

June 2001

The Constitutional Political Decentralization in the United Arab Emirates

Dr. Dawoud Abdulrazzak Ebaz Associate Professor. Public Law. Faculty of Sharia law-UAE
dawoudebaz@hotmail.com

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Communications Law Commons](#)

Recommended Citation

Ebaz, Dr. Dawoud Abdulrazzak Associate Professor. Public Law. Faculty of Sharia law-UAE (2001) "The Constitutional Political Decentralization in the United Arab Emirates," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2001 : No. 15 , Article 3.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2001/iss15/3

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Constitutional Political Decentralization in the United Arab Emirates

Cover Page Footnote

Dr. Dawood Abdulrazzak A1–Baz Associate Professor. Public Law. Faculty of Sharia law
dawouelbaz@hotmail.com

اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إعداد

الدكتور / داوود عبدالرازق الباز *

* استاذ القانون العام المساعد بكلية الشريعة والقانون - فرع دمنهور جامعة الأزهر



اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ملخص البحث

نتناول من خلال دراستنا لموضوع البحث " اللامركزية السياسية الدستورية في

دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال فصول ثلاثة هي:

الفصل الأول: ارتباط اللامركزية السياسية بالاتحاد الفيدرالي.

الفصل الثاني: اللامركزية السياسية مفهومها وتميزها.

الفصل الثالث: أساليب ومظاهر اللامركزية السياسية الدستورية في دولة

الإمارات العربية المتحدة.

وقد ركزنا في دراستنا على عدة مصادر استقينها منها منهجنا البحثي من خلال

القانون الدستوري من جانب والنظم السياسية من جانب آخر والقانون الإداري

كمصدر لفكرة اللامركزية عموماً من جانب ثالث.

د . داوود عبد الرزاق الباز

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ﴾^(١)

تمثل الدولة ركيزة جوهرية وأهمية أساسية في حياة الأفراد اليومية، فهم يعتمدون عليها كثيراً في توفير الخدمات وانشاء المرافق اللازمة لمعيشتهم والكفيلة باشباع حاجتهم العامة وتحقيق النفع العام لهم. ولا يمكن للدولة أن تقوم بهذا الدور دون أن يكون لها وهيئاتها وأشخاصها العامة، القدرة على التصرف القانوني في مواجهة مجموع الشعب الذي يشكل ركنا ركينا لقيامها. ومن ثم كان لها الحق في التمتع بسلطات وامتيازات، قد لا تنال القبول التام لها من كل أفراد الشعب^(٢)، ومع ذلك يبقى لها صلاحية ممارسة السلطة بما تكفله لها من امتيازات، إذ ليس من الضروري أن يكون الشعب راضياً عن الهيئة الحاكمة والا لما صح نعت الدول الدكتاتورية بوصف الدولة^(٣).

(١) سورة الأنبياء آية ٩٢

(٢) في نفس المعنى راجع: G. BURDEAU : traité de science politique; T. II, L'état, 3ème: éd L.G.D.J. paris 1980, p.105 et s.

(٣) أستاذنا الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٩٣ ص ٢١ وأستاذنا الدكتور / محمد مرغني خيرى : الوجيز في النظم السياسية ١٩٨٦/٨٥ ص ١٩.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

بيد أن السلطة التي تستخدمها الدولة، تبقى - في النسق الديمقراطي السليم - محددة بهدف أساسي هو تحقيق خير الجماعة وصالحها، وهو ما يبرر سلامة اعتقاد المحكومين بأن الدولة هي التي تقوم على خدمتهم وتحقيق ما يحتاجون إليه من أمن مادي ومعنوي، زيادة على تكريس جهودها للصالح العام، الأمر الذي يكفل لها السيادة والسمو فوق الجميع . ومن ثم لم يكن بدعا من القول أن تعدد السلطة السياسية التي تمارس السيادة، حجر الأساس في بناء الدولة وأثر من أثار قيامها، فبغير السلطة السياسية Le Pouvoir politique لا ينهض بناء الدولة ولا يكون هناك نظام ولا توجد حياة سياسية، فهذه الأخيرة تتمركز حول ذلك المركب من العناصر المادية والمعنوية والذي يطلق عليه مسمى " السلطة " ، أي الهيئة الحاكمة العليا التي تفرض احترام القوانين والأنظمة الضرورية لتحقيق الخير المشترك لأفراد الجماعة^(١)، عن طريق ما تملكه من قوى القهر والغلبة داخل الدولة ممثلة في الجبش والشرطة لتنفيذ أوامرها واجبار الأفراد على احترام الأنظمة والقوانين داخل اقليمها^(٢) . ولما كانت السلطة السياسية تضطلع بالمهام الحيوية للدولة، والتي يبلورها بصفة عامة اختصاصها برسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، اقتضى ذلك في

(١) مؤلفنا : النظم السياسية ، الدولة ، والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٧/١٩٩٨ ص ٤٠ .

(٢) من الطبيعي أن السلطة السياسية إنما تفرض أوامرها وتباشر اختصاصها في إطار حدود اقليمها فقط ، دون أن تخرج عنه والا فإنها ستضطدم حتما بسلطة أخرى توفيقها وتحد من تجاوزها لحدودها على الصعيدين الخارجي والداخلي معاً ، والسلطة لا يوقفها إلا السلطة . راجع في ذلك د/ محمد كامل عبيد : نظرية الدولة ، كلية شرطة دبي ، الطبعة الأولى ١٤١٤هـ - ١٩٩٤م ص ٢١٢ وما بعدها .

د . داوود عبد الزااق الباز

كثير من الدول -ولا سيما الناشئة وحديثة العهد بالاستقلال^(١) - تمركز السلطة السياسية في العاصمة كوحدة واحدة لا تقبل التجزأة .

وقد شغلت فكرة وحده السلطة السياسية وتمركزها في العاصمة (المركزية السياسية) أو توزيعها داخل أقاليم الدولة^(٢) على الدويلات أو الولايات (اللامركزية السياسية الدستورية)، بال كثيرين من الفقه الدستوري والدولي العام وقدم الفقهاء في كل من فرعي القانون العام أشكالاً عديدة للدولة ولكل وجهة هو موليتها .

ويهتم الفقه الدستوري في عمومها بشكل الدولة من حيث تركيبها الدستوري، أو الوجهة الدستورية لها، ويجمع فقه القانون العام بفرعيه^(٣) على الاعتداد بوحدة السلطة السياسية وجعلها أساساً للتمييز في توزيع مظاهر السلطة والسيادة بين الدولة البسيطة أو الموحدة التي تتسم بوحدة السلطة ووحدة القانون، وبين الدولة الاتحادية أو المركبة والتي تتصف بازدواج السلطات وازدواج القوانين .

(١) Haurion (André), Gicquel (Jean) et Gélard (Patric): Droit constitutionnel et institutions politiques, éd. Montchrestien, Paris, 7ème éd 1980, p. 115.

(٢) من البديهي أن مساحة الإقليم ذات تأثير مباشر على النظام السياسي للدولة واختيار شكل تركيبها الدستوري، فالدول ذات الأقاليم الواسعة في المساحة تأخذ في الغالب شكل الدولة الاتحادية كما هو الحال بالنسبة لأمريكا وكندا والمكسيك وأستراليا والبرازيل والهند، ولا يشذ عن هذه القاعدة سوى دولة الصين، رغم مساحتها الشاسعة وأطرافها المترامية، ومع ذلك فإنها دولة بسيطة أو موحدة. ويعزى البعض عدم الأخذ بالنظام الاتحادي في هذه الدولة لأسباب تاريخية خاصة بها. انظر في ذلك د. محمد كامل عبيد، السابق ص ٢١٥.

(٣) د/ محمد كامل عبيد، السابق، ص ٤٧٦.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

يبين من ذلك أن الدول تتنوع من حيث تركيبها الدستوري إلى نوعين :

أ- الدولة البسيطة أو الموحدة، وهي التي تتميز بالبساطة في تكوينها الدستوري، حيث تتوحد أنظمتها السياسية والدستورية والتشريعية، أي تتمركز سيادتها وتستقر في يد حكومة مركزية واحدة تتولى مباشرة مظاهر السيادة في الداخل والخارج معاً وتبسط سلطتها على كل اقليم الدولة وهو ما اصطلح على تسميته باللامركزية السياسية^(١).

ب- الدولة المركبة أو الاتحادية : وهي التي تقوم على أساس الاتحاد بين أكثر من دولة تخضع من خلاله لسلطة مشتركة، تباشر مظاهر السيادة في الدولة عن طريق توزيعها بين عدة مؤسسات (تشريعية وتنفيذية وقضائية) تمارس صلاحياتها في كل أجزاء اقليم الدولة (المستوى الاتحادي). ويوجد بجوار تلك السلطات المركزية، سلطات أخرى (تشريعية وتنفيذية وقضائية) تمارس ذات الصلاحيات في مناطق جغرافية محددة يطلق على كل منها اسم " دويلة أو ولاية " ، وهو ما اصطلح على تسميته باسم اللامركزية السياسية التي هي سمة من سمات الدولة الاتحادية الفيدرالية. ففي ظل الاتحاد الفيدرالي توزع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة، هذا التوزيع للوظيفة السياسية هو ما يطلق عليه اللامركزية السياسية الدستورية^(٢).

(١) د. صلاح الدي فوزي : المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ١٩٩٥ ص ٢٠٢.

(٢) انظر في ذلك : د. محسن خليل : النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، طبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة ١٤٢٠-١٩٩٩ ص ٩٤، د/ صلاح فوزي، السابق ص ٢٠٢.

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن ثم تعد اللامركزية السياسية أسلوباً للتنظيم الدستوري لعملية توزيع مظاهر السيادة بين الدويلات أو الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد وبين الحكومة المركزية أو الاتحادية، ولا مرء أن هذا التنظيم يؤدي إلى تعدد في الدساتير وتعدد في السلطات التشريعية وغيرها من التنفيذية والقضائية، تبعاً للكيفية التي تتضمنها وثيقة الاتحاد والطريقة التي تبين أطر هذا التنظيم وتجعل اللامركزية السياسية مظهراً من مظاهر الدولة الاتحادية واحدى السمات المميزة لقيامها.

ويرجع سبب اختياري لدراسة هذا الموضوع للشغل السياسي والدولي الذي تحظى به دول الاتحاد الفيدرالي كنموذج يحتذى به للاتحاد الناجح بين الدول، استجابة لقوة الشعور والوجدان وتجسيدا للعوامل المشتركة التي تجمع بين الجماعات أو الدول الراغبة فيه . وإذا أمعنا البصر في عالم اليوم لألفينا اضطراباً في اتجاه الدول إلى الاتحاد على أساس من التفاهم والتعاون لتحقيق أهداف ومصالح مشتركة بينها يتم انشاء الاتحاد من أجل تحقيقها .

ومع أفول نجم القرن العشرين ويزوغ فجر القرن الحادي والعشرين ، فإن عالمنا الإسلامي مدعو بالحاح إلى التكتل والتآزر والتضامن والتماسك والتوحد والتكامل في ظل مستحدثات العصر الفكرية والثقافية والاعلامية وغيرها، كالعولمة والمعلوماتية الإلكترونية، وما شأن الوحدة الأوربية لدولها عنا ببعيد .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

إن دول أمتنا الإسلامية توافر لها من عناصر الاتحاد ومقوماته التوحيدية ما يفوق أي أمة أخرى، إذ لها في دينها القويم ولسانها المين ووحدة المصير وتقارب العادات والتقاليد ما يدعم قيام اتحاد فيدرالي، يصور في الواقع قول الله تعالى: ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً﴾^(١). ومع أن الاقتراب من فكرة الوحدة بين الدول العربية أشبه بالسير فوق أشواك الاقليمية والقطرية وعلى حد تعبير الدكتور محمد عبيد "... مثل عبور حقول مليئة بالألغام"^(٢) إلا أنه ليس هناك بديل عن هذا الاتحاد. فلا زال حلم الوحدة بين دول الأمة الإسلامية رؤيا تداعب مخيلة الكثير من أبنائها وحكامها الذين يدركون تماماً أنه لا سبيل أمامها لمواجهة الأطماع - الصهيونية والأجنبية - فيما حباها الله من بركات السماء والأرض سوى أن يكونوا وحدوين. وسيظل هذا الأمل قائماً إلى أن يجعل الله تأويل هذه الرؤيا حقاً، إذ بدون ذلك لن تستعيد أمتنا الإسلامية ماضيها التليد، وتاريخها المجيد، ومستقبلها السعيد. ولنا في تاريخ الأمم التي سبقتنا في هذا الإطار الوحدوي عبرة وخير شاهد ولعل قوة ألمانيا الاتحادية وسويسرا وكندا وإيطاليا والمكسيك وأخيراً الولايات المتحدة الأمريكية، القوة العظمى الوحيد في العالم، والتي لم تكن لتصل إلى ما هي عليه اليوم (شرطي العالم) لو بقيت مجرد ولايات مفككة متناحرة فيما بينها^(٣).

(١) سورة الانبياء (آية ٩٢) .

(٢) د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، الطبعة الثانية ١٩٨١هـ - ١٩٩٧م - كلية شرطة دبي ص ١١ .

(٣) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة ١٩٧٨ ص ١١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

أضغاث أحلام تدلف إلى الذهن بينما أسطر هذه السطور - في الرق المنشور - أن تذوب شخصية الدول الإسلامية في شخصية دولة الاتحاد الفيدرالي التي يطلق عليها "الولايات المتحدة الإسلامية" ^(١) ذات الكتاب الواحد والقبلة الواحدة، ونسأل العليم بتأويل الأحلام أن يجعل رؤياي حقًا وأملِي واقعًا وما ذلك على الله بعزيز .

وإذا كان تاريخ الماضي وواقع الحاضر واستشراف المستقبل يؤكد وحدة الشعور الإسلامي وقت المحن والأزمات - ولو كان وجدانيا فقط - فلا شك أنه شعور راسخ في ضمير ووجدان أبناء الأمة الإسلامية أينما وحيثما كانوا، والتاريخ ملئ بالأحداث المشرقة في هذا الشأن وإن كانت صورة ذلك الشعور قد أتت عليها غشاوة كبيرة في العقد الأخير من القرن العشرين .

وفي ظل الولايات المتحدة الإسلامية - الأمل المرتقب - قد يعمل أعداء الإسلام على دس الدسائس المتمحورة حول الإقليمية والقطرية والانفصالية على أساس من المطالبة بمزيد من الاختصاصات الدستورية للولايات واتساع مظاهر الاستقلال الذاتي ، وتلك - إي وربي - أخطر ما يهدد الاتحاد الفيدرالي .

(١) انظر مؤلفنا ، النظم السياسية ، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٧/١٩٩٨ ص١٤٩ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

فكيف يمكن مقاومة تلك الأفكار التي تقوض دعائم الاتحاد وتحيطه بسياسج متين ضد محاولات الاستعمال الذي لبث في ديار المسلمين أحقاباً ونهب خيرها برداً وشراباً؟

هذا ما يجيب عنه التنظيم الدستوري للاختصاصات بين دولة الاتحاد والدويلات أو الإمارات أو الولايات الداخلة في الاتحاد وهو ما يسميه الفقه الدستوري باللامركزية السياسية .

ولا مجال للإستراية في أن دولة الإمارات العربية المتحدة هي النموذج القائم الآن على قيد الحياة في العالم العربي والإسلامي بعد ما دبّت عوامل الانفصال في أندونيسيا .

ومن ثم فإن دراسة مظاهر اللامركزية السياسية في دولة الإمارات العربية فيها من الدروس والعبر ما يستحق أن ينسج على منواله في توحيد دول العالم الإسلامي مع مراعاة عامل الزمن، وفيها من المحاسن ما يكفل قوة الاتحاد وازدهاره .

ومن ثم تبدو أهمية دراسة اللامركزية السياسية الدستورية كأسلوب للتنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدول الداخلة فيه ومظاهر هذه اللامركزية، وهو ما سنبينه - إن شاء الله تعالى - فيما يلي :

الفصل الأول : ارتباط اللامركزية السياسية بالاتحاد الفدرالي

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل الثاني : اللامركزية السياسية مفهومها وتميزها .

الفصل الثالث : أساليب ومظاهر اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة .

الفصل الأول

ارتباط اللامركزية السياسية بالاتحاد الفيدرالي

تمهيد وتحديد :

استقر الفقه الدولي والدستوري على تقسيم الدول إلى تقسيمات عديدة، تبعاً لمعايير متعددة ومختلفة . ومسايرة منا للفقه التقليدي نشير إلى ما استقر عليه الفقه السياسي والدستوري من تقسيم الدول من حيث وحدة أو تعدد السلطة السياسية فيها إلى دول بسيطة أو موحدة *Etats simples ou unitaires* وأخرى مركبة *Composés* . وفي الدولة البسيطة لا تتجزأ السلطة السياسية، وإنما تتركز بين يدي حكومة واحدة تمارس تلك السلطة ودستور واحد وهيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة .

أما الدول المركبة *Etats Composés* فتتنوع تبعاً لاختلاف درجة الوحدة بين أجزائها ولذلك تنقسم تبعاً لمدى تدرج هذه الوحدة من الضعف إلى القوة إلى أنواع مختلفة أسبغ عليها الفقه الدولي والدستور أسماء عديدة، ولعل أشهر التصنيفات وأكثرها ذيوياً في الفقهين تقسيم الدول المركبة إلى أنواع أربعة هي : دول الاتحاد

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الشخصي، ودول الاتحاد الفعلي والدول المتعاهدة في شكل اتحاد كونفدرالي وأخيراً الدول الفيدرالية.^(١)

والأنواع الثلاث الأولى إنما تشغل بال وعناية فقه القانون الدولي العام، وبالتالي فإنها تخرج عن نطاق النظم السياسية والقانون الدستوري لتدخل في اطار القانون الدولي العام^(٢) نظراً لقيام تلك الاتحادات على أساس معاهدات دولية تبرم بين عدد من الدول^(٣)، ومعلوم أن المعاهدات الدولية أحد الموضوعات الهامة في ميدان القانون الدولي العام.

(١) انظر في ذلك د. أحمد كمال أبو المجد، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، ملحق خاص في مؤلف مشترك بعنوان: دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مسحية شاملة، صادر عن: المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٧٨ ص ٣٦.

