدارية، كقوانين الخدمة والوظيفة العامة، وقوانين العقود والمناقصات، وقوانين الإدارات والمؤسسات والهيئات العامة

الاتحادية والمحلية وغيرها.

ب- انتشار الدوائر القضائية المتخصصة بنظر المنازعات الإدارية، وخاصة في المحاكم الاتحادية بدرجاتها المختلفة.

ت- استقرار وترسيخ فكرة عدم تحصن القرار الإداري⁽¹⁾، والتمييز بين العمل الإداري والعمل السيادي لدى المتقاضين.

(1) - يُعتبر القرار الإداري أهم الأعمال التي تقوم بها الإدارة وبهذا يُعدُّ من الأهمية بمكانٍ على أساسٍ أنه يشغل الأفراد في الحياة الإدارية، فالإدارة حين تُصدر القرار الإداري يجب أن تراعي احترام حقوق وحرّيات الأفراد، حيث أنّ هدفها إحداث آثاراً قانونيةً معينةً للصالح العام الذي يعتبر المؤثر الأساسي في الحياة القانونية. لهذا أصبح القرار الإداري مظهر من مظاهر إمتيازات السُلطة العامّة التي تتمتع بها الإدارة التي وضعها المشرّع بين أيديها بغرض تقريب الأفراد إليها، وهذا دليلٌ على أنّ القرار الإداري هو سلطان الإدارة وعن طريقها تُخضع الأفراد لإرادتها وتُلزمهم بها. لكنّ الاستثناء الوارد على القاعدة العامّة هنا أنّه ليس كلّ القرارات الصادرة مشروعة، إذ من خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة حوّلت لها مجال واسع للمخالفة والتعسف، لهذا اتّجهت الأنظار إلى إيجاد وسيلةٍ لمراقبة أعمال الإدارة وتصرفاتها دون الحدّ منها، وللتأكد من توافقها مع القانون، وهو الأمر الذي إنقّقت عليه معظم النظم القانونية على إسناد هذه الرقابة إلى القضاء الإداري الذي يلعبُ دوراً فعّالاً في إضفاء رقابة المشروعية على أعمال السُلطات الإدارية بما يحقّق التوازن بين الصالح العام وحماية حقوق وحرّيات الأفراد، فوجود رقابة قضائيةٍ دليلٌ على وجود وسيلةٍ أو ضمانةٍ للأفراد لمواجهة تعسّفات الإدارة وتتمثّل هذه الضمانة في دعوى إلغاء القرار الغير مشروع أمام القضاء الإداري وهي أهم وسيلة للرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية. مع ملاحظة أنّه ليس كلّ القرارات الإدارية محل لدعوى الإلغاء، حيث أنّ هناك أعمالاً تخرج عن قاعدة عدم مشروعية القرار الإداري، بالرغم من أنّها تحوز جميع شروط القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وهو ما يعرف بامتيازات السُلطة الإدارية التي تتمثّل في السُلطة التقديرية، والظروف الإستثنائية وأعمال السيادة.

وتلعب المحاكم الاتحادية وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا دوراً بارزاً في تعزيز هذا التطور، وذلك من خلال آليتين اثنتين هما:

أ- تفسير وتأويل النصوص الإدارية المعمول بها وغيرها من النصوص القانونية بما يعطيها نفساً إدارياً.

ب- الاجتهاد القضائي في المنازعات الإدارية التي لا تضبطها نصوص خاصة بها. وفي هذا الاتجاه، إستعانت المحاكم (الدوائر) الإدارية الاتحادية بأحكام الشريعة الإسلامية ومبادئ القانون الإداري، وقواعد القانون المقارن ومبادئ القانون الطبيعي⁽¹⁾.

وكما أسلفنا القول فإنّ التنظيم القضائي لدولة الإمارات العربية المتحدة، يأخذ بنظام القضاء الموحد⁽²⁾. فالقضاء العادي هو المختص بنظر كافة الدعاوى

(1) - ينص دستور دولة الإمارات العربية أنّ أحكام الشريعة الإسلامية تعتبر المصدر الرئيسي للقانون في الإمارات العربية المتحدة. فيما تتجلى المصادر الأخرى في "القانون العام" والتراث القانوني. بالإضافة إلى ذلك، تؤخذ الأعراف والتقاليد بالاعتبار في إصدار القرارات القضائية. ومن جهة أخرى، فإنّ " المدونات القانونية الرئيسية للقانون هي القانون المدني المتضمن في القانون رقم 5 لعام 1985 م، قانون العقوبات الاتحادي المتضمن في القانون رقم 3 لعام 1987 م، قانون الأدلة في المسائل المدنية والتجارية المتضمن في القانون رقم 10 لعام 1992 م، وقانون أصول المحاكمات المدنية المتضمن في القانون رقم 11 لعام 1992 م، وقانون أصول المحاكمات الجنائية المتضمن في القانون رقم 35 لعام 1992 م، ولغة المحاكم الرسمية هي اللغة العربية.

