تأملات في المنازعات الإدارية
في دولة الإمارات العربية المتحدة

إعداد

الأستاذ الدكتور / ماجد راغب الحلو*

---

* أستاذ القانون العام بجامعتي الاسكندرية والإمارات.

ملخص البحث

يبدأ البحث بمقدمة تتضمن بيان الظام القضائي المعمول به في دولة الإمارات من حيث الأخذ بنظام القضاد الموحد، وتوزيع الاختصاص القضائي بين الاتحاد والإمارات، كما حدد في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة واعتراف الدستور برقابة القضاء على أعمال الإدارة.

ويقسم البحث إلى مبحثين: الأول يتناول المنازعات الإدارية الاتحادية ويتناول المنازعات بالتفصيل وهي:

- المنازعات التأديبية.
- المنازعات الإدارية غير التأديبية.
- الاعتراف بالمبادىء العامة للقانون.
- افتقاد الدوائر الإدارية.
- درجات التقاضي الإداري.

أما المبحث الثاني فقد خُصص لدراسة المنازعات الإدارية المحلية- حالة إمارة دبي منذ بدء هذه المنازعات وانتهاءً بما أقرته محكمة التمييز في الإمارة من مبادىء قانونية .

وتضمنت الخاتمة أهم النتائج والاقتراحات التي توصلنا إليها من خلال دراستنا للموضوع.

المقدمة:

الأخذ بنظام القضاء الموحد:

لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة قضاء إداري متخصص في نظر المنازعات الإدارية على نسق مجلس الدولة المصري أو الفرنسي، وإنما قضاء موحد يختص بنظر كافة المنازعات التي تثور على أقليم الدولة أيا كان أطرافها، وسواء اتصفت بالصفة الادراية بأن كانت الادراة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، أم كانت مجرد منازعة عادية تخضع لأحكام القانون الخاص ولا مجال للسلطة العامة فيها. وهذا القول يصدق على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الإمارات على السواء.

توزيع الاختصاص القضائي بين الاتحاد والإمارات:

حدد دستور دولة الإمارات العربية المتحدة المحاكم الاتحادية وبين اختصاصاتها[1] ونص في المادة ١٠٤ منه على أن " تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور " .

وأجاز الدستور نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها الهيئات القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية. وذلك بقانون اتحادي يصدر بناء على طلب الإمارة المعنية[2]. وقد صدر بالفعل القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ فنص في

---

(١) راجع المواد من ٩٥-١٠٣ من الدستور الاتحادي .

(٢) المادة ١٠٥ من الدستور .

مادته الأولى على أن " تكون محاكم البداية القائمة في عواصم إمارات أبوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وقت العمل بهذا القانون محاكم اتحادية ابتدائية . . . وتكون المحاكم الاستئنافية القائمة في عواصم الإمارات سالفة الذكر محاكم استئنافية اتحادية " . وفي تاريخ لاحق تحولت المحاكم المحلية في إمارة أم القيوين إلى محاكم اتحادية، ولم يبق من الهيئات القضائية المحلية غير محاكم إمارتي دبي ورأس الخيمة .

وقد أكدت محكمة تمييز دبي في العديد من أحكامها " أن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن القضاء في إمارة دبي يشمل جميع المنازعات في الإمارة، عدا المنازعات الاتحادية ذات الطبيعة الخاصة التي حددتها المادة ١٠٢ من الدستور، ويتعين على تلك المحاكم أن تلتزم حدود ولايتها ولا تخالفها سلبا أو ايجاباً فلا تتنازل عن اختصاصها ولا تنتزع اختصاص محكمة وطنية أخرى . ويكون تحديد الاختصاص على هذا النحو المستمد من الدستور من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على مخالفته . . . "[1] .

ونصت الفقرة الثانية من المادة ١٠٦ من الدستور على أن " يحدد بقانون اتحادي الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية . . أمام المحاكم الاتحادية، على أن يكون قضاؤها عند الفصل في هذا الاستئناف نهائياً " . وقضت المادة ١٢ من قانون السلطة القضائية الاتحادية رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ بأن " تختص

(١) الطعن رقم ١٦٠ لسنة ١٩٩٦ حقوق - جلسة ١٧/ ١١/ ١٩٩٦ . وأنظر أيضاً الطعن رقم ١٣٤ لسنة ١٩٩٤ حقوق - جلسة ٢٤/ ١٢/ ١٩٩٤ .

المحاكم الاتحادية الاستئنافية بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانوناً والصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية، ومن الهيئات القضائية المحلية . . . " وذلك مع ملاحظة أن هذه القاعدة لا تنطبق على الأحكام الصادرة من محاكم إمارة دبي، لأنها لم تنضم إلى القضاء الاتحادي، وتستأنف أحكام محاكم الدرجة الأولى فيها أمام محاكمها الاستئنافية، كما يطعن فيها بالنقض أمام محكمة تمييز دبي .

وبذلك يوجد بدولة الإمارات العربية المتحدة نوعان من المنازعات الإدارية هما المنازعات الإدارية الاتحادية التي تقع على مستوى الاتحاد، والمنازعات الادارية المحلية التي تحدث في أي إمارة من الإمارات بين السلطة الإدارية للإمارة وبين بعض أشخاص القانون الخاص .

الاعتراف بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة:

اعترف الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة برقابة القضاء على أعمال الإدارة، فنص في البند الثاني من المادة ١٠٢ منه على اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية بنظر المنازعات الادارية[1] . كما نص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر بعض المنازعات الادارية كمحكمة أول وآخر درجة، بالإضافة إلى نظر الطعون

(١) وقد تولت المحكمة الاتحادية العليا نظر هذه المنازعات مؤقتاً إلى أن أنشئت المحاكم الاتحادية الابتدائية . وذلك تطبيقاً لنص المادة ٧٢ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣

في الأحكام الادارية الصادرة من المحاكم الاتحادية الابتدائية[1] .

وأكدت المحكمة الاتحادية العليا رقابة القضاء على مشروعية أعمال الادارة فقضت بأن " 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 أدائها لوظيفتها[2] .

ونعرض فيما يلي أهم جوانب المنازعات الادارية في دولة الإمارات العربية المتحدة في مبحثين :

المبحث الأول : المنازعات الإدارية الاتحادية

المبحث الثاني : المنازعات الإدارية المحلية .

---

(١) المادة ٩٩ والمادة ١٠٣ من الدستور .

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا الصادر بتاريخ ٢١ يونيه ١٩٧٨ في القضية رقم (٥) لسنة ٥ قضائية .

المبحث الأول
المنازعات الإدارية الاتحادية

المنازعات الإدارية الاتحادية هي تلك التي تكون إحدى الإدارات الاتحادية طرفاً فيها وهي تتصرف بوصفها سلطة عامة، أي مستخدمة أساليب القانون العام. وهذه المنازعات قد تكون تأديبية وقد تكون إدارية غير تأديبية، تنظرها دوائر قضائية غير متخصصة في نظر المنازعات الإدارية، على درجات متعددة. ولتوضيح ذلك نبحث فيما يلي النقاط التالية:

- المنازعات التأديبية.
- المنازعات الإدارية غير التأديبية.
- الاعتراف بالمبادئ العامة للقانون.
- افتقاد الدوائر الإدارية.
- درجات التقاضي الاداري.