(٢) أستاذنا الدكتور، ماجد راغب الحلو، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، نشر وتوزيع، مكتبة العين الوطنية، بدون تاريخ، ص ١٠٠ وأنظر كذلك، د/ محمد بكر حسين، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ١٩٧٧ ص ٣٣٣، د/ محمد كامل عبيد، نظرية الدولة الطبعة الأولى ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤، كلية شرطة دبي ص ٤٨٣.

(٣) آثرنا ألا ندخل في استعراض تفاصيل تلك الاتحادات الأخرى غير الاتحاد الفيدرالي حتى لا يكون في ذلك تكرار لا يأتي بجديد، أو سرد تقليدي لانرى مجاله في هذه الدراسة، اعتماداً منا على تناول كثير من الفقهاء في دراستهم لتلك الأنواع من الاتحادات، وما كنا عن دراساتهم بغافلين. ويراجع في ذلك على سبيل المثال: د. رمضان محمد بطيخ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان والتوزيع والنشر بدون تاريخ ص ٩٩، د/ مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ١٩٩٧ ص ٤٢ وما بعدها، د/ محمد كامل عبيد، المرجع السابق ص ٤٨٥ وما بعدها ومؤلفنا، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧/١٩٩٨ ص ١٢٦ وما بعدها وأنظر في فقه القانون الدولي العام د/ محمد السعيد الدقاق، القانون الدولي، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت الطبعة الأولى ١٩٨١ ص ٣٨١، د/ حامد سلطان، =

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن ثم فإن الاتحاد الفيدرالي هو الشكل الوحيد الذي يدخل في نطاق الدراسات الدستورية، إذ الأمر يتعلق بدولة واحدة - وليس بعدة دول - تقوم على تعدد في الدستور وفي السلطات . ويعمل هذا الاتحاد على إقامة معادلة توازن للدولة الاتحادية تحمي المصالح المشتركة لشعب الاتحاد وما يلزم لذلك من تمتع الدولة الاتحادية بالاختصاصات الدستورية اللازمة لذلك من جهة والمحافظة على الكيان الذاتي للإمارات أو الولايات الداخلة في الاتحاد من جهة أخرى .

وكثيراً ما تظهر في أفق ذلك الاتحاد نزعة شعوب الولايات أو الإمارات الداخلة فيه وكذلك حكامها إلى الاحتفاظ باكبر قدر من مظاهر السيادة لرعاية المصالح المحلية للإمارة أو الولاية^(١) .

ومن ثم فإن الاتحاد الفيدرالي في هذه الحالة يهدف إلى التوفيق بين عاملين متناقضين هما : عامل الوحدة وعامل الاستقلال .

= القانون الدولي العام وقت السلم ، دار النهضة العربية، القاهرة الطبعة الخامسة ١٩٧٢ ص ١٣٢ ، د/ مفيد شهاب ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤ ص ٢١٦ وما بعدها ، د/ علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام ، الطبعة الثانية عشرة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ص ١٢٥ ، د/ محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٧ ص ١٨٧ ، د/ علي ابراهيم ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٥ ص ١١١٩ .

(١) د/ أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وكثيراً ما يتوقف نجاح الاتحاد الفيدرالي واستمراره على التوفيق بين العاملين، أي بين الحاجات والمصالح العامة لمجموع الجماعة المتحدة وبين الطموحات والرغبات المحلية للولايات التي تكفل لها الاستقلال الذاتي ضمن نطاق معين يحدده الدستور الاتحادي^(١)، أي المصالح الذاتية للولايات المكونة للجماعة المتحدة.

ولهذا فإن المشكلة الدستورية الرئيسية التي تظهر في الدول المتحدة اتحاداً فيدرالياً هي مشكلة تحديد قدر الاستقلال الذاتي للولايات أو الدويلات أو الإمارات الداخلة فيه.

والمظهر القانوني الذي تبدو فيه تلك المشكلة هو تحديد وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات الحكم الخاصة بالدولة الاتحادية وبين مؤسسات الحكم وهيئاته في الولايات وهو ما تبلوره اللامركزية السياسية.

لذلك سندرس أولاً : ماهية الاتحاد المركزي وعناصره المختلفة ثم ننتقل منه إلى اللامركزية السياسية باعتبارها محور ذلك الاتحاد.

(١) راجع في ذلك، د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الأول - صفر ١٤٠٠ هـ - يناير ١٩٨٠ ص ٩٣ و ٩٤.

د . داوود عبد الرزاق الباز

المبحث الأول الاتحاد الفيدرالي وإطاره الدستوري

لعل المقابلة بين وحدة الدولة البسيطة وتعدد الدول الاتحادية هو الذي دعى بعض الفقهاء إلى اطلاق مسمى الاتحاد الدستوري على الاتحاد الفيدرالي^(١)، إذ لا يظهر على مسرح الحياة الدولية كشخص قانوني جديد سوى دولة الاتحاد والتي يتولى دستوراً تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الولايات أو الدويلات أو الإمارات ومن ثم قيل بأنه اتحاد خاضع للقانون الدستوري^(٢).

وتوضيحا لذلك سنعرض فيما يلي لماهية الاتحاد المركزي والاهتمام الدستوري به على النحو التالي :

(١) راجع في ذلك د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٣٣٢ حيث ذكر سيادته في هامش ١ من ذات الصفحة أن الدكتور الشافعي بشير في أطروحته للدكتوراه عن نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية أطلق اصطلاح " الاتحاد الدستوري " على الاتحاد الذي يؤدي إلى الدولة الاتحادية . وأنظر أيضاً ، أستاذنا الدكتور/ ماجد الحلو ، أنظمة الحكم ، المرجع السابق ص ١٠٢ ، د/ أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ص ٣٧ .

(٢) د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٣٣٢ ، أما الدويلات أو الولايات أو الإمارات الأعضاء في الاتحاد فلا تتمتع بالشخصية الدولية ، أنظر في ذلك د/ عمرو أحمد حسبو ، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة ، ١٩٩٥ ص ٨٤ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الأول ماهية الاتحاد الفيدرالي

تعددت المفاهيم والتعريفات التي قال بها الفقه الدولي والدستوري لتحديد ماهية الاتحاد الفيدرالي، وهي في مجموعها مترادف حول تعريف ذلك الاتحاد بأنه: اتحاد يتمثل في انضمام عدة دول أو دويلات تندمج في بعضها في شكل دولة واحدة جديدة تسمى بدولة الاتحاد التي تستأثر وحدها بممارسة كامل السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية على دويلات الاتحاد أو ولاياته تتعلق بالشئون المشتركة بينها والتي يحددها دستور الاتحاد^(١).

وبمعنى آخر فإن الدول أو الدويلات التي دخلت في الاتحاد معاً، قد قبلت التخلي عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية العليا التي تمثل الدولة الواحدة في المجال الخارجي^(٢)، وتتمتع بكامل السيادة على الصعيد الدولي كشخص قانوني

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت بدون تاريخ ص ١٠٦، د/ محمد كامل عبيد، نظرية الدولة، السابق، وأستاذنا الدكتور / ماجد الحلو، السابق ص ١٠٢، د/ رمضان بطيخ، تطور الفكر السياسي والدستوري، السابق ص ١٠٠، د/ عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي، السابق ص ٨٤، د/ السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة ١٩٤٩، المطبعة العالمية، مصر ص ٧، د/ بكر حسين، المرجع السابق، ص ٣٣٢، د/ هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الحادي عشر، محرم ١٤١٩هـ أبريل ١٩٩٨ م ص ٨٧، ومؤلفنا النظم السياسية، السابق ص ١٣٣.

(٢) فهي التي تبعث الممثلين الدبلوماسيين وتعتمد عليهم عندها وهي تعقد الاتفاقيات التجارية والاقتصادية وغيرها مع الدول الأجنبية، راجع في ذلك د/ علي ابراهيم، القانون الدولي =

د . داوود عبد الرزاق الباز

جديد يعبر عن جميع الدول الأعضاء في الاتحاد، التي تكون بقيامه قد فقدت شخصيتها الدولية^(١).

ومن ثم فإن الاتحاد الفيدرالي بعد قيامه، لا يعتبر اتحاداً بين دول مستقلة، وإنما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دول أو دويلات أو ولايات أو أقاليم أو مقاطعات تشكل جميعها وحدات فيدرالية داخل الدولة الاتحادية، بشرط الاحتفاظ بجزء من سيادتها الداخلية، وهي تشبه المحافظات في الدولة البسيطة^(٢).

وهكذا يمكن تصوير الاتحاد الفيدرالي بقصر مشيد متماسك البنيان يحتوي على طابقين كل منهما يشد بعضه بعضاً : الطابق الأسفل وتمثله الوحدات الفيدرالية التي تخلت بارادتها عن جزء من سيادتها الداخلية إلى الهيئة المركزية التي ينشؤها الدستور الاتحادي أما الطابق الأعلى، فتقف فيه الدولة الاتحادية العليا وحدها^(٣).

وينظم الدستور الاتحادي العلاقة بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الولايات^(٤) الاقليمية ولهذا كان من الطبيعي أن يولي الفقه الدستوري وجهه شطر

= العام ، السابق ص ١١٢١ .

(١) د/ بكر حسين ، السابق ص ٣٣٢ ، د/ رمضان بطيخ ، السابق ص ١٠٠ .

(٢) د/ سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٨٨ ص ٤٣ ، د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥١٦ .

(٣) د/ محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، طبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة ١٤٢٠ هـ ١٩٩٩ م - ص ٨٥ .

(٤) BROMS (B) : Les etats en droit international, op. cit, p.53.
وراجع كذلك د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٣٣٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ذلك الاتحاد لئلا يكون للفقهاء الدولي عليه حجة إن ترك دراسته تخضع للقانون الدولي كسائر الاتحادات الأخرى . وسوف نعرض لدراسة الفقه الدستوري لهذا الاتحاد ومدى سلامة نعتة بالمركزي في الفرعين التاليين :

اهتمام الفقه الدستوري بالاتحاد الفيدرالي :

يشغل الاتحاد الفيدرالي درجة كبيرة من اهتمام شراح القانون الدستوري بالنسبة لسائر الأنواع الأخرى من الاتحادات . ومرد ذلك الاهتمام أن العلاقة بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الولايات الأعضاء في الاتحاد هي علاقات يحددها الدستور الاتحادي^(١) ، ومن ثم تخضع للقانون الدستوري ، الأمر الذي يشير بداهة اهتمام المتخصصين فيه ، على أساس ما يحدثه الاتحاد الفيدرالي من تغييرات جذرية وشاملة في الشخصية الدولية للدول الأعضاء فيه ، وفي تنظيماتها الداخلية بنواحيها المختلفة ، الدستورية والتشريعية والقضائية والإدارية^(٢) .

يبين من ذلك أن الدستور الاتحادي ذو أهمية بالغة في كيان الدولة الفيدرالية باعتباره الأساس القانوني الذي يقوم عليه التعاهد بين الدول الأعضاء فيه^(٣) ، بعكس الاتحادات الأخرى التي يكون الأساس القانوني لإنشائها متمثلاً في المعاهدة الدولية

(١) د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٣٣٢ .

(٢) د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥١٥ .

(٣) د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، السابق ص ٤٨ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

والتي يحكمها القانون الدولي العام^(١) .

وبناء على ما تقدم ، فإن أقوم قبلاً في جوهر الاتحاد الفيدرالي ، إنه اتحاد ينظمه القانون الدستوري بخلاف الاتحادات الأخرى التي يحكمها القانون الدولي العام ، ولهذا كان مثار اهتمام الفقه الدستوري به .

الفرع الثاني

المسمى الدقيق للاتحاد الفيدرالي (المركزي أم اللامركزي)

إزاء اهتمام الفقه الدستوري بالاتحاد الفيدرالي تطرق بعض الفقهاء إلى إثارة سبر غور المصطلح الشائع في الاستخدام للتعبير عن الاتحاد الفيدرالي . وفي هذا الشأن يقرر أستاذنا الدكتور ماجد الحلو^(٢) أن الفقه العربي في أغلبه يطلق اصطلاح " الاتحاد المركزي " على الاتحاد الفيدرالي .

بيد أن هذا الاصطلاح لا يراه أستاذنا الدكتور ماجد الحلو ، موفقاً في الدلالة على جوهر الاتحاد الفيدرالي ومعناه ، وإنما يثير من جانب آخر لبساً وغموضاً في المعنى ، أي أنه في رأينا أيضاً اصطلاح جانبه الصواب للأسباب التالية :

(١) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، السابق ص ١٠٦ .

(٢) أستاذنا الدكتور / ماجد الحلو ، أنظمة الحكم ، السابق ص ١٠٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

أ- إن الاتحاد الفيدرالي يقوم على أساس اللامركزية السياسية - كما سنراها فيما بعد - والتي تعمل على توزيع الوظائف الحكومية المختلفة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات أو الإمارات أو ما إلى ذلك من المسميات^(١).

ب- ينبنى على قيام دولة الاتحاد الفيدرالي على أساس اللامركزية السياسية أن يكون الأقرب إلى المنطق والأدعى إلى الدقة أن تسمى هذه الدولة " دولة الاتحاد اللامركزي " اعتماداً على عدم انفراد الحكومة المركزية بكافة الوظائف الحكومية، ومنح الولايات أو الدويلات استقلالاً ذاتياً لإدارة شئونها المحلية.

ج- هناك خلط دفع الفقه العربي إلى استخدام اصطلاح الاتحاد المركزي وجعله شائعا على ما فيه من الخلط، ووجه ذلك أن التمييز بين الاتحاد الفيدرالي والاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي عمى فيه الفارق الرئيسي بين كلا الاتحادين، فالاتحاد التعاهدي انما يكون في الواقع وحقيقة الأمر بين مجموعة من الدول، أما الاتحاد الفيدرالي فإنه يتعلق بدولة واحدة وليس بعدة دول، ومن ثم يختلف أساس الجمع بينهما في صورة الاتحاد^(٢).

(١) د/ خالد سماره الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها ، دراسة مقارنة منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون تاريخ ص ٣٣ .

(٢) أستاذنا الدكتور / ماجد الحلو ، السابق ص ١٠٢ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

د- يترتب على السبب السابق نتيجة أساسية في رفع الخلط بين الاتحاد الفيدرالي وغيره، وهي أنه ما دام أن الاتحاد التعاهدي يبقى على شخصية أعضائه، وتحفظ كل دولة فيه باستقلالها الداخلي والخارجي^(١)، فإن الوظائف الحكومية تكون مركزة في يد حكومة كل دولة بحيث يمكن أن نطلق عليها - من ناحية توزيع أو عدم توزيع الوظائف الحكومية - مسمى " الدولة المركزية " بخلاف دولة الاتحاد الفيدرالي التي تكون دولة " لامركزية " نظراً لقيامها على أساس اللامركزية السياسية .

ومن ثم فإننا نؤيد اطلاق مصطلح الاتحاد اللامركزي على الاتحاد الفيدرالي لما بيناه ونشاطر أستاذنا الدكتور ماجد الرأي في عدم دقة اصطلاح الاتحاد المركزي وصواب اصطلاح " الاتحاد اللامركزي " .

(١) د/ أحمد كمال أبو المجد، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، السابق ص ٣٦ ويضيف سيادته أن الحق في الانفصال من أخص خصائص الاتحاد التعاهدي، ولضعف الرابطة التي ينشئها هذا الاتحاد أطلق عليه كذلك مسمى الاتحاد الاستقلالي، المرجع السابق ص ٣٧ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المبحث الثاني

نشأة الاتحاد الفيدرالي ودوافعه

المطلب الأول

نشأة الاتحاد الفيدرالي

لم يولد الاتحاد الفيدرالي ويظهر للوجود فجأة، أو بين عشية وضحاها، وإنما كان مخاضه نتيجة لتجارب طويلة لدول عديدة قام الفقه الدستوري بدراساتها وسبر غور تطورها. واستقراء تلك التجارب ينبؤنا أن هذا النوع من الاتحادات يتبع في نشأته إحدى طريقتين أساسيتين هما :

الطريقة الأولى: الإنضمام: وبمقتضاها يتكون الاتحاد الفيدرالي نتيجة

لانضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض وتكوين دولة واحدة تأخذ شكل

الدولة الاتحادية . *Fédéralisme par association ou par agrégation*

وهذه هي الطريقة السائدة أو القاعدة العامة في نشوء الاتحادات الدستورية^(١)،

كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا وأستراليا وكندا والهند .

الطريقة الثانية: الانفصال: وتحدث عند تفكك دولة موحدة إلى عدة

(١) د/ خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات عويدات ، بيروت - باريس الطبعة الأولى ١٩٨١ ص ١٣١ ، وأنظر أيضا د/ محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ١٩٧٧ ص ١٤ ، د/ محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية ، السابق ص ٨٥ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

دويلات صغيرة في اطار الدولة الأم (دولة الاتحاد الفيدرالي) نتيجة الأخذ بنظام اللامركزية السياسية داخل تلك الدولة البسيطة^(١).

وهذه الطريقة يطلق عليها اصطلاح Le Fédéralisme par dissociation .
وبها نشأ الاتحاد المركزي في روسيا والبرازيل والأرجنتين والمكسيك^(٢).

وبالنظر في الطريقتين اللتين ذكرناهما نجد أن الطريقة الثانية ذات طابع سلبي (تفكك)، بينما نلاحظ أن الطريقة الأولى ذات طابع ايجابي يتمثل في التضامن . ولهذا فإنها هي الطريقة السائدة والتي تمثل في الواقع العملي قاعدة عامة لنشأة الاتحاد الفيدرالي نظرا لا تساقها مع رغبة الدول المتحدة في التفاهم والتعاون فيما بينها^(٣).

(١) أستاذنا الدكتور/ ماجد الحلو ، أنظمة الحكم ودستور الإمارات ، السابق ص ١٠٣ ، د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥٣٣ ، د/ عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية ، السابق ص ١٠٧ .