(2) - نظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يوجد فيه قضاءً واحدٌ هو - القضاء العادي - ويختص بالفصل في منازعات الإدارة العامة، كما يختص في نفس الوقت بالفصل في المنازعات

والمنازعات، بما فيها المنازعات الإدارية وبذات الإجراءات التي تنتظر بها سائر الدعاوى المدنية، لكنّ ثمة قوانين مُتفرقة تشكّل في مجموعها الهيكل العام لقانون القضاء الإداري ومنها:

أ- المحاكم المختصة بنظر الدعاوى الإدارية

ترفع الدعاوى الإدارية ابتداءً أمام المحاكم الاتحادية الابتدائية في مدن الإمارات الداخلة في نطاق القضاء الاتحادي، أمّا الدعاوى الإدارية في مدن الإمارات التي لم تدخل في نطاق القضاء الاتحادي (دبي - رأس الخيمة)، فإنّها ترفع أمام المحكمة الابتدائية المحلية، وغالباً ما تنصّ القوانين المحلية على ضرورة موافقة جهة معيّنة قبل رفع الدعوى الإدارية على مؤسسات الحكومة المحلية.

وتستأنف الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية في الدعاوى الإدارية - وكذلك الدعاوى الأخرى - أمام المحاكم الاتحادية الاستئنافية حسب قواعد الاختصاص المكاني. وأحكام هذه الأخيرة يُطعن عليها بطريق النقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا. ولئن كان نظام القضاء الموحد هو السائد في الإمارات، إلّا أنّ الدعاوى الإدارية يتمّ نظرها من طرف دوائر إدارية في

التي تثور بين أشخاص القانون الخاص. حيث تتواجد الإدارة في هذا النظام في وضعية تتساوى فيها مع الأفراد أمام المحاكم العادية بحيث تخضع لأوامر القاضي. وفي هذا النظام يعهد بمهام السُلطة القضائية في الفصل في كافة المنازعات سواء تلك التي تثور بين الأفراد وجهة الإدارة، ومن ثمة هذه الجهة تختصّ بنظر المنازعات جميعها عاديةً كانت أم إدارية فيخضع الجميع لقضاء وقانون واحد.

المحاكم الاتحادية مشكّلة من قضاة متخصصين في القانون والقضاء الإداريين.

ب- القوانين المُطبَّقة

تُطبَّق المحاكم قواعد القانون عند نظرها في الدعاوى. ويقصد بالقانون، القانون في معناه العام، سواء كان مُدَوَّنًا أم غير مُدَوَّن. فهي تطبِّق قوانين الوظيفة العامة وقوانين العقود الإدارية وقوانين المناقصات والتوريدات العامة وغيرها، كما تطبِّق الأعراف المستقرّة ومبادئ القانون الإداري ومبادئ الشريعة الإسلامية، وذلك كلّه تحت الرّقابة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا.

ت- الدعوى الإدارية

تخضع الدعوى الإدارية كقاعدةٍ عامّةٍ في إجراءات رفعها وقيدها ونظرها وإصدار الأحكام فيها والطعن عليها لقانون الإجراءات المدنية الاتحادي، إذ لم يصدر حتى الآن قانونٌ خاصٌّ بالإجراءات الإدارية، إلّا إذا نصّ قانونٌ خاص على إجراءاتٍ معيّنة، فعندئذٍ يُطبَّق القانون الخاصُّ عليها.

هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى نجد أنّ الدستور الاتحادي لدولة الإمارات قد أكّد على مبدأ استقلال القضاء، حين نصّ في المادة 94 منه على أنّ: " العدل أساس الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون

وضمائهم " (1). وتضمنت المادة رقم 97 من الدستور الاتحادي على مبدأ هام وجوهري وهو عدم قابلية القضاء للعزل، والذي يُعدُّ من أبرز ضمانات إسقلال القضاء حين نصَّ على أن: "رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها لا يعزلون إبَّان توليهم القضاء، ولا تنتهي ولايتهم إلا لأحد الأسباب التالية...".

ومع ضرورة التسليم بأهمية وظيفة الضبط الإداري وضرورتها للمحافظة على النظام العام، فإنَّه يبقى جليَّ أن نشاط الإدارة، وما يتضمَّنه من تقييد لحرّيات الأفراد، ينبغي أن يخضع لرقابة قضائية واسعة تضمن التزام هيئات الضبط الإداري بالضوابط التي ينبغي عليها احترامها حمايةً لحقوق الأفراد، وقد أخضع القضاء باستمرار أعمال الضبط الإداري لرقابته خاصَّةً رقابة الإلغاء، وقد أثبتت جدواها وفعاليتها في القضاء على القرارات الإدارية الغير مشروعة وإنهاء آثارها، وذلك دائماً في إطار عملية تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حقوق وحرّيات الأشخاص. فليس من شكِّ أن الإحتكام واللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى الإدارية من طرف ذوي الصفة والمصلحة، يُعتبر من أقوى الضمانات الحقيقية للحرّية في مواجهة تعسُّف هيئات الضبط الإداري في استخدام

(1) - كما أعاد القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 1983م، بشأن السُّلطة القضائية الاتحادية التأكيد على مبدأ استقلال القضاء، حين نصَّ في المادة الأولى منه على أن: "العدل أساس الملك والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير أحكام الشريعة الإسلامية والقوانين المرعية وضمائهم، ولا يجوز لأيِّ شخص أو سلطة المساس باستقلال القضاء أو التَّدخُّل في شؤون العدالة". الجريدة الرسمية العدد 126 السنة الثالثة عشر بتاريخ 1983/5/30 م، وعمل به من تاريخ 1983/6/30 م.