أولاً: المنازعات التأديبية

تختص المحكمة الاتحادية العليا بنظر الدعاوى التأديبية التالية:

١ – الدعاوى التأديبية الخاصة بمساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم:

وذلك طبقاً لنص الفقرة الخامسة من المادة ٩٩ من دستور دولة الإمارات العربية

المتحدة الذي قضى باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في " مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية، بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقا للقانون الخاص بذلك "[1]. وقد تم تشكيل دائرة خاصة لذلك مكونة من خمسة قضاة، تطبيقاً لنص المادة التاسعة في فقرتها الثالثة من قانون انشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ .

٢ – الدعاوى التأديبية الخاصة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة:

وذلك طبقا لنص المادة ٢٣ من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ الذي قضى بأن " تأديب القضاة يكون من اختصاص مجلس تأديب يشكل برئاسة رئيس المحكمة العليا وعضوية أقدم أثنين من قضاتها . . "[2].

٣ – الطعن في قرارات مجالس تأديب الموظفين:

تختص الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا بنظر الطعون في قرارات مجالس تأديب الموظفين الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل بدون مرتب، أو

---

(١) وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا أن " نطاق الأفعال المعنية في الفقرة الخامسة من المادة ٩٩ من الدستور يتسع لكافة صور الأفعال المتعلقة بأداء الوظيفة الرسمية التي تترتب عليها المسئولية القانونية على اختلاف أنواعها(الجنائية والتأديبية) " . أنظر طلب التفسير رقم ٣ لسنة ٤ القضائية – جلسة ١٨/ ١١/ ١٩٧٩ دستوري .

(٢) وفي مجال تأديب المحامين قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن توكيل المحامي شخصاً غير مقيد بجدول المحامين وكالة شاملة تجعله يباشر أعمال المحاماة يعتبر خطأ يستوجب المساءلة التأديبية . راجع حكمها في الطعن رقم ٢ لسنة ١٩٨٨ (تأديب محامين) – جلسة ٢٠/ ٦/ ١٩٨٨ .

خفض المرتب أو الدرجة أو خفضهما معاً، أو الفصل من الخدمة. وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ الموظف بالعقوبة ويكون حكم المحكمة نهائياً لا يجوز الطعن فيه أمام أي محكمة أخرى[1].

ويلاحظ علي هذا النص ما يلى:

أ- انه جعل نظر الطعون في قرارات مجالس التأديب من اختصاص الدائرة الجزائية بالمحكمة الاتحادية العليا. وكان الأجدر أن يجعل الأمر من اختصاص دائرة إدارية أو تأديبية. إذ رغم اشتراك العقوبات التأديبية مع العقوبات الجنائية في الصفة الجزائية أو العقابية، فإن الصفة الإدارية للعقوبات التأديبية ينبغي أن ترجح على ما عداها من صفات. لذلك فإن الطعن في الجزاءات التأديبية في دول القضاء المزدوج إنما يكون من اختصاص القضاء الاداري.

ب- أنه لا يجوز الطعن في الجزاءات التأديبية الأقل من جزاء الوقف عن العمل بدون مرتب، وهي الإنذار أو اللوم[2]، والخصم من المرتب، والحرمان من العلاوة الدورية. وذلك سواء صدر القرار من الوزير المختص أم من مجلس التأديب. ولما كان احتمال الخطأ وارداً في أي قرار إداري، مما يجعل المراجعة القضائية لازمة، فإنه كان ينبغي السماح بالطعن في كافة الجزاءات التأديبية، خاصة وأن للموظف مصلحة

(١) وذلك طبقاً لنص المادة ٨٤ من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨لسنة١٩٧٣ واستناداً إلى نص المادة٩٩/ ٩ من الدستور الذي نص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بأي اختصاصات أخرى يتم النص عليها في أي قانون اتحادي .

(٢) الإنذار بالنسبة لموظفي الحلقتين الثانية والثالثة ، واللوم بالنسبة لموظفي الحلقة الأولى .

في بقاء ملفه الوظيفي نظيفاً خالياً من أي عقوبة تأديبية . ويبدو أن الاعتبارات العملية هي التي دفعت إلى تبني هذا الاتجاه لعدم زيادة عدد الدعاوى التأديبية أمام المحكمة الإتحادية العليا .

جـ - أن النص قد جعل الطعن في قرارات مجالس تأديب الموظفين من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا مباشرة . وذلك رغم أن هذه المجالس تعتبر هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي ، يغلب على تشكيلها العنصر الإداري ، وتصدر قرارات إدارية . وبذلك حصر المشرع حق التقاضي بالنسبة لهذه القرارات في درجة واحدة فقط . وعادة ما يقال تبريراً لذلك أن هذه المجالس ينظر إليها كما لو كانت محاكم تأديبية رغم أنها ليست كذلك . غير إنه حتى مع التسليم الجدلي بهذا الافتراض واعتبار قراراتها معادلة لأحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية ، فإن أحكام هذه المحاكم يطعن فيها أمام المحاكم الاستئنافية ثم أمام المحكمة الاتحادية العليا . وبذلك حرم المشرع المتقاضين في هذا المجال من درجتين من درجات التقاضي ، أو على الأقل من درجة واحدة لو اعتبرنا مجالس التأديب في حكم المحاكم الابتدائية .

ثانياً: المنازعات الإدارية غير التأديبية

نصت المادة ١٠٢ من الدستور على أن " يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر ، تعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة ، أو في بعض عواصم الإمارات ، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية :

١ – المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها . . . " وأجازت المادة ١٠٥ بقانون اتحادي يصدر بناء على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية . فلما صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ نص في المادة ٧٢ منه على أنه " إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية، تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء أكان الاتحاد مدعياً أم مدعى عليه فيها . . . "

ثم صدر قانون إنشاء المحاكم الاتحادية الابتدائية رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ فنص في المادة الأولى منه على أن " تكون محاكم البداية القائمة في عواصم إمارات أبوظبي والشارقة وعجمان والفجيرة وقت العمل بهذا القانون محاكم اتحادية ابتدائية . . "[(١)].

ونص في المادة الثالثة منه على أن " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الاتحاد بالنظر في جميع المنازعات الادارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعي عليه فيها . ويجوز للمحكمة أن تعقد جلساتها في إحدى عواصم الإمارات المشار إليه في المادة الأولى إذا اقتضت الظروف ذلك . أما المنازعات المدنية والتجارية التي تقام بين الاتحاد والأفراد فتختص بنظرها المحكمة الاتحادية الابتدائية حسب مقر إقامة المدعى عليه " .

(١) وقد انضمت إمارة أم القيوين إلى القضاء الاتحادي في تاريخ لاحق .

ثم صدر القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٠ فعدل المادة الثالثة من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ لتكون على النحو التالي :

" . . . تختص المحاكم الاتحادية الابتدائية كل في دائرة اختصاصها بما يأتي : ١- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعى عليه فيها . . . " .

فلما صدر قانون الإجراءات المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ نص في المادة ٢٥ منه على أن " تختص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد، سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعى عليه فيها . . . "[1] .