(٢) كما ينهار الاتحاد الفيدرالي وينتهي بأسلوبين أيضا هما :
١- انهيار الدولة الاتحادية بالطرق التي يقررها القانون الدولي العام لانهاء الدول ، وتحولها إلى دول مستقلة نتيجة لحرب أهلية أو حركة ثورية .
٢- تغيير شكل الدولة الاتحادية إلى دولة موحدة أو بسيطة ، فتصبح الولايات مجرد أقسام أو محافظات أو وحدات ادارية لا تتمتع بأي استقلال ذاتي . راجع في ذلك د/ عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٠٩ ، د/ عبد الرحيم عبد اللطيف الشاهين ، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة ، مطبعة جلفار - رأس الخيمة ، الطبعة الأولى ١٩٩٧ ص ٩٣ .

(٣) د/ سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٨٨ ص ٤٤ ، وأستاذنا د . / محمد مرغني خيرى ، الوجيز في النظم السياسية ، السابق ص ٨٢ ، د/ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان الوجيز في النظم السياسية ، دار الثقافة العربية ١٩٩٢ / ١٩٩٣ ص ٧٢ ، د/ عمرو فؤاد بركات ، النظم السياسية ١٩٩٢ / ١٩٩١ ص ٢٣ .

الامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الثاني دوافع النشأة

إن الدوافع التي تؤدي إلى تكوين الاتحاد الفيدرالي متباينة ومتعددة، فلا يكفي لقيام ذلك النوع من الاتحاد مجرد توافر الهيئة التأسيسية التي تقوم بوضع النصوص الدستورية المنشئة للهيئات الاتحادية وإنما لابد من توافر حد أدنى من العوامل المشتركة بين الدول الراغبة في تكوين الاتحاد الفيدرالي . ويمكننا إرجاع تلك العوامل إلى نوعين رئيسيين هما :

أ- عوامل داخلية :

وتتمثل في الانتماء إلى جنس واحد، والتحدث بلغة واحدة والاعتناق لدين واحد وتمائل العادات والتقاليد والأعراف والاشتراك في مصالح تاريخية واحدة تضرب بجذورها في أعماق الزمن^(١).

ب- عوامل خارجية:

وتتمثل في وحدة الأخطار الخارجية التي تتعرض لها هذه الدول أو الدفاع عن كيانها ضد عدو مشترك، أو خلق الظروف المواتية للتبادل التجاري والازدهار الاقتصادي، والتغلب على خطر الانقسامات العرقية أو الدينية التي تموج بها

(١) د/ عمرو احمد حسبو ، السابق ص ٨٤ ، د/ محمد كامل عبيد ، السابق ص ٥٣٤ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وتضطرب الدولة الموحدة^(١) .

وأيا ما كانت الدوافع ومهما اختلفت الأسباب وتنوعت الغايات والأهداف من وراء نشأة الاتحاد الفيدرالي فإن هناك حقيقة ثابتة لا تغيب ، وهي أن النظام الاتحادي الناجح هو الذي يستجيب إلى قوة الشعور والوجدان ويلبي نداء التضامن كقاسم مشترك بين دوله التي تعمل على حمايته والدفاع عنه من أجل صالحها المشترك^(٢) . غير أن الدوافع السابقة وإن ولدت شعوراً قويا لدى الدول المستقلة في الاتحاد فيما بينها ، فإنها لا تقضي على احساس كل منها بكيانها الذاتي وقوميتها المحلية ، وهنا يأتي دور الصبغة الفيدرالية للتوفيق بين نزعتين متعارضتين : حماية المصالح العامة لمجموع الدول المتحدة من جهة (فكرة الشعور الاتحادي) والإقرار بالمصالح الذاتية المحلية للدويلات أو الولايات المكونة لهذا الاتحاد من جهة أخرى (فكرة الذاتية الخاصة) أو النزعة الاستقلالية الناشئة عن الرغبة في الاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال والصلاحيات المحلية التي لا تنتقص إلا بالقدر الضروري لإقامة الاتحاد^(٣) .

(١) BEARD, c. an economic interpretation of the constitution of the U.S.A. 3rd edition (١) newyotk, the free press 1965, p.15.

ذكره د/ محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دراسة تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩١ ص ٣١ وانظر في نفس المعنى د/ عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٧٨ ص ١٠ ، د/ خالد قباني ، اللامركزية ، السابق ص ١٣٢ ، د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ١٥٨ .

(٢) د/ عادل الطبطبائي ، السابق ص ١٠ .

(٣) CHANTEBOUT, (B) : Droit constitutionnel et science politique éd. Armand Colin, (٣) paris, 1982, p.68 ets.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ولا شك أن وجود صلاحيات تنفرد بمباشرتها الولايات يعني ضرورة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية بين الحكومة المركزية (السلطات الاتحادية) والهيئات المحلية (السلطات المحلية) وبذلك يحقق الاتحاد الفيدرالي فكرة اللامركزية السياسية، وهي ما تنتقل إليه بعد دراسة الشكل الاتحادي لدولة الإمارات.

المطلب الثالث

الشكل الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة

يبين من استقراء الملاحظات التاريخية التي أحاطت بنشأة دولة الإمارات العربية المتحدة، ومن خلال القراءة المتأنية لنصوص دستورها المؤقت^(١) الصادر في عام ١٩٧١ أن ذلك الدستور قد أقام بين الإمارات السبع اتحاداً فيدرالياً أو دستورياً^(٢) في شكل دولة جديدة مركبة هي دولة الإمارات العربية المتحدة وهو ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور بقولها: "الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، ويشار إليها فيما بعد في هذا الدستور بالاتحاد، ويتألف الاتحاد من الإمارات التالية: أبوظبي - دبي - الشارقة - عجمان - أم القيوين - الفجيرة. . . " وقد ظل الاتحاد

(١) في التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٦ للدستور المؤقت لدولة الإمارات نصت المادة الأولى من ذلك التعديل على أن: (تلغى كلمة المؤقت من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أينما وجدت) وقد صدر ذلك التعديل عن قصر الرئاسة في أبوظبي بتاريخ ٢٢ رجب ١٤١٧هـ، الموافق ٢ ديسمبر ١٩٩٦.

(٢) د/ محسن خليل، السابق ص ٩٥، د/ أحمد كمال أبوالمجد، السابق ص ٣٨، د/ عمرو حسبو، السابق ص ٨٦.

د . داوود عبد الرزاق الباز

بين إمارات الخليج العربي أملاً يستأثر بلواعج الصدور، رغبة في مستقبل أكثر إشراقاً وبهاء، استجابة لقول الله تعالى: ﴿واعتصموا بجلب الله جميعاً ولا تفرقوا﴾^(١).

وبرزت في ديباجة ذلك الدستور دوافع الاتحاد الفيدرالي وعوامل نشأته متمثلة في الرغبة في تحقيق الخير العام لسكان المنطقة وتجميعاً لعناصر القبائل والعشائر والأسر الموزعة بين أطرافها وتجميعها في شعب واحد تتوافر له كل دعائم الاتحاد الفيدرالي الناجح من وحدة الدين واللغة والتاريخ والحضارة والاقليم^(٢).

وقد ترجمت ذلك ديباجة الدستور التي ورد فيها القول بأن حكام الإمارات قد تلاقى إرادتهم وإرادة شعب إماراتهم على قيام اتحاد بين هذه الإمارات من أجل توفير حياة أفضل واستقرار أمكن، ومكانة دولية أرفع لها ولشعبها جميعاً.

وبينت الديباجة أن تحقيق هذه الرغبات من أعز رغبات حكام الإمارات وشعبها ومن أعظم ما تتجه إليه عزائمهم، حرصاً على النهوض بالبلاد وشعبها إلى المنزلة التي تؤهلها لتبوء المكان اللائق بها بين الدول المتحضرة وأممها^(٣).

كما تضمنت الديباجة أيضاً التأكيد على رغبة هؤلاء الحكام في اطلاق يد الاتحاد بما يمكنه من تحقيق أهدافه وبصون الكيان الذاتي لأعضائه بما لا يتعارض وتلك الأهداف.

(١) سورة آل عمران ، الآية ١٠٣ .

(٢) أستاذنا الدكتور ماجد الحلو/ السابق ص ١٥١ .

(٣) ديباجة دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ص ٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ومع ميلاد دولة الاتحاد فقدت الإمارات الأعضاء شخصيتها الدولية التي كانت لها قبل قيام الاتحاد، ولكنها لم تفقد مع ذلك كياناتها الذاتية، إذ أصبحت وحدات دستورية داخل الدولة الاتحادية، تمارس على أقاليمها بعض مظاهر الاستقلال والحكم الذاتي وهو ما أكدته المادة الثالثة من الدستور التي نصت على أن: " تمارس الإمارات الأعضاء السيادة على أراضيها ومياهاها الأقلية التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور ". كما نصت المادة ١١٦ من ذات الدستور على أن: " تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد "

ومن تحليل نصوص ديباجة ومواد الدستور التي أوردناها يتضح لنا أن الدستور قد حرص على إقامة توازن بين أمرين جوهريين في طبيعة ذلك الاتحاد :

أولهما: تخويل دولة الاتحاد وحكوماتها المركزية الصلاحيات والاختصاصات التي تكفل حماية المصالح المشتركة لشعب الاتحاد.

ثانيهما: المحافظة على الكيان الذاتي للإمارات المكونة لدولة الاتحاد، ارضاء للنزعة الطبيعية لدى شعبها وحكامها في الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من مظاهر السيادة ومن الاختصاصات الدستورية، التي تمكنها من رعاية مصالحها المحلية المتميزة في إطار الأهداف العامة للاتحاد^(١).

(١) د/ محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، الطبعة الثانية ، ١٤١٨هـ - ١٩٩٧م مطبوعات كلية شرطة دبي ، ص ٤٠٩ ، د/ عبد الرحيم الشاهين ، السابق ص ٩٥ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن ثم فإن تحقيق الاتحاد الفيدرالي لأهدافه وأغراضه يتوقف على التوفيق بين هذين الأمرين أو طرفي المعادلة التي تكفل قوته، وذلك من خلال توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإمارات الأعضاء وبذلك يكفل الاتحاد الفيدرالي صورة اللامركزية السياسية والتي نتقل إليها في الفصل التالي .

الفصل الثاني

اللامركزية السياسية : مفهوم وتمييز

طرح المشكلة :

لم يجل الفقه الدستوري العربي في عمومه لوقتنا هذا، موضوع اللامركزية السياسية في سفر، أورد منشور في الموضوع بذاته على حدة، وإنما ورد الحديث عنها عرضاً وبإجمال مقتضب إزاء حديثهم عن الاتحاد الفيدرالي، الأمر الذي يعني أن ذلك الفقه لم يعرض لها، كبحث قائم بذاته على الإطلاق وبشكل منفرد. ونادراً ما نرى عبارة اللامركزية السياسية في المؤلفات الدستورية .

كما أغفل ذات الفقه على حد علمنا تناولها - بالدراسة والتحليل - في بحث خاص كمفهوم قانوني مميز، وإن استخدمها أحياناً للدلالة على الدولة الفيدرالية، اعتماداً على عدم وجود ما يسمى باللامركزية السياسية، كفكرة أو نظرية محددة .

بيد أن البحث العلمي في مجال أو فكرة لم يكتب فيها، يفرض على الباحث أن يستقي معالمها وملامحها من واقع معين وموجود يستخلص منه قواعد عامة يعرض

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

من خلالها فكرته أو رؤيته الجديدة . وهذا ما ألفيناه في مؤلفات أساتذتنا وأسفارهم التي عدنا إليها لنستقي معالم الفكرة عن أفكارهم والتي كانت بين الفينة والأخرى تدور حول تجسيدها في النظام الفيدرالي كشكل للدولة المركبة وسمة أساسية لها^(١) .

وفي ضوء قراءاتنا تبين لنا - على نحو ما سنوضحه في مكانه - أن مرتكزات اللامركزية السياسية تكمن في التنظيم السياسي لدولة الاتحاد الفيدرالي أو سلطة الحكم فيها ، ابتناء على أن الفكرة الأولية والأصلية للامركزية ، إنما تبدو في تعدد مراكز السلطة أو الحكم وتوزيعها بين عدة مؤسسات أو هيئات مستقلة .

وقد أثرنا أن يكون واقع الاتحاد الفيدرالي في دولة الإمارات العربية المتحدة هو المحور الذي يدور البحث في فلكه لدراسة اللامركزية السياسية في دولة الإمارات . وقد أرجعنا البصر في ذلك الاتحاد كرتين فانقلب لنا بواقع ملموس لفكرة اللامركزية السياسية يتبلور في توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد المركزية وحكومات الإمارات .

(١) وقد تناول جانب من الفقه ، الحديث عن اللامركزية السياسية كعنصر أساسي لقيام الدولة الاتحادية وخاصية من خصائصها ، وأنها مع توافر عنصر الاستقلال الذاتي يشكلان معاً ، معياراً واقعياً يكتمل بتوافره وجود النظام الفيدرالي ويتجسد فيها مقياس التفرقة بين الدولة الفيدرالية المركبة والدولة البسيطة الموحدة ، كما عرض البعض لها أحياناً في إطار التفرقة بينها وبين اللامركزية الإدارية التي تعد موضوعاً هاماً في دراسات القانون الإداري . راجع في الفقه الدستوري على سبيل المثال : د/ محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، السابق ص ٩٤ ، د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥٥٨ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وفي هذا الصدد تبرز إلى الأفق المشكلة الدستورية الرئيسية التي تواجهها الدول المتحدة اتحاداً فيدرالياً وهي مشكلة تحديد القدر المتروك للولايات أو الإمارات أو الدويلات من مظاهر السيادة الداخلية، وهي - في جانبها القانوني - مشكلة تحديد وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات الحكم التابعة للحكومة المركزية ومؤسسات الحكم في الولايات أو الإمارات^(١)، وهي كما سنرى، المشكلة الرئيسية التي احتواها التنظيم الدستوري لها في دولة الإمارات العربية المتحدة والذي كان نتاجاً لظروف وعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وتاريخية.

وبعد هذا الطرح لأساس المشكلة فإننا نتساءل عن مفهوم اللامركزية السياسية؟ وكيف يمكن التغلب على المشكلات التي يثيرها في الدول الفيدرالية؟ وهل توجد مظاهر لذلك المفهوم في دولة الإمارات العربية المتحدة؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال دراستنا التي ستكون - إن شاء الله - على النحو التالي:

المبحث الأول مفهوم اللامركزية السياسية

دهليز:

من الصعوبة بمكان تقديم تعريف شامل للامركزية السياسية، دون الاعتماد على مفاهيم أخرى تشترك معها في المصدر والمنبع الذي يجمع بينها، فالصور العديدة

(١) د/ أحمد كمال أبوالمجد، السابق ص ٣٨، د/ عمرو حسبو، السابق ص ٨٥.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

للامركزية تترد إلى نظام قانوني لا يظهر بمظهر واحد ولا يتخذ صيغة واحدة، بل يتعدد ويتباين بحسب الشكل الدستوري للدولة .

وأياً ما كانت الأشكال، ومهما اختلفت الصيغ، فلا مرء في أن مفاهيم اللامركزية تنبع من مصدر واحد يتبلور في نطاق تنظيم الدولة وهيكلتها^(١).

والحقيقة أنني قبل أن أدلف إلى المفهوم الدستوري للامركزية السياسية يتنازعني اتجاهان في طريقة الطرح الفكري لهذا المفهوم . اتجاه يدفعني إلى تأخير تحديد المفهوم إلى ما بعد التعرف على المفاهيم المقابلة للامركزية السياسية وتبيان علاقتها بتلك المفاهيم، حتى نصل إلى مضمون وتعريف واضح لها، لا سيما وأن خلط المفاهيم - أحياناً - يجعل بيان أمر تلك العلاقة أمراً ملحاً وضرورياً^(٢).

والاتجاه الآخر يعني من ذلك، حرصاً على الوقت الثمين للقارئ الكريم وما قد يناله من نصب ومشقة في التطواف به حول مفاهيم ومدلولات قد يكون أحاط بها من قبل خبيراً، أو تؤدي به مستلزمات العرض الدراسي إلى ضياع الفكرة نتيجة استعراض المفاهيم المقابلة لها .

ورغم سهولة الاتجاه الأول - حيث يكون استخلاص المفهوم من مضامين مطروحة من قبل - إلا أنني تجنبت الرأي وشاقت نفسي، حتى لا أشق على قارئ -

(١) د/ خالد قباني، المرجع السابق ص ٤٣ .

(٢) المصدر السابق، ص ٥٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

واندفعت وراء حسي الذي كان أميلُ إلى الاتجاه الثاني رغبةً في تحديد الفكرة من أقصر وأيسر طريق، وتلك شيمة عصر المعلوماتية الآلية التي تقدم للقارئ المعلومات بأسرع وقت وأقل مجهود.

ومن ثم فإنني سأتناول - بإذن الله - بالدراسة في هذا المبحث، مفهوم اللامركزية بعد اطلالة تاريخية على تطورها وتمييزها عن الأفكار المقابلة أو المشابهة لها وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول

التطور التاريخي للامركزية السياسية

لا جرم أن تعد الحضارة الانسانية ثمرة للتفاعل البشري عبر أزمان التاريخ، إذ هي ليست وقفا على شعب بعينه ولا أمة بذاتها، ولا تقف عند زمان محدد أو تستقر في مقام معروف، بل هي حركة دائبة ما دامت الحياة، متنامية بتنامي الفكر وازدهاره، مستمرة باستمرار ابداع الإنسان وتلاقى الشعوب وتفاعلها وتكاثرها.

ومن ثم تبدو النظرة في التاريخ كأساس لحاضر اليوم أمراً متطلباً بالقدر اليسير الذي يخدم فكرة البحث في تأصيل حقيقة أن المفاهيم والمعارف والحقائق القائمة اليوم، إنما كانت وليدة تطور طويل من التجربة والتنظيم لدول مختلفة وشعوب متباينة. ولا غرو في ذلك فالحاجات الإنسانية المختلفة، حاجات متماثلة، وأن البحث - لذلك - في كيفية تلبيتها، ينبغي أن يستفيد من تجارب تلك الشعوب⁽¹⁾،

(1) د/ أحد كمال أبو المجد، السابق ص ٤.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

حتى لا تكون التجربة والخطأ مسلكاً مقصوراً على شعب بعينه، تتقلص أو تذهب معه فرص الاستفادة من تجارب الذين كانوا من قبل، وأولئك الذين أتوا من بعد.

