



جمهورية مصر العربية
جامعة المنصورة
كلية الحقوق

بحث بعنوان

مظاهر استقلال السلطة القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة

بحث مستخرج من رسالة الدكتوراه

بعنوان

الاختصاصات الدستورية للحكومة الاتحادية

والحكومات المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إعداد

جمعه بن سالر بن محمد المرزوعي

إشراف

الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام بحقوق المنصورة

أكتوبر 2020

مظاهر استقلال السلطة القضائية

في دولة الإمارات العربية المتحدة⁽¹⁾

بعد القضاء ضرورة لا يمكن أن تستقيم حياة الناس بدونه، وهو فريضة محكمة أمر بها الحق تبارك وتعالى في كتابه العزيز في أكثر من موضع ومنها قوله تعالى: (إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله ولا تكن للخائنين خصيماً)⁽¹⁾، وقد ولى رسول الله صلى الله عليه وسلم القضاء على الأخصار وتبين لهم أسس وقواعد الفصل في الخصومات بين الناس.

⁽¹⁾ أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 493.

⁽¹⁾ الآية (105) من سورة النساء.

ونظراً لما يحظى به القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة من مكانة عالية ومن أهمية بالغة، حرص المشرع الإماراتي سواء كان المشرع الدستوري أو المشرع العادي حرصاً تاماً على ضمان استقلال السلطة القضائية الاتحادية وأولاًها رعاية خاصة واحتراماً شديداً وكذلك ضمان استقلال المحاكم المحلية الوطنية في الإمارات السبع الأعضاء في الاتحاد⁽¹⁾، حيث أن الدستور الاتحادي أفراد الفصل الخامس من الباب الرابع منه للسلطة القضائية تحت عنوان القضاء في الاتحاد والإمارات في المواد (94 – 109) منه، حيث أن المادة (94) منه نصت على أنه "العدل أساس الملك، والقضاء مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمايرهم"⁽¹⁾.

كما أكد القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 في شأن السلطة القضائية الاتحادية، وتعديلاته، التأكيد على مبدأ استقلال القضاء حين نص في مادته الأولى على أن "العدل أساس الملك، والقضاء مستقلون لا سلطان عليهم في أداء واجبهم لغير أحكام الشريعة الإسلامية والقوانين المرعية وضمايرهم، ولا يجوز لأي شخص أو سلطة الحساس باستقلال القضاء أو التدخل في شؤون العدالة"⁽²⁾.

وإذا كان مبدأ عدم القابلية للعزل L inamovilite بعد من أبرز ضمانات استقلال القضاء، فقد حرص الدستور على تأكيد هذا المبدأ حينما نص في المادة (97) على أن "رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضااتها لا يعزلون إبان توليهم القضاء....."⁽³⁾ وهنا يتبين أن مفهوم استقلال القضاء كما ورد في النصوص السابقة هو استقلال أو انفراد السلطة القضائية بالمهمة التي عهد بها إليها الدستور وهي الفصل في المنازعات المختلفة (جنائية، مدنية، إدارية، دستورية)، وعدم جواز تدخل أي سلطة أو جهة أخرى أو حتى الأفراد في أعمال السلطة القضائية، ولا سلطان على القاضي غير سلطان القانون، فالقانون هو السلطة الوحيدة التي يجب أن يخضع لها الجميع بما يفهم السلطة القضائية، وذلك تحقيقاً لمبدأ سيادة القانون، ولا شك أن من يقوم بمهمة الفصل في المنازعات من القضاة في جميع أنواع ودرجات المحاكم الموجودة بالدولة.

أما بالنسبة إلى درجات المحاكم الاتحادية فقد حددت المادتين (95 و102) من الدستور الاتحادي بالمحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية، ولم ينص الدستور على إنشاء محاكم اتحادية استئنافية، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا أجازت في تفسيرها للمادة (103) من الدستور الاتحادي إنشاء هذه المحاكم.

وقد أجازت المادة (105) من الدستور الاتحادي بصدور قانون اتحادي ببناء على طلب الإمارة المعنية، نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية بموجب المادة (104) من الدستور الاتحادي إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية، واستجابة لهذا النص الدستوري صدر القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978⁽¹⁾ بشأن إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصاتها وهيئاتها القضائية المحلية في بعض الإمارات إليها، وتعديلاته، وبموجب هذا القانون أصبح القضاء في كل إمارة أبو ظبي - والشارقة - وعجمان - والفجيرة - وأر القيوين، قضاءً اتحادياً ولم يبقى خارج القضاء الاتحادي سوى إمارتي - دبي - ورأس الخيمة - حيث احتفظت كل منهما وهيئاتها القضائية المحلية⁽¹⁾، وفي عام 2006 انفصلت إمارة أبو ظبي عن القضاء الاتحادي وفقاً للقانون رقم (23) لسنة 2006 بشأن دائرة القضاء في إمارة أبو ظبي.

ومن هنا سوف نقتصر في دراستنا للقضاء الاتحادي - كسلطة من السلطات الاتحادية التي أوردتها الدستور حصراً في المادة (45)

- من خلال الجابح التالية:

البحث الأول: تظهير القضاء الاتحادي.

⁽¹⁾ د. غازي كرم: النظر السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة -الشارقة، الطبعة الثانية، 2010، ص 389.

⁽²⁾ المادة (94) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽³⁾ المادة (1) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983، بشأن السلطة القضائية الاتحادية، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (18) لسنة 2019.

⁽⁴⁾ المادة (97) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽⁵⁾ القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978، في شأن إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الإمارات، والمعدل بالقانون الاتحادي رقم (18) لسنة 1991.

⁽⁶⁾ ينظر القضاء في إمارة دبي: قانون تشكيل المحاكم رقم (3) لسنة 1992، أما القضاء بإمارة رأس الخيمة نظمه قانون تشكيل المحاكم الصادر عام 1997.

المبحث الثاني: تظهير الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول تظهير القضاء الاتحادي

يعرف النظام القضائي بدولة الإمارات العربية المتحدة بعبارة التقاضي وذلك على ثلاث درجات، وبالتالي تتكون محكمة القضاء الاتحادي من ثلاثة طبقات: المحاكم الاتحادية الابتدائية، والمحاكم الاتحادية الاستئنافية، والمحكمة الاتحادية العليا، وسوف نتناول -بإيجاز- هذه الدرجات الثلاثة للمحاكم الاتحادية من خلال المطالب التالية⁽¹⁾:

المطلب الأول: المحاكم الاتحادية الابتدائية.
المطلب الثاني: المحاكم الاتحادية الاستئنافية.
المطلب الثالث: المحكمة الاتحادية العليا.

المطلب الأول المحاكم الاتحادية الابتدائية

تمثل المحاكم الاتحادية الابتدائية الدرجة الأولى من درجات التقاضي، حيث أنها تعتبر المرحلة الأولى التي يلجأ إليها التقاضي بما من خلال فض المنازعات ينهمر من لدن المحاكم الابتدائية سواء كانت هذه المنازعات مدنية أو جزائية⁽¹⁾، حيث نصت المادة (102) من الدستور الاتحادي على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو بعض عواصم الإمارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية⁽²⁾: (المنازعات المدنية والتجارية وإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها، والجرائم التي ترتكب ضمن حدود عاصمة الاتحاد الدائمة باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (99) من هذا الدستور، وقضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في عاصمة الاتحاد الدائمة).

كما نصت المادة (103) من الدستور الاتحادي على أن ينظر القانون كل ما يتعلق بالمحاكم الاتحادية الابتدائية من حيث ترتيبها، وتشكيلها ودوائرها، واختصاصها المكاني، والإجراءات التي تتبع أمامها، والهيكل التي يؤديها قضاتها، وشروط الخدمة المتعلقة بهم، وطرق الطعن في أحكامهم، وبجوز أن ينص القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا، في الحالات والإجراءات التي يحددها⁽³⁾، ووفقاً لذلك نصت المادة (11) من قانون السلطة القضائية الاتحادي⁽²⁾، وتعديلاته، على أن " يكون مقر المحاكم الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد الدائمة وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية فيها، وتتمارس المحكمة الاتحادية الابتدائية اختصاصاتها في حدود عاصمة الاتحاد الدائمة أو في دائرة الإمارة التي يقع مقر المحكمة في عاصمتها حسب الأحوال، وبجوز أن يكون لهذه المحاكم دوائر في غير عواصم الإمارات سالفة الذكر من مدن أو مناطق تلك الإمارات⁽³⁾، وتتألف المحكمة الاتحادية الابتدائية من رئيس وعدد كاف من القضاة، وتكون بما دائرة أو أكثر لنظر المواد الجنائية ودائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى، ويكون تأليف الدوائر وتوزيع القضاة عليها بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي رئيس المحكمة، وتصدر الأحكام من قاضي واحد مالم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁾.

(1) أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 493.

(1) د. عصام علي الدبس: القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة -الشارقة، الطبعة الأولى، 2015، ص 418.

(2) المادة (102) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(3) المادة (103) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(2) القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983، بشأن السلطة القضائية الاتحادية، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (18) لسنة 2019.

(3) الفقرة (2) من المادة (11) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983، بشأن السلطة القضائية الاتحادية، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (18) لسنة 2019.

(1) د. عصام علي الدبس: القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة -الشارقة، الطبعة الأولى، 2015، ص 419.