وفي ذلك نوع من التخبط التشريعي المعيب الذي إن دَّل على شيء فإنما يدل على عدم دراسة مشروعات القوانين دراسة موضوعية كافية متأنية قبل سنها لكي تحقق أهدافها فالعودة بحكم القانون مرة ثانية إلى ما كان عليه قبل إلغائه أو تعديله يكشف عن تردد وسطحية يجب أن يتنزه عنها المشرع .

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن ذلك من شأنه توحيد الاتجاهات القضائية في مجال المنازعات الادارية ، كما يؤدي إلى سرعة الفصل فيها ، نظراً لوجود المحكمة في العاصمة التي تتواجد فيها السلطات الاتحادية الممثلة للطرف الإداري في المنازعة الإدارية . راجع في ذلك : دكتور محمد كامل عبيد : الرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة - مطبوعات كلية شرطة دبي -١٩٩٩- ص٧٢٩ .

ولعل هذا التخبط - بالإضافة إلى الرغبة في التيسير على المتقاضين في الإمارات المختلفة - هو الذي دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى تأويل النص الأخير تأويلاً يصرفه عن معناه الظاهر . فقضت المحكمة في حكم حديث لها صدر بعد صدور القانون رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ بأن " اختصاص المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد، سواء أكانت الدولة مدعياً أم مدعي عليه فيها، لا يمنع من اختصاص المحاكم الاتحادية في عواصم الإمارات بنظر هذه الدعاوى . وذلك في ضوء المادة ٢٥/ ١ من قانون الإجراءات المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ ، والمادة ١٠٢/ ١ من الدستور . . "[1] .

ونعتقد أن المحكمة الاتحادية العليا قد أصابت في حكمها رغم مخالفتها لظاهر النصوص . وذلك للأسباب التالية :

١ - أن نص المادة ١٠٢ من الدستور يتحدث عن وجود محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تنعقد في عاصمة الاتحاد أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها . ومعنى ذلك أنه في حالة تعدد هذه المحاكم - وهو ما حدث بالفعل - تمارس كل محكمة ولايتها في دائرة اختصاصها المكاني، وبالتالي لا تنفرد محكمة واحدة - ولو كانت هي محكمة العاصمة - بممارسة الولاية القضائية التي حددها الدستور على مستوى الدولة كلها . وفي ذلك تيسير على المتقاضين في

(١) راجع الطعن رقم ٥٤ لسنة ١٥ القضائية - جلسة ١٨/ ٥/ ١٩٩٣ .

الإمارات أعضاء الاتحاد لا يخل بوحدة المبادئ القانونية المطبقة، لأن على رأس هذه المحاكم جميعاً توجد محكمة عليا واحدة.

٢- أن الدستور لم يفرق بين المنازعات الإدارية وغير الإدارية في مجال اختصاص المحاكم الاتحادية الابتدائية، كما فعل قانون إنشاء هذه المحاكم رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ في المادة الثالثة منه، وإنما قال " المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد . . "، مما يشكك في دستورية هذا القانون.

٣- أن المحاكم الاتحادية الابتدائية الموجودة خارج العاصمة الاتحادية يمكن اعتبارها مجرد دوائر للمحكمة الاتحادية الابتدائية في محكمة اتحادية واحدة نص الدستور في المادة ١٠٢ منه على انعقادها في عاصمة الاتحاد أو في بعض عواصم الإمارات " . ولا شك أن في هذا التأويل تيسيراً على المواطنين في ممارسة حق التقاضي.

أما بالنسبة للمنازعات الادارية غير التأديبية التي ترفع من مواطني الإمارات التي لم تنضم إلى القضاء الاتحادي ولم تنشأ بها محاكم اتحادية ابتدائية فالوضع بالنسبة لها يختلف ويحتمل اتجاهين:

- **أما الاتجاه الأول** فمفاده أن المنازعات الإدارية التي ترفع من مواطني دبي ورأس الخيمة تختص بها المحكمة الاتحادية الابتدائية في العاصمة أبوظبي طبقاً لنص المادة ٢٥ من قانون الإجراءات المدنية رقم ١١ لسنة ١٩٩٢ الذي يقضي بأن تختص

المحكمة الاتحادية الابتدائية في عاصمة الدولة بالنظر في جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين الدولة والأفراد سواء كانت الدولة مدعياً أو مدعي عليه فيها " . وتستأنف الأحكام الصادرة منها أمام محكمة أبوظبي الاستئنافية . كما يمكن أن تنظرها المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة آخر درجة .

أما الاتجاه الثاني فمضمونه أن هذه المنازعات تظل من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا التي تنظرها كمحكمة أول وآخر درجة وذلك تطبيقاً لنص المادة ٧٢ من قانون إنشاء المحكمة الإتحادية العليا رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣ التي قضت بأنه " إلى أن تنشأ المحاكم الاتحادية الابتدائية، تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد . . . " وذلك على أساس أن المقصود هو " إلى أن تنشأ محكمة اتحادية بكل إمارة " .

وهذا هو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا حين قضت بأنه " لما كان النزاع المطروح في الدعوى قد قام بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعي عليه يقيم ويعمل ويحصل على راتبه في إمارة دبي التي لم تنشأ بها حتى الآن محاكم اتحادية ابتدائية، ومن ثم فإن الاختصاص بنظر الدعوى يكون معقوداً للمحكمة العليا دون سواها . ويكون الدفع بعدم الاختصاص على غير أساس متعين الرفض "[1] .

(١) حكم المحكمة الصادر بتاريخ ١٩ يناير عام ١٩٩٢ في الدعوى المدنية رقم ٧ لسنة ١٧ قضائية . وتختص المحكمة الاتحادية العليا فضلاً عن ذلك بنظر المنازعات التي تثور بين الإمارات أعضاء الاتحاد دون أن تتعلق بنص دستوري . ومن أمثلتها منازعات الحدود بينها . وذلك متى أحيلت المنازعة إلى المحكمة بناء على طلب أحد الأطراف المعنية . ومثل هذه المنازعات=

ووفقاً لهذا الاتجاه يكون الوضع القانوني محل نظر وغير متجانس، وفيه شئ من الإخلال بمبدأ المساواة بين مواطني الاتحاد بالنسبة لدرجات التقاضي في المنازعات الإدارية. فهذه المنازعات تنظر على ثلاث درجات في كل من أبوظبي، والشارقة، وعجمان، وأم القيوين، والفجيرة، في حين تنظر على درجة واحدة فقط في إمارتي دبي ورأس الخيمة، وهذا أمر صعب القبول.

ثالثاً: الاعتراف بالمبادئ العامة للقانون

رغم عدم وجود محاكم إدارية مستقلة في دولة الإمارات العربية المتحدة، ورغم قلة المنازعات الإدارية المعروضة على قضائها الموحد، فقد اعترفت المحكمة الاتحادية العليا بالمبادئ العامة للقانون التي استقرت عليها أحكام المحاكم الإدارية في دول القضاء الإداري، خاصة مصر وفرنسا. واعتبرت أن هذه المبادئ من القواعد القانونية الملزمة في مختلف المجالات التي تعرضت لها. وذلك بصورة تؤكد تواجد القضاء الإداري الموضوعي رغم عدم وجود القضاء الإداري العضوي. ونبين فيما يلي - على سبيل المثال - مواقف المحكمة الاتحادية العليا من بعض موضوعات القانون الإداري الهامة، وهي مبدأ المشروعية والقرار الإداري والموظف العام.