سلطاتها المخوَّلة لها قانوناً.

هذا وتتنصَّف الرقابة القضائية بالعديد من الخصائص التي يمكن إجمالها في

النقاط التالية:

1. أنَّ الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد إكتسبت الاختصاص بناءً على نصوصٍ دستوريةٍ أو قانونية.
2. لا تتحرَّك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما برفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.
3. الرقابة القضائية لما لها من قواعد وإجراءات منصوصٍ عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن أنفسهم من جهة، ولضمان الموضوعية والاختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.
4. الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف أو بطلانه، بالإضافة على التعويض عن الأضرار الناجمة عنه.
5. تكون الأحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوَّة الشيء المقضي فيه، وما

يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها (1).

وإذا ما رجعنا في معرض تقديرنا للرقابة القضائية في دولة الإمارات على أعمال الإدارة نجد أن الدستور قد قسم الاختصاص والولاية القضائية للمحاكم الاتحادية الابتدائية إلى ثلاثة أقسام بحسب المعيار الموضوعي والشكلي للمنازعات بصفة عامة، حيث أفرد في القسم الأول نوع من المنازعات يستقل بها الاتحاد سواء كان مدعياً أو مدعى عليه فيها في جميع القضايا الإدارية والمدنية والتجارية، وقرّر في قسم آخر من اختصاص المحاكم الابتدائية الفصل في الجرائم المرتكبة في حدود عاصمة الاتحاد، أمّا القسم الثالث من اختصاص المحاكم الابتدائية فقد وجهه المشرع لنظر منازعات الأفراد فيما بينهم في كلّ القضايا المدنية والتجارية وقضايا الأحوال الشخصية.

ويستفاد من بعض نصوص الدستور في هذا المقام، بمعرفة قواعد الاختصاص التي تحكم المنازعات السائدة والتي قيدها المشرع بقيد مكاني، وهو إنشاء أكثر من محكمة اتحادية ابتدائية واحدة، مع إمكانية انعقادها في عاصمة الاتحاد (أبو ظبي) أو أيّ عاصمة من عواصم الإمارات، وبالتالي تمتع كلّ محكمة بإمكانية نظر

(1) - جمال الدين سامي، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالأسكندرية، مصر بدون سنة نشر. مرجع مشار إليه لدى: قروف جمال، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة ماجستير (جامعة باجي مختار) الجزائر، 2006 م، ص 15.

المنازعات المطروحة في دائرة اختصاصها المكاني⁽¹⁾. كما وأنَّ المنازعات الإدارية التي يكون الاتحاد طرفاً فيها تخضع لقواعدٍ خاصّة بحسب طبيعة الصِّفة للشخص الاعتباري، فإذا كانت الجهة الإدارية خاصمت أحد الأفراد بوصفها سلطةً عامّة، فإنّه يُطبَّق على المنازعة قواعد القانون الإداري وتخضع للمحكمة الإدارية حسب دائرة الاختصاص، أمّا إذا خاصمت جهة الإدارة أحد الأفراد بوصفها فرداً من الأفراد مثل إبرامها بعض العقود باعتبارها من أشخاص القانون الخاصّ وليس العام لضرورة مثل هذه العقود، فإنّ الإدارة في هذا الخصوص تخضع لقواعد القضاء العادي ويطبَّق عليها قواعد القانون المدني. كما ركّز المشرِّع في معرض اهتمامه بطبيعة المنازعة المعروضة على المحكمة المختصّة عندما أورد في الفقرة الأولى من المادة 102 من الدستور على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية بمنازعات الاتحاد سواء كانت إدارية أو كانت مدنية أو تجارية وذلك عندما نصّ على أن: "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض عواصم

(1) - تنصُّ المادة 102 من دستور دولة الإمارات العربية المتّحدة على أن: " يكون للاتّحاد محكمة اتّحادية ابتدائية أو أكثر تتعقد في عاصمة الاتّحاد الدائمة أو في بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية :

- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد فيها مدّعياً أو مدّعى عليه.

- الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختصُّ بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة 99 من هذا الدستور.

- قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة.

الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: ... -
المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد فيها
مدّعياً أو مدعى عليه". وفي هذه الفقرة تصريح واضح من المشرع للقضاء بأنواعه
وبحسب طبيعة المنازعة المعروضة بإمكانية ممارسة قضاء الإلغاء أو التعويض
والتأديب في الوقت نفسه، سواء كان الاتحاد بصفة سيادية أثناء ممارسة النشاط
الإداري أو بصفة خاصة تخضع لقواعد القضاء العادي أو القانون العادي⁽¹⁾.