ونصت كذلك المادة (10) من قانون السلطة القضائية الاتحادي، وتعديلاته، على أن " تختص المحاكم الاتحادية بالفصل في جميع المنازعات والجرائم التي تدخل في اختصاصاتها طبقاً للحكام الدستور وما ينقل إليها من اختصاصات المهبات القضائية المحلية بناء على طلب الإمارة المعنية وتبين قواعد اختصاص المحاكم الاتحادية في قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجنائية والقوانين الأخرى.⁽¹⁾ ونصت المادة (11) من قانون السلطة القضائية الاتحادية، وتعديلاته، أن يكون مقر المحاكم الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد الدائمة وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم اتحادية فيها. وتتمارس المحكمة الاتحادية الابتدائية اختصاصها في حدود عاصمة الاتحاد الدائمة أو في دائرة الإمارة التي يقع مقر المحكمة في عاصمتها بحسب الأحوال، وبجواز أن يكون لهذه المحاكم دوائر في غير عواصم الإمارات سالف الذكر من مدن أو مناطق تلك الإمارات وتؤلف المحكمة الاتحادية الابتدائية من رئيس وعدد كاف من رجال القضاة. وتكون بها دائرة أو أكثر لنظر المواد الجنائية ودائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى، ويكون تأليف الدوائر وتوزيع رجال القضاء عليهما بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي رئيس المحكمة، وتصدر الأحكام من قاض واحد ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

المطلب الثاني المحاكم الاتحادية الاستئنافية

أشرنا فيما أسلفناه سابقاً إلى أن الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يورد نصاً بشأن المحاكم الاتحادية الاستئنافية، وبوجهي نص الفقرة الثانية من المادة (103) من الدستور الاتحادي إلى أن المشرع أراد الاستغناء عن إنشائها، بدليل أنه أجاز استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية أمام أحد دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات والإجراءات التي يحددها القانون.⁽¹⁾ إلا أن المحكمة الاتحادية العليا تعرضت لموضوع إنشاء المحاكم الاتحادية الاستئنافية حين تصديها لبحث طلب التفسير الدستوري المقدم من مدير دائرة الفتوى والتشريع بناءً على طلب وزير العدل، ليبان تفسير أحكام المواد (95، 103) ما إذا كان الدستور يسمح بإنشاء محاكم استئناف اتحادية قائمة بذاتها، تختص بالاستئنافات التي ترفع إليها عن أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية أم أن الدستور عدد في المادة (95) المحاكم المنصوص عليها تعداد حصري يثبت إنشاء محاكم استئناف اتحادية في نطاق الدستور، والمواد هي:

1- المادة (95) من الدستور الاتحادي " يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا، ومحاكم اتحادية ابتدائية وذلك على الوجه المبين في المواد التالية".

2- المادة (103) من الدستور الاتحادي " ينظر القانون كل ما تعلق بالمحاكم الاتحادية الابتدائية من حيث ترتيبها وتشكيلها ودوائرها واختصاصها المكاني، والإجراءات التي تتبع أمامها، والهيئ التي يودعها قضاة هذه المحاكم، وشروط الخدمة المتعلقة بهم، وطرق الطعن في أحكامهم. وبجواز أن ينص القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا، في الحالات والإجراءات التي يحددها.⁽¹⁾

أولاً: ما يختص بالمادتين (95، 103) من الدستور الاتحادي، أنه يتبين مما تقدم أن الدستور حيث استندت المحكمة الاتحادية العليا في ذلك إلى أن نص المادة (103) من الدستور الاتحادي قد فوض المشرع الاتحادي أن يضطلع بتظهير الطعن في أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية، فأجاز أن يكون استئناف أحكام هذه المحاكم أمام المحكمة الاتحادية العليا، ومن ثمر فإن إحالة الاختصاص الاستئنافي إلى المحكمة العليا ليس تكليفاً على عاتق المشرع وإنما هو جوازى يكفئه المشرع وفق ظروف الحالة ومقتضياتها. **ثانياً:** أن الدستور الاتحادي لم يحدد الجهة القضائية البديلة التي يلجأ إليها المشرع الاتحادي في حالة عدم النص على إحالة الاستئناف إلى المحكمة العليا، وأنه من الواضح أن المادة (103) من الدستور الاتحادي تركت الباب مفتوحاً للاجتهاد غير محدد المدى بإشراف المشرع في تظهير طرق الطعن وفي تعيين الجهات القضائية التي يرجع إليها في هذا الشأن، ولما كانت هذه السلطة التقديرية تسوغ له ضمناً اختيار الجهة التي يراها مناسبة وملائمة لنظر الاستئناف، لأن نص المادة (103) من الدستور الاتحادي لم يقده في ذلك بأية قيود، ولم يلزمه

⁽¹⁾ المادة (11) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1983 في شأن السلطة القضائية الاتحادية، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (18) لسنة 2019 د.

⁽¹⁾ أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 498.

⁽¹⁾ التفسير الدستوري رقم (1) لسنة الرابعة (قضائية) بجلستها بتاريخ 7 مارس لسنة 1976.

بالإتجاه إلى المحكمة العليا، وإنما جاء ذلك على سبيل الجواز، ومن ثم فلا جناح على المشرع أن يشمئ محاكم استئنافية يؤثرها بنظر هذا الاستئناف، حتى على الرغم من عدم الإشارة إليها في سباق نص المادة (95) من الدستور الاتحادي، ولا يعتبر ذلك من جانب المشرع توسعاً يتخطى به حدوده الدستورية المرسومة في المادة (95) من الدستور الاتحادي، أو اقتحاماً منه في مجال تشريعي حرمه الدستور واكتفى فيه بذكر المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية، ولمر بسلك فيه المشرع سبيل الحصر وإنما الواقع أن الدستور ترك ما عداه هذه المحاكم للدواعي العملية التي يستقل المشرع بتقديرها، ومن ثم فإن عدم تضمين نص المادة (95) من الدستور الاتحادي محكم استئناف لا يستدل على تحريم إنشائها، لأن الأصل أن كل ما لم يجرمه الدستور على المشرع فهو في سلطته واختصاصه ولأنه لا توجد أية حكمة خاصة من هذا التحريم ومن غير المتصور أن يضيق الدستور على المشرع في ممارسة سلطته التقديرية على النحو الذي يراه ملائماً ومحققاً لمصالح المتقاضين.

ثالثاً: إن الاستئناف طريق من طرق الطعن العادية، المدف عنه ضمان إصلاح الخطأ الذي يقع فيه قضاة محكمة أول درجة، ومن أهم ما يتميز به أنه يرفع إلى محكمة أعلى، لأنه ما دام أن هذا الطريق يتضمن تظلماً من أحكام قضاة محاكم أول درجة وتجرباً لقضاةهم، فقد تعين أن يطرح أمام هيئة تتوافر فيها الضمانات التي تكفل تصحيح الحكم، وهذا المبدأ وهو مبدأ تعدد الدرجات قد أخذ به الدستور بالنسبة لأحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية ومن الضمانات التي لا يمكن الاستغناء عنها في النظر القضائية.

رابعاً: إن الدستور الاتحادي قد أجاز للمشرع إضافة الاختصاص الاستئنافي إلى ولاية المحكمة العليا وهي أعلى من المحكمة الابتدائية، فإذا ما رأى المشرع لاعتبارات بقدرها عدم استعمال هذه الرخصة الدستورية فإنه يتماشى مع روح الدستور وغاياته ومع الأصول الأساسية للتظهير القضائي أن يكون البديل عن المحكمة العليا في هذا الخصوص محاكم استئنافية اتحادية تختص بالحكم استئنافاً لأحكام المحاكم الابتدائية.

ولم هذه الأسباب أجازت المحكمة الاتحادية العليا للمشرع الاتحادي إنشاء محاكم استئنافية، وسرعان ما أستجاب لهذا التفسير الدستوري فنص في المادة الأولى من القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978، وتعديلاته، في شأن إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات المهيات القضائية المحلية في بعض الإمارات البها⁽¹⁾، " تكون محاكم البداية القائمة في عواصر إمارات أبوظبي والشارقة وعجمان والعجيرة وقت العمل بهذا القانون محاكم اتحادية ابتدائية، كما تكون تلك العواصر من مدن أو مناطق تلك الإمارات دوائر تابعة لتلك المحاكم الاتحادية الابتدائية، وتكون المحاكم الاستئنافية القائمة في عواصر الإمارات سالفة الذكر محاكم استئنافية اتحادية، كما نصت المادة الأولى مكر من ذات القانون على أنه " تضرر محاكم المهية القضائية في إمارة أم القيوين واختصاصاتها إلى المحاكم الاتحادية، مضافاً في المادة الثانية من هذا القانون بأن ينقل إلى المحاكم الاتحادية المنصوص عليهما في المادة السابقة الاختصاصات التي تتولاهما الجهات القضائية المحلية القائمة في الإمارات المشار إليها. وهكذا أنشأ المشرع الاتحادي محاكم اتحادية استئنافية مستكملاً بذلك - إلى حد كبير - البيان القضائي كدعامة أساسية ترتكز عليها خدمة العدالة.

المطلب الثالث المحكمة الاتحادية العليا

تعتبر المحكمة الاتحادية العليا والتي توجد في عاصمة البلاد (أبوظبي)، أعلى هيئة قضائية اتحادية، فهي تترع على قمة السلم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة، أي أنها تمثل المهية القضائية العليا في الاتحاد، وقد نصت المادة (101) من الدستور الاتحادي على اعتبار أحكامها نهائية وملزمة للكافة⁽¹⁾، حيث يعتبر الحكم الصادر في الدعوى الدستورية حجة مطلقة ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة والمحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها⁽³⁾، وقد تكفل الدستور الاتحادي بترتيبها وتنظيمها، كما نظمها القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا، وتعديلاته، حيث نصت المادة (1) منه على أن " تنشأ في دولة الإمارات العربية المتحدة محكمة عليا تسمى المحكمة الاتحادية العليا، ويشار إليها في هذا القانون بالمحكمة العليا، وتكون هذه المحكمة المهية القضائية

⁽¹⁾ القانون الاتحادي رقم (6) لسنة 1978، في شأن إنشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات المهيات القضائية المحلية في بعض الإمارات البها، والمعدل بموجب القانون الاتحادي رقم (18) لسنة 1991.

⁽²⁾ مصبح سعيد علي بالعجد الكتيبي: الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) الطبعة الثانية، كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، 2020، ص 65.

⁽³⁾ الدعوى الدستورية رقم (4) الصادرة بتاريخ 2019/7/4.