. = تعتبر من قبيل المنازعات الادارية التي تثور بين شخصين من أشخاص القانون العام. مع ملاحظة أن اللامركزية هنا ليست مجرد لامركزية إدارية تتعدد فيها السلطات الإدارية فحسب وإنما هي لا مركزية سياسية تستند إلى نظام فيدرالي تتعدد فيه الدساتير والسلطات العامة المختلفة.

١ - مبدأ المشروعية:

في إطار بيان معنى مبدأ المشروعية وتأكيده قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه :

" لما كانت الدولة الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية الذي يمكن أن نلخصه بأنه سيادة حكم القانون، ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون العام، وأن يمكن الأفراد - بوسائل مشروعة - من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها، بحيث يمكنهم أن يردوها إلى جادة الصواب كلما عن لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال . ووسائل الأفراد في تحقيق مبدأ المشروعية عديدة أهمها ثلاث :

١- طلب إلغاء قرارات الإدارة المعيبة .

٢- الدفع بعدم دستورية القوانين .

٣- حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة، سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية "[1] .

٢ - القرار الإداري:

في مجال تحديد مضمون القرار الإداري قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن " القرار الإداري - الذي يتمتع بالشرعية والحصانة - هو افصاح الادارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني

(١) الدعوى رقم ٥لسنة٥ القضائية - جلسة ٢١/ ٦/ ١٩٧٨ .
أنظر في تفصيل ذلك : دكتور محمد عبد العال السناري : مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة - ٢٠٠٠ ص٢٨٥ وما بعدها .

معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة . . . والوعد الصادر من الجهة الإدارية بتعيين شخص في وظيفة معينة لا يعد من قبيل القرارات الإدارية الصادرة في شأن التعيين، ولا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينشئ حقوقاً أو مركزاً شرعياً يحميه القانون. وقد فرض المشرع على الإدارة القيام بسلسلة من الإجراءات قبل أن يصدر قرار بالتعيين. ففي كل هذه الحالات تكون الإجراءات المسبقة أعمالاً مادية لا تستجمع مقومات القرار. . . "[1].

وأكدت المحكمة أنه : " من المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً، وأن يكون مستوفياً لمقوماته "[2].

وبالنسبة لأركان القرار الإداري قالت المحكمة أنه : " لما كانت محكمة الموضوع قد انتهت في حدود سلطتها في استخلاص الوقائع ووزن البيانات إلى سلامة قرار انهاء خدمة الطاعن لصدوره وفق أحكام القانون، وقيامه على سبب صحيح، بريئاً من شبهة تعسف الادارة أو انحرافها، وإذا كان هذا الاستخلاص سائغاً، له أصله الثابت في الأوراق ويكفي لحمل قضاء الحكم، فإن ما يثيره الطاعن لا يعدو أن يكون

(١) الدعوى رقم ٢ لسنة٢ القضائية - جلسة ٩/ ٧/ ١٩٧٥ .

(٢) الطعن رقم ٢٥٨لسنة ١٤القضائية - جلسة١٥/ ٦/ ١٩٩٣ .

جدلاً موضوعياً يراد به الأخذ بنتيجة مخالفة لما اقتنعت به المحكمة الأمر الذي لا تقبل إثارته أمام محكمة النقض "[1].

وبينت المحكمة الاتحادية العليا أن هناك قرارات إدارية غير ملزمة . فقضت بأن " قرار الوزير بشأن إحالة الزوجين للصلح بينهما لا يدخل في اطار القانون الذي تؤدى مخالفته إلى بطلان الحكم . بالإضافة إلى أنه لا يوجد نص شرعي يلزم به "[2].

وبشأن قرارات الترخيص - وهي قرارات إدارية غير ملزمة وإنما مبيحة لنشاط معين - قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن " رخص النشاط التجاري ورخص البلدية سنوية ولا يعتد بها إذا لم تجدد كل سنة . ولئن حمى القانون العنوان التجاري طيلة مدة سريان الترخيص التجاري ورخصة البلدية ، فإنه لا يحميه إن لم يتجدد كما نص القانون بدون منازع "[3].

٣- الموظف العام:

ومن اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا المتصلة بالموظفين والبدلات التي يحصلون عليها ما قضت به من أن : " الأصل في التزام الحكومة أن تؤمن للموظف غير المواطن المعين بعقد استخدام خارجي مسكناً مناسباً . ومع ذلك يسوغ لها عند

---

(١) الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ١٤ القضائية - جلسة ١٥/ ٦/ ١٩٩٣ .

(٢) الطعن رقم ١٤٧ لسنة ١٩٩١ (شرعي) - جلسة ١٥/ ٢/ ١٩٩٢ .

(٣) الطعن رقم ٨٤ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ٢١/ ١/ ١٩٩٢ .

الاقتضاء ألا تنفذ هذا الالتزام مقابل منح الموظف بدل السكن المناسب. وإذا اجتمع الزوج والزوجة في خدمة الحكومة أو كان أحدهما في خدمتها والآخر في خدمة دائرة حكومية في إحدى الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة، أو شركة تسهم فيها الحكومة التزمت الحكومة بتقديم مسكن واحد للزوجين يراعى فيه الملاءمة مع أكبرهما راتباً أو منح بدل السكن للزوج صاحب الراتب الأكبر. . "[1].

رابعاً: افتقاد الدوائر الإدارية

نص قانون السلطة القضائية الاتحادية رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ على أن يكون بكل من المحاكم الاتحادية الابتدائية والمحاكم الاتحادية الاستئنافية " دائرة أو أكثر لنظر المواد الجنائية، ودائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى "[2]. وكان الأجدر بالمشرع أن يقرر إنشاء دائرة أو أكثر لنظر المواد الادارية. وذلك ليس أسوة بالمواد الجنائية، بل من باب أولى، لأن المواد الجنائية إذا كان لها من الخصوصيات ما يبرر تخصيص دائرة أو أكثر لنظرها، فإن المواد الإدارية لها من السمات المميزة ما جعل كثيراً من الدول - هي دول القضاء المزدوج - تخصص لمنازعاتها قضاء كاملا متخصصاً هو القضاء الإداري. وذلك لأن أطراف المنازعة الإدارية ليسوا سواء، فالادارة كطرف فيها تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتستهدف تحقيق النفع العام،

(١) الطعن رقم ١٠٠ لسنة ١٣ القضائية - جلسة ٢٨/ ٤/ ١٩٩٢.

(٢) راجع المادتين ١١، ١٢ من القانون المذكور.

بخلاف الأفراد - الذين يمثلون الطرف الآخر - فإنهم لا يتمتعون بإمتيازات السلطة، ويستهدفون تحقيق مصالحهم الخاصة .