وتماشياً مع ذلك فالدعوى القضائية الإدارية تُعتبر دليلاً على خضوع أعمال
الضبط الإداري لرقابة القضاء، وذلك لكونها وسيلة قانونية تُحرك وتجسد سلطات
القاضي الإداري في التقرير والحكم بالجزاءات القضائية المُوجّهة ضد أعمال
الضبط الإداري الغير مشروعة والضارة. كما وأن الرقابة القضائية على أعمال
الضبط الإداري لا يمكن تحقيقها، إلا بتحريك ورفع الدعوى القضائية الإدارية،

(1) - أيدت المادة الثالثة من القانون الاتحادي رقم 6 لسنة 1978م بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية
في دولة الإمارات ما جاءت به المادة 102 من الدستور حين نصت على أنه: " مع مراعاة ما
تقضي به المادة السابقة تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية كل في دائرة اختصاصها بما يأتي:
1- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدّعياً أو مدعى
عليه فيها. 2- الجرائم باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (99)
من الدستور. 3- قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد وأيضاً
المادة رقم 25 من القانون رقم 11 لسنة 1992م في شأن الإجراءات المدنية حيث نصت على
أن: " تختص المحاكم الابتدائية بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية والعمالية والأحوال
الشخصية باستثناء المنازعات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها، حيث تختص بنظرها المحاكم
الاتحادية " الجريدة الرسمية العدد 235 مكرّر السنة الثانية والعشرين بتاريخ 1992/3/8 م،
يعمل به من تاريخ 8- 6- 1992 م.

وذلك طبقاً لمبدأ -لا دعوى بدون مطالبة قضائية - من أجل تقييد وحصر القاضي الإداري بما ورد في عريضة الدعوى، لضمان حياده وموضوعيته، ولا يتجسّد ذلك إلا بوجود إجراءات قضائية مرفوعة أمامه للمطالبة بإلغاء أو تعويض عن قرارٍ أو نشاطٍ صدر عن الجهة الإدارية.

وبعد استعراضنا في إيجازٍ بسيطٍ لأهمية الرقابة القضائية في دولة الإمارات العربية المتّحدة من حيث رقابة السُلطة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال القرارات الإدارية والعقود الإدارية، وما هي السُلطات والامتيازات الممنوحة لجهة الإدارة في مجال العقود الإدارية، وبعد أن بيّنا الفرق بين الأعمال القانونية والأعمال الإدارية، وشرحنا ما هو التنظيم السياسي في دولة الإمارات العربية وكيفية توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والإمارات الأعضاء فيه، وما هو الأسلوب المتّبع في دولة الإمارات لتوزيع هذه الاختصاصات، جنّنا في ختام هذا الفصل وبالتحديد في المبحث السابع منه لإيضاح الطّبيعة القضائية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتّحدة ودورها المتزايد سواءً على الصعيد الدستوري أو على الصعيد العادي المحلي الخاص بكلّ إمارةٍ على حده، حيث أظهرنا دور وحيوية إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات وسعيها لإحكام الرقابة على السُلطات الإدارية من التعسّف أو الخروج على مبدأ المشروعية ودورها كذلك في ضمان احترام الحقوق والحريّات التي نصّ عليها الدستور الاتحادي.

الخاتمة

يتعين على كل دولة أن تتولى بنفسها إشباع بعض الحاجات الجماعية وعلى الأخص تلك التي تتعلق وتتصل بجوهر الدولة وكيانها ، كالدفاع الخارجي أو الأمن الداخلي والقضاء ، لهذا كان لابد لهذه الدولة وبواسطة سلطاتها من أن تتمتع بامتيازات وأن تمارس من هذه السلطات ما يُمكنها من القيام بمسؤولياتها المناطة بها لتحقيق مصالح المجتمع وتنظيم المرافق العامة وهو مبرر وجودها ، إلا أنه في المقابل يجب حماية الأفراد من تعسف السلطة وانحرافها ، وذلك عن طريق وجود ضمانه تحمي الأفراد من تعسف السلطة وهي ما اصطلح على تسميتها " الإدارة " وهذه الضمانة تتمثل في خضوع الأخيرة للقانون فيما تقوم به من أعمال وتتخذ من تصرفات وإجراءات، بل وفيما تتمتع به من سلطات وامتيازات . ومن المعروف أن خضوع الإدارة العامة للقانون يُعتبر عنصراً من عناصر الدولة القانونية التي يخضع فيها الحكام والمحكومون لسلطان القانون . إذ أنه يُجسد الرغبة العامة في حماية الأفراد من تعسف واستبداد الإدارة العامة فيما لو تركت تتصرف وتعمل دون إخضاعها لقواعد قانونية موضوعية مسبقاً . ويعتبر كذلك خضوع الإدارة العامة للقانون محركاً للنشاط الإداري وقيداً عليه ، فهو محرك للنشاط الإداري إذ أنه يوزع الإختصاصات والصلاحيات القانونية بين مختلف الموظفين العموميين ويمنحهم التأهيل القانوني للقيام بالأعمال الإدارية ويُحدّد لهم الأهداف والغايات التي يتعين عليهم استهدافها ، ويقيد هذا النشاط بأن يتم وفق قواعد قانونية موضوعية مسبقاً تتحدد من خلاله الصلاحيات والإمتيازات الممنوحة للجهة الإدارية . وتأسيساً على