العليا في الاتحاد⁽¹⁾، وتعتبر المحكمة الاتحادية العليا هيئة دستورية مستقلة عن الحكومة المركزية والسلطات المحلية، وتسعى عند مباشرتها لوظيفتها إلى تحقيق التوازن بين الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية بما يكفل تحقيق الأهداف التي تبناها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة⁽²⁾، وسوف يقتصر بحثنا على تناول المحكمة الاتحادية العليا من حيث تشكيلها وهيئاتها واختصاصاتها، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول تشكيل المحكمة الاتحادية العليا

نصت المادة (96) من الدستور الاتحادي على أن "تشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون جمعاً على خمسة يعينون بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه، ويحدد القانون⁽²⁾ عدد دوائر المحكمة ونظامها وإجراءاتها وشروط الخدمة والتقاعد لأعضائها والشروط والمؤهلات الواجب توافرها فيهم⁽³⁾، وبذلك كد المشرع الدستوري على التشكيل القضائي لهذه المحكمة، لأن القضاء سلطة لا يتولها إلا المتخصصون، فهو علم وفن وخبرة وممارسة وتقاليده⁽⁴⁾.

وبعد رئيس المحكمة هو الرجل الأول في المحكمة، وهو المسؤول عنها فنياً وإدارياً، كما إنه يحتل القمة في جدول القئات والدرجات القضائية، وبصفته رئيساً فهو يتمتع بصلاحيات واختصاصات متعددة تستند بعضها إلى القانون الاتحادي بشأن إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، بينما يستند بعضها الآخر من القوانين الإجرائية الأخرى: كالقانون الاتحادي في شأن الإجراءات المدنية، والقانون الاتحادي بشأن الإجراءات الجزائية، أو القانون الاتحادي في شأن السلطة القضائية، وغيرها، كما أنه هو المسؤول عن تنظيم علاقات المحكمة الداخلية والخارجية، وكذلك تنظيم العمل القضائي فيها بمشاركة الجمعية العمومية للمحكمة، وهو المسؤول كذلك عن رسم وصياغة توجيهات المحكمة القضائية، خاصة من خلال ترأسه للدائرة الدستورية وهيئة المحكمة المختصة بإزالة الغموض بين المبادئ القانونية الصادرة عن دوائر المحكمة، أو العدول عن مبدأ مستقر إلى مبدأ آخر جديد، وترأسه كذلك لمجلس تأديب أعضاء السلطة القضائية⁽¹⁾، أما قضاةها فممن أعضاؤها الذين عمد القانون صلاحية نظر الدعاوى والفصل فيها بذكر قضائي ملزم، وكذلك يشرف رئيس المحكمة على قضاةها وعلى أعمالها وله حق الشبه إلى كل ما يقع مخالفاً لواجبات الوظيفة أو هتفتها.

الفرع الثاني الشروط الواجب توافرها في قضاة المحكمة الاتحادية العليا

ووفقاً لنص المادة رقم (96) من الدستور الاتحادي حدد القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا، وتعديلاته، في المادة الرابعة منه الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى القضاء بالمحكمة الاتحادية العليا وهي كالآتي⁽³⁾:

1- أن يكون من مواطني دولة الإمارات العربية المتحدة وكامل الأهلية المدنية.
بحث يتفق هذا الشرط مع الطبيعة التي تتسم بها الوظيفة القضائية باعتبارها وظيفة عامة لا يتولاها سوى المواطنين وابطأ باعتبارها مظهر من مظاهر سيادة الدولة، ومن ثم يجب على الدولة أن تعمد بأمر ممارسة الوظيفة القضائية لمن يتوفر فيهم

⁽¹⁾ هريم يعقوب إبراهيم آل علي: ولاية المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في الرقابة على الدستورية، بحث مقدم لبل درجة الماجستير في القانون الدستوري، أكاديمية شرطة دبي بدولة الإمارات العربية المتحدة، 2016، ص 7.

⁽²⁾ د. عادل الطيباني: النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، 1987، ص 477.

⁽³⁾ صدر القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016، والمتضمن نظام وإجراءات المحكمة والشروط المتعلقة بأعضائها.

⁽⁴⁾ المادة (96) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽⁴⁾ أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 501.

⁽¹⁾ د. عبد الوهاب عبدول: لإطلاقة عشرية على تاريخ المحكمة الاتحادية العليا من يوم إنشائها وحتى عامها الأربعين، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الفكر القضائي الإماراتي، مجموعة أوراق بحثية أعدت بمناسبة الاحتفال بمرور أربعين عاماً على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا 1973 - 2013، الطبعة الأولى، المحكمة الاتحادية العليا، أبو ظبي، 2013، ص 135.

⁽³⁾ المادة (4) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

شروط شغلها ممن يحملون جنسيتها، ولا يمنع هذا الشريط من إمكانية أن يتولى بعض رعايا الدول العربية الوظيفة القضائية عن طريق الإغارة من الحكومات التابعين لها أو بمقتضى عقود شخصية خارجية على أن يتم شغلهم للوظيفة القضائية لمدة محددة قابلة للتجديد شريطة استكمال باقي الشروط المنصوص عليها في القانون^(١).

2- ألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية.

تضمن قانون المحكمة الاتحادية العليا النص على ضوابط تتعلق بالسن فاشترط فحين يعين قاضي المحكمة الاتحادية العليا ضرورة ألا يقل عمره عن خمسة وثلاثين عاماً، ويتفق هذا الشرط مع المنطق نظراً لكون الوظيفة القضائية تتطلب فحين يشغلها قدر من الخبرة ووجدان العقل.

ولما نصت المادة (6) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، تجز تخفيض هذا السن إلى ثلاثين عاماً بالنسبة لمواطني الاتحاد الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة للتعيين في القضاء، وذلك خلال السبع السنوات الأولى من تاريخ العمل بهذا القانون.

3- أن يكون حاصلًا على إجازة في الشريعة الإسلامية والقانون من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها.

4- أن يكون قد سبق له العمل مدة لا تقل عن (15) سنة في الأعمال القضائية أو القانونية بإحدى المحاكم أو ما يقابلها من وظائف النيابة أو دوائر القوي والتشريع أو قضايا الحكومة أو في تدريس القانون أو الشريعة الإسلامية في الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها أو في المحاماة أو في غير ذلك من الأعمال القانونية التي تعتبر نظراً للعمل في القضاء.

5- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولم يسبق الحكم عليه من إحدى المحاكم أو مجالس التأديب لأمر منخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره.

وقد بينت المادة (5) من ذات القانون استثناء من أحكام البند الأول من المادة السابقة بجواز ان يعين من بين رعايا الدول العربية من استكملوا باقي الشروط الواردة بها وذلك عن طريق الاستعارة من الحكومات التابعين لها أو بمقتضى عقود استخدام وذلك لمدة محددة قابلة للتجديد، ويسرى على المعارين والمتعاقد معهم كافة الأحكام الواردة في هذا القانون^(١).

كما نصت المادة (6) من ذات القانون على أنه " تقصر المدد المحددة في البند الرابع من المادة 4 الى النصف كما يخفض السن المشار إليه في البند الثاني من المادة 4 الى ثلاثين سنة وذلك بالنسبة الى مواطني الاتحاد الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة للتعيين في القضاء، ويسرى حكم الفقرة السابقة خلال السبع السنوات الأولى من تاريخ نفاذ هذا القانون"⁽³⁾.
وإن المشرع الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يميز بين رئيس المحكمة العليا وباقي أعضاء المحكمة في أداة التعيين، فقد عهد بسلطة التعيين بالنسبة للرئيس والأعضاء للمجلس الأعلى للاتحاد، ويتم التعيين برسوم يصدر عن رئيس الدولة بعد التصديق عليه من جانب المجلس الأعلى للاتحاد.

ومن هنا يرى الباحث أن المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة قد نص على ضمانتين تكفل قدرًا من الاستقلال للمحكمة الاتحادية العليا، تتمثل الأولى في تحديد العدد الذي تشكل منه المحكمة، وتتمثل الثانية في اشتراط أن يتم التعيين برسوم يصدره رئيس الدولة بعد تصديق المجلس الأعلى للاتحاد.

الفرع الثالث

الاختصاصات الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾

إلى جانب اختصاصات المحكمة التي ورد النص عليها في المادة (99) من الدستور الاتحادي، وفي مواد أخرى متفرقة منه، والتي يطلق عليها الاختصاصات الأصلية للمحكمة، فإن للمحكمة الاتحادية العليا اختصاصات أخرى أضفت إليها بمقتضى قوانين اتحادية،

وهو ما سمحت به المادة (99) من الدستور الاتحادي، والتي سنورد بعضاً منها، وذلك من خلال الآتي:

أولاً: الفصل في المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو أي إهارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، حتى أحلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناءً على طلب أي طرف من الأطراف المعنية.

^(١) سعود بن عصار القاسمي: مبدأ سمو الدستور وآلية الحفاظ عليه في دولة الإمارات العربية المتحدة (رسالة مقدمة لبل درجة الماجستير) جامعة الشارقة،

مكتبة دار الحقوق بالشارقة، الطبعة الأولى، 2012، ص 110.

^(١) المادة (5) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

⁽³⁾ المادة (6) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

⁽²⁾ المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 وتعديلاته.

وكما هو واضح لم يبين الدستور الاتحادي ولا قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (10) لسنة 1973، وتعديلاته، نوع وطبيعة هذه المنازعات، ومن ثم فإن اختصاص المحكمة بتسع إشمل جميع أوجه المنازعات التي يمكن أن تنشأ فيها بينهم، ولا شك أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بمثل هذا النوع من المنازعات يتفق مع ما تجرى عليه الدساتير الفيدرالية أو الاتحادية في هذا الشأن⁽¹⁾، ومن التطبيقات التي وردت بمواضع متفرقة من الدستور لهذا الاختصاص هي على النحو الآتي:

1- الفصل في الخلاف الذي يثار بين المجلس الأعلى للاتحاد ولجدي الإمارات في حالة ما إذا أقرت هذه الأخيرة على إبرام اتفاقية ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة إعمالاً لنص المادة (123) من الدستور الاتحادي، واعتراض عليها المجلس الأعلى للاتحاد⁽¹⁾.