لذلك نرى أن المشرع لم يكن موفقاً في ترك المنازعات الادارية تنظر مع غيرها من المنازعات المدنية والتجارية، على الرغم من خصوصيتها، واعتراف المشرع صراحة بها ضمن اختصاصات المحاكم . وحبذا لو خصصت لها دوائر قضائية متميزة، سواء في المحاكم الاتحادية أم في محاكم الإمارات التي لم تزل تحتفظ بقضائها المحلي وهي دبي ورأس الخيمة . وذلك بهدف زيادة الاهتمام بمعالجة هذه النوعية الهامة من المنازعات الحساسة . مع السماح بالطعن في أحكام هذه الدوائر أمام دوائر إدارية استئنافية .

ولعل المشرع في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يشعر بعد بمدى أهمية المنازعات الإدارية نظراً لقلة عدد الدعاوى التي ترفع منها على المستويين الاتحادي والمحلي على السواء، في الظروف الراهنة . غير أن هذا الأمر يحتاج إلى شئ من البحث والتمحيص والتعليق . فقلة عدد المنازعات الإدارية في الدولة ترجع إلى أسباب متعددة يمكن إيجازها فيما يلي :

١ - الحلول الودية للمنازعات الإدارية:

يقال إن نسبة لا بأس بها من المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية تحل بالطرق الودية عن طريق التظلمات الإدارية، بل وبالاتصالات الشخصية الشفوية

بين كبار المسئولين وأصحاب المظالم الذين لا يزالون يفضلون الشكاوى الأبوية واللقاءات غير الرسمية، ويعتبرونها وسيلة أكثر فعالية، وأسرع وأقل كلفة لحل خلافاتهم مع الجهات الإدارية، في مجتمع لا يزال يحتفظ بقدر لا بأس به من البساطة والعفوية.

غير أن هذا الوضع - وإن صح - مؤقت غير قابل للاستمرار. فلا شك أن التطور الطبيعي والمصاحب لتعقد سبل الحياة الحديثة والروتين الإداري المركب سوف يقلل من كمية وأهمية المنازعات الإدارية التي يمكن التوصل إلى حلها بالطرق الودية. ولابد من الاستعداد لمواجهة المنازعات الإدارية المتزايدة في المستقبل الاكيد بقضاء إداري متخصص.

٢ - خشية رفع المنازعات الإدارية:

ويقال إن شكاوى وتظلمات موظفي الحكومة كثيرة متباينة ولكن أصحابها لا يقدمون على إثارتها أو عرضها على القضاء، إما خوفاً من موقف الإدارة منهم بعد تقديمها، وإما يأساً من إمكانية الوصول إلى الحلول القانونية السليمة لها[1]. ومع مزيد

---

(١) أنظر: دكتور محمد كامل عبيد، الرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة في النظم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة - ١٩٩٩ - ص٧٢٣. ويشير إلى سلسة من التحقيقات الصحفية نشرتها جريدة " الخليج " تحت عنوان " تظلمات كثيرة ومعايير تقييم غائبة " في ثلاثة أعداد: ١ - " الدعوة إلى إنشاء جهاز للقضاء الإداري ينظر شكاوى الموظفين ". العدد رقم٧٥٤٢ الصادر بتاريخ ١٢ يناير عام ٢٠٠٠، صفحة ٤.
٢ - " شكاوى موظفي الحكومة لاتجد من يفصل فيها " العدد رقم ٧٥٤٩ الصادر بتاريخ ١٩ يناير عام ٢٠٠٠، صفحة ٩. =

من الشجاعة الأدبية واستقرار الأحوال الوظيفية ستتضاعف المنازعات الادارية الخاصة بشئون الموظفين .

خامساً: درجات التقاضي الاداري

يستفاد من النصوص الدستورية أن القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة هو على درجتين أثنين فقط ، حيث إن للاتحاد محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية ، يجوز أن ينص القانون على استئناف أحكامها أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا[1] . غير أنه عندما صدر قانون السلطة القضائية الاتحادية رقم٣ لسنة١٩٨٣ نص في المادة التاسعة منه على إنشاء محاكم اتحادية استئنافية[2] .

وعلى خلاف الأمر الظاهر والمتبادر إلى الذهن من قراءة النصوص الدستورية الواضحة سالفة الذكر قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن المادة ١٠٣ من الدستور تركت الباب مفتوحاً لاجتهاد غير محدود المدى يباشره المشرع في تنظيم طرق الطعن

= ٣- " مطلوب جهة فصل في منازعات الموظفين وإدارتهم " . العدد رقم ٧٥٧٦ الصادر بتاريخ ١٥ فبراير عام ٢٠٠٠ ، صفحة ١١ .

(١) تنص المادة ٩٥ من دستور دولة الإمارات لعام ١٩٧١ على أن " يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ، ومحاكم اتحادية ابتدائية . . . " وتقضي المادة ١٠٣ منه بأنه " يجوز أن ينص القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم (الابتدائية) أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا في الحالات وبالإجراءات التي حددها " .

(٢) ونص المادة على النحو التالي : " تتكون المحاكم الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة من : ١-المحكمة الاتحادية العليا ٢- المحاكم الاتحادية الاستئنافية ٣- المحاكم الاتحادية الابتدائية ويكون ترتيبها فيما بينها على النحو المتقدم .

وفي تعيين الجهات القضائية التي يرجع إليها . . . ومن ثم فلا جناح على المشرع في أن ينشئ محاكم استئناف يؤثرها بنظر هذا الاستئناف حتى على الرغم من عدم الإشارة إليها في سياق نص المادة ٩٥ من الدستور . . ذلك أن البيان الذي سيق في هذه المادة واكتفى فيه الدستور بذكر المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية لم يسلك فيه المشرع سبيل التعداد والحصر . . "[1] .

ورغم نبل الهدف نرى أن تفسير المحكمة الاتحادية العليا يخالف المنطق ولا يحالفه التوفيق ، للأسباب التالية :

١ - نصت المادة ٩٥ من الدستور على أن : " يكون للاتحاد محكمة اتحادية عليا ، ومحاكم اتحادية ابتدائية . . . " ولم تزد على ذلك . فإذا جاء القانون وانشأ للاتحاد محاكم استئناف ، فقد خالف النص الدستوري ، وأضاف إلى حكمه ما ليس فيه ، وكأنه نوع من التعديل بالإضافة ، وهو ما لا يجوز بالنسبة لنصوص القانون في مواجهة الدستور .

٢ - نصت المادة ١٠٣ في فقرتها الثانية على أنه : " يجوز أن ينص القانون على استئناف أحكام تلك المحاكم (الاتحادية الابتدائية) أمام احدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا ، في الحالات وبالإجراءات التي يحددها " . ومعنى النص أن الدستور قد أجاز للمشرع العادي أن يقرر استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية

(١) طلب رقم (١) لسنة ٤ قضائية - جلسة ١٤/ ٣/ ١٩٧٦ (دستوري) .

أو لا يقرر ذلك فتظل أحكام هذه المحاكم غير قابلة للاستئناف، ويكون التقاضي بشأن المنازعات الداخلة في اختصاصها من درجة واحدة فقط. فإذا أجاز القانون استئناف هذه الأحكام، فإن هذا الاستئناف يكون أمام إحدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها.