ذلك يتعين على السلطة التشريعية أن تزاوّل اختصاصاتها في النطاق الذي رسمه وحدده الدستور لها ، ويتعين على السلطة التنفيذية المُكفّلة بالسهر على تنفيذ القوانين وإشباع الحاجيات الأساسية الجماعية أن تزاوّل صلاحياتها وتتخذ أعمالها الإدارية في الحدود التي قرّرتها القوانين ، وينطبق القول نفسه على السلطة القضائية التي تتمثل وظيفتها في تطبيق القانون على المنازعات التي تعرض عليها في صورة أحكام قضائية تحوز حجية الأمر المقضي به .

من خلال ما تقدم ذكره وباستقراء نصوص الدستور الخاصة بالمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وما جاء في نصوص القانون رقم 10 لسنة 1973م في شأن المحكمة الاتحادية العليا ، والقانون رقم 6 لسنة 1978 م في شأن إنشاء المحكم الاتحادية الابتدائية ، وقانون الإجراءات المدنية الاتحادية رقم 11 لسنة 1992 م ، يتبين لنا أن القضاء الإماراتي وعلى المستويين الاتحادي والمحلي يختص بالنظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإتحاد والأفراد أو بين الإدارة وموظفيها . فعلى الصعيد الاتحادي قضت المحكمة الاتحادية العليا عند مباشرتها النظر في المنازعات الإدارية على مستوى الإتحاد في أحد أحكامها : " بأن الدولة الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية الذي يُمكن تلخيصه بأنه سيادة حكم القانون " . وهو ما يعني في هذا الخصوص إمكانية رقابة الأفراد لأداء الدولة لوظيفتها وأن يردوها إلى جادة الصواب إذا خرجت عن حدود القانون نتيجة إهمالٍ أو تعمد ، ووسائل الأفراد في سبيل تحقيق هذه الوظيفة هي إمكانية طلب إلغاء القرارات المعيبة أو الدفع بعدم دستورية القوانين أو الحق

في طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة سواء كانت تصرفات إدارية أو أعمالاً مادية .

وعلى صعيد القضاء المحلي ، نجد أن الإختصاص بنظر المنازعات الإدارية ينعقد للمحاكم المحلية وهي المنازعات التي تكون السلطة الإدارية المحلية في إحدى الإمارات طرفاً فيها ، حيث يختص بنظرها القضاء المحلي في الإمارة التي وقع بها النزاع على سندٍ مردهُ المادة 104 من الدستور الإتحادي لدولة الإمارات العربية والتي تنصُّ على أن : " تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يُعهد بها للقضاء الإتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور " .

إذاً يتضح لنا جلياً ومن خلال العرض البسيط حول الرقابة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، أن الإدارة تتمتع بسلطةٍ تقديريةٍ واسعة في شتى مناخها الإداري ، وخاصةً في مجال القرارات الإدارية التي تعتبر من أهم امتيازات السلطة الإدارية لأداء واجباتها تجاه المواطنين ، والمُخوِّلة اليها قانوناً لتحقيق غايةٍ أسمى ألا وهي المصلحة أو المنفعة العامة ، وأن المخاطبين بهذه القرارات مُلزَمون بتنفيذها طواعيةً أو كرهاً ، إلا أن عليهم عدم التزام الصمت في كل قرارٍ إداري يضر بمركزهم القانوني على اعتبار أنه يُخالف مبدأ المشروعية ، ويحق للأفراد في هذا الخصوص (المُتضرِّرين) اللجوء للقضاء لرفع دعوى إلغاء القرار الصادر بسبب تجاوز السلطة لحدودها ، أو تعسفها في استعمال سلطاتها المخولةٍ إليها .

وهنا يأتي دور القضاء بصفةٍ عامةٍ لمراقبة سير أداء الجهة الإدارية وحسن استعمالها لسلطاتها أثناء تأديتها لوظيفتها القانونية ، ضد تعسف الإدارة أو خروجها عن مبدأ المشروعية وذلك بإلغاء القرار الإداري المعيب أو التعويض عنه في حال الضرر .

وإجمالاً لما تقدّم فقد أولى المشرّع الإتحادي الضبط الإداري جُلَّ الإهتمام في التنظيم الدستوري والقوانين الإتحادية والمحلية مُبيناً سلطاته وحدوده . فَطَبَقاً لنصّ المادة (60) من الدستور الإماراتي لسنة 1971م بيّنت الإختصاص بشأن اللوائح التنفيذية (لوائح الضبط الإداري) على النحو التالي :

أ- أن مجلس الوزراء هو صاحب الإختصاص الأصيل في اللوائح التنفيذية ولا يجوز أن ينتقل لغيره إلا بنصّ خاصٍ في القانون أو تكليف من مجلس الوزراء .

ب- أن تكليف المشرّع للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التنفيذية يَسْتَمُدُّ مصدره من الدستور مباشرة.