2- الفصل في الخلاف الذي قد ينشأ بين إحدى الإمارات والسلطات الاتحادية، في حالة إقدام هذه الأخيرة على إبرام معاهدة أو اتفاقية دولية تمس المركز الخاص لهذه الإمارة⁽²⁾.

3- الفصل في الخلاف الذي قد ينشأ نتيجة ما قد يوجد من تعارض بين الدستور الاتحادي ودساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد، أو بين القوانين الاتحادية والتشريعات والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات⁽³⁾.

ثانياً: بحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة من إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو القوانين الاتحادية. ودلالة هذا الاختصاص هي أن القوانين الاتحادية تأتي في مرتبة أعلى درجة من القوانين الصادرة من إحدى الإمارات الأعضاء في الاتحاد⁽¹⁾.

ثالثاً: بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد.

وبالترتيب على هذه الطبيعة القانونية فإن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالنسبة للقضايا ليس قاصراً فقط على بحث دستورية القوانين الاتحادية، ودستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات بل يمتد أيضاً لبحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، وذلك إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها، ولا شك أن المشرع الدستوري حين حدد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا الرقابي لإشمل ليس فقط القوانين بل أيضاً التشريعات عموماً فإن هذا يعني أنه يمكنه إنزال الرقابة الدستورية على طائفة الأعمال التشريعية التي تصدر من الجهات الحكومية الاتحادية والمحلية، ومنها على سبيل المثال ما قد يصدر عن وزارة الموارد البشرية والتوطين في الحكومة الاتحادية من تفسير يعتبر عملاً تشريعياً وبذلك يخضع للرقابة الدستورية⁽¹⁾.

رابعاً: تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات الاتحاد، أو حكومة إحدى الإمارات. ويعتبر هذا التفسير هائلاً للكافة. ومنها للتضارب، حصر المشرع الدستوري الاختصاص بتفسير أحكام الدستور في يد المحكمة الاتحادية العليا، واختصاص المحكمة بالتفسير

ينحصر حسب قول المحكمة الاتحادية العليا - في تجلبيها ما يكون قد ران على النص الدستوري المطلوب تفسيره من غموض أو ليس بغموض رفع هذا اللبس، وإيضاح ذلك الغموض، توصلاً إلى تحديد مراد الدستور ضمناً لوحدته التطبيق الدستوري واستقراره⁽²⁾، وبالنسبة لمن له حق طلب التفسير، فقد حصره المشرع في يد السلطات الاتحادية وحكومات الإمارات، فلا يجوز للأفراد تقديم هذا الطلب، وتفسير المحكمة بعد هائلاً للكافة من سلطات اتحادية أو محلية، أو حتى للأفراد العاديين.

(1) د. عادل الطيباني: النظام الاتحادي في الإمارات العربية، 1978، ص 327.

(1) المادة (123) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 وتعديلاته.

(2) المادة (124) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 وتعديلاته.

(3) المادة (151) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 وتعديلاته.

(1) د. صلاح الدين فوزي: التطهير الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة "مسيرة التنمية الإدارية بالإمارات 1996، ص 159.

(1) د. صلاح الدين فوزي: التطهير الدستوري والإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة "مسيرة التنمية الإدارية بالإمارات 1996، ص 158.

(2) المحكمة الاتحادية العليا 19 ديسمبر 1990م، طلب تفسير رقم (1) لسنة 17 ق، مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية منذ إنشاء المحكمة وحتى

1990م، ص 129.

وتجدر الإشارة على أن التساؤل كان قد أثير حول هل يجوز للوزير أن يطلب من المحكمة الاتحادية العليا تفسير نص من نصوص الدستور على الرغم من أن المادة رقم (4/99) من الدستور تنص على أن المحكمة الاتحادية العليا تختص ضمن ما تختص به بتفسير أحكام الدستور الاتحادي، إذا ما طلب منها ذلك من إحدى السلطات الاتحادية أو إحدى حكومات الإمارات، وبعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة، وعلى الرغم من أن المادة رقم (45) من الدستور تنص أن تتكون السلطات الاتحادية من (المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي). والسبب في إثارة هذا التساؤل ما إذا كان الوزير يعتبر من السلطات الاتحادية التي يحق لها طلب التفسير الدستوري، ولأن المشرع في المادة (45) من الدستور الاتحادي في تعدادها للسلطات الاتحادية لم يورد من بينها الوزير؟

وبعد تحضير الطلب وتمهينه للمرافعة وإيداع التقرير، حدد لنظرة جلسة يوم 18 من نوفمبر سنة 1973 وبعد تناول الطلب بالجلسات على الوجه الميثي بمحاضرتها، حددت المحكمة النطق بالقرار بجلسة اليوم، ومن حيث إن النهاية العامة دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر طلب التفسير المطروح تأسيساً على أن الفقرة الرابعة من المادة (99) من الدستور المؤقت للاتحاد عينت على سبيل الحصر المرجع الذي يحق له طلب التفسير وحصرته في إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات، وقد حددت المادة (45) من الدستور السلطات الاتحادية ومن بينها مجلس وزراء الاتحاد مما يحسر معه اختصاص الوزير منفرداً عن المجلس الذي لا بمثلته الوزير في هذا الشأن ولا يعتبر نائباً عنه قانوناً في حكم المادة (1/52) من القانون رقم 10 لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا مثله في ذلك مثل عضو المجلس الوطني الاتحادي الذي لا يعتبر بذاته سلطة اتحادية وهو يمارس مهمته، ومع التوسع في التفسير فإن رئيس مجلس وزراء الاتحاد هو الذي يمكن اعتباره نائباً وممثلًا لذلك المجلس.

ولما كان ذلك، فإن طلب التفسير المعقود لمجلس وزراء الاتحاد بوصفه سلطة اتحادية في مفهوم الفقرة الرابعة من المادة (99) من الدستور المؤقت للاتحاد، ينسحب إلى الوزير، ومن حقه ممارسته إذا صادف وهو يباشر شؤون وزارته غموضاً في حكم من أحكام الدستور لاستجلاء ذلك الغموض حتى يستطاع أن يحمي في عمله على نهج واضح سليح مصلحاً إلى أحكام الصلة بين تصرفه أعمال وزارته وبين نصوص الدستور وتطبيقها على وجه سديد، وللمجلس الوزراء أن ينظر مباشرة هذا الحق إذا شاء وفقاً لمقتضيات الصالح العام.

وبعد الاطلاع على مواد الدستور قررت المحكمة ما يأتي:

1- رفض الدفع المقدم من النيابة العامة بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطلب، واعتبار وزير الداخلية سلطة اتحادية في الشؤون المتعلقة بوزارته ينسحب عليه الحق المنوط بمجلس وزراء الاتحاد في خصوص طلب تفسير أحكام الدستور في كل ما يتصل بتلك الشؤون.

2- أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير أحكام الدستور إنما ينحصر في تجلية ما يكون قد ران على النص المطلوب استيضاحه من غموض أو لبس بغية رفع هذا اللبس وإيضاح ذلك الغموض توصلًا إلى تحديد مراد الدستور ضمناً لوحدته التطبيق الدستور واستقراره. كما أن اختصاص المحكمة إنما يقتصر نطاقه على تفسير أحكام الدستور ولا يمتد إلى تفسير نصوص القوانين التي لا تواجهها المحكمة إلا عن طريق البحث في دستوريتها طبقاً للأوضاع المرسومة في الدستور⁽¹⁾.

خامساً: مساءلة الوزراء: وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناءً على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

وهناك هذا النص أن المشرع الدستوري وضع مجموعة من الشروط لمباشرة المحكمة الاتحادية العليا هذا الاختصاص، يتمثل في الآتي: (أن يكون الشخص المسؤول وزيراً في الحكومة الاتحادية، أو من كبار موظفيها المعينين بمرسوم اتحادي، وأن يقع منه فعل غير مشروع في أداء وظيفته الرسمية، أن يطلب المجلس الأعلى للاتحاد من المحكمة الاتحادية العليا مساءلة الوزير أو الموظف، وكذلك أن تتم المساءلة وفقاً لقانون خاص بالمساءلة)، وتختلف هذه المسؤولية عن المسؤولية السياسية للوزراء أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد، والتي تنظمها المادة (64) من الدستور الاتحادي.

وبتاريخ 1976/3/3 قدّم وزير العدل إلى المحكمة الاتحادية العليا طلباً لتفسير الفقرة (5) من المادة (99) من الدستور الاتحادي لبيان نطاق الأفعال المتعلقة التي تعنها وهل تقتصر على الجرائم الجنائية أم تشمل كافة الجرائم والمخالفات التأديبية؟
أجابت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التساؤل فحكمت⁽²⁾:

⁽¹⁾ طلب تفسير رقم (1) لسنة 1 دستورية، مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية منذ إنشاء المحكمة وحتى 1990م، ص 1.

⁽²⁾ الدعوى رقم (3) لسنة (4) دستورية الصادرة بتاريخ 1976/3/3.

بعد الطلاع على المادتين (99، 101) من الدستور الاتحادي، والمادتين (9، 33) من القانون رقم (10) لسنة 1973 في شأن المحكمة الاتحادية العليا: بأن نطاق الأفعال المعنية في الفقرة (5) من المادة (99) من الدستور الاتحادي يتسع لكافة صور الأفعال المتعلقة بأداء الوظيفة الرسمية، التي ترتب عليها المسؤولية القانونية على اختلاف أنواعها وأن الدستور اكتفى بتقرير ولاية المحكمة الاتحادية العليا عن مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم، وهو بصدده تعدد أوجه اختصاصها بصفة عامة، وترك للمشرع تحديده نطاق المسؤولية بالنسبة إلى كل فئة منها وفقاً لقانون خاص يصدر في هذا الشأن متضمناً أحكامه الموضوعية والإجرائية معاً. وكذلك فإن المحكمة الاتحادية العليا، لا ينبغي لها الاختصاص بمساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية، إلا بتوافر هفتين أساسيين هما: (توجيه طلب المساءلة من المجلس الأعلى للاتحاد إلى الجهة التي خولها القانون سلطة تحريك الدعوى، وصدور قانون خاص بمساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد، باختيارهما شرطياً إلزاماً ووجوب لانعقاد هذا الاختصاص⁽¹⁾).