٣- أن الدستور ليس كتاباً سماوياً يجب ألا يخضع لأي تعديل أو تبديل، وإنما هو تنظيم بشري يقبل التقويم والمناقشة. وتعديل أحكامه بما يحقق المصلحة أفضل من مخالفتها أو تحميلها من المعاني فوق ما تحتمل.

ونحن لا نشكك في ملاءمة وجود المحاكم الاتحادية الاستئنافية كاحدى درجات التقاضي المتعارف عليها في أغلب دول العالم، ولكن ملاءمة القانون وحدها لا تكفي، ويجب بحث دستوريته قبل ملاءمته. وليس هناك ما يمنع من تعديل النصوص الدستورية بما يتوافق وحاجات المجتمع ويحقق مصالحه، بل وينبغي أن يتم ذلك دون تردد أو خشية ما دامت الأمور قد درست وتأكدت.

ومع ذلك لعله كان من الأفضل الاكتفاء بنظر المنازعات الادارية على درجتين اثنين فقط كقاعدة عامة، وذلك توافقاً مع ما هو متبع في نظر هذه المنازعات في بلاد القضاء المزدوج كمصر وفرنسا[1].

(١) راجع للمؤلف : القضاء الاداري - ١٩٩٩ - ص٦١١.

المبحث الثاني
المنازعات الإدارية المحلية- حالة إمارة دبي

المنازعات الادارية المحلية هي المنازعات التي تكون السلطة الإدارية في إحدى الإمارات طرفا فيها ويختص بنظرها القضاء المحلي في الإمارة المعنية. وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٠٤ من الدستور الاتحادي الذي يقضي بأن تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاءالاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور.

غير إن هذا الأمر لم يعد يصدق إلا على إمارتي دبي ورأس الخيمة فقط، حيث تحول القضاء المحلي في باقي الإمارات إلى قضاء اتحادي بناء على طلب هذه الإمارات وتطبيقاً لنص المادة ١٠٥ من الدستور الذي أجاز ذلك بقانون اتحادي. وللمنازعات الإدارية في إمارة دبي - على وجه الخصوص - نظام خاص يستلزم دراسة منفردة نباشرها على النحو التالي :

- موافقة الحاكم كشرط للقبول.
- عدم دستورية شرط الموافقة.
- افتقاد المنطق في الاحتمالين.
- خطورة منع الشكوى القضائية.
- مبادئ محكمة تمييز دبي.

أولاً: موافقة الحاكم كشرط للقبول

نصت التعليمات الصادرة من صاحب السمو حاكم دبي بتاريخ ٤/ ٧/ ١٩٩٢ على أنه : " . . . أولاً : مع مراعاة ما تنص عليه المراسيم والقوانين والأوامر الصادرة من قبل الحاكم، لا تقام الدعاوى لدى المحاكم ضد الحاكم أو ضد الحكومة إلا وفقا لما يلي :

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

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

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

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

وتنفيذاً لهذه التعليمات جرى قضاء محكمة تمييز دبي على أنه " في غير حالة البدء في إجراءات التحكيم المتفق عليه بموجب اتفاقية خطية موقعة من صاحب السمو حاكم دبي أو الحكومة أو ما يصدره سموه من مراسيم وقوانين وأوامر، يتعين

عدم إقامة الدعوى قبل الحكومة أو أي دائرة من دوائرها أو أية هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى إلا بعد أن يودع من يرغب في إقامتها صورة كتابية بالتفاصيل الكاملة لادعائه لدى المستشار القانوني لحكومة دبي ويبلغ بقرار سمو الحاكم في هذا الشأن، وقد جاءت هذه التعليمات مطلقة فهي تسري على كافة الدعاوى بكافة صورها ونوع المطلوب فيها طالما أنها أقيمت ضد إحدى الجهات المنصوص عليها فيها. وتشكل هذه التعليمات إجراء من إجراءات التقاضي مما يتعلق بالنظام العام، ويترتب على عدم اتباعها عدم قبول الدعوى.. ولما كان الطاعنان قد أقاما دعواهما طلبا للحكم بإلزام المطعون ضدهما - وهما النيابة العامة والمباحث الجنائية - بعدم تسليمهما لدولة الصين، وكانا قد أغفلا اتباع التعليمات سابقة الذكر فإن دعواهما بحالتها الراهنة تكون غير مقبولة..."[1].

وتطبيقاً لتلك التعليمات على الدعوى المرفوعة ضد شركة طيران الإمارات أكدت محكمة تمييز دبي أنه " يجب على القاضي عند بحثه في الوقائع وما يترتب عليها من آثار أن يرجع إلى القانون الساري عند نشوئها، عند انتاجها هذه الآثار. والمراد بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الأعم، فيدخل في هذا المجال... ما يصدره صاحب السمو حاكم دبي من أوامر، أيا كان الشكل الذي تصدر به، يستوي في ذلك اصدارها في شكل قانون أو مرسوم أو تعليمات، وكلها في مرتبة واحدة لصدورها من سموه، وهو صاحب السلطة في اصدار كافة التشريعات بإمارة دبي. لما

(١) حكم محكمة تمييز دبي الصادر في التمييز رقم ١١٠/ ٩٦جزاء بتاريخ ٢٩/ ١٢/ ١٩٩٦.

كان ذلك وكان النص في التعليمات الصادرة من صاحب السمو حاكم دبي بتاريخ ٤/ ٧/ ١٩٩٢ (يستلزم الحصول على موافقة الحاكم قبل مقاضاة الإدارة) . . . ويترتب على إغفالها عدم قبول الدعوى التي ترفع في ظلها بغير اتباعها . لما كان ذلك وكانت شركة طيران الإمارات (المطعون ضدها الثانية) هي بمقتضى المرسوم رقم ٢ لسنة ١٩٨٥ الصادر من صاحب السمو حاكم دبي بإنشائها مؤسسة عامة وتعود ملكيتها لحكومة دبي، فهي من الجهات المعنية بتلك التعليمات . . . . . ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى المرفوعة ضدها . . . "[1] .

ثانياً : عدم دستورية شرط الموافقة

وهذه التعليمات غير دستورية تصطدم بنص المادة ٤١ من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة التي تقضي بإنه " لكل إنسان أن يتقدم بالشكوى إلى الجهات المختصة بما في ذلك الجهات القضائية من امتهان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الباب " . ورفض الإذن برفع الدعوى ضد إحدى دوائر الإمارة يعني حرمان صاحب المظلمة من رفع دعواه إلى قاضية الطبيعي، وفي ذلك مخالفة للنص الدستوري وإهدار لحق التقاضي، وهو حق طبيعي مقدس، أكدته الشرائع السماوية والوضعية على السواء[2] .

(١) حكم محكمة تمييز دبي رقم ٣٢/ ٩٤ الصادر في ٢٦/ ٦/ ١٩٩٤ .

(٢) وقد أحسن الدستور المصري لعام ١٩٧١، عندما أراد عدم تكرار المظالم التي وقعت قبل صدوره، فنص في المادة ٦٨ منه على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة . =

ومن المؤسف أنه ليس من حق الأفراد الطعن في هذه التعليمات - التي تعتبر في حكم القانون المحلي - بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا . وذلك لأن هذه المحكمة لا تبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا طعن فيها من قبل الأفراد، وإنما :

- إذا طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية، لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو القوانين الاتحادية[1] .
- وإذا أحيل إليها الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامه[2] .