ت- جرى العمل في دولة الإمارات منذُ صدور الدستور على تكليف الوزير الذي يدخل موضوع القانون في إختصاص وزارته بإصدار لائحته التنفيذية.

ونصّت المادة (113) من ذات الدستور على هيئةٍ أخرى إتحادية تمارس

الضبط الإداري الإتحادي وهي المجلس الأعلى للإتحاد¹، حيث خوّلت هذه المادة للمجلس الأعلى سلطة إتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام ، وذلك من خلال بعض القيود ومنها :

1- الشرط الزمني: يجب عدم إصدار مراسيم الضرورة إلا في حالة غياب المجلس الأعلى للإتحاد (وهي فترة ما بين أدوار الإنعقاد العادية وغير العادية). (الفقرة الأولى من نفس المادة) .

2- شرط الضرورة: يجب عدم إصدارها إلا في حالة وجود ظروفٍ قاهرةٍ في غيبة المجلس الأعلى للإتحاد (الفقرة الأولى من نفس المادة) .

3- الجهة التي تمارس إصدار المراسيم بقوانين: هي رئيس الإتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز مباشرتها من أيٍّ منهما مُنفرداً. (الفقرة الأولى من نفس المادة) .

4- رقابة المجلس الأعلى للإتحاد: حيث يجب عرض المراسيم عليه خلال أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها، وله أن يُقرّها أو يلغيها، وإذا أقرّها تأيّد ما كان لها من قوّة القانون، ويجب إخطار المجلس الوطني الإتحادي بها في أول

¹ - تنصُّ المادة 46 من الدستور الإتحادي لدولة الإمارات على أن: " المجلس الأعلى للإتحاد هو السُّلطة العليا فيه . ويُشكّل من حكام جميع الإمارات المكوّنة للإتحاد ، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم ، في حال غيابهم ، أو تعذّر حضورهم . ولكل إمارةٍ صوتٌ واحدٌ في مداورات المجلس" .

اجتماع له للعلم فقط ، (الفقرة الثانية من نفس المادة) .وإذا لم يوافق المجلس الأعلى الإتحادي عليها يزول ما كان لها من قوة القانون منذ يوم صدورها. (الفقرة الثالثة من نفس المادة) .

5- شرط ضروري: ويجب ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور مثلها في ذلك مثل كافة القوانين واللوائح. (الفقرة الأولى من نفس المادة) .

وعاودت المادة رقم 143 في الفقرة الثالثة من الدستور الإتحادي للتأكيد على أنه يجوز لرئيس الإتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إتخاذ ما يلزم من التدابير الكفيلة بحفظ النظام حيث نصّت هذه المادة على : " ويجوز لرئيس الإتحاد ومجلس الوزراء الإتحادي مجتمعين إذا لم يكن المجلس الأعلى مُنعقدًا إتخاذ ما يلزم من التدابير العاجلة التي لا تحتل التأخير ودعوة المجلس الأعلى للإنعقاد فوراً " .

أما ما يخصّ اللوائح التفويضية فهي عبارة عن مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، وتصدرها السلطة التنفيذية في الظروف الإستثنائية لتنظيم بعض المسائل التي يتناولها عادةً التشريع وذلك بتفويض خاصٍ من السلطة التشريعية. وقد نظمّ دستور دولة الإمارات العربية اللوائح التفويضية في المادة (115) وذلك كالآتي :

• شروط ممارسة التفويض:

1- السلطة المختصة بإصدارها:

حدّدها الدستور في رئيس الدولة ومجلس الوزراء مجتمعين، ولا يجوز ممارستها

بإنفراد من أي منهما.

2- تحديد مدة التفويض:

حدّدها الدستور في غياب المجلس الأعلى للاتحاد ولا يكون التفويض جائزاً إلا في خلال هذه الفترة وإلا كان باطلاً (وهي مدة تقترب من أربعة أشهر).

3- تحديد الموضوعات التي يرد عليها التفويض:

قصرت المادة (115) من الدستور التفويض في إصدار المراسيم على المسائل التي يختصّ المجلس الأعلى بالتصديق عليها بعد إقرارها من مجلس الوزراء. ومن ثم لا يجوز التفويض في الإختصاصات التي يتولاها المجلس الأعلى بنفسه (مثل: إنتخاب رئيس الدولة ونائبة وقبول إنضمام عضو جديد بالدولة، تعيين رئيس مجلس الوزراء، رسم السياسة العامّة بالدولة...الخ. وإستثنى الدستور بعض المسائل التي لا يجوز التفويض فيها (مجال محصور) وذلك نظراً لخطورتها وهي :

- المسائل المتعلقة بالموافقة على المعاهدات والاتّفاقات الدولية.

كما أكّد المشرّع الإماراتي في الباب السادس من الدستور بعنوان (الإمارات) في المادة 117 على أن : " يستهدف الحكم في كلّ إمارة بوجه خاص ، حفظ الأمن والنظام داخل أراضيها وتوفير المرافق العامّة ورفع المستوى الإجتماعي والإقتصادي فيها " .