سادساً: الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو الخارج، وجرائم تزوير المحررات أو الاختطاف الرسمية لإحدى السلطات الاتحادية، وجرائم تهريب العملة.

ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن المقصود من الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد طبقاً للفقرة السادسة من المادة (99) من الدستور الاتحادي، الجرائم التي تتضمن اعتداءً مباشراً على حق بحس مصالح الاتحاد ودعائمه الأساسية أو سيادته أو وحدته أو سلامته أو أمنه من جهة الداخل أو الخارج، أو بخل بالثقة فيه، أي التي تقع على الاتحاد، حيث تضر بمصلحته ضرراً مباشراً⁽¹⁾، ولا عبرة في ذلك بالقول بأن كل جريمة تصيب أفراد المجتمع إنما تنطوي في الوقت نفسه على الاخلال بالنظام العام الذي رسمته الجماعة وفرضت عقوبة على كل من يخالفه، ذلك لأن المعيار هنا إنما يتجه إلى الاعتداء المباشر على كيان المجتمع بأسره وصحبه صوالحه لا أن يتجه أساساً إلى الحقوق الذاتية لأحد الناس ومصالحهم الشخصية، وإن ترتب عليها مساس غير مباشر بمصالح الاتحاد. وترتيباً على ما تقدم فإن الجرائم المعاقب عليها بمقتضى القوانين الاتحادية لا تعد بالضرورة هامة جميعها بمصالح الاتحاد، وإنما

يجب لكي تدخل في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا طبقاً للفقرة (6) من المادة (99) من الدستور الاتحادي أن تستطيل إلى المساس مباشرة بكيان الاتحاد وفقاً للمعنى السالف البيان، وتعتبر الجريمة هامة بمصالح الاتحاد إذا همت أو طالت مصلحة من مصالح الاتحاد باعتبارها شخفاً من أشخاص القانون الدولي العام، أو شخفاً سبداً من أشخاص القانون الوطني، والأهملة أكثر من أن تجرد أو تعد، وقد نظمت المواد من المادة (149) وإلى المادة (233) من القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 بإصدار قانون العقوبات والقوانين المعدلة له أبرز الأهملة على الجرائم الهامة بمصالح الاتحاد⁽²⁾.

سابعاً: الفصل في تنازع الاختصاص القضائي: أي (تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والمهيات القضائية المحلية في الإمارات، أو تنازع الاختصاص بين مهية قضائية في إمارات ومهية قضائية في إمارات أخرى وتظهر القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي)⁽³⁾؛
بشروط لانعقاد ولاية المحكمة الاتحادية العليا بنظر هذا الاختصاص أن يثار تنازع في الاختصاص سلباً بمعنى ادعاء أكثر من قضاء أنه غير مختص بالفصل في خصومة معينة كان أو إيجابياً بمعنى ادعاء أكثر من قضاء أنه مختص بالفصل في خصومة معينة بين مهيتين قضائيتين محليتين، مثل الجهة القضائية في إمارات أبو ظبي، والمهية القضائية في إمارات دبي، أو المهية القضائية في إمارات دبي والمهية القضائية في إمارات رأس الخيمة، كما يشترط لانعقاد هذه الولاية أن يصدر قانون اتحادي خاص بنظر القواعد الخاصة بحالات وإجراءات نظر هذا النوع من التنازع.

وقد أنطى الدستور الاتحادي بالمحكمة الاتحادية العليا الاختصاص بالفصل في التنازع الخاص بالاختصاص القضائي في حالتين⁽¹⁾: **الحالة الأولى:** تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والمهيات القضائية المحلية في الإمارات، كأن تنازع الاختصاص محكمة اتحادية ابتدائية

⁽¹⁾ الدعوى رقم (5) لسنة 2011 دستورية الصادرة بتاريخ 2012/4/2.

⁽²⁾ مبرر يعقوب إبراهيم آل علي: ولاية المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة في الرقابة على الدستورية، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون الدستوري، أكاديمية شرطة دبي بدولة الإمارات العربية المتحدة، 2016، ص 37.

⁽³⁾ المحكمة الاتحادية العليا: الدائرة الدستورية، 29 نوفمبر سنة 1973، الدعوى رقم (1) دستورية، جلسة 1973/11/29، دستورية.

⁽⁴⁾ الفقرات (7، 8) من المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽⁵⁾ د. غازي كرم: النظر السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة - الشارقة، الطبعة الأولى، 2009، ص 398.

ومحكمة محلية في إحدى الإمارات. أما الحالة الثانية: تنازع الاختصاصات بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى، أو بين الهيئات القضائية في أمة إمارة فيما بينها.

ثانياً: أي اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي.

بعد أن عدد المشرع الدستوري في المادة (99) من الدستور الاتحادي اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وهو ما أطلقنا عليه الاختصاصات الأصلية، أجاز في البند الأخير من نفس المادة لإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة بموجب قانون اتحادي.

المبحث الثاني

تظهير الرقابة على دستورية القوانين

يفضل أغلب فقهاء القانون العام أن يتولى القضاء مهمة الرقابة على دستورية القوانين كملاد لضمان سمو الدستور، من خلال ما تتصف به هذه الرقابة من الحيادية والاستقلالية، وعدم تأثر أعضائها بالأمواء السياسية، والتكوين القانوني (كقضاة) الذي يؤهلهم لممارسة دورهم على أكمل وجه⁽²⁾.

حبث فضل المشرع الدستوري الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة الأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين وذلك في صورتها المركزية، وذلك على سند من القول إنها الصورة المثلى للحفاظ على هيدي سمو الدستور، إذ نص في المادة (99) من الدستور الاتحادي في الفقرتين الثانية والثالثة على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا في الأمور التالية:

أولاً: حبث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد وحبث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو القوانين الاتحادية⁽¹⁾.

ثانياً: حبث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أجهل إليها هذا الطلب من أمة محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد⁽³⁾، ولقد أورد المشرع تظهيراً للرقابة القضائية

على الدستورية في المواد (99) و(101) من الدستور الاتحادي، والمواد (33) و(58) من قانون المحكمة الاتحادية العليا.

وفي هذا الإطار كدت المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة أن الدعوى الدستورية هي دعوى ذات طبيعة عينية حبث قضت بأن (..... طلب تفسير الدستور عيني، يستهدف طالبه من المحكمة تجلية ما يكون قد ران على النص المطلوب استيضاحه من غموض أو ليس لرفع هذا اللبس واستقراره.....)⁽¹⁾. وقررت في حكر آخر أن (الأصل أن الدائرة الدستورية بالمحكمة الاتحادية العليا ليست جمة طعن بالنسبة لمحكمة الموضوع، وإنما هي جمة ذات اختصاص أصيل حدده المشرع في مجال الرقابة على الدستورية، وذلك فيما يدي أمام محكمة الموضوع من دفعوع بمخالفة الدستور، تقدر محكمة الموضوع جدبتهما، ويحدد نطاق الدعوى الدستورية، بنطاق الدفع بعدم الدستورية.....)⁽²⁾.

فقد نظر المشرع أحوال الطعن بعدم الدستورية من خلال بيان أصاب الحق في الطعن بعدم الدستورية، وأوضح كذلك طرق الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، وبين المشرع أثر الحكر الصادر من المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى الدستورية⁽²⁾.

وفي ضوء ما تقدم سنفسر هذا المطلب إلى المطلب التالية:

المطلب الأول: القواعد الخاضعة والقواعد المستبعدة من الرقابة في دولة الإمارات العربية المتحدة

المطلب الثاني: أصاب الحق في الطعن بعدم الدستورية.

⁽²⁾ مصبح سعيد علي بالعجد الكتيبي: الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) الطبعة الثانية، كوز المعرفة للنشر والتوزيع، 2020، ص 40.

⁽¹⁾ البند الثاني من المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽³⁾ البند الثالث من المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽¹⁾ المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة، الدعوى رقم (3) لسنة 2011 دستورية جلسة 2012/4/2.

⁽²⁾ المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة، الدعوى رقم (2) لسنة 2014 دستورية جلسة 2014/11/25.

⁽²⁾ سعود بن عصار القاسمي: مبدأ سمو الدستور وألية الحفاظ عليه في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة دار الحقوق بالشارقة، الطبعة الأولى 2012، ص 110.

المطلب الثالث: طرق الطعن بعدم الدستورية.
المطلب الرابع: سلطة المحكمة في الطعن بعدم الدستورية.