ثالثاً : افتقاد المنطق في الاحتمالين

إن رفض الأذن بالترافع إلى القضاء، ضد هيئات أو دوائر السلطة العامة في الإمارة فيه إنكار لحق التقاضي في مجال من أهم مجالات القضاء، ألا وهو القضاء الإداري الذي يفصل في منازعة لا توازن في القوة بين طرفيها وهما الإدارة بما تحت

= ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي . وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في الدعاوى . ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار اداري من رقابة القضاء " .
أنظر في تفصيل ذلك : دكتور / ماجد راغب الحلو - القضاء الإداري- ١٩٩٩ - ص٤٨وما بعدها .

(١) الفقرة الثانية من البند (٢) من المادة ٩٩ من الدستور .

(٢) البند (٣) من المادة (٩٩) من الدستور .

يديها من امكانيات السلطة العامة، وأحد الأفراد .

وطالب الإذن إما أن يكون محقاً في الدعوى المراد رفعها، وإما ألا يكون كذلك فإن كان على حق فمن الظلم منعه من رفع دعواه للحصول على حقه، بل وينبغي - إذا تبين لمستشار الحكومة ذلك - أن يوصي برد الحق لصاحبه واعفائه من مشقة التقاضي . أما إذا لم يكن طالب الإذن على حق فلا يضير الحكومة في شئ أن تتركه يترافع إلى القضاء مستخدماً حقه الطبيعي والدستوري في التقاضي، ليحكم القضاء بعد ذلك برفض دعواه .

كما أن الثقة في عدالة القضاء تقتضي ترك الأفراد يترافعون إليه ضد دوائر الدولة دون خشية من الحق أو العدل الذي تعبر عنه أحكامه . فإن جاءت تلك الأحكام لصالح الأفراد، فإن الصالح العام يقتضي تنفيذها ورد الحقوق إلى أصحابها رفعاً للظلم الذي وقع عليهم من الإدارة باعتراف القضاء . ولنتذكر قول رسول الله ﷺ : «اتقوا الظلم، فإن الظلم ظلمات يوم القيامة»[1] . وإن جاءت أحكام القضاء برفض دعاوى الأفراد، فقد تمتعوا بحق التقاضي ولم تخسر الإدارة شيئاً[2] .

---

(١) رواه مسلم .

(٢) ولعله مما يتفق وتشجيع الاستثمار واجتذاب رؤوس الأموال والنهضة العمرانية التي تشهدها إمارة دبي في الوقت الحاضر ترك باب التقاضي ضد دوائر الإمارة مفتوحاً لمن يشاء . ولعل مثل تلك المشاكل القضائية هي من أهم الأسباب التي تدفع المتعاملين مع دوائر الإمارة عادة إلى الاتفاق على التحكيم لحل ما قد ينشأ عن عقودهم من منازعات .

رابعاً : خطورة منع الشكوى القضائية

قد يقال إن الهدف من وجوب استئذان الحاكم قبل رفع الدعاوى الادارية هو محاولة انهاء المنازعات الادارية بطريقة ودية إذا ما تبين لمستشار الحاكم أن طالب الإذن على حق في شكواه، بدلا من تركه يجهد نفسه ويترافع إلى القضاء. وهذا هدف طيب ومقبول ولكنه متحقق بالفعل في نظام التظلم الإداري، مع تفادي عيوب نظام الاستئذان للتقاضي. وذلك لأن التظلم، حتى ولو كان وجوبيا يمثل شرطا لقبول الدعوى لا يمنع من الترافع إلى القضاء بعد تقديمه، بخلاف الحال في نظام الاستئذان حيث تكون امكانية رفع الدعوى معلقة على الحصول على الإذن بها وإلا كانت الدعوى غير مقبولة. وما دام نظام التظلم الإداري متاح بغير حاجة إلى نص وأكده الدستور الاتحادي حين نص في المادة ٤١ منه على حق الشكوى لمختلف الجهات بما فيها الجهات القضائية، فينبغي الاكتفاء به وإلغاء نظام الاستئذان للتقاضي الذي قد يساء استخدامه بما من شأنه أن يمس العدالة.

إن إغلاق باب الطعن القضائي في تصرفات السلطة الإدارية وحرمان صاحب المظلمة من الشكوى إلى قاضيه الطبيعي، سوف يشعره بالظلم مرة ثانية لمجرد حرمانه من حق التقاضي، ولو لم يكن من الناحية الموضوعية على حق في شكواه الأصلية. وللشعور بالظلم آثار سيئة على كل من النفوس والأعمال تضر بالمصالح الخاصة والعامة على السواء.

كـمـا أن إغـلاق بـاب القـضـاء البـشـري أمـام الشـاكي ، سـوف يدفـعـه فطرياً إلى الشكوى إلى من لا يغلق أبوابه . وما أخطر ذلك وإن استخف به البعض ، وقد قال رسول الله ﷺ لقاضيه معاذ بن جبل عندما أرسله إلى اليمن : " اتق دعوة المظلوم ، فإنه ليس بينها وبين الله حجاب "[1] .

وكان رسول الله ﷺ يحث أصحابه على ابلاغه بحالات ومظالم الناس الذين لا يستطيعون ابلاغها له ، فيقول لهم " أبلغوني حاجة من لا يستطيع ابلاغها فإن من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه يوم تزل الأقدام " .

خامساً : مبادئ محكمة تمييز دبي

قامت محكمة تمييز دبي بإرساء وتأييد عدد من المبادئ القانونية ذات الأهمية ، سواء تفسيراً للنصوص الدستورية والقانونية أو تأكيداً لبعض المبادئ العامة ذات الأصول القضائية . ومن أحدث أحكام المحكمة في هذا المجال حكمها المتعلق بأحكام الشريعة الإسلامية كمصدر دستوري للتشريع ، وحكمها الخاص بتكليف الأفراد بالخدمات العامة ، على ما نوضحه فيما يلي :

---

(١) متفق عليه .

الشريعة كمصدر للقانون :

قضت محكمة تمييز دبي بأن " ما نص عليه في المادة السابعة من الدستور من أن أحكام الشريعة هي مصدر رئيسي للتشريع ليس واجب الاعمال بذاته، وإنما هو دعوة للشارع أن يتخذ الشريعة مصدراً رئيسياً لما يسنه من قوانين. ومن ثم فإن أحكام الشريعة لا تكون واجبة التطبيق بالتعويل على نص الدستور إلا إذا استجاب المشرع لدعوته وأفرغ هذه الأحكام في نصوص تشريعية محددة تنقلها إلى حيز العمل والتنفيذ. ولما كانت المادة الرابعة فقرة أولى من قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم ٣/ ٢٩ قد نصت على أن تمارس المحاكم صلاحيتها بمقتضى القوانين المعمول بها في إمارة دبي، فمن ثم فإن الأحكام الواردة في قانون العقوبات هى الواجبة الأعمال "[1].