وجاء نصُّ الفقرة الثالثة والرابعة والتاسعة من المادة 120 من الدستور الإتحادي لدولة الإمارات فيما يتعلّق بالإختصاصات التشريعية التي يندرج تحتها الضبط الإداري لتنصُّ المواد على التالي : " ينفرد الإتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية :- - حماية أمن الإتحاد ممّا يتهدّده من الخارج أو الداخل .

- شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للإتحاد .

- شقّ الطرق الإتحادية التي يقرّر المجلس الأعلى أنّها طرقٌ رئيسية وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على هذه الطُرق " .

ونصّت المادة 138 من الدستور على أن للإتحاد قواتٌ أمنٍ إتحادية تباشر عملها الأمني لصيانة النظام العام والأمن من أيّ إخلالٍ يتهدّده وإعادته إلى طبيعته وذلك كما يلي : " يكون للإتحاد قواتٌ مسلحةٌ بريةٌ وبحريةٌ وجويةٌ ، موحّدة التدريب والقيادة، ويكون تعيين القائد العام لهذه القوات، ورئيس الأركان العامة، وإعفاؤهما من منصبيهما بمرسومٍ إتحادي . كما يجوز أن يكون للإتحاد قواتٌ أمنٍ إتحادية . ومجلس وزراء الإتحاد هو المسؤول مباشرةً أمام رئيس الإتحاد والمجلس الأعلى للإتحاد عن شؤون هذه القوات جميعاً " .

ونلاحظ أخيراً أنّ المشرّع الدستوري في دولة الإمارات شأنه شأن باقي الدول يعترف للإدارة بجملة سلطاتٍ إستثنائيةٍ تصدر بموجبها أنواعاً معيّنة من اللوائح (لوائح الضرورة ، واللائحة التفويضية) وتمتاز هذه اللوائح بأنّ لها قوّة القانون وترقى إلى مرتبة القوانين العادية من حيث القوّة والمرتبة ، ونظراً لخطورة مثل هذه

اللوائح فقد أحاطها المشرع الإماراتي بعبء قيودٍ عندما منحها للإدارة (السُّلطة التنفيذية أو التشريعية في حالات الضرورة) ووضَعَ لها شروطاً لممارستها وحددَ أوقات ممارسة مثل هذه السُّلطات .

هذا وقد تناولنا الحديث في هذا الفصل عن الرقابة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال سبعة مباحثٍ ، حيث تعرّفنا من خلالها على نصوص الدستور الدالّة على الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الإدارة ، وما هي الجهات القضائية المعنية بأداء رسالة الرقابة على أعمال الإدارة بحسب درجاتها واختصاصها المكاني والزّماني ، ونوعية المنازعات الإدارية ، حيث تكون تارةً منازعات محلية يختص بنظرها الحاكم المحلي في الإمارة المعنية ، وتارةً تكون منازعات اتحادية تختص بها المحاكم الاتحادية الابتدائية . هذا وقد تحدّثنا في المبحث الأول عن القرارات الإدارية ، حيث تطرّقنا الى تعريف المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات لمفهوم القرار الإداري ، مع تدعيم ذلك ببعض الشواهد من الأحكام القضائية والطعون الصادرة عن المحكمة في ذات الخصوص . وتضمن هذا المبحث العيوب بنوعيتها الشكلية والموضوعية التي قد تصيب القرار الإداري فتجعله قراراً معيباً .

ثم ذكرنا في المبحث الثاني من هذا البحث العقود الإدارية وما هي طبيعة المركز القانوني لجهة الإدارة أثناء إبرامها العقود وبحسب ما إذا كانت سلطةً عامةً أما فرداً من الأفراد ، حيث يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات في الحالة

الأولى ، أما في الحالة الثانية وهي التي تكون فيها الإدارة فرداً من الأفراد الطبيعيين ، فيختص القضاء العادي بنظر المنازعات التي قد تثور بينها وبين الأفراد . وذكرنا بعض النصوص القانونية التي أقرتها المحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص مع الإستشهاد ببعض الأحكام القضائية الصادرة عن ذات المحكمة.

وجاء المبحث الثالث لبيان سلطات الإدارة في العقد الإداري الاماراتي ، حيث وضحنا ان سلطة الإدارة في انهاء العقد سواء بارادتها المنفردة او نتيجة اخلال المتعاقد معها بالتزاماته تخضع لرقابة القضاء الإداري .

وفي المبحث الرابع ، تناولنا رقابة القضاء الإماراتي على الأعمال الإدارية والأعمال القانونية التي تقوم بها جهة الإدارة أثناء ممارستها لوظيفة الضبط الإداري ، من خلال سرد بعض الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا والتي فرقت فيها بين كل نوع من الأعمال ، مع ذكر بعض الأمثلة من الأحكام القضائية التي فصلت فيها المحكمة العليا من أجل تدعيم الموضوع .

وفي المبحث الخامس من هذا البحث ، تناولنا التنظيم السياسي للسلطات العامة في دولة الامارات العربية المتحدة ، وما هي الطبيعة القانونية لنظام الحكم فيها .