وقد ثبت في التاريخ أن تفكك الامبراطوريات القديمة في أوروبا ترتب عليه قيام وحدات سياسية نشأ بين شعوبها نوع من الوحدة في التاريخ وشعور مشترك بمصير واحد. ولهذا اتجهت صوب انشاء دول مستقلة وموحدة على أساس قومي بعد أن اضطر هذا الشعور لدى شعوب أوروبا لأسباب اختلفت من شعب لآخر، وتطور هذا الشعور إلى توحيد الوحدات السياسية المتناثرة في دولة موحدة تقوم على أسس قانونية واضحة.

ومن ثم ظهرت صيغة التحالف أو الاتحاد لنرى فيه اللامركزية السياسية التي مرت في نشوئها بمرحلتين نتناول كل واحدة منها في فرع مستقل على النحو التالي:

الفرع الأول مرحلة الكونفدرالية

أخذت الدول في هذه المرحلة، الشكل الكونفدرالي الذي يعتمد في أساسه القانوني على وجود معاهدة دولية تربط بين الدول المتحالفة. وتعود الجذور الأولى لهذه المرحلة إلى التحالف السويسري القديم الذي نشأ بين المقاطعات السويسرية عام ١٢٩١، والذي تحققت له فيما بعد أمنية الوحدة بين تلك المقاطعات بدافع عوامل عديدة، صدر على إثرها الدستور الاتحادي في ١٢ سبتمبر ١٨٤٨ بعد حرب

د . داوود عبد الرزاق الباز

السندربوند التي قامت عام ١٨٤٧^(١).

وفي أمريكا كانت نشأة النظام الفيدرالي ثمرة مرحلتين متتاليتين : المرحلة الأولى ، هي مرحلة الثورة أو ما عرف بحرب الاستقلال ، عندما ثارت ثلاث عشرة مستعمرة بريطانية على ساحل أمريكا الشمالية ضد المملكة المتحدة عام ١٧٧٦ ، والمرحلة الثانية هي مرحلة الاتحاد التعااهدي والتي بدأت أثناء حرب الاستقلال وانتهت بوضع الدستور الاتحادي عام ١٧٨٧^(٢).

وفي ألمانيا ظلت الإمبراطورية الجرمانية مجموعة دولية غير منتظمة ، تمثلت رابطتها القانونية في الولاء الإسمي للإمبراطورية إلى أن أخذت الدول الألمانية في التحالف الذي أنشأه نابليون عام ١٨٠٦ والذي أطلق عليه تحالف الراين Confederation du Rhin والذي كان يضم ست عشرة دولة ألمانية ، ولكن هذا التحالف انهار بانتهاء عهد نابليون بونابرت . ويمكن القول بأن التحالف القانوني الكونفدرالي الذي عرفته ألمانيا هو التحالف الجرمني الذي نشأ بموجب " القانون الأساسي " الذي تم الاتفاق عليه في مؤتمر فيينا في ٨ يونيو ١٨١٥^(٣).

(١) د/ خالد قباني ، السابق ص ٣٨ .

(٢) د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٢٢ ، محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥٤٠ .

(٣) د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٨٩ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ولا يمكن استعراض كافة الاتحادات الأخرى التي يمكن أن تندرج في المرحلة الأولى والتي تموج بها كتب التاريخ، ولهذا اقتصرنا على ما ذكرناه من نماذج بالقدر الذي يخدم فكرة التطور التاريخي للامركزية السياسية.

الفرع الثاني

مرحلة الفيديرالية

يؤرخ لهذه المرحلة بقيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وبيان ذلك، أن الإدارة المحلية كانت قبل الثورة الفرنسية- كما ذكر Chapman - خليطاً معقداً من الإستقلال والامتيازات الأجنبية والحقوق والواجبات^(١)، فبالإضافة إلى الإقطاعات المنبثقة من العهد الإقطاعي، وجدت المدن ذات المواثيق أو الشرع villes- CHartes وكذلك المقاطعات Provinces التي كانت أشبه بجمهوريات مستقلة، علاوة على المناطق التي كانت تخضع في إدارتها للكنيسة.

وكانت كل وحدة من هذه الوحدات الإدارية تتمتع بنظام خاص بها، يختلف عن نظيرتها. ولما قامت الثورة الفرنسية، عمدت إلى تغيير النظم الإدارية والمؤسسات الموجودة، فألغت الجمعية التأسيسية، الوحدات الإدارية السابقة، وأتت بنظام جديد جعل من مؤسسة البلدية أساساً للتنظيم الإداري المحلي. واستبدل المحافظات بالمقاطعات السابقة التي كانت أرضاً لإنبات بذور الفدرالية. وكانت فلسفة النظام

BRIN CHAPMAN: L'administration local en france, 1955,p. 13.

(١)

د . داوود عبد الرزاق الباز

الجديد للثورة في شأن التغيير تركز على محورين أساسيين هما :

- ١- إخضاع التقسيمات الإدارية لنظام قانوني واحد .
- ٢- توسيع مبدأ اللامركزية على نحو يسمح بتشكيل كل المجالس المحلية بطريق الانتخاب .

بيد أن الملامح الأولية للامركزية السياسية بدأت في الظهور بصدر قانون ١٢ ديسمبر عام ١٧٨٩ . الذي يعتبر أول قانون يعتمد اللامركزية السياسية بمعناها العلمي والتنظيمي في شكل جهاز الدولة السياسي والاداري . ثم تلي ذلك القانون قانون آخر مكمل له صدر في ٢٦ فبراير ١٧٩٠ . وقد اعتبر الفقيه الفرنسي اسمان Esmein أن الجمعية التأسيسية في فرنسا في ذلك الوقت قد أوجدت لا مركزية قوية من نوع خاص هو اللامركزية السياسية^(١) .

ثم أعملت اللامركزية السياسية عملها في التاريخ بعد ذلك كنتيجة لتطورها بتطور الاتحاد الكونفدرالي إلى اتحاد فدرالي تبنته معظم الدول مثل سويسرا التي صدر دستورها الاتحادي عام ١٨٤٨ والمعدل في ٢٩ مايو عام ١٨٧٤ وجعل منها دولة

(١) د/ خالد قباني ، السابق ص ٣٢ ، ويذكر الدكتور محمد فتوح عثمان ، أن الفيدرالية تمتد جذورها إلى الماضي السحيق ، منذ المدن الاغريقية القديمة وسائر المدن التي عاصرتها منذ القرن الخامس قبل الميلاد ، حيث كانت مجموعات من المدن المستقلة استقلالاً كاملاً وقد كونت فيما بينها أحلافاً واتحادات مثل : اتحاد جزر سيوز Ceos في بحر ايجه ثم انتشرت ظاهرة الاتحادات بين الدول مع قيام الامبراطوريات القديمة التي تكونت من الدول المفتوحة بقوة السلاح ، كالامبراطورية الرومانية القديمة ، انظر لسيادته ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٧٧ وطبعتها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٧ ص ١٤ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

فيدرالية ، وإن كان الاتحاد الفيدرالي في أمريكا قد تبلور قبل ذلك وقبل قيام الثورة الفرنسية بعامين ، إذ تم التوقيع على الدستور الاتحادي في ١٧ / ٩ / ١٧٨٧ وبمقتضاه تحول الاتحاد الكونفدرالي إلى اتحاد فيدرالي^(١) وكذلك ألمانيا التي أخذت بالنظام الفيدرالي بمقتضى القانون الأساسي الصادر عام ١٩٤٩^(٢) .

وقد أثبتت الصيغة الفدرالية مرونتها وصلاحياتها الفعالة لمواجهة ومواكبة التطور العصري في أنحائه المختلفة ، ولهذا ما فتئت الدول في تبنيها واتباعها خلال القرنين التاسع عشر والعشرين بشكل ملحوظ . ولعل طبيعة التعامل في المجتمع الدولي قد دفعتها إلى ذلك ، فالخيارات السياسية التي يوج بها تتجه نحو المزيد من الوحدة ولا تعود القهقري ، أي لا تتحول من الوحدة إلى الانقسام .

ولذا لم يكن غريبا أن نرى جل دول العالم في قاراته الستة تأخذ شكل الاتحاد الفيدرالي .

ففي أمريكا الشمالية ، أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمكسيك . وفي أمريكا الجنوبية ، أخذت به البرازيل وفنزويلا ، وكولومبيا والأرجنتين . وفي

(١) د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥٤٢ .

(٢) د/ هادف راشد العويس ، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية ، مجلة الشريعة والقانون ، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الحادي عشر محرم ١٤١٩ هـ ، إبريل ١٩٩٨ م ص ٩٤ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

أوروبا: النمسا وسويسرا وألمانيا الاتحادية والإتحاد السوفيتي قبل تفككه أواخر عام ١٩٩١ وتشيكوسلوفاكيا قبل تفككها في أول عام ١٩٩٣ .

وفي افريقيا: أخذت به الكاميرون وجنوب افريقيا وتنزانيا وأوغندا^(١) .

وفي آسيا: أخذت به الإمارات العربية المتحدة وماليزيا والهند وبورما واندونيسيا التي بدأت بعض ولاياتها في الانفصال في أواخر عام ١٩٩٩ كتييمور الشرقية ومحاولات اقليم أتشيه للوصول إلى ذلك .
وفي المحيط الهادي، أخذت به استراليا .

ولا شك أن كل دولة في نظام فيدرالي، تحتفظ لنفسها بجزء من السيادة الداخلية في نطاق اقليمها، أي تقسيماً لوظائف الحكم ما بين السلطة المركزية الاتحادية والسلطات المحلية الاقليمية التي تعتبر هنا سلطات لامركزية سياسية .

المطلب الثاني

مفهوم اللامركزية السياسية وتحليله القانوني

لا يوجد في فقه القانون الدستوري مفهوم محدد للامركزية السياسية، ولم يتعرض لها فقهاء القانون الدستوري في مؤلفاتهم وأبحاثهم إطلاقاً - على حد علمنا - بشكل منفرد حتى إننا نادراً ما نرى مصطلح اللامركزية السياسية في المؤلفات الدستورية . وليس معنى ذلك أننا نبتدع هذا المصطلح بلا رافد نعتد عليه، كلا ! بل

(١) د/ محمد كامل عبيد ، نظرية الدولة ، السابق ص ٥٣٨ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

أردت أن أنبه إلى أن الفقه الدستوري إنما استعمل عبارة اللامركزية السياسية بشكل متداخل مع اللامركزية الإدارية من جهة، أو للدلالة على الاتحاد الفدرالي من جهة أخرى^(١).

(١) اللامركزية ، ظاهرة تتضمن توزيع سلطة الحكم والإدارة بين الحكومة المركزية والدويلات المكونة لها، كما هو الشأن في النظام الفيدرالي، ويطلق عليها اللامركزية السياسية ، كما تتضمن أيضاً توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ومجالس محلية أو مؤسسات عامة يكون لها سلطة البت فيما تملكه من اختصاصات دون الرجوع إلى الحكومة المركزية، ويطلق عليها اللامركزية الإدارية.

وواضح من ذلك الذي قرره جانب من فقه القانون العام العربي أن اللامركزية تأخذ شكلين رئيسيين هما اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية . راجع في ذلك د / محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، مرجع سابق ص ٢٨ .

ويتقد جانب آخر من المهتمين بالدراسات الإدارية ، ادخال اللامركزية السياسية في اطار اللامركزية عموماً ويعتبره خلطاً بين عائلتين مختلفتين هما : حكومات الولايات وهي من عائلة شكل الدولة وبالذات المسمى فيدرالية ، والحكومات المحلية والإقليمية وهي من عائلة تنظيم الدولة أو اللامركزية (موسوعة العلوم السياسية -جامعة الكويت ١٩٩٤ ص ٤٦٠) . وقد يكون لهذا الرأي وجاهته من زاوية التركيز على تلازم اللامركزية السياسية مع الشكل الفيدرالي الذي هو عبارة عن اتحاد " مجموعة دول " ومن ثم لا يصح الحديث عن اللامركزية بين مجموعة دول ، إذ هي فكرة تبدأ إثارتها داخل كل دولة أو ولاية على حدة . ورغم صحة هذا الاستنتاج في بعض جوانبه ، تأسيساً على أن الولايات (في أمريكا مثلاً) ذات سلطة واسعة في تصميم نظام محلي لها ، يجعل حكومة الولاية بمثابة سلطة مركزية في علاقاتها بذلك النظام المحلي ، إلا أن هذا النقد - في الحقيقة - هو موضوع لنقد مقابل ، فالولايات في الدول الفيدرالية تظل - على كل حال - مرتبطة بعلاقة تبعية مع السلطة المركزية للدولة الفيدرالية ذاتها ، وتبقى هناك هيئة مركزية واحدة مهما تعددت نظم تنظيم العلاقة بينها وبين الولايات أو الدويلات . راجع في هذه الانتقادات د / علي الصاوي ، الإدارة المحلية ، مكتبة نهضة الشرق ، جامعة القاهرة ، ص ٤١ و ٤٢ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن هنا يأتي دورنا في استخلاص المصطلح من مداخلته وإفراده بالحدوث عنه وتحديد مضمونه . وعلى هذا الأساس ، فإنه قد بان لنا من خلال القراءات المتعددة في فقه القانون الإداري والدستوري أن اللامركزية السياسية هي : أسلوب للتنظيم الدستوري ، أو وضع دستوري وسياسي يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة أو الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات أو الإمارات أو ما إلى ذلك من المسميات^(١) ، والتي تمارس صلاحياتها في مناطقها المكانية المحددة لها جغرافيا في الحدود التي يرسمها الدستور الاتحادي^(٢) .

تحليل المفهوم:

أولاً : أن اللامركزية السياسية تمس سيادة الدولة الاتحادية ووحدتها ، كما تتعلق بالوظيفة الحكومية^(٣) التي تكون شركة بين الحومة المركزية وهيئات أخرى إقليمية

(١) HERAND, de la décentralisation au Fédéralisme, in " la nouvelle nouvelle décentralisation siyéy 1983, p. 12 et s.

C.F.E. STRONG, Modern political Constitutions, sidgwick and Jackson, London, 7th ed, 1963, p. 65 et s.

وانظر أيضاً في نفس المعنى د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات العربية ، السابق ص ٧ ، د. محمد فتوح عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي ، دراسة مقارنة ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، ١٤١٦ هـ - ١٩٩٦ م ص ١٥٦ .

(٢) د . سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ١٩٩٢ ص ٧٧ وراجع أيضاً د. صلاح الدين فوزي ، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، السابق ص ٢٠٢ ، د. السيد محمد إبراهيم ، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٧٥ ص ٤٨ وانظر في الفقه الفرنسي :

Léon Duguit, traité de droit constitutionnel, T.3, 3ème éd, paris, 1930, p. 73 et s.

(٣) د . رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية ، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة ، مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٩٨٨ ص ٥٥ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

تكوّن حكومات الولايات أو الإمارات أو الدويلات^(١)، بحيث تتولي دولة الاتحاد، السلطات العامة، التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الدولة كلها، وفي المقابل يكون لكل ولاية سلطات عامة خاصة بكل منها، تمارسها في النطاق الجغرافي لإقليمها، طبقاً لدستور مكتوب تحدد فيه اختصاصات كل منهما^(٢).

ثانياً: إن اللامركزية السياسية la décentralisation politique تعد نوعاً من أساليب التنظيم الدستوري أو من أساليب الحكم^(٣) لا وجود له في الدولة البسيطة أو الموحدة، وإنما هي إحدى السمات المميزة للدولة المركبة والمتحدة اتحاداً فيدرالياً أو مركزياً^(٤). تتعلق مباشرة بمظاهر السيادة في هذه الدولة وتوزيعها بين سلطة مركزية وسلطات محلية لا مركزية، أي إنها تنظيم لآلة الحكم في تلك الدولة^(٥).

ثالثاً: إن اللامركزية السياسية تعد انعكاساً للمبدأ الديمقراطي في الحكم، إذ تمنح الولايات أو الإمارات استقلالاً جزئياً، وفي ذات الوقت تكفل حماية ذاتية - من

(١) د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢ ص ١٦٤.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، السابق ص ١٢٤، د. محمد محمد بدران، السابق ص ٣٠.

(٣) د. زين بدر فراج، مبادئ القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلاب كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٩٨٧ ص ٩٣.

(٤) BURDEAU(G) Traité de science politique. T, 2, 1983, p. 365.
" Le Fédéralisme vise l'activité gouvernementale, la décentralisation ne concerne que les pouvoirs d'administration".

(٥) د. صلاح الدين فوزي، السابق ص ٢٠٢، د. خالد قباني، السابق ص ١٩٨.

د . داوود عبد الرزاق الباز

خلال الدستور الاتحادي - ضد استبداد الأغلبية في مواجهة الأقلية والتي يمكن أن تشكل أغلبية في النطاق الجغرافي المحلي أو الإقليمي لها . إذ يكون لهذه الأقلية حق تجسيد إرادتها الخاصة في إقليمها وفي المجالات التي لا تتعارض مع الأهداف السياسية التي قام الاتحاد من أجلها^(١) .

إن اللامركزية السياسية، كأسلوب من أساليب الحكم، تناسب الدول الكبيرة الحجم، وتلك التي تتعدد وتختلف فيها القوميات واللغات والثقافات والتقاليد بين شعوب وحداتها السياسية المختلفة^(٢) . والمشكلة التي تثار في مثل هذه الدول، هي البحث عن صيغة مقبولة للجمع بين الشعوب غير المتآلفة ولا المتجانسة اجتماعياً وثقافياً وعقائدياً والمتصارعة سياسياً ضمن حيز جغرافي واحد . ولا ريب أن اللامركزية السياسية هي تلك الصيغة، حيث توفق بين تلك المناقضات مع المحافظة على الشخصيات والقوميات لتلك الشعوب بلونها وخصائصها الذاتية مع جعلها قابلة للتعايش والتلاحم . وفي ضوء ذلك يمكن تشبيه الدولة الفيدرالية التي تقوم على اللامركزية السياسية بشجرة واحدة، لها جذع واحد وتتفرع عنها أغصان كثيرة، تنفياً

(١) د . عادل الطبطائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص ٧ .