المطلب الأول القواعد الخاضعة والقواعد المستعدة من الرقابة في دولة الإمارات العربية المتحدة

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة جعل المشرع الاتحادي مهمة الرقابة بيد المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فإن مثل هذا الاختصاص يفر عن التساؤلات عن مفهوم القوانين التي تخضع للرقابة وأنواع اللوائح التي يثار بشأنها عدم الدستورية، وهل تخضع كل القوانين وكل اللوائح لهذه الرقابة، أم أن الأمر غير ذلك، للإجابة عن هذه الأسئلة نبيها في الفروع التالية:

الفرع الأول القواعد الخاضعة للرقابة

من خلال نصوص الدستور التي سبقت الإشارة إليها نستطيع تحدد القواعد القانونية التي تخضع للرقابة على الدستورية في دولة الإمارات بأنها التشريعات واللوائح والمعاهدات، وسوف نتناول ذلك من خلال الآتي:

أولاً: التشريعات والقوانين:

أخضع المشرع الإماراتي التشريعات لرقابة المحكمة الاتحادية العليا كما ورد في نص المادة (99) من الدستور الاتحادي⁽¹⁾، والمادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾، فقد أعطت المواد السابقة للمحكمة الاتحادية العليا بحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو القوانين الاتحادية، والمقصود بالتشريع القانون سواء صدر وفقاً للإجراءات العادية والمرسومة دستورياً لصدر القانون، أو بالتشريعات القوانين الاتحادية التي يصدرها مجلس الوزراء عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد وذلك في غياب المجلس الوطني على أن يخطر المجلس الاتحادي بما في أول اجتماع له⁽³⁾، كما يرد ضمن التشريعات المراسيم بقوانين التي يصدرها رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين وذلك فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى للاتحاد والتي كان هناك ما يوجب الإسراع على إصدارها وكان ذلك لا يحتمل التأخير ولها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور⁽⁴⁾، فالمشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة أخضع كافة القوانين لرقابة المحكمة الاتحادية العليا. ولدولة الإمارات العربية المتحدة خصوصية معينة بمرقبة دستورية القوانين، وذلك انطلاقاً من كون الدستور الاتحادي يعتبر من قبيل الدساتير الجامدة كما يرى الفقه⁽⁵⁾، التي تتطلب إجراءات مغايرة لتعديله⁽³⁾، فالقوانين بكافة أنواعها تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا سواء كانت صادرة من السلطات الاتحادية أو عن إحدى الإمارات الأعضاء، وهذا ما كدته أحكام المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾.

ثانياً: اللوائح:

تقسم اللوائح إلى قسمين رئيسيين وفقاً لظروف الالتقاء إليها، فهناك لوائح يستلزمها السير العادي للإدارة، وتعتبر بالتالي من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وهي اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها بما تشمل عليه من لوائح تنظيمية ولوائح الضبط أو البوليس، وهناك لوائح استثنائية لا تصدر إلا في حالات الضرورة ولا تعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وهي المراسيم بقوانين، وقد نص المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة على خضوع القوانين واللوائح للرقابة، وذلك لأن اللوائح تشبه القوانين من حيث المضمون، فكلاهما يتضمن قواعد قانونية عامة مجردة، وكلاهما يخضع لأحكام الدستور، فبجب على كل من السلطة اللائحية والمشرع العادي اتباع أحكام الدستور الاتحادي باعتباره المصدر الأول للقاعدة القانونية في الدولة، واللوائح التي تخضع للرقابة هي اللوائح عموماً فليد ورد في

(1) المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(2) المادة (33) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

(3) المادة (110) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(4) المادة (113) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(5) د. محسن خليل: القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996، ص 149.

(3) د. صلاح الدين فوزي: الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية (القاهرة)، 1993، ص 17.

(1) مجموعة أحكام المحكمة الاتحادية العليا، العدد 67، المطبعة الأولى، 2010، دعوى رقم 1 لسنة 34 دستورية، جلسة 9 يونيو 2008.

نص المادة (99) من الدستور الاتحادي على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا ببحث دستورية القوانين واللوائح عموماً، وهذا التعبير يقضي على كل خلاف في الرأي حول أنواع اللوائح التي تختص بها المحكمة الاتحادية العليا، لأن الدستور قد قرن اصطلاح اللوائح بالعمومية، وبالتالي يشمل على نوعي اللوائح سواء العادية أو الاستثنائية، إلا أن هذه لا يعني أن يختص اختصاص المحكمة العليا إلى القرارات الفردية، حتى ولو كان القرار الفردي مخالفاً للدستور مباشرة⁽¹⁾، وتنص الفقرة الثالثة من المادة (99) من الدستور الاتحادي والفقرة (4) من المادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا على أن " تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الأمور التالية: بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما إجليل إليها الطلب من أية محكمة من محاكم الاتحاد أو الإمارات الأعضاء أثناء نظر دعوى منظورة أمامها.

وبالرجوع للمواد السابقة نجد إن المشرع أخضع كافة أنواع اللوائح لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، ويقصد باللوائح والقرارات اللائحة عموماً، كافة القرارات المتضمنة لقواعد عامة مجردة مطبوع على عدد غير محدود من الحالات أو الأفراد حتى توافرت شروط انطباقها، ومن شأنها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة، وبالتالي فهي إذن تشريع بالمعنى العادي، بل هي التشريع الثانوي الذي يقود جنباً إلى جنب بجوار التشريع الأصلي⁽²⁾.

ومن هنا يرى الباحث أن المشرع بدولة الإمارات العربية المتحدة أحسن يلخضع كافة أنواع اللوائح لرقابة المحكمة الاتحادية العليا حتى يتحقق المدف من الرقابة على دستورية القوانين ويتحقق المدف منها بصون الدستور وحكايته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأعلى والأسمي في البلاد، والذي يرسى الأصول والقواعد التي يقود عليها نظام الحكم، ومطلبة خروج التشريعات الفرعية أقوى من مضلة خروج التشريعات الأصلية، وذلك لكثرة إصدار التشريعات الفرعية لتسير أمور الدولة ولأن التشريعات الفرعية لا يتوافر لها من الدراسة والبحث والتحصيص في جميع مراحل إعدادها ما يتوافر للتشريعات الأصلية، وفي تركيز رقابة التشريعات عموماً في دولة الإمارات ضمن وحدة الأحكام التي تصدر من المحكمة الاتحادية العليا، بعكس إذا ما ترك الأمر للمحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها التي سوف تتضارب أحكامها في شأن المفاهيم الدستورية، وهذا ما أراد المشرع أن يتفاداه بتركيز وتخصيص رقابة دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة بيد المحكمة الاتحادية العليا.

ثالثاً: المعاهدات:

بما أن دولة الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية فدرالية مكونة من إمارات أعضاء لها حكوماتها المستقلة إلى جانب الحكومة الاتحادية فالوضع مختلف بالنسبة لها، وإن كان الأصل أن تدخل الحكومة الاتحادية في اتفاقيات ومعاهدات مع الدول باعتبار أن الدولة لها شخصية دولية واحدة، إلا أن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة خرج على هذا الأصل وسمح للإمارات الأعضاء عقد اتفاقيات مع الدول المجاورة، إلى جانب المعاهدات التي يترجمها الدولة بصفتها الحكومة المركزية والتي تمثل الدولة، فقد نصت المادة (123) من الدستور الاتحادي⁽²⁾ على أنه " استثناء من نص المادة (120) البند (1) بشأن انفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية، يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، فإذا اعترض المجلس على إبرام مثل تلك الاتفاقيات فبتعين إرجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية العليا بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض، كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منطقة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما".

فمقتضى النص السابق أن الدستور الاتحادي سمح للإمارات الأعضاء عقد بعض الاتفاقيات الإدارية، وحدد شروط وجب أن تلتزم بها الإمارات الأعضاء، فإذا أرادت إحدى الإمارات الأعضاء عقد أي اتفاقية وجب عليها إخطار المجلس الأعلى للاتحاد قبل ذلك، فإذا اعترض المجلس عليها يرفع الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا لبت في الموضوع وببين هنا أن رقابة المحكمة رقابة سابقة على التصديق على المعاهدة، كما أن رقابة المحكمة في هذه الحالة رقابة مشروعية فهي تتكبد من مطابقة المعاهدة مع القوانين الاتحادية، كما أنها رقابة ملائمة حيث تبحث ما إذا كان مشروع المعاهدة يتعارض مع مصالح الاتحاد أم لا، وإذا قامت إحدى الإمارات الأعضاء وعقدت اتفاقية دون إخطار المجلس الأعلى فإنه يجوز لأي سلطة اتحادية الطعن في دستورية الاتفاقية لمخالفتها دستور الاتحاد، أو القوانين الاتحادية، وفي هذه الحالة حينما تنظر المحكمة العليا في الطعن المرفوع من إحدى السلطات الاتحادية فإنها تبحث في عدم دستورية

(1) د. رمزي الشاعر: الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور بمجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، العدد 2، سنة 4 ربيع الأول بوليهو 1996م، ص 104-205.

(2) د. إعاد محمود القيسي: الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة) في دولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية شرطة دبي، طبعة 2003 - 2004، ص 388.

(2) المادة (123) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

الاتفاقية ومشروعيتها، فهي تبحث في الدستورية لأنها تبحث في عدم مخالفة المعاهدة للدستور، وهي تبحث في المشروعية لأنها تتكبد من موافقة المعاهدة للقوانين الاتحادية أو تخالفها.
وما بهما في الأمر أن الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة جعل المعاهدات التي تبرمها الإمارات الأعضاء خاضعة لرقابة المحكمة الاتحادية العليا وذلك بعد التصديق عليها، إذ إنه بعد التصديق عليها تكتسب المعاهدة قوة القانون وبالتالي يمكن بحث مدى دستورية هذا القانون (المعاهدة) للدستور الدولة.

وقد نص الدستور الاتحادي⁽³⁾ أيضاً على أنه يجوز للسلطات الاتحادية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولكن الدستور الاتحادي قيد هذه السلطات قبل التصديق على المعاهدة ألا وهو استطلاع رأي الإمارات التي قد تمس هذه المعاهدة أو الاتفاقية بمركزها القانوني، وإذا حدث خلاف بين السلطة الاتحادية والإمارة فبعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا لبت فيه، فهنا تكون رقابة المحكمة الاتحادية العليا رقابة سابقة أو يمكن القول بأنها لا تبحث مدى دستورية المعاهدة للدستور أو مدى مشروعيتها للقوانين الاتحادية وإنما تفصل في مسألة ما إذا كانت المعاهدة فيها مساس بالمركز الخاص للإمارة من عدمه، وهي عندها تفصل في هذه المسألة لا تعود أن تكون مجرد هيئة لفض الخلاف بين السلطات الاتحادية المختصة بالإمارة ذات الشأن، وقد ورد هذا الاختصاص ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، وقانون المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته، وخلاصة القول في هذا الفرع أن المعاهدات التي تبرمها الحكومة الاتحادية أو المعاهدات التي تبرمها الإمارات الأعضاء تخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا وذلك بعد التصديق عليها واكتسابها قوة القانون.