ثم جاء المبحث السادس لتوضيح الية توزيع الاختصاصات بيد الحكومة الاتحادية والامارات الأعضاء في الاتحاد ، حيث شرحنا مظاهر السلطة الداخلية

لدولة الاتحاد ، وما هو منهج الدستور الاماراتي في توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والامارات الأعضاء فيه .

وفي **المبحث السابع** ، تَوَجَّنا وَخْتَمْنَا هذا البحث بتقييم بسيط وواضح حول طبيعة القضاء الإداري في دولة الامارات العربية ، وذكرنا أن المشرع الإتحادي والعادي فضلاً عن النصوص القانونية الصادرة قد أكّدت على وجود القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي مع اختلاف وتعدد في درجات التقاضي ، وما هي المحاكم المختصة بنظر مثل هذا النوع من المنازعات ، مع عرضٍ مُبسَّط لنصوص الدستور الدالة على استقلالية القضاء وعدم قابلية القضاة للعزل ، حتى يُمكنهم ذلك من أداء رسالتهم القضائية على أكمل وجه ، وتقرير أحقية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وإمكانية إلغاء القرار الإداري المعيب أو الذي يُشكّل في ظاهره تعسفاً في استعمال السلطة .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات العلمية باللغة العربية

1. البلوشي أحمد جمعة نور محمد، تعويض المتعاقد في العقد الإداري، دار النهضة العلمية، القاهرة، 2016م.
2. جفال زياد محمد، التنظيم الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، المكتبة الوطنية (عمّان) الأردن، الطبعة الثانية، 2014م.
3. جمال الدين محمود سامي، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، نظرية العمل الإداري، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1994م، (الكتاب الثاني).
4. الحلو ماجد راغب، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، مكتبة العين الوطنية، 1991م.
5. خليل محسن، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، جامعة العين، الإمارات العربية، 1997م.
6. الدبس عصام علي، القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، إصدارات مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الأولى، 2015م.
7. السناري محمد عبدالعال، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في

دولة الإمارات العربية المتّحدة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتّحدة، سنة 2000م.

8. شحاده موسى مصطفى، القانون الإداري في دولة الإمارات، عمّان، إثراء للنشر والتوزيع، 2012 م، الطبعة الأولى. شحادة موسى مصطفى، العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مكتبة جامعة الشارقة، الإمارات، الطبعة الأولى، 2015م.

9. شعت هالة عبدالحميد، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتّحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2013م.

10. الطمّاوي سليمان محمد، - الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، 1974م .

11. عبدالحميد عبدالعظيم عبدالسلام و النقبى سالم جروان. القانون الإداري، الشارقة، إصدارات أكاديمية العلوم الشرطية، 2009م.

12. عبيد محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 1999م - - نظم الحكم ودستور الإمارات، إصدارات أكاديمية شرطة دبي الطبعة الأولى، 2006 م.

13. عطوة أشرف حسين، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الإمارات العربية المتّحدة، 2015م.

14. فتح الباب عليه مصطفى، المدخل إلى القانون الإداري، أبو ظبي، الإمارات العربية، مطبوعات دار القضاء، الطبعة الثانية، 2013م.
15. القيسي إعاد علي حمود الوجيز في القانون الإداري، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، طبعة 2006م - مبادئ القانون الإداري والوظيفة العامة وفقاً لتشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، جامعة الشارقة، 2016م.
16. محمود أحمد شوقي، القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2011م.
17. المنهالي محمد عبدالكريم عمر، مبدأ المشروعية في القانون الإماراتي وجزاء الإخلال به، الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية، 2018م.
18. المهيري خالد محمد كدفور، موسوعة العقود في دولة الإمارات العربية المتحدة، معهد القانون الدولي، الجزء الأول، 2007م.

ثانياً: الأطروحات والرسائل العلمية

1 . سيديا إبراهيم ولد الشيخ، النظام القانوني للمنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات، 2017م.

2. النقبي فوزية يوسف خلف محمد، نظرية التحوُّل في القرارات الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، إصدارات أكاديمية شرطة دبي، 2015م.

3. الواحدي عبدالحميد أحمد، نفاذ القرار الإداري في ضوء أحكام القضاء الإماراتي، رسالة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2018م.

ثالثاً: النصوص القانونية والقرارات والأحكام القضائية والمجالات المتخصصة في دولة الإمارات العربية المتحدة:

1. الجريدة الرسمية لدولة الامارات العربية المتحدة.

2. دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر بتاريخ الثامن عشر من شهر يوليو سنة 1971م.

3. قانون الإجراءات المدنية الاتحادي رقم 11 لسنة 1992م.

4. قانون المعاملات المدنية الاتحادي الصادر بالقانون رقم 5 لسنة 1985م والمعدّل بالقانون الاتحادي رقم 1 لسنة 1987م.

5. القانون رقم 3 لسنة 1983م في شأن السُّلطة القضائية.

6. القانون رقم 10 لسنة 1973م في شأن المحكمة الاتحادية العليا.

7. القانون رقم 6 لسنة 1978م بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل

اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها.

8. قرار وزير المالية والصناعة رقم (20) لسنة 2000م، بشأن نظام عقود

الإدارة.

9. القرارات والمبادئ والأحكام القضائية.