(٢) د . خالد سمارة الزعبي ، القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، ١٤١٣ هـ ١٩٩٣ م - ص ١١٣ وانظر له أيضاً، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف بالإسكندرية، د. ت ص ٣٣، د. محمد فتوح عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، السابق ص ١٥٦ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

كل جماعة ظلا من ظلالها الوارفة .

خامساً: إن الدستور الاتحادي، يمثل الأساس القانوني الذي يقوم عليه الاتحاد الفيدرالي، فهو الذي يحدد للحكومة الاتحادية المركزية اختصاصاتها، وللولايات الاختصاصات المتروكة لها . ومن ثم فهو يشكل ضماناً مزدوجة تتمثل في كفالة الاستقلال الداخلي للولايات، والحماية الكبرى للشكل الاتحادي^(١).

سادساً: إن اللامركزية السياسية ليست هدفاً في حد ذاتها، وإنما هي وسيلة دستورية أو نظام قانوني يطبق في المجتمعات السياسية التي تعيش في دولة اتحادية، تهدف من ورائه إلى تنظيم قواها بالكيفية التي تكفل لها تحقيق أهدافها وتطلعاتها التي قام الاتحاد من أجلها بشكل أفضل^(٢).

وبعد التحليل الذي عرضناه لمفهوم اللامركزية، نعود إلى دراسة الأفكار التي تعرض في مجال الدراسات القانونية بشكل مجاور لها لبيان العلاقة التي بين كل منها واللامركزية السياسية، وهو ما نتناوله بالدراسة - إن شاء الله - على النحو التالي:

(١) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، مرجع سابق ص ٤٩ .

(٢) د . خالد قباني ، السابق ص ٢١٩ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

المبحث الثاني العلاقة بين مفهوم اللامركزية السياسية ومفهومى الفدرالية واللامركزية الإدارية

تقديم وتقسيم:

اللامركزية في عمومها، نظام قانوني، لا يأخذ صبغة واحدة ولا شكلاً منفرداً، وإنما تتعدد أشكاله وتباين صيغه بحسب الشكل الدستوري للدولة.

بيد أن تلك الأشكال تجمعها فكرة أولية ثابتة تتبلور في تعدد مراكز السلطة وذلك بتوزيعها بين هيئات مستقلة وعديدة. وقد يمتد هذا التوزيع إلى سلطة الحكم، فنكون إزاء اللامركزية السياسية، وقد يقتصر على سلطة الإدارة فنكون بصدد اللامركزية الإدارية^(١).

ويجري جلّ فقه القانون العام في إطار دراساته، مقابلة بين مفهوم اللامركزية السياسية والإدارية - على نحو ما سنرى في المطلب الثاني من هذا المبحث - ومفهوم آخر كثيراً ما يرتبط تناوله بالطرح العلمي لفكرة اللامركزية السياسية وهو مفهوم الفدرالية.

فقد ألفينا فقهاء القانون الدستوري يستخدمون تعبير اللامركزية السياسية للدلالة على الدولة الفدرالية، اعتماداً على أن اللامركزية السياسية ملازمة للدولة

(١) KING (p) : Federalism and Federation, London, Croom Helm, 1982.

(١)

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المركبة وبالذات للفكرة الاتحادية، نظراً لتضمنها معنى قيام عدة مراكز قانونية وسياسية يتمتع كل منها بميزات الدولة، إلى جانب مركز أساسي ترتبط به ارتباطاً تختلف درجته قوة وضعفاً باختلاف الأهداف المبتغاة من الاتحاد^(١).

وترتيباً على ذلك سنقوم بسبر غور الفدرالية لبيان ما بينها وبين اللامركزية السياسية من مقابلة أو مرادفة، ثم نتبع ذلك بالحديث عن اللامركزية السياسية وبيان مدى المقابلة والاختلاف بينها وبين اللامركزية الإدارية وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

اللامركزية السياسية والفدرالية (صنوان)

مصطلح الفيدرالية، مصطلح فضفاض وغير واضح، وقلما انبثق عنه معنى واحد، حيث يستعمل في أحيان كثيرة بأربعة معانٍ أساسية هي: ١- التحالف Alliance ٢- العصابة أو الجامعة League ٣- الاتحاد الكونفدرالي Confederation ٤- الاتحاد بمعناه الأدق Federation^(٢).

وأمام تعدد معاني المصطلح، لم يكن أمام الفقه الدستوري بد من ترجمة الفدرالية بمعانٍ متعددة، فالبعض يطلق عليها الدولة الاتحادية ويقصد بها الدولة

(١) د. خالد قباني، السبق ص ١١٥.

(٢) دائرة معارف العلوم الاجتماعية، مشار إليه في د. عبد الرحمن اليزاز، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية، دار القلم، الطبعة الثانية، القاهرة ٩٦٦ ص ٥٩.

د . داوود عبد الرزاق الباز

المتحدة اتحاداً مركزياً (لامركزياً في رأينا) والبعض يطلق عليها الدولة التعاهدية، أو الاتحاد الدستوري (وهي ترجمة أدق في نظرنا). ولعل هذا إنما يعود كما ذكر البروفسور الانجليزي استرونج إلى أن النظام الفدرالي يختلف في كيانه من بلد إلى بلد ومن وقت إلى آخر^(١).

وكما انقسم المحيطون باختلاف الألسنة علماً في ترجمة مصطلح الفدرالية، انقسم أهل الاختصاص في الفن القانوني المرتبط بدراسة الدولة إلى اتجاهين في تعريف الفدرالية.

الاتجاه الأول: ذهب إليه ثلثة من الفقه القانوني، ويرى أنصاره^(٢) أن الفدرالية تعني نظام الدول التي تنتقص سيادتها الداخلية بالقدر اللازم لقيام الاتحاد، وتزول سيادتها الخارجية تماماً، لصالح الحكومة المركزية التي تملك بناصيتها كل العلاقات الخارجية، ومن ثم فإنها تعد دولة فوق الدول المكونة للاتحاد. ومعنى ذلك أن الولايات أو الولايات أو الدول أو الإمارات لا تتمتع بشخصية قانونية دولية، وإنما

(١) وفي ذلك يقول:

Federalism Varies in from place to place and from time to time " C.F.E. strong :
Modern Political Constitution, sidgurickk and J ackson, limited, London, 1963,
p. 103.

ذكره د. محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، السابق ص ١٠ هامش ١.

(٢) د. محمد رمزي الشاعر، المجتمع العربي، دار النهضة العربية ١٩٧٠ ص ٢٤٩، د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي ١٩٦٦ ص ١٤٧، د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري، دار المعارف ١٩٦٦ ص ٣١، د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ١٤٩، د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٨٣.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

هي مجرد أقسام إدارية - داخل الدولة الاتحادية - مهما كان استقلالها الداخلي .

الاتجاه الثاني: ذهب إليه كثير من الآخرين ويرى أنصاره^(١) أن الفدرالية تعني اتحاد عدة دول في شكل دولة واحدة هي الدولة الفدرالية، بمقتضى دستور اتحادي، مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الأعضاء في الحدود التي يقررها الدستور الاتحادي، وفي ذات الوقت تتمتع كل من الدولة الفدرالية والدول الأعضاء بالشخصية القانونية الدولية .

وبالنظر في الاتجاهين يبرز الفارق الأساسي بينهما في تمتع أو عدم تمتع الدول المكونة للاتحاد بالشخصية الدولية مع الدولة الفدرالية .

والاتجاه الثاني هو الذي يروق لنا ونميل إليه - مع غيرنا - بالتأييد ونراه حرياً بالتفضيل، إذ هو الغالب في التطبيق، كما أنه يتسق ويتناغم مع الوضع الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة .

ووجه ذلك أن دستور دولة الإمارات نص في المادة ١٢٣ منه على أنه:
" يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة

(١) د . سعد عصفور ، القانون الدستوري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار المعارف ١٩٥٤ ص ٢٥٤ ، د . طعيمة الجرف ، نظرية الدولة ، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٣ ص ٨١ ، د . بطرس غالي ود . محمود خيرى عيسى ، نظم الاتحادات الدولية ، المكتبة القومية ١٩٦٠ ص ٢٦ ، د . سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث ١٩٧٤ ص ١٣٢ ، د . السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الثالثة ، مكتبة عبدالله وهبة ١٩٤٦ ص ٧ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية " (١) وفي عجز تلك المادة ورد النص صريحاً على تمتع الإمارات بممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية، حيث جاء فيها " كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما " .

وبناءً على التحديد السابق لمعنى الفيدرالية يعود التساؤل المطروح على بساط البحث في هذا المطلب مرة أخرى بالصيغة التالية، ما هي علاقة مفهوم اللامركزية السياسية بمفهوم الفدرالية؟ أو بشكل آخر: هل هما صنوان أم غير صنوان؟

إن إجابتنا على هذا التساؤل ذكرناها صراحة في عنوان المطلب بين علامة تنصيص حرصاً على وقت القاريء .

ونعود فنكرر إن القراءة المتأنية - للمراجع التي وقع عليها بصرنا - انتهت بنا إلى أن اللامركزية السياسية والفدرالية مفهومان مترادفان وسنذكر للتدليل على ذلك ما سأتلو عليكم منه ذكراً:

أ - رغم ندرة استخدام عبارة اللامركزية السياسية في مؤلفات فقه القانون العام، إلا إنها قد ترد كمرادف للفدرالية، بمعنى الدولة الاتحادية الدستورية . فالفقيه

(١) المادة ١٢٣ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ، طبعة كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات ، ص ٤١ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الفرنسي هوريو نيه إلى ضرورة عدم الخلط بين اللامركزية السياسية أو الفدرالية وبين اللامركزية الإدارية، الأمر الذي يعني أنهما مترادفان^(١).

ب- وقريب من ذلك ما قرره جان ريفيرو من أن اللامركزية السياسية ترتبط بالدولة الاتحادية وخاصة دول الاتحاد المركزي أو الدول الفدرالية بالاصطلاح الفرنسي والإنجليزي، ولهذا يرتبط اصطلاح اللامركزية بالنظام الفيدرالي^(٢).

ج- ويبدو الترادف واضحاً وقوياً بين اللامركزية السياسية والفدرالية فيما ذكره فقه القانون العام العربي بصدد تحديد مفهوم الفدرالية بأنها تنتمي إلى فن توزيع السلطات السياسية^(٣) وتعني طريقة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية في العاصمة الاتحادية وبين السلطات الإقليمية في الولايات أو الإمارات، على نحو يجعل كل من الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية مستقلة عن الأخرى ومتعاونة معها في ذات الوقت^(٤).

(١) HAURIOU (M): précis élémentaire de Droit Administratif, 4 éme éd, 1938, p. 47.

(٢) RIVERO(J) : Fédéralisme ,e et décentralisation dans la structure de l'etat moderne, (٢) 1979,p. 119 ets.

وقريب من ذلك ما ذكره موريس دو فرجيه من أنه ليس هناك فرق بين الاتحاد الفدرالي واللامركزية السياسية إلا في درجة الامركزية السياسية، فهذه الأخيرة اتحاد من نوع مخفف في حين أن الاتحاد الفدرالي لا مركزي من نوع قوي.

(٣) د. مهذب نجا، القانون الإداري العام، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس لبنان، الطبعة الأولى ١٩٩٠ ص ٣٧، د. محمد محمد بدران، السابق ص ٢٨.

(٤) د. هادف راشد العويس، المرجع السابق ص ٨٧.

د . داوود عبد الرزاق الباز

د - ويمكن استقراء هذا الترادف أيضاً من تشبيهه الفدرالية بطائر له جناحين :
جناح يشكله الشعب ، وجناح آخر تكونه الدول ، والجسم فيه هو جسم الدولة
المركزية الذي يشتمل على الأعضاء والأركان والفروع ، ويمثل الدستور في هذا
الجسم قلب الدولة الاتحادية^(١) .

وهنا تبرز الفدرالية كوضع دستوري وسياسي يعمل على التوفيق بين رغبات
الولايات أو الإمارات في الاحتفاظ بسيادتها الداخلية وحماية الصالح العام للاتحاد
عن طريقه المشاركة في تسيير شئون ومصالح الدولة الاتحادية . وتسعى الفدرالية
لتحقيق هذا الغرض من خلال قانونين أساسيين هما : قانون الاستقلال الذاتي
وقانون المشاركة^(٢) ، وهذا الأخير هو الذي يجعل دولة ما تأخذ شكل الدولة
الاتحادية ، ويكمن سبب ذلك في أن المشاركة من قبل الولايات أو الدول أو الإمارات

(١) د . خالد قباني ، المرجع السابق ص ١٣٧ .

(٢) يعني قانون الاستقلال الذاتي La loi d'autonomie ترك حرية التصرف لكل دولة داخلية
في الدولة الاتحادية ، في مجالات مصالحها المادية والمعنوية وتمتعها بقدر من السيادة في
النطاق الداخلي لاقليمها بشرط أن تكون حرية التصرف هذه منسجمة مع الأهداف العامة
للإتحاد ، ومتسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الاتحادية ككل .
أما قانون المشاركة La loi de participation فيعني التعاون المثمر بين الهيئات الاتحادية
والمحلية في اتخاذ القرارات ، لما بينها من تداخل في الصلاحيات وتشابك في المصالح
وتكامل في الوجود القانوني والدستوري ، ومشاركة في تسيير شئون ومصالح الدولة
الاتحادية .

راجع في ذلك د . عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، مجلة
الحقوق والشريعة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، صفر ١٤٠٠ هـ - يناير ١٩٨٠ م ص ٩٤ و
١١٣ وأيضاً د . خالد قباني ، السابق ص ١٣٩ و ١٤٩ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

لا تكون قاصرة على المشاركة في السيادة على أقاليمها وأراضيها مع السلطة الاتحادية، ولكن مشاركتها في جوهر السيادة نفسه La participation la substance à mêm de la souveraineté أي في تكوين إرادة الدولة الاتحادية وهو ما قال به بوريل Borel الفرنسي وزاده إيضاحاً مواطنه لوفير^(١).

مما تقدم وغيره يتضح مبرر اقتراح تعبير اللامركزية السياسية لدى فقه القانون العام بالفدرالية^(٢) الأمر الذي يعني أن اللامركزية السياسية لا تعني بالمفهوم الدستوري شيئاً آخر سوى الفدرالية.

المطلب الثاني

اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية (غير صنوان)

ليس في فقه القانون العام أحد من الممتزين في أن الطريقة أو الأسلوب الذي تتبناه الدولة لتنظيم جهازها الإداري يرتبط بدرجة عالية بالنظام السياسي الذي تطبقه، ففي الدول الديمقراطية تكون اللامركزية هي الأسلوب المتبع في التنظيم الإداري وفي تسيير مرافق الدولة العامة بانتظام واضطراب، بينما يختلف ذلك الأسلوب في الدول غير الديمقراطية، ويأخذ طابع المركزية التي تحكم قبضة السلطة المركزية على جهاز

(١) FOREL: étude sur la souveraineté et l'ETAT Fédéral, thèse, Berne, 1886, p. 172 et s.

LE FUR: ETAT Fédéral et confédération d'etats, thèse, paris 1896, p. 596, et s.

HAURIU (M) : précis élémentaire de droit administratif, 1937.p48. (٢)

د . داوود عبد الرزاق الباز

الدولة السياسي والإداري، وتنفرد وحدها بتصرف كل أمور الدولة^(١). ومن ثم فإن فهم اللامركزية السياسية بصورة أعمق، وتجليتها على نحو أوفى يستلزم أن نعرض لمقابلة ومقارنة بينها وبين اللامركزية الإدارية، باعتبارهما مظهرين لفكرة واحدة، هي فكرة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية^(٢)، أي أنه يوجد طابع موحد ومشترك بين اللامركزيتين، هو توافر صفة الاستقلال - على اختلاف في درجته - في تسيير وإدارة الشؤون الإقليمية.^(٣)

ورغم هذا الطابع المشترك إلا أنه يبقى القول بأن اللامركزية السياسية والإدارية بينهما برزخ لا يبغيان يجليه ما نقوم به من عرض لمفهوم اللامركزية الإدارية والفوارق الجوهرية بينها وبين اللامركزية السياسية.

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

تعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين كل من الحكومة المركزية في العاصمة (الوزارات) وهيئات أخرى عامة مستقلة، على أساس إقليمي أو وظيفي، تقوم بتقديم بعض الخدمات إلى الجمهور، مع خضوعها لإشراف

(١) د . خالد قباني ، السابق ص ٤٢ .

(٢) د . محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ص ١٦٢ .

(٣) د . مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات كلية شرطة دبي، الطبعة الثالثة ١٤١٤ هـ - ١٩٩٣ ، ص ١٧٠ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الحكومة المركزية والذي يعرف اصطلاحاً (بالوصاية الإدارية) ^(١).

وبتعبير آخر فإن اللامركزية الإدارية تعد أسلوباً أو طريقاً من طرق الإدارة يقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تمثل السلطة المركزية وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) مستقلة عنها قانوناً، على أن تخضع تصرفات هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية، أي للوصاية الإدارية La tutelle administrative ويبين من التعريف ما يلي :-

- ١ - أن اللامركزية الإدارية تهتم بتوسيع صلاحيات السلطات المحلية على حساب السلطة المركزية، وأن من شأنها، نقل النشاط الإداري من أيدي الموظفين إلى أيدي المواطنين.
- ٢ - ومن جهة أخرى فإن اللامركزية الإدارية تعد إنعكاساً عملياً لمبدأ الديمقراطية الإدارية على المستوى الإقليمي قياساً على تطبيق الديمقراطية السياسية على المستوى القومي أو الوطني ^(٢).

(١) د. محمود سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة، مطبوعات كلية شرطة دبي، بدون تاريخ ص ١٩٠، د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، السابق ص ٦٥، د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، السابق ص ٣٣، د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة، السابق ص ٥٦٠، د. خالد الزعبي، القانون الإداري، السابق ص ١١٣، د. محمد فتوح عثمان، أصول القانون الإداري لإمارة دبي، السابق ص ١٥٥.

(٢) د. خالد قباني، مرجع سابق ص ٥٥.