الفرع الثاني القواعد المستبعدة من الرقابة:

بما أننا تحدثنا عن القواعد الخاضعة للرقابة فهناك كذلك قواعد مستبعدة من الرقابة، سنبينها فيما يلي:

أولاً: الدستور وتعديلاته.

لا تخضع النصوص الدستورية للرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا، فالدستور لا يندرج ضمن القوانين التي نص عليها الدستور في المادة (99) من الدستور الاتحادي⁽¹⁾، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا في المادة (33) من قانون إنشائها⁽²⁾، وذلك لأن الدستور هو القانون الأعلى والأسمى في الدولة التي تخضع كافة التشريعات لحكامه، وكما تقول المحكمة الاتحادية العليا، "محبرة الدستور عن بقية القوانين" لما كان الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها وبضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها، ويقرر الحقوق والحريات العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضييق عليه السيادة والسمو بحسبانه كقيل الحريات وموثقها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لتوابعه أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة وتنبأ مقدار الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الأخرى التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وقضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية دون أية تفرقة أو تميز في مجال الالتزام بها، وإذا كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لسيادة الدستور أصلاً مقررًا وحكماً لازماً لكل نظام ديمقراطي سليم، فإنه يتعين على كل سلطة عامة أيا كان شأنها وأيا كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على قواعد الدستور وحيادته، وأن تلتزم حدوده وقبوده، فإن هي خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور وخضع - حتى انصبت المخالفة على قانون أو لأئحة - للرقابة القضائية العليا التي اختصاصها دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ على أحكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها"⁽³⁾، وأهم صراحة النصوص التي اقتصر على رقابة دستورية القوانين واللوائح الصادر عن إحدى الإمارات الأعضاء واللوائح، فإن الدستور والتعديلات التي تدخل عليه لا يجوز أن تكون محلاً لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾.
ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

⁽³⁾ المادة (124) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽¹⁾ المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽²⁾ المادة (33) المادة (14) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

⁽³⁾ دعوى رقم (1) لسنة 34 دستورية جلسة 9 يونيو 2008، من أحكام المحكمة الاتحادية العليا، العدد 67، الطبعة الأولى 2010، ص 197.

⁽¹⁾ د. رمزي الشاعر، الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاتها في دولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور بمجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، العدد 2، سنة 4 ربيع الأول بوليهو 1996م، ص 217.

لا تخضع القرارات الإدارية الفردية أيضاً لرقابة المحكمة الاتحادية العليا، حتى لو أنها صدرت مخالفة للدستور ذلك أن هذه القرارات تخضع لرقابة المشروعية إلغاءً وتعويضاً وليس للرقابة الدستورية، وسيل الطعن على هذه القرارات الفردية يكون عن طريق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الموضوعي بحسب أن الطعن على القرارات الإدارية الفردية يعد من المنازعات الإدارية التي تختص بنظرها المحكمة الاتحادية الابتدائية⁽²⁾، فرقابة القرارات الفردية رقابة مشروعية لا رقابة دستورية.

المطلب الثاني

أصحاب الحق في الطعن بعدم الدستورية

إن لدولة الإمارات العربية المتحدة طبيعة خاصة وذلك لأنها دولة فدرالية، توجد بها سلطات اتحادية مستقلة ولها اختصاصاتها الخاصة، كما توجد بجانبها سلطات محلية خاصة بالإمارات الأعضاء كل منهما يتمتع بسيادة داخلية خاصة، وهذا ما يؤدي إلى وجود قوانين محلية واتحادية، واحتمال أن يترتب عليهما تضارب وتنازع ومخالفة للدستور، لهذا أخذ المشرع بالرقابة على دستورية القوانين وقد دمج المشرع الإماراتي بين النظامين - الرقابة السياسية والرقابة القضائية - وأجاز بذلك للسلطات الاتحادية والإمارات الأعضاء وكذلك الأفراد الحق في الطعن بعدم الدستورية⁽¹⁾. سنبينها من خلال الفروع التالية:

الفروع الأولى

حق الإمارات الأعضاء في الطعن بعدم الدستورية

نول المشرع الدستوري الاتحادي في الفقرة (2) من المادة (99) من الدستور الاتحادي، وكذلك المشرع العادي الفقرة (2) من المادة (33) من قانون المحكمة الاتحادي العليا، وتعديلاته، للإمارات أعضاء الاتحاد، الحق في الطعن بعدم دستورية القوانين الاتحادية لمخالفتها للدستور الاتحادي. وبظنر هذا المسلك حرص كل من المشرع الدستوري والعادي على تمكين الإمارات أعضاء الاتحاد من اللجوء للمحكمة الاتحادية العليا لمنع أي تجاوز محتمل من السلطة التشريعية لاختصاصاتها المنصوص عليها دستورياً، أو مخالفتها للمبادئ المنصوص عليها في الدستور وذلك ضماناً للحفاظ على علو القواعد الدستورية على القوانين الاتحادية وغيرها من القوانين⁽¹⁾، ونهوه إلى أن المشرع لم يحدد السلطة المختصة في الإمارة التي تملك الحق في الطعن بعدم الدستورية، ونضمر رأياً للرأي القائل إن حاكم الإمارة هو الذي يملك مباشرة هذا الحق⁽²⁾، وذلك لأن الحكم بجمع السلطات المحلية بين يديه وبجسد إرادته إمارته. وأن حق الإمارات في الطعن بعدم دستورية القوانين الاتحادية لا يشترط لممارسته أن يكون هناك نزاع معروض على القضاء، بل تستطيع الإمارات أن تطعن بعدم دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية التي ترفع مباشرة للمحكمة الاتحادية العليا من الإمارة المعنية⁽²⁾. وتختلف هذه الصورة من صور الطعن عن طريق الإحالة التي تتم بمعرفة القضاء المحلي لإحدى الإمارات الأعضاء في الاتحاد، أو من إحدى المحاكم الاتحادية، إذ أن الإحالة لا تتم إلا بمناسبة دعوى منظورة أمامها.

الفروع الثاني

حق السلطات الاتحادية في الطعن بعدم الدستورية

نول المشرع الإماراتي وفقاً لما تقتضيه الفقرة (2) من المادة (99) من الدستور الاتحادي والفقرة (3) من المادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، وتعديلاته، السلطات الاتحادية حق الطعن في دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات الأعضاء إذا قدرت أنها مخالفة للدستور الاتحادي أو للقوانين الاتحادية، ووفقاً لما نصت عليه المادة (45) من الدستور الاتحادي فإن السلطة

⁽²⁾ قانون الإجراءات المدنية الصادر بالقانون الاتحادي رقم (11) لسنة 1992، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (18) لسنة 2018.

⁽¹⁾ د. السيد محمد إبراهيم: أسس التشريع السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مركز الوثائق والدراسات أبو ظبي، 1975، ص 177.

⁽¹⁾ سعود بن عصار القاسمي: مبدأ سمو الدستور وألية الحفاظ عليه في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة دار الحقوق بالشارقة، الطبعة الأولى، 2012، ص 112.

⁽²⁾ أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظر الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 508.

⁽²⁾ أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظر الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 507.

الاتحادية صاحبة الحق عدم الدستورية هي: المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائيه، ومجلس وزراء الاتحاد، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي⁽²⁾.

وطبقاً لما ورد النص عليه في الفقرة (2) من المادة (96) من الدستور الاتحادي وكذلك الفقرة (3) من المادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا، وتعديلاته، يجوز لكل سلطة من السلطات أنفة الذكر الطعن بعدم دستورية التشريعات المحلية الصادرة عن أي إمارة من الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وذلك لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو القوانين الاتحادية، وبمكّن القول إن تحويل السلطات الاتحادية في الحق في الطعن على التشريعات المحلية، أمر يؤدي إلى الحفاظ على السمو الدستوري للنصوص الدستورية ومن شأنه تأكيد مبدأ سيادة القانون.

الفرع الثالث

حق الأفراد في الطعن بعدم الدستورية

لم يقتصر المشرع الإماراتي حق الدفع بعدم دستورية القوانين واللوائح للسلطات الاتحادية والمحلية وحدها، بل جعل هذا الحق مخصصاً للأفراد أيضاً، وذلك ليس من خلال دعوى أصلية يقدمها للمحكمة الاتحادية العليا، وإنما من خلال دفع مقدمه للمحكمة أثناء نظر نزاع أمامها⁽¹⁾، وهتي رأت المحكمة جدية الدفع وأن هناك شك، بعدم دستورية القانون المطعون فيه من قبل الخصوم فإنها تجل الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا، والأفراد بحق لهم الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح عامة سواء الاتحادية أو المحلية⁽²⁾.

المطلب الثالث

طرق الطعن بعدم الدستورية

يوجد طريقان للطعن بعدم الدستورية، طريق الدعوى المباشرة، وهو أسلوب هجومي يسمح بمهاجمة القانون دون انتظار وقوع الضرر نتيجة لتطبيقه، وطريق آخر وهو طريق الدفع الفرعي، وهو يعتبر أسلوب دفاعي يرمي إلى منع تطبيق القانون غير الدستوري في النزاع المعروض على المحكمة، وبالرجوع إلى نص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (99) من الدستور الاتحادي⁽¹⁾، والمادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا⁽²⁾، أن المشرع الإماراتي قد أخذ بالأسلوبين، أي أسلوب الدعوى الأصلية وأسلوب الدفع الفرعي في الرقابة على دستورية القوانين، تحقياً لمبدأ سمو الدستور الاتحادي، وسعروض في شيء من التفصيل لمذهبن الأسلوبين وفقاً لما هو معمول به في النظام الدستوري الإماراتي، وسينينا بشي من التفصيل من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

أسلوب الدعوى الأصلية

يتم بموجب أسلوب الدعوى الأصلية المباشرة التقدم بالطعن بعدم دستورية القوانين الاتحادية واللوائح الاتحادية الصادرة عن السلطة الاتحادية والتشريعات المحلية الصادرة عن الإمارات أعضاء الاتحاد أمام المحكمة الاتحادية العليا مباشرة، وذلك بالطعن بعدم دستورتها، وبالتالي طلب تقرير بطلانها لعدم دستورتها، لذلك فإن المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ووفقاً للأحكام نص المادة (99) من الدستور الاتحادي، والمشرع العادي وفقاً للأحكام نص المادة (33) من قانون المحكمة الاتحادية العليا بينت الجهات التي تملك حق الطعن بأسلوب الدعوى المباشرة الأصلية وتتمثل هذه الجهات بالآتي (السلطات العامة الاتحادية) والتي تشمل بموجب نص

⁽²⁾ على جمعه عاطن سعد الكتيبي: طبيعة الرقابة على دستورية القوانين وإطارها الموضوعي، في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، محمد دبي القضائي، الطبعة الأولى 2013، أطروحة لثيل درجة الماجستير في القانون العام، ص 116.