التكليف بالخدمة العامة :

قضت محكمة تمييز دبي بأن الدولة قد تفرض التزاماً على بعض الأفراد بأداء خدمات عامة، بغض النظر عن عدم ارتباطهم الوظيفي بها، ويستوي أن يكون العمل المكلف به دائماً أو مؤقتاً، بمقابل أو بغير مقابل، بإرادة الشخص أو بناء على تكليف من السلطة العامة. ويشترط لصحة التكليف بالخدمة العامة أن يصدر ممن يملكه ". وذلك استناداً إلى أن المادة الخامسة فقرة أخيرة من قانون العقوبات تنص على أنه " يعد مكلفاً بخدمة عامة - في حكم هذا القانون - من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة

(١) حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم ٧٨ لسنة١٩٩٩ "جزاء" الصادر بجلسة ١٦/ ١٠/ ١٩٩٩.

العامة بناء على تكليف صادر إليه من موظف عام يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين والنظم المقررة . وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به "[٢] .

(٢) حكم محكمة تمييز دبي في الطعن رقم ٥٥لسنة١٩٩٩ "جزاء" الصادر بجلسة ١/ ٥/ ١٩٩٩ .

خاتمة

أخذت دولة الإمارات العربية المتحدة - كغيرها من دول الخليج العربي - بنظام القضاء الموحد الذي يضطلع القضاء فيه بالفصل في كافة المنازعات الإدارية وغير الإدارية التي تثور على أقليم الدولة.

ونظراً للطبيعة الاتحادية للدولة فقد تم توزيع الاختصاص القضائي بين الاتحاد والإمارات الأعضاء على نحو معين، فحدد الدستور اختصاصات القضاء الاتحادي، وترك جميع المسائل القضائية الأخرى لتتولاها الهيئات القضائية لكل إمارة في نطاقها الأقليمي. غير أنه قد تم نقل الاختصاصات القضائية - بناء على طلب أولي الأمر - في كل من إمارات أبوظبي، والشارقة وعجمان والفجيرة وأم القيوين إلى المحاكم الاتحادية، تطبيقاً لنص المادة ١٠٥ من الدستور الاتحادي. ولم يبق من الهيئات القضائية المحلية غير محاكم إمارتي دبي ورأس الخيمة. وقد اعترف الدستور صراحة بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فنص على اختصاص القضاء الاتحادي بنظر المنازعات الإدارية[1]. كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا رقابة القضاء على مشروعية أعمال الإدارة تدعيماً لمبدأ سيادة القانون.

وقامت المحاكم الاتحادية بالفعل بالفصل فيما عرض عليها من منازعات إدارية مطبقة عليها - بالإضافة إى التشريعات الإدارية القائمة - المبادئ العامة للقانون التي

(١) أنظر المواد من ٩٩-١٠٥ من الدستور.

استقرت عليها أحكام المحاكم في دول القضاء الإداري المستقل، خاصة مصر وفرنسا.

غير أنه لا توجد في دولة الإمارات العربية المتحدة دوائر قضائية متخصصة للفصل في المنازعات الإدارية، رغم ما لهذه المنازعات من طبيعة خاصة ترجع إلى وجود الإدارة كطرف فيها تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتستهدف تحقيق النفع العام. وذلك رغم حرص المشرع على النص على إقامة دوائر جنائية، بالإضافة إلى الدوائر الأخرى المخصصة لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى. وكان النص على إنشاء الدوائر الإدارية أجدر وأولى.

وتنظر المنازعات الإدارية الاتحادية في دولة الإمارات على ثلاث درجات بالنسبة للإمارات التي نقلت اختصاصاتها القضائية إلى المحاكم الاتحادية، إذ تنظر هذه المنازعات أمام محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية والمحاكم الاتحادية الإبتدائية في الإمارات المعنية وتستأنف أمام المحاكم الاتحادية الاستئنافية ويطعن فيها بالنقض أمام المحكمة الاتحادية العليا. وذلك على الرغم من أن الدستور لم يشر من قريب أو بعيد إلى وجود المحاكم الاتحادية الاستئنافية التي أنشأها قانون السلطة القضائية، وإنما اقتصر على إجازة استئناف أحكام المحاكم الاتحادية الابتدائية أمام احدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا.

أما بالنسبة لإمارتي دبي ورأس الخيمة اللتين لم ينشأ بهما قضاء اتحادي، فإن الرأي القائل باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بنظر منازعاتهما الإدارية كمحكمة أول وآخر درجة يؤدي إلى نتيجة غير مقبولة تمس مبدأ المساواة بين مواطني الاتحاد في التمتع بحق التقاضي بدرجاته المتعددة. لذلك فمن الأفضل تأييد الرأي الآخر الذي يجعل الاختصاص بنظر هذه المنازعات للمحكمة الاتحادية الابتدائية في العاصمة. لأن ذلك يؤدي إلى تعدد درجات التقاضي المتاحة، إذ تستأنف أحكام تلك المحكمة أمام محكمة أبوظبي الاستئنافية التي يمكن الطعن في أحكامها أمام المحكمة الاتحادية العليا.

وللمنازعات الإدارية في إمارة دبي وضع خاص، يختلف عما هو عليه الحال في باقي الإمارات : فيستلزم القانون المحلي موافقة الحاكم كشرط لقبول أي دعوى تقام ضد الحاكم أو الحكومة في الإمارة. ومعنى ذلك أنه يجب الاستئذان لكي يسمح المشكو في حقه للمتظلم منه بأن يشكوه إلى القضاء. وهذا القانون غير دستوري يخالف نص المادة ٤١ من الدستور الذي يقرر حق التقاضي أو حق كل إنسان في الشكوى إلى الجهات القضائية. غير أنه لا يجوز للأفراد - بحكم الدستور- الطعن في مثل هذه القوانين المحلية أمام المحكمة الاتحادية العليا، لأنها غير مخولة بنظرها إلا إذا طعن فيها أمامها بواسطة إحدى السلطات الاتحادية، أو أحيل إليها الطلب من محكمة أخرى وهي بصدد دعوى منظورة أمامها.

Meditations in the Administrative Disputes in the United Arab Emirates

by

Prof. Majed Ragheb El-Helw

Faculty of Sharia & Law,

United Arab Emirates University

The United Arab Emirates complies with the system of unified jurisdiction. But as a federal state, the judicial function is divided between the federal government and the Emirates. The constitution has defined the competence of the federal jurisdiction and left the rest to the Emirates ones. But all of the Emirates except Dubai and Rasel khema have joined the federal jurisdiction.

The constitution confined the juridical supervision on the administration actions and specified the competence of the federal jurisdiction in the settlement of administrative disputes. The federal courts has put into effect federal legislations and general principles in order to resolve the administrative disputes.

Administrative disputes are examined on three degrees, in spite of the fact that the constitution did not refer to an appellate federal court existence. We think that the primary federal court of Abu Dhabi -and not the supreme federal court- is comptent to resolve the administrative disputes in each of Dubai and Rasel Khema, otherwise the numerousness of judicial grades will be missed.

In Dubai, the domestic law requires the ruler approval as a condition to the acceptance of any claim against the ruler or the government in the princedom. This law is unconstitutional because it contradicts article 41 of the constitution that assures the right to judicial complaint.