د . داوود عبد الرزاق الباز

٣ - من جهة ثالثة، فإن أسلوب توزيع الوظيفة الإدارية قد يكون مركزياً وقد يكون لا مركزياً في الدولة البسيطة أو الموحدة، وكذلك الشأن في الدولة المركبة وخاصة الدول الاتحادية الفدرالية مثل أمريكا ودولة الإمارات العربية المتحدة^(١).

الفرع الثاني

الفروق الأساسية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية

إذا كان من المسلم به أن اللامركزية السياسية والإدارية تشتركان معاً في توافر صفة الاستقلال في كل منهما، إلا أن هذا لا يمنع من الاعتراف في الوقت نفسه بوجود فوارق جوهرية بينهما يمكن بلورتها من خلال معايير الاختلاف التالية بينهما:

الفصل الأول

معايير الطبيعة المميزة لكل منهما

تتعلق اللامركزية السياسية بالنظام السياسي للاتحاد الفدرالي، وبتعبير أدق بأسلوب التنظيم الدستوري للدولة الاتحادية، حيث تتمتع الدويلات أو الإمارات الداخلة فيها بقدر من حقوق السيادة الداخلية، مؤداه تمتعها باستقلالي دستوري وتنظيم ذاتي Auto - organisation يخصصها بنصيب من سلطات للتشريع والتنفيذ

(١) د . محمود سامي جمال الدين ، السابق ص ١٩٨ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

والقضاء تمارسه داخل إقليمها إلى جانب سلطات الدولة الاتحادية^(١)، في حين أن اللامركزية الإدارية تعبر عن نظام إداري يقتصر توزيع الاختصاصات فيه دائماً على مجال النشاط الإداري ولذلك فهو مجرد نشاط فرعي Subordonné Dérivé ولا يمتد بحال إلى مجالس التشريع والقضاء^(٢)، الأمر الذي يعني أن الوحدات الإدارية في ظل اللامركزية الإدارية لا تتمتع بأي استقلال دستوري أو حق التنظيم الذاتي على غرار ذلك الذي تتمتع به الدويلات أو الإمارات في اللامركزية السياسية^(٣).

وبناء على هذا المعيار لا توجد اللامركزية السياسية إلا في الدولة الاتحادية المركبة دون الدولة البسيطة أو الموحدة، بينما توجد اللامركزية الإدارية في إطار الدولة البسيطة أو الموحدة، وفي إطار الدولة الاتحادية المركبة^(٤) على السواء، ولا ترتبط بشكل الدولة أو تمس وحدتها السياسية^(٥)، وإنما تقتصر على كيفية ممارسة الوظيفة

(١) د. فرناس عبد الباسط البنا، المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧ م، ص ١٢٨، د. محمود عاطف البنا، الوسيط، السابق ص ١٦٣.

(٢) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري ١٩٨٢-١٩٨٣ ص ٨٨.

(٣) د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة، السابق ص ٥٦٢.

(٤) BURDEAU.(G) traité de science politique, T. 1. 1949, paris, p. 406 et s.

(٥) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، طبعة ١٩٨٣ ص ١٢٩، د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، السابق، ص ١٢٥، د. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٢، د. زين بدر فراج، مبادئ القانون الإداري، السابق ص ٩٤، د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري السابق ص ١٦٣.

د . داوود عبد الرزاق الباز

الإدارية ، بعكس اللامركزية السياسية التي ترتبط بكيفية ممارسة السيادة ومظاهر السلطة في الدولة^(١) .

الفصل الثاني

معيار الأداة القانونية في النشأة وتحديد الاختصاصات

في اللامركزية السياسية تجد الوحدات الإقليمية - وتسمى عندئذ بالدويلات أو الإمارات - سند وجودها في الدستور نفسه^(٢) ، وهو الذي يتولى مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات بالطريقة التي تلائم ظروف وأوضاع كل دولة . ويترتب على ذلك أنه لا سبيل للمساس باختصاصات أو مدى استقلال الولايات أو الإمارات زيادة أو نقصاناً^(٣) إلا بتعديل الدستور الاتحادي وهو دستور جامد ، حيث تشترط أغلبية معينة لتعديله ، ولاشك أن ذلك يعد ضماناً كبيرة لعدم المساس باختصاصات الولايات^(٤) بينما في اللامركزية الإدارية تجد الوحدات

(١) د. صلاح الدين فوزي ، المحيط في النظم السياسية ، والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٢٢٠ ، د. فرناس عبد الباسط البنا ، المركزية واللامركزية ، السابق ص ١٢٨ .

(٢) د. محمود عاطف البنا ، السابق ص ١٦٣ ، د. خالد قباني ، السابق ، ص ٥٢ ، د. حسن محمد عواضة ، المبادئ الأساسية للقانون الإداري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ، الطبعة الأولى ١٤١٧ هـ - ١٩٩٧ ص ٢٦ .

(٣) د. محمود سامي جمال الدين ، المرجع السابق ص ١٩٤ ، د. صلاح الدين فوزي ، السابق ص ٢٢١ .

(٤) د. عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٢٥ ولنفس المؤلف ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٩١ ص ١٣٧ وما بعدها .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الإقليمية سند وجودها في القانون العادي .

وبالنسبة لطريقة تشكيلها وتحديد اختصاصاتها وأساليب ممارستها لها ، فإن ذلك يكون وفقاً للنص المحدد من قبل المشرع العادي - قانون أو لوائح إدارية - وبالتالي فإن اختصاصات هذه الوحدات تحكمها إرادة المشرع^(١) الذي يمكنه أن يعدل فيها أو يتقصر منها أو يلغيها تماماً وفقاً للظروف السياسية^(٢) دون أن يكون لهذه الوحدات حق الاعتراض^(٣) ، أي أنها تكون تحت رحمة المشرع العادي وإرادته طالما أنه ملتزم بأحكام الدستور^(٤) .

(١) د. مهذب نجما، القانون الإداري العام، السابق ص ٣٧، د. صلاح فوزي، السابق ص ٢٢١ .

(٢) د. زين بدر فراج ، السابق ، ص ٩٤ .

(٣) د. محمد كامل عبيد ، السابق ، ص ٥٦٣ .

(٤) ويلاحظ في هذا الشأن أن إرادة المشرع ليست حرة تماماً ، وإنما يتقيد بالمنهج الذي سلكه الدستور في التوزيع وهو لا يخرج عن أحد أمرين :

- ١ - أما أن يكتفي الدستور بإرساء المبادئ العامة لاختصاص الوحدات الإقليمية ، وفي هذه الحالة يكون للمشرع سلطة واسعة في تحديد اختصاصات الهيئات الإقليمية .
- ٢ - وإما أن يحدد الدستور تفصيلاً اختصاصات تلك الهيئات ، وفي هذه الحالة تضيق حرية المشرع العادي ولا يستطيع أن يحد من اختصاصات تلك الهيئات وإلا وصم تشريعه بعدم الدستورية راجع في ذلك د. رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية ، السابق ، ص ٥٧ هامش ٢ ، د. محمود سامي جمال الدين ، السابق ص ١٩٤ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل الثالث معيار وحدة وتعدد القوانين

رأينا - من قبل - أن الدول الأعضاء في الاتحاد الفدرالي تعتبر وحدات سياسية، بينما الأقاليم المكونة للدولة الموحدة تعتبر مجرد أقسام إدارية، وينجم عن هذا التكييف أمر هام يتعلق بالنظام القانوني من حيث وحدته أو تعدده. فاللامركزية السياسية تقوم على أساس تعدد القوانين تبعاً لتعدد الدويلات أو الولايات الأعضاء في إطار الالتزام بالقوانين الاتحادية^(١)، وبعبارة أخرى فإن هذه الدويلات أو تلك الإمارات يكون لها باعتبارها تنظيمات أصلية Institution originaire سلطاتها التأسيسية pouvoirs Constituants، وبالتالي تملك حق التشريع ابتداء في الأمور التي لا تدخل في اختصاص المشرع الاتحادي، ومن ثم تتعدد القوانين بتعدد الدويلات أو الإمارات أعضاء الاتحاد .

وبالعكس نجد في اللامركزية الإدارية وحدة القانون الذي يطبق على سائر أقاليم الدولة الموحدة، مهما تعددت الوحدات الإدارية المستقلة فيها من محافظات أو مقاطعات^(٢) ولا يكون لهذه الوحدات - عادة - قانون خاص بها .

(١) د . محمد كامل عبيد ، السابق ص ٥٦١ .

(٢) د . رمضان محمد بطيخ ، السابق ص ٥٦ ، د . عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٢٥ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ولا يرى بعض الفقه في وحدة القانون أو تعدده فارقاً بين اللامركزيتين على الدوام، فقد يمنح المشرع الدستوري في دولة بسيطة أو موحدة - إيطاليا مثلاً - الوحدات الإدارية (المناطق) سلطة التشريع في بعض المسائل التي تدخل في اختصاصها الإداري علاوة على أن لها سلطة لائحية بتفويض من المشرع. ومن ثم تشابه اللامركزية الإدارية في إيطاليا مع اللامركزية السياسية في الاتحاد الفدرالي على نحو لا يسمح بالفصل بينهما^(١).

بيد أن انعام النظر في هذا الرأي يؤدي إلى عدم التسليم به والموافقة عليه، ونقرر - مع غيرنا -^(٢) أنه لا يجب أخذ الأمور على عواهنها، بل يجب التفرقة بين أن يمنح المشرع الدستوري - في ظل اللامركزية الإدارية - للوحدات الإقليمية سلطة التشريع في أمور ذات طبيعة إدارية وهي حالات استثنائية، وبين أن تتمتع الولايات أو الدويلات باختصاص تشريعي شامل للمسائل ذات الطبيعة الإدارية وغير الإدارية، كما هو الحال في اللامركزية السياسية.

(١) د. عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، ذكره د. رمضان بطيخ.

(٢) د. رمضان بطيخ، السابق ص ٥٧ هامش ١.

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل الرابع معيار المشاركة في تكوين الإرادة العامة للدولة

تقوم اللامركزية السياسية على أساس مشاركة الولايات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي في تكوين الإرادة العامة للدولة الاتحادية، خاصة في مجال تعديل الدستور الاتحادي أو سن القوانين الاتحادية، من خلال تمثيلها في مجلس الولايات الذي يتولى سن القوانين الاتحادية بالاشتراك مع مجلس النواب^(١).

أما في اللامركزية الإدارية فإن الحال على عكس ذلك، إذ لا شأن للوحدات الإقليمية أو الهيئات اللامركزية المحلية (سواء في الدولة الموحدة أو في الدولة الاتحادية) بتكوين الإرادة التشريعية أو العامة للدولة^(٢) التي تعبر عنها سلطة تشريعية واحدة بالنسبة لكافة أقاليم الدولة.

والسبب في ذلك يكمن في أن هذه الأقاليم اللامركزية لا تمارس إلا الاختصاصات التي سلمت بها الدولة لها صراحة، والتي يمكنها أن تسحبها أو تعدل نطاقها الإقليمي على نحو يسمح باختفاء وإندثار بعض هذه الهيئات اللامركزية^(٣).

(١) د . عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٢٦ ، ولسيادته أيضا، القانون الإداري، السابق .

(٢) د . محمد بكر حسين السابق ص ٣٤٣ ، د . محمود سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٣) BURDEU(G) : traité de science politique, 2 éme éd, T,II, l'état, p. 332.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وترتيباً على ذلك تتميز اللامركزية السياسية عن اللامركزية الإدارية بتعدد البرلمانات . ويشدد البعض على هذا الفارق ويجعله معياراً حقيقياً للتفرقة بين الدولة الاتحادية والموحدة، إذ إنه بدون وجود سلطة تشريعية مستقلة يتولاها مجلس نيابي الولاية يتطرق الشك إلى الوصف الاتحادي للدولة، لتكون أقرب إلى الدولة البسيطة التي تتمتع أقاليمها باللامركزية الإدارية^(١).

ونحن لا نسلم بهذا القول على إطلاقه فلاشك أن تطبيق اللامركزية السياسية يختلف بحسب ظروف كل دولة، ويتباين من مكان إلى مكان ومن عصر إلى عصر آخر حسب الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السائدة.

(١) ويظهر بعض الفقه أهمية هذا المعيار بصورة كبيرة بقوله: " . . . يمكن القول من ناحية بأنه يوم أن تختفي ظاهر التعدد هذه ويصبح في دولة الاتحاد برلمان واحد يوم أن تختفي أيضاً الدولة الاتحادية لتصبح دولة موحدة أو بسيطة ، ومن ناحية أخرى انه يوم أن تتعدد البرلمانات في الدولة البسيطة أو الموحدة بحيث يصبح لكل وحدة برلمانها الخاص بها يوم أن تتحول هذه الدولة إلى دولة اتحادية) .
راجع في ذلك د. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ومجالس المديرية في مصر : دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ١٩٣٩ ، طبعة ١٩٤٨ ، ص ١٥ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل الخامس معييار الخضوع لرقابة السلطة العامة

في ظل اللامركزية السياسية تتمتع الولايات أو الإمارات في الدولة الاتحادية الفدرالية باختصاصات معينة محجوزة لها لا تشاركها أو تقاسمها فيها السلطات الاتحادية المركزية وإن كانت تملك فقط وضع الأسس والمبادئ العامة التي تحكم مرحلة التنفيذ في الولايات^(١) ولكنها لا تعقب عليها في أعمالها^(٢)، ولا تحل محلها فيها .

وبالتالي فإن السلطات الاتحادية لا تمارس أية رقابة أو وصاية^(٣) على مباشرة الولايات أو الإمارات لاختصاصاتها المانعة Competences exclusive كأصل عام، ما لم ينص الدستور الاتحادي على خلاف ذلك كاستثناء لا يجوز التوسع

(١) د . طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم ، دار النهضة العربية ، د . ت ، ص ١٨٣ .

(٢) د . محمود عاطف البنا ، السابق ، ص ١٦٥ .

(٣) قارن في عكس ذلك د . محمد كامل عبيد ص ٥٦٣ ، د . رمضان بطيخ ، السابق ص ٥٧ ، وأستاذنا الدكتور ماجد الحلو حيث قال : " ففي هذه البلاد تحتفظ سلطة الدولة المركزية بقدر كاف من الرقابة والإشراف أو الوصاية السياسية على السلطات اللامركزية لضمان وحدة الدولة وسياستها العامة " راجع لسيادته ، تنظم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة الإمارات العربي المتحدة ، ١٩٨٩ ص ٢٢ هامش ٦ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

فيه^(١). ومهما قيل عن تضائل الاختصاصات المانعة في الوقت الحاضر، فإن الاعتراف بها يعد أحد معالم اللامركزية السياسية. أما في اللامركزية الإدارية فإن الوحدات الإدارية تخضع في ممارستها لاختصاصاتها الإدارية التي يحددها القانون لرقابة أو وصاية إدارية، تباشرها عليها الحكومة المركزية ومثلوها^(٢)، ولا يمكن بحال أن يؤدي استقلال هذه الوحدات الإقليمية إلى منحها أية سلطة سياسية لتعارض ذلك دون أدنى شك مع صفة الدولة البسيطة أو الموحدة^(٣).

والواقع أن هذا المعيار غير محدد ومنضبط إذا ما أخذنا في الحسبان ما رآه جانب من فقه القانون العام من أن نظام الوصاية موجود وقائم في ظل نظام اللامركزية السياسية المطبق في الدول الفدرالية.

ويرى أن "سلطة الدولة المركزية تحتفظ بقدر كاف من الرقابة والاشراف أو الوصاية السياسية على السلطات اللامركزية لضمان وحدة الدولة وسياساتها العامة"^(٤).

(١) د. محمود سامي جمال الدين، السابق ص ١٩٥.

(٢) د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية، السابق ص ٩٤، د. محمود عاطف البنا، السابق ص ١٦٤، د. محمد بكر حسين، السابق ص ٣٤١.

(٣) DEMICHEL (A): le droit administratif, paris, L.G.D.J.1978.p. 38.

(٤) د. ماجد الحلو، السابق ص ٢٢ هامش ٦.

د . داوود عبد الرزاق الباز

بيد أن هذا الرأي لا يقدر في نظرنا في سلامة المعيار القائم وانضباطه كفارق جوهري بين اللامركزيتين .

ونقول للتدليل على ذلك : إن الرقابة القائمة في ظل اللامركزية السياسية تختلف عن الرقابة المعروفة في اللامركزية الإدارية (الوصاية) من نواح ثلاثة :

أ - من حيث النوع :

إذا تدبرنا ملياً نوع الرقابة لألفينا أن نطاقها أوسع في اللامركزية الإدارية عنه في السياسة، حيث تمارس هذه الرقابة في اللامركزية الإدارية على : ١ - أعمال الهيئات اللامركزية ٢ - أشخاص الهيئات اللامركزية ٣ - مدى مشروعية أعمال الهيئات اللامركزية ٤ - مدى ملاءمتها ٥ - خضوعها لرقابة القضاء الإداري^(١) في حين أن نطاق هذه الرقابة في اللامركزية السياسية يقتصر على : ١ - أعمال الولايات أو الإمارات الأعضاء في الاتحاد ٢ - مشروعية هذه الأعمال، أي مدى مطابقتها للقوانين الاتحادية، ولا شأن لها بالملاءمة التي تمارس على أعمال الهيئات اللامركزية وإذا كانت بعض القوانين تقرر فعلاً الرقابة على الملاءمة في اللامركزية الإدارية، إلا أن المفهوم الأصلي للامركزية الإدارية يجعل الرقابة المركزية مقصورة على مشروعية أعمالها دون ملاءمتها صوتاً للاستقلال اللامركزي .

C.E,27 Février 1970, sieur said Ali Tourqui, A.J.D. 1970, p. 210 ets.

(١)

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

ب - من حيث الكم:

إن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية في ظل اللامركزية الإدارية لا تتناول من الأعمال والاختصاصات التي تمارسها الوحدات الإقليمية إلا ماورد فيه نص صريح، وفي الأحوال التي يعينها النص، ووفقاً لما يرسمه من ضوابط وحدود. ولكنها لا تمنع من حلول السلطة المركزية في حالات معينة محل الهيئة اللامركزية^(١)، بخلاف الحال في اللامركزية السياسية حيث تتمتع الولايات بمباشرة بعض الاختصاصات بطريقة مانعة من الحلول وعلى سبيل الاستقلال عن دولة الاتحاد المركزي^(٢).