⁽¹⁾ د. عمرو أحمد حسوب: أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة – القسر الثاني – كلية شرطة أبو ظبي، 1995، ص 306.

⁽²⁾ وذلك وفقاً لنص الفقرة (3) من المادة (99) من الدستور الاتحادي ونص الفقرة (2) من المادة (58) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا.

⁽¹⁾ المادة (99) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽²⁾ المادة (33) من القانون الاتحادي رقم (10) لسنة 1973، بشأن المحكمة الاتحادية العليا، والمعدل بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (12) لسنة 2016.

المادة (45) من الدستور الاتحادي⁽³⁾ (المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس الوزراء الاتحاد، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي).

الفرع الثاني أسلوب الدفع الفرعي

يعتبر أسلوب الدفع الفرعي وسيلة دفاعية تمدد إلى عدد تطبق نص قانوني مخالف للحكام الدستور على وقائع دعوى منظورة أمام القضاء بأنواعه المتعددة سواء كان قضاء عادي أو قضاء إداري أو قضاء دستوري، والذي يشمل كافة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، حيث يخلق جانب من الفقه على أسلوب الدفع الفرعي أسلوب رقابة الامتناع⁽¹⁾، وبذلك فإن أسلوب الدفع الفرعي يقتضي وجود دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم، وأثناء نظر هذه الدعوى يتر إثارة دفع فرعي في هذه الدعوى بعدم دستورية القانون أو أي نص وارد فيه الواجب تطبيقه على وقائع هذه الدعوى، وبذلك حق إثارة الدفع الفرعي خصوص الدعوى، كما يملك قاضي الموضوع إثارته من تلقاء نفسه، وعلى أثر إثارة الدفع الفرعي، فإن قاضي الموضوع يوقف النظر بالدعوى الأصلية ويشرع بالنظر والبحث في الدفع الفرعي المثار ليتحقق من جدية هذا الدفع فيما إذا كان فعلاً يتعلق بعدم دستورية النص القانوني الواجب تطبيقه على وقائع الدعوى المنظورة أم يهدف إلى الكذب والتسويق والمماطلة بمدف إطالة أمد التقاضي.

ولمذا، وإن كان المشرع لم ينص على ضوابط معينة لإحالة الدفع من قبل قاضي الموضوع إلى المحكمة الدستورية لتقرير الدستورية من عدمها، فإن الفقه والقضاء الدستوري استقر اجتماعهما على ضرورة توافر ضوابط معينة لكي يقرر قاضي الموضوع الإحالة، وتمثل ضوابط الإحالة بما يلي⁽²⁾:

أولاً: أن يكون النص الذي ثار حوله الشك في مخالفة الدستور لازماً للفصل في الدعوى، فلا بحق لمحكمة الموضوع أن تعطل الفصل في الدعوى وتوقف السير فيها وتجهل الأمر إلى المحكمة الدستورية، أما عن كفاءة تقرير لزوم هذا النص القانوني، فإنه يعود تقديره لمحكمة الموضوع.

ثانياً: أن تتحقق محكمة الموضوع من أن هذا النص القانوني المطلوب فيه بعدم الدستورية لم يسبق للمحكمة الدستورية الفصل في أمر دستوريته سواء بعدم الدستورية أو رفض الدعوى بتقرير دستوريته، لأن هذا الفصل ملزم للكافة، وفي هذا السياق جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا (بالتزام المحكمة بإعمال أثر الحكم الدستوري على النزاع المعروض عليهما كون سبق الفصل في المسألة الدستورية هو فصلاً لا يقبل تأويل ولا تعقيباً من أي جهة كانت)⁽³⁾.

ثالثاً: بتعين على قاضي الموضوع أن يبين أنه ليس ثمة طريق آخر غير الدعوى الدستورية يمكن أن يفصل بالدعوى على أساسه لأن أسلوب الدفع الفرعي هو أسلوب احتياطي.

رابعاً: إذا قدر قاضي الموضوع وتحقق أن هذا النص القانوني المطعون فيه بعدم الدستورية يحبط به شك معقول حول دستوريته، تعين عليه أن يصدر قراراً أو حكماً يكون قاطعاً في دلالته على انعقاد إرادته في أن يعرض هذا النص القانوني المرثقت بعدم دستوريته، وأن يتضمن قرار الحكم أو قرار الإحالة تحديداً كافياً للنصوص التشريعية والنصوص الدستور المدعى مخالفتها والأوجه التي تقوم عليها هذه المخالفة، أي بمعنى آخر يجب أن يكون قرار الإحالة معللاً تعليلاً قانونياً سليماً ومسيباً، ولذلك فإن قرار رفض الإحالة يجب أن يكون معللاً، وأي بطرح هذا الدفع جانباً بموجب قرار مسبب ومعلل.

ومن هنا يرى الباحث إن المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يخرج عن القواعد العامة أعلاه المتعلقة بأسلوب الدفع الفرعي، حيث أنه في حال قرر قاضي الموضوع لدى أي محكمة من محاكم الاتحاد في دعوى منظورة أمامه مهما كان نوعها مدنية أو تجارية أو جنائية أو إدارية إثارة الدفع بعد دستورية النص القانوني المطبق على وقائع الدعوى المنظورة أمامه أو طلب ذلك خصوص الدعوى وقرر الإحالة إذا تحقق من جدية الدفع بالتعطل الوارد أعلاه، فإنه يقرر وقف السير في الدعوى الأصلية ويجهل الدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا لتقرير دستورية النص القانوني من عدمه، وإن قرار المحكمة العليا ملزم لمحكمة الموضوع التي تنظر الدعوى.

الفرع الثالث سلطة المحكمة في الطعن بعدم الدستورية

⁽³⁾ المادة (45) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

⁽¹⁾ د. عصام علي الدبس: القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة الجامعة -الشارقة، الطبعة الأولى 2015، ص 441.

⁽²⁾ د. عصام علي الدبس: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2008، ص 313.

⁽³⁾ الدعوى الدستورية رقم (4) الصادرة بتاريخ 2019/7/4.

تقف سلطة المحكمة الاتحادية العليا عند النظر في الطعون الدستورية عند حد الحكم بدستورية أو عدم دستورية القانون، دون أن تمتد إلى إلغائه، لأن سلطة الإلغاء تحتاج إلى نص صريح لإقراره، وهو ما نصت عليه المادة (101) من الدستور الاتحادي⁽¹⁾ في فقرتها الثانية من أنه "إذا ما أقرت المحكمة عند فصلها في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح، أن تشريعاً اتحادياً ما جاء مخالفاً لدستور الاتحاد، أو أن التشريع أو اللائحة المحلية موضوع النظر يتضمنان مخالفة لدستور الاتحاد أو لقانون اتحادي، يتعين على السلطة المعنية في الاتحاد أو في الإمارات بحسب الأحوال المبادرة إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لإزالة المخالفة الدستورية، أو لتصحيحها"⁽²⁾.

فمنها سلطة المحكمة الاتحادية العليا لا تمتد لتكسر بإلغاء القانون، لأن الحكم بالإلغاء يجعل القانون كأنه لم يصد أصلاً، وإنما تقتصر سلطتها على الحكم بعدم الدستورية، والامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري في النزاع القائم، فالقانون يبقى موجوداً ما دام لم يصح أو يتر إلغائه، ولكن تلتزم السلطات الاتحادية أو المحلية باتخاذ ما يلزم من تدابير لإزالة المخالفة الدستورية أو لتصحيحها.

لكن هذا لا يعني أن القانون المخالف للدستور يظل نافذاً ومعمولاً به إلى أن تتخذ السلطات المختصة إجراءات تصحيحية وإزالة المخالفة الدستورية، بدليل أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا، طبقاً للفقرة الأولى من المادة (101) من الدستور الاتحادي نمائية وملزمة للكافة ومن ثم تتمتع بجهة مطلقة، فإذا كان الأثر المترتب على الحكم الصادر بعدم الدستورية هو الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، فإنه لا يختلف من حيث واقعه وجوهره عن سلطة الإلغاء، فالنص رغم بقائه يعتبر مجرداً من كل قبة فعلية أو أثر قانوني، ومن ثم فافداً لقوته الإلزامية، طالما أنه مستبعد تماماً من مجال التطبيق بحكم أصدرته المحكمة الاتحادية العليا وهو حكم نهائي وملزم للكافة⁽³⁾.

لذا يرى الباحث أن الدستور الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة قصر سلطة إلغاء القانون على السلطة المعنية بوضعه وإلغائه سواء في السلطات الاتحادي أو السلطات المحلية بحسب الأحوال ولم يجعله من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وبعد هذا مسكاً محدوداً نظراً لكونه مجرداً الفصل بين السلطات وعدم تعدي سلطة على اختصاصات سلطة أخرى.

(1) المادة (101) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.

(2) د. عادل الطبطبائي: النظام الاتحادي في الإمارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة (القاهرة)، 1978، ص 326.

(3) أ. د. محمد كامل عبيد: نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة، على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة، أكاديمية شرطة دبي، الطبعة الأولى، 2003، ص 487.