ج - من حيث الكيف:

الرقابة في اللامركزية الإدارية رقابة أحادية، تكون من جانب واحد فقط هو الحكومة المركزية، أما في اللامركزية السياسية فإن الرقابة تكون مزدوجة أو تبادلية، تمارس من جانب الحكومة الاتحادية على الولايات أو الإمارات الأعضاء في الاتحاد من جهة ومن جانب هذه الولايات أو تلك الإمارات على السلطة الاتحادية من خلال هيئات محايدة Impartial أو قضائية كما هو الشأن في أمريكا ودولة الإمارات العربية المتحدة حيث تتولى المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات الفصل في المنازعات التي تثار بين الإمارات^(٣) وحكومة الاتحاد.

(١) د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ١٩٩٢ ص ١٤٢ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبيد، السابق، ص ٥٦٣.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، السابق ص ٥٨.

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل السادس معييار التلازم مع الديمقراطية

يذهب غالب فقه القانون العام إلى أن اللامركزية الإدارية تحقق ديمقراطية الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون الخاصة بإقليمهم ، وأن وسيلتها لتحقيق ذلك هو الانتخاب الأمر الذي يعني تطور اللامركزية إلى الإدارة المحلية التي تقوم فكرتها على اللامركزية ، بالإضافة إلى ديمقراطية الإدارة .

وبعبارة أخرى ، فإن الإدارة المحلية مرحلة أكثر تقدماً من اللامركزية الإدارية .

أما اللامركزية السياسية ، فلا تلازم بينها وبين الديمقراطية ، إذ قد تأخذ بنظام في الحكم والإدارة بعيد عن الديمقراطية وبالتالي لا يعد الانتخاب أمراً لازماً^(١) فيها بالنسبة لتشكيل السلطات الإدارية في الولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي .

والواقع أن اعتبار الانتخاب وسيلة لتحقيق أو عدم تحقيق الديمقراطية وجعله معياراً مميزاً للامركزية الإدارية عن السياسية هو أمر يصعب التسليم به على إطلاقه ويحتاج إلى إيضاح لغموض يعتريه .

ويبان ذلك أن مسألة اختيار أعضاء الوحدات الإقليمية بالانتخاب أو بالتعيين أو بالجمع بينهما هو أمر لا علاقة له البتة بالتمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية

(١) د . محمود عاطف ، السابق ص ١٦٥ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

السياسية . فقد يتم اختيار ممثلي الهيئات الإقليمية بالانتخاب أو بالتعيين أو بالائتيم معاً دون أن يؤثر ذلك على قيام أو عدم قيام اللامركزية الإدارية . ونفس الشأن بالنسبة لاختيار أعضاء الهيئات الممثلة للولايات أو الامارات في اللامركزية السياسية ، فسواء جرى اختيارهم بالانتخاب أم بالتعيين فإننا نكون دائماً أمام نظام فدرالي يقوم على اللامركزية السياسية .

وللتدليل على ذلك نأخذ مثلاً دولة الإمارات العربية المتحدة كنموذج لدولة فدرالية يُشكل فيها أعضاء الهيئات المحلية للإمارات (المجلس البلدية) بالتعيين ، ومع هذا لم يقل أحد إن هذه الدولة تحولت إلى دولة موحدة أو إن نظامها الإداري يعتمد على المركزية^(١) .

ومرد ذلك أن الحكومة حريصة على تعيين أولئك الأعضاء من بين وجهاء القوم وأعيان القبائل والعائلات الذين ينالون ثقة أهل الإمارة ، علاوة على ما يتمتعون به من حكمة وروية وحنكة ورجاحة رأي ، كفلت قبول الناس لهم ورضاهم عن تمثيلهم بالتعيين . ولاشك أن هذه الطريقة تتناسب مع ظروف مجتمع الإمارات وتلقى قبولاً واستحساناً من المواطنين وعلى حد تعبير بعض الفقه ولو أجريت انتخابات بلدية لجاءت نتائجها بأولئك الممثلين للشخص الإقليمي ، لأن الأمر يكاد يتعلق بانتخابات ضمنية إذا جاز التعبير ، ومع تطور المجتمع في المستقبل وزيادة عدد السكان ، قد

(١) د . رمضان بطيخ ، السابق ص ٥٩ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

تجري انتخابات تستكمل بها عناصر اللامركزية الإدارية^(١) .

الفصل السابع

مدى الفارق بين اللامركزية السياسية والإدارية

في ضوء المعايير التي ذكرناها كفوارق أساسية بين كل من اللامركزيتين يثور التساؤل عن مدى الفارق والاختلاف القائم بين النظامين اللامركزيين ، هل هو فارق في الطبيعة والجوهر أم فارق في المدى والدرجة^(٢) أو الكم والكيف؟؟
شجر الخلاف بين فقهاء القانون العام وتنازعوا فيما بينهم ، وانقسموا إلى فريقين :

الفريق الأول: الفارق في الدرجة والمدى:

ثلة من الأولين رأَت أن الخلاف بين اللامركزية السياسية والإدارية هو خلاف في الدرجة والمدى ، تأسيساً على أنهما مظهران لفكرة واحدة ، هي فكرة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية والفارق بينهما يكمن في مدى هذا التوزيع ، وهل يقتصر على الوظيفة الإدارية فقط؟ أم يتعداها إلى وظيفتي التشريع والقضاء؟ وكذلك يكمن في درجة تطبيق عنصر اللامركزية ، فهي واسعة المدى في السياسية وتكون على نطاق أضيق في الإدارية .

(١) أستاذنا الدكتور ماجد الحلو ، تنظيم السلطة الإدارية ، السابق ص ٣٧ .

(٢) DE LAUBADERE - VENEZIA - GAUDEMMENT Traité de droit administratif, 11^{ème} éd, T.I.1990, p. 105.

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

وقد استند أنصار^(١) هذا الاتجاه في دعواهم (الدرجة والمدى) إلى ما يلي :

١- إن الاستقلال الذي تتمتع به الولايات أو الامارات أو الدويلات في الإتحاد الفدرالي لا يختلف في طبيعته وجوهره عن ذلك الذي تتمتع به وحدات اللامركزية الإدارية في الدول الموحدة^(٢) . وإن كان أبعد منه مدى .

فاللامركزية السياسية وفقاً لهذا الاتجاه لا تفعل شيئاً سوى أن تزيد درجة استقلال الهيئات اللامركزية بحيث تعد صورة متقدمة من اللامركزية الإدارية^(٣) .

٢- هناك وجه شبه وتمائل بين اللامركزيتين يتبلور في أن الدويلات أو الولايات والإمارات في الإتحاد الفدرالي من ناحية والوحدات الإدارية في اللامركزية الإدارية من جهة أخرى ، تعتبر وحدات إقليمية مستقلة تمارس اختصاصات محددة . قد تتسع وقد تضيق - للدويلات ولوحدات اللامركزية الإدارية - داخل إطار قانوني يجمعها ويربط بينها^(٤) .

(١) على رأس القائلين بهذا الاتجاه ، الفقه الفرنسي القديم وبعض الفقه الإنجليزي ، راجع في ذلك على سبيل المثال :

- H.KELSEN : General theory of law and state cambridge, 1949, p.310 et s.
- F.P.BENOIT, le droit administratif francais, dalloz , 1968, p. 132 et s.
- EISENANN, centralisation et Décentralisation, paris, 1948, p. 20 et s.
- Le FUR, la théorie du droit naturel depuis le xvllle siècle et la doctrine moderne,T.II, 1927, p. 678 ets.
- PINOT,éléments de droit constitutionnel, 2 eme éd lille, 1952, p. 1927 et s.

(٢) د . محمد بكر حسين ، السابق ص ٣٣٩ ، د . محمد عبيد ، السابق ص ٥٦٠ .

(٣) د . محمود البنا ، السابق ص ١٦٢ .

(٤) المرجع السابق ص ١٦٣ ، د . محمد عبيد ، السابق ص ٥٦١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفريق الثاني: الفارق في الطبيعة والجوهر:

كثير من الآخرين من فقه القانون العام - ونحن معهم - لا يركن إلى رأي الفريق الأول ولا يعمل على مكانة أنصاره، ويرى أن الفارق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية هو فارق في الطبيعة والجوهر، وهو الرأي الراجح في فقه القانون العام في فرنسا ومصر على السواء^(١).

وخلاصة رأي هذا الفريق والذي نجتبيه، أن الفارق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية فارق جوهري يتعلق بطبيعة نظامين مختلفين: فاللامركزية

(١) راجع على سبيل المثال في الفقه الفرنسي:

- CARRE DE MALBERG: contribution à la théorie générale de l'état, éd sirey, paris, 1921 et outre éd, photomécanique, C.N.R.S, 1962. T.I, p. 187 et s.
- DUGUIT (L): traité de droit constitutionnel, 3ème éd BOCCARD, paris, 1927 et autre éd, 1930, T, III, p. 74 et s.
- BURDEAU(G) traité de science politique, , op. cit, p. 563 et s.
- CHANTBOUT, droit constitutionnel et science politique, paris, economica, 1978, p. 296 et s.
- JEAN RIVERO: Droit administratif, dalloz, 1971, p. 293 et s.

وانظر في الفقه العربي:

- د . طعيمة الجرف، نظرية الدولة، السابق ص ١٩٦، د . محمد بكر حسين، السابق، ص ٣٣٩، د . سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، السابق ص ٧٨، د . محمود سامي جمال الدين، السابق ص ١٩٣، ١٩٥، د . صلاح الدين فوزي، السابق، ص ٢٢١، د . زين بدر فراج، السابق ص ٩٤، د . رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٥٦، د . ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٩ ص ٨٨، د . فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٥ ص ١٥٤، د . خالد قباني، السابق ص ٥٣، د . عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في دولة الإمارات، السابق ص ٨ هامش (١).

(٢) د . سامي جمال الدين، السابق ص ١٩٣.

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

السياسية، أسلوب حكم، أما اللامركزية الإدارية فهي مجرد أسلوب إدارة^(١). ويرفض هذا الفريق التسليم بأن قصارى الفارق بينهما أنه فارق في الدرجة بين تطبيقين لنظام واحد أو داخل نظام واحد^(٢). وفي ذلك يقول الدكتور عثمان خليل: إن اللامركزية السياسية تختلف عن اللامركزية الإدارية أصلاً وروحاً وتطوراً ووسيلة^(٣).

وبرهان هذا الفريق وحججه التي ساقها للتدليل على رأيه هي ذاتها المعايير التي ذكرناها من قبل للفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية والتي أكدت أنهما غير صنون وهي في ذات الوقت، الحجج التي تشرح وجهة نظرنا في تأييد هذا الفريق ومناقشة أدلة الفريق الأول وعدم التسليم بها.

(١) M.WALIN;traité élémentaire de droit administratif, 6ème éd.p. 188 et s.

د. محسن خليل، النظام الدستوري لدولة الإمارات، السابق ص ٩٤.

(٢) د. محمود سامي جمال الدين، السابق ص ١٩٣، ١٩٥.

(٣) د. عثمان خليل، الإدارة العامة وتنظيمها ص ١٨١، مشار إليه في د. محمود عاطف البنا، الوسيط، السابق ص ١٦٥.

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفصل الثالث أساليب ومظاهر اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة

تمهيد وتحديد:

بين الدول المركبة وبالذات الفدرالية منها، وبين اللامركزية السياسية، وشيعة قوية وعروة وثقى لا انفصام لها. ومرد ذلك إلى ما يتضمنه معنى الفدرالية من قيام عدة مراكز قانونية وسياسية يتمتع كل منها بميزات الدولة، إلى جانب مركز أساسي تربط بها بدرجات متفاوتة على حسب الأهداف التي أسس عليها الاتحاد وتعد هذه المراكز (الدول الأعضاء في الاتحاد) جزءاً من الكيان الدستوري للدولة، وبالتالي تعتبر جزءاً من التنظيم الدستوري لها، على أساس أنها كيانات دستورية - قائمة بذاتها، والأجهزة المركزية فيها، وتعد بمثابة الأجهزة المركزية للدولة وتتمتع باختصاصات الدولة الدستورية^(١) على نحو ما هو وارد في دستور الاتحاد كمصدر للامركزية السياسية.

ووجود اختصاصات تنفرد الولايات أو الإمارات بمباشرتها، يستلزم ضرورة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية، حيث تعد هذه الظاهرة من سمات الدولة الاتحادية وإحدى العلامات البارزة

(١) د. خالد قباني، السابق ص ٥٣.

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

على قيامها^(١). فالعامل الأهم والمميز إذن في اللامركزية السياسية هو وجود أكثر من هيئة، داخل إطار الدولة الواحدة تتمتع باختصاصات دستورية، ينظم توزيعها وفقاً للظروف السياسية والدوافع المختلفة التي كانت وراء إنشاء الاتحاد^(٢).

وتعد عملية توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء من أكثر المشاكل والصعوبات الدستورية التي تعترض النظام الفدرالي في التوفيق والتوازن بين معادلة إقامة دولة واحدة تحمي القوة والسلطة اللازمة للاتحاد، وتتمتع بالاختصاصات الدستورية اللازمة لتمكينها من ذلك مع المحافظة - في الوقت ذاته - على متطلبات الاستقلال والحرية للإمارات المكونة للاتحاد، وإرضاء النزعة الطبيعية لديها للاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من مظاهر السيادة ومن الاختصاصات التي تتمتع بها لرعاية مصالحها الإقليمية^(٣).

وإذا كان توزيع الاختصاصات يتميز بأهمية قصوى في كيان الدولة الفدرالية، على نحو يمكن القول معه بأنه: بدون هذا التوزيع لا يوجد اتحاد فدرالي، فإن ذلك وحده لا يكفي، وإنما لابد من وجود ضمانات للحفاظ على هذا التوزيع وضمان

(١) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي، السابق ص ٨.

(٢) د. هادف العويس، السابق ص ٩١، د. خالد قباني، السابق ص ٥٣.

(٣) ناجي صادق شراب، دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة في السياسة والحكم، بدون طبعة وبدون تاريخ، مؤلف موجود بمكتبة زايد المركزية، ص ١٧٢.

د . داوود عبد الرزاق الباز

استمراره وعدم الاخلال به، وهي ما يكفلها الدستور الاتحادي^(١)، باعتباره إطاراً قانونياً لوضع سياسي معين، ويكون في مرتبة أعلى من مرتبة القوانين العادية وهو ما يعرف بسمو الدستور .

ورغم قيام دولة الاتحاد الفدرالي، وزوال الشخصيات الدولية للإمارات أو الدويلات المكونة للاتحاد وانصوائها في شخصية دول الاتحاد، إلا أنها تظل مع ذلك كيانات ذاتية تتمتع داخل الاتحاد بنوع من الاستقلال والقدرة على تنظيم نفهسا بحرية وبإرادتها الخاصة، دون أن يفرض عليها ذلك من قبل الدولة الاتحادية^(٢) .

وتتفاوت الدساتير الاتحادية في هذا الصدد، فالبعض يترك المجال رحباً أمام الولايات أو الإمارات لتنظيم نفسها دون قيود، كما هو الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة، والبعض الآخر يفرض قيوداً على حرية الإمارات أو الولايات في تنظيم أمورهما الذاتية .

كما تتمتع الإمارات بذات الاستقلال في مواجهة مثيلاتها من الإمارات الأخرى، على نحو يؤكد أن احتفاظ الإمارات بأكبر قدر ممكن من الاستقلال والحكم الذاتي يعد ركناً أساسياً وجوهرياً للاتحاد الفدرالي، وإلا لأصبحنا أمام دولة

(١) د . هادف العويس ، المرجع السابق ص ٩٠ .

(٢) د . عمرو أحمد حسبو ، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة ، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة ١٩٩٥ ص ١٢١ ، د . عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، السابق ص ٩٧ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

موحدة أو بسيطة . وهو ما لا يؤيده أحد^(١) .

وبناء عليه فإن الولايات أو الإمارات تمارس جانباً من السيادة في نطاقها الجغرافي في حدود ما قرره لها الدستور من اختصاصات .
ومن ثم فإننا سنتناول في هذا الفصل دراسة الأفكار التي أوردناها في التمهيد من خلال عرضنا لها فيما يلي من تحديد :

المبحث الأول

الأساس الدستوري للامركزية السياسية وسموه

للامركزية السياسية أهمية كبرى في كيان الدولة الاتحادية ، كأساس قانوني يقوم عليه الاتحاد الفدرالي ، لتوزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء .

المطلب الأول

أهمية الأساس الدستوري

تبدو هذه الأهمية فيما تؤدي إليه اللامركزية السياسية - في الدولة الفدرالية طبعاً - من تداخل في الصلاحيات وتشابك في المصالح ، وتكامل في الوجود القانوني والدستوري ، ومشاركة في تسيير دفة الحكم في الدولة الاتحادية .

(١) د . عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي ، السابق ص ١٠٣ و ١٠٤ ، وانظر أيضاً . د . عمرو حسبو ، السابق ص ١٢١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

هذا التداخل وذلك التشابك والتكامل يجسدهم دستور اتحادي يوزع الاختصاصات ويضمن الوجود القانوني المستقل للإمارات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد، ويكفل مشاركتها في البيان الدستوري للدولة، ومساهمتها في تكوين مؤسساتها السياسية، بل يوزع الأدوار على نحو يجمع نشاط كل منها في إطار قانوني محدد ومرسوم ويبلوره في مفهوم سياسي واجتماعي موحد يكون سبيلاً يهدي إلى تحقيق غايات الاتحاد الفدرالي .

وفي هذه الحالة، تنشأ عن الاتحاد دولة جديدة تسمو على سائر الدول الأعضاء، وتحكم العلاقة فيما بينها، قواعد القانون الدستوري الداخلي أو ما نسميه (باللامركزية السياسية الدستورية) ولا يماري أحد من فقه القانون العام في أن اللامركزية السياسية الدستورية هي أرقى وسيلة لتحقيق الفدرالية، وأقصى شكل تتخذه الدول في تدرجها نحو الوحدة لتوثيق الصلات والروابط القانونية فيما بينها^(١) .

ومن ثم فإن استخدامنا للامركزية السياسية سيكون منعوتاً بالأساس الدستوري لها، ليظهر المصطلح كاملاً فيما نطلق عليه " اللامركزية السياسية الدستورية " وواضح من التسمية أن الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية السياسية هو الدستور، وهو عمل قانوني داخلي تحكمه قواعد القانون العام الداخلي . ومن ثم تتميز

(١) د . خالد قباني ، السابق ص ١٢٩ و ١٤٩ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

اللامركزية السياسية الدستورية بأساسها المختلف عن اللامركزية القائمة على عمل قانوني خارجي (معاهدة أو ميثاق) وتحكمها قواعد القانون العام الخارجي^(١).

وترتيباً على هذا التحديد لأساس اللامركزية السياسية، فإننا نود أن نسبغ وصف الدستورية على كل ما ذكرناه من قبل في استخدامنا لعبارة اللامركزية السياسية، ونستأذن القارئ الكريم في أخذ هذا النعت في الحسبان عند تناوله لكلمة اللامركزية السياسية الدستورية من بعد.

والواقع أن الفكرة الدستورية ذات الطبيعة القانونية الخالصة لا يمكن تناولها بغير المزج الضروري بينها وبين الفكرة السياسية، التي تتناول القانون باعتباره ثمرة أو ضاع اجتماعية وسياسية عديدة لجماعة من الجماعات^(٢) وهو ما ينادي به، المذهب الموضوعي أو الوظيفي في دراسة النظام الدستوري والذي يقوم على أساس تجنب محاولات عزل النظام الدستوري عن إطاره السياسي والاجتماعي. بل إن القانون الدستوري هو الوصف القانوني الدقيق للعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بلد ما وفي وقت معين. ومن ثم فإن الصلة تبدو قوية بين الأساس الدستوري و اللامركزية السياسية، وليس من المرغوب فيه من الناحية العملية إحداث تفرقة

(١) د. خالد قباني، المرجع السابق، ص ١١٥، ١٢٩.

(٢) د. شمس مرغني علي، الوجيز في القانون الدستوري وأسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة، مكتب القدس، العين، بدون تاريخ ص ٢٥، د. أحمد كمال أبو المجد، السابق ص ٦ ومؤلفنا، النظم السياسية في ضوء الشريعة الإسلامية، السابق ص ٧.

د . داوود عبد الرزاق الباز

بينهما، فالنظرة القانونية المجردة تمتد إلى الواقع السياسي العملي، وإن كان ثمة تفاوت بينهما فهو أشبه بالتفاوت بين القانون والواقع^(١).

بيد أنه ينقلب إلى مزج بينهما وفقاً لمضمون المذهب الموضوعي في دراسة النظام الدستوري كما أسلفنا منذ قليل.

والخلاصة أن الدولة الاتحادية الفدرالية تتميز بمعيار شكلي، مقتضاه، أن تكون لا مركزية الدولة قد تحددت في الدستور^(٢).

المطلب الثاني
سمو الأساس الدستوري

النتيجة المنطقية لاستناد اللامركزية السياسية إلى الدستور الرسمي للدولة الاتحادية، هي أن هذا الدستور يعتبر من الناحيتين القانونية والسياسية في مرتبة أعلى من القوانين العادية، وهذا العلو هو ما يعبر عنه في العادة بسمو الدستور^(٣).

ويقصد بسمو الدستور أن يكون للقواعد الدستورية مكان الصدارة في البيان القانوني للدولة، بحيث تعلق على ما عداها من قواعد قانونية، مما يستوجب تمتعها

(١) د . أحمد كمال أبو المجد السابق ص ٥ ، د . شمس مرغني ، السابق ص ٢٥ ، ومؤلفنا ، السابق ، ص ٧ .

(٢) د . محمد بكر حسين ، السابق ص ١٣٩ .

(٣) د . أحمد كمال أبو المجد ، السابق ص ٢١ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

بمركز الصدارة في النظام القانوني في الدولة، فالدستور هو رأس الهرم القانوني العام في الدولة ومركزه العصبي^(١).

ويجري الفقه الدستوري على تقسيم سمو إلى قسمين:

أ - سمو موضوعي *Suprematie materielle* يتعلق بموضوع النصوص الدستورية من حيث مادتها ومضمونها ومحتواها وطبيعتها وجوهرها^(٢).

ب - سمو شكلي *Suprematie formelle*، يحدد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها، تبعاً للجهة التي تصدرها والإجراءات المتبعة في تعديلها. ومن هذه الناحية يعني مبدأ سمو الدستور، أن الدستور يحتل المرتبة الأولى والأعلى في تدرج القواعد القانونية في الدولة نظراً لعلو السلطة التي تضعه والإجراءات الخاصة والأكثر تعقيداً في تعديله عن القوانين العادية^(٣).

وإذا كان الدستور الاتحادي الذي يمثل أساساً دستورياً للامركزية السياسية، يجب أن يتميز بالسمو على كل دساتير الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد،

(١) أستاذنا الدكتور . محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية ، بدون تاريخ ص ١١٥ .

(٢) والسمو الموضوعي بهذا المضمون تتسم به جميع الدساتير في العالم، لا فرق في ذلك بين الدستور المكتوب أو العرفي ولا بين الدستور المرن أو الجامد، راجع في ذلك د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٥/١٩٩٦ ص ٣٢٩، د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، مطبوعات كلية شرطة دبي، الطبعة الثانية، ١٤١٨-١٩٩٧، ص ١٥٤ .

(٣) أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، السابق ص ١١٨، د. محمد كامل عبيد، نظم الحكم، السابق ص ١٥٤ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

كما يجب - من ناحية ثانية - أن يكون مدونا في الجزء الخاص بوسائل تحقيق اللامركزية السياسية (توزيع الاختصاصات) وأن يتصف هذا الجزء بالسمو على دساتير الولايات ، ومن باب أولى على قوانينها المحلية^(١) ، فهل توافر مثل هذا السمو لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة ؟

إن قراءة نصوص الدستور الدائم لدولة الإمارات العربية المتحدة يبين منها بجلاء أن الدستور قد قرر صراحة ، السمو الموضوعي بين الدستور الاتحادي ودساتير الإمارات في المادة ١٥١ منه والتي نصت على أنه : (لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد) .

كما قرر السمو الشكلي بين الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية ، والذي يستلزم علو القوانين الاتحادية على القوانين المحلية^(٢) بقوله في الفقرة الثانية من المادة ١٥١ (. . .) وللقوانين الاتحادية التي تصدر وفقاً لأحكامه الأولوية على التشريعات والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات) .

وإذا كان السمو الشكلي للدستور يؤدي إلى نتيجة ملازمة له هي ، عدم جواز مخالفة القوانين العادية للنصوص الدستورية والتي يعبر عنها بمبدأ تدرج القواعد القانونية والذي وفقا له تتقيد القواعد الأدنى باحترام القواعد الأعلى في السلم

(١) د . هادف العويس ، السابق ، ص ٨٨ .

(٢) د . شمس مرغني علي ، السابق ص ١٠٢ ، د . ناجي شراب ، السابق ص ١٧٧ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

القانوني^(١)، فإن ذات النتيجة مقررة صراحة في دستور دولة الإمارات .

وتستفاد هذه النتيجة، من الفقرة الثالثة من ذات المادة والتي ورد بها (. . .) وفي حال التعارض، يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه^(٢) .

وبالبناء على ما تقدم فإن القانون العادي وهو أدنى مرتبة من النص الدستوري - كما هو عليه الحال في دستور دولة الإمارات - لا يصح له أن يخالف نصاً دستورياً، وإلا طعن فيه أمام المحكمة الاتحادية العليا والتي أناط بها الدستور مهمة البحث في دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها للدستور الاتحادي أو للقوانين الاتحادية وفقاً لنص المادة ٩٩ من دستور الإمارات وهي ما يعرف بالرقابة على دستورية القوانين^(٣) .

(١) د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري، السابق ص ٣٣٤، وأستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب، القانون الدستوري، السابق ص ١٢٣ .

(٢) مادة ١٥١ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، النسخة الموجودة بكلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات ص ٥٠ .

(٣) د. أحمد كمال أبوالمجد، السابق ص ٢١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

المبحث الثاني وسائل تحقيق اللامركزية السياسية الدستورية

طرح المشكلة:

لم نك في مرية من من أن الشكل الاتحادي للدولة الفيدرالية هو أبرز معالم نظامها الدستوري، وأنه - علاوة على ذلك - أكثرها إثارة للمشاكل والصعوبات الدستورية الناجمة عن محاولات التوفيق بين طرفي المعادلة التي ينهض على أساسها بناء كل نظام اتحادي، وهي معادلة إقامة دولة واحدة تحمي المصالح العامة لشعب الاتحاد، وتتمتع - لهذا - بالاختصاصات الدستورية اللازمة لتمكينها من تحقيق هذه الحماية، مع المحافظة - في نفس الوقت - على الكيان الذاتي والمصالح المحلية للولايات أو الإمارات إرضاء لرغبة شعبها وحكامها في الاحتفاظ بأكبر قدر من الاختصاصات الدستورية التي تكفل لها رعاية مصالحها المحلية المتميزة^(١)، تحقيقاً للامركزية السياسية الدستورية. ومن ثم فإن وجود اختصاصات تفرد الولايات بمباشرتها، يعني ضرورة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية بين الحكومة المركزية والولايات الإقليمية^(٢)، حيث تحظى هذه الظاهرة بأهمية قصوى في كون النظام الاتحادي فدرالياً. ويلي هذه الظاهرة في الأهمية ضرورة وجود ضمانات تكفل الحفاظ على هذا التوزيع لتوفيه الولايات أو الإمارات نصيبها من

(١) المرجع السابق، ص ٣٥.

(٢) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي، السابق ص ٨.

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

الاختصاصات غير منقوص ، ولثلا يفتت عليها اتجاه تقوية السلطة بيد الاتحاد^(١) .

يبين من ذلك أن المشكلة الدستورية الرئيسية في دول الاتحاد الفدرالي هي مشكلة تحديد مظاهر اللامركزية السياسية التي تنفرد بها الولايات أو الإمارات ، وهي في شكلها القانوني ، مشكلة تحديد وتوزيع الاختصاصات بين مؤسسات الحكم في الولايات أو الإمارات^(٢) حتى لا يحدث تعارض بينها يؤدي إلى إثارة مشاكل قد تنعكس بآثار سلبية على الكيان الاتحادي في مجمله^(٣) .

فما هي وسائل تحقيق اللامركزية السياسية عموماً ؟ وبصيغة أخرى ماهي طرق توزيع الاختصاصات ؟ وما هو منهج دستور الإمارات في حل هذه المشكلة خصوصاً؟ هذا ما سنتناوله بالدراسة - إن شاء الله - في المطلبين التاليين :

(١) د . هادف العويس ، المرجع السابق ، ص ٩٠ .

(٢) د . أحمد كمال أبو المجد ، السابق ص ٣٨ .

(٣) د . رمضان محمد بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مؤسسة العين للإعلان والتوزيع والنشر ، بدون تاريخ ص ١٠٧ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

المطلب الأول أساليب توزيع الاختصاصات (تحقيق اللامركزية السياسية الدستورية)

لا جرم أن تعد عملية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإمارات أو الولايات الأعضاء في الاتحاد، من أدق الأمور التي تلازم الاتحاد الفدرالي الدستوري، إذ بدون توزيع للاختصاصات لا يوجد اتحاد فدرالي^(١). وإذا كانت القاعدة العامة أن تتولى الوثيقة الدستورية التي يقوم عليها الاتحاد، عملية التوزيع لتظهرها في شكل قانوني^(٢)، إلا أنه من الواجب عدم الوقوف عند حد الاعتبارات القانونية المجردة أو البحتة، وإنما يؤخذ في الحسبان، الحقيقة التي لم تعد موضع مجادلة ولا عتو في ميدان الدراسات الاجتماعية وهي حقيقة، مراعاة الظروف السياسية والاجتماعية والاعتبارات التاريخية التي أحاطت بنشأة الاتحاد ووضع دستوره، ومدى التأثير المتبادل بينها في توزيع الاختصاصات وتطبيقه بعد إنشاء الاتحاد^(٣).

(١) د. هادف العويس، المرجع السابق، ص ٩٠.

(٢) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، السابق ص ١٨٢.

(٣) في نفس المعنى د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٧، د. أحمد أبوالمجد، السابق ص ٣. د. هادف العويس، السابق ص ١٣٣.

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن كيفية توزيع الاختصاصات أو وسائلها ترتبط - إلى حد كبير - بالكيفية التي قامت بها دولة الاتحاد ذاتها. فالدول الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها، يقوى فيها الاتجاه إلى التوسيع من اختصاصات الدول أو الإمارات الداخلة في الاتحاد، كنتيجة لحرصها على استقلالها الذاتي (اللامركزية السياسية) وعدم التنازل إلا عن القدر الضروري من سيادتها واللازم لقيام الاتحاد، في حين تحتفظ الولايات أو الإمارات بالسيادة وممارسة السلطة في بقية الأمور^(١).

وعلى العكس من ذلك يكون الحال بالنسبة للدول الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة أو موحدة إلى عدة دويلات مع رغبتها في الارتباط معاً، إذ يقوى فيها الاتجاه إلى توسيع اختصاصات الحكومة المركزية لدولة الاتحاد على حساب اختصاصات الدويلات أو الإمارات، بحكم أن الدولة الموحدة كانت تجمع في يدها كل السلطات قبل تفككها وتحولها إلى اتحاد فدرالي^(٢).

(١) راجع في ذلك د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٢٢، د. طعيمة الجرف، السابق، ص ٦٨٢، د. هاذف العويس، السابق ص ١٣٣، د. محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧ ص ١٨، ويذكر أمثلة للدول الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام دول مستقلة لبعضها بدول، سويسرا وأستراليا وكندا وألمانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، والإمارات العربية المتحدة.

وانظر على سبيل المثال في الفقه الفرنسي :

BURDEAU(G) : Traité de science politique, T.II. 2ème éd, paris, 1967, p. 513 et s.

(٢) ومرد ذلك إلى أن الحكومة المركزية هي التي تتولى إعداد الدستور، وطبيعي أن تحاول الاحتفاظ بأكبر قدر من السلطات تمكنها من السيطرة على الولايات المزمع تكوينها، بخلاف الدول التي تكون مستقلة تماماً عند إنشاء الدولة الاتحادية. راجع في ذلك، د. محمد بكر حسين، السابق، ص ٢٩١ هامش (١) وراجع أيضاً د. محمد فتوح عثمان، =

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومجمل القول : أن عملية توزيع الاختصاصات كوسائل أو أساليب لتحقيق اللامركزية السياسية الدستورية، المتعلقة بكيان الدولة الاتحادية والولايات أو الإمارات الأعضاء، إنما هي مسألة دستورية تنظم وفقاً للظروف السياسية والدوافع المتباينة التي كانت وراء نشأة الاتحاد الفدرالي .

وأياً ما كان الأمر فإن الأساليب التي أخذت بها الدساتير الاتحادية أو الوسائل التي انتهجتها في هذا الصدد، يميز علماء القانون الدستوري^(١) في شأنها بين ثلاثة أساليب يمكن حصرها في دراستنا لها كل في فرع مستقل على النحو التالي : -

= رئيس الدولة ، السابق ، ص ١٩ ويذكر أمثلة للدول الموحدة التي تفككت لقيام دولة فدرالية، بدول البرازيل التي كانت دولة موحدة ثم تحولت إلى دولة فدرالية ١٨٥٧، والمكسيك والأرجنتين والنمسا، وانظر أيضاً د. عمرو حسبو، السابق ص ١٣٣، د. اسماعيل الغزال، السابق ص ٧٤، د. هادف العويس، السابق ص ١٣٣، د. طعيمة الجرف، السابق ص ١٨٢ .

(١) راجع في ذلك على سبيل المثال في الفقه الفرنسي :

- BURDEAU : Traité de science . politiques, op. cit, p. 434 et s.
- PINTO (R):éléments de droit constitutionnel, 1052, p. 116.
- DUVERGER(M) : institutions politiques 1968, p. 242.
- HAURIO (A) : droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, T.1.p.493.
- DURAND (CH): Confédération d'états fédéral, réalisations acquises et perspectives nouvelles, paris , 1955,p. 44 et s.

وفي الفقه الغربي :

د . محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧١، ص ١٣٠ وما بعدها، د . عمرو بركات، النظم السياسية ١٩٩١/١٩٩٢، د . صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، الطبعة الأولى ١٩٨٥ ص ٢٦٦ . د . سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٨٨ ص ٤٥، د . عادل الطببائي، النظام الاتحادي، السابق، ص ١٥٩، د . محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٨ ص ١٣٧ وما بعدها . د . رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء المغرب، الطبعة الثانية ١٩٩٠ ص ٦٢ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

الفرع الأول الأسلوب الأول: حصر اختصاصات كل من الحكومة المركزية (دولة الاتحاد) وحكومة الولايات

يقوم هذا الأسلوب على أساس أن الدستور الاتحادي يحدد على سبيل الحصر والتحديد، الموضوعات التي تدخل في اختصاص الحكومة الاتحادية من جهة وتلك التي تدخل في اختصاصات حكومات الولايات من جهة أخرى، بأن ينص على كل كل منها في شكل قوائم تتضمن تعداداً حصرياً بالاختصاصات لا يقبل زيادة أو نقصان .

ولم يسلم هذا الأسلوب من النقد، فقد أخذ عليه أنه لا يمكن أن يكون شاملاً مهما كان دقيقاً ومفصلاً، وسبب ذلك أن المشرع الدستوري مهما تصور من مسائل لا يمكن أن يحيط أو يلزم بكافة المسائل التي يمكن أن تطرأ في المستقبل عند التطبيق ونتيجة لتطور الظروف والأحوال، الأمر الذي سوف يفرض بالضرورة كثرة تدخل المشرع الدستوري لإجراء تعديلات كلما عرضت مسائل جديدة لم تتضمنها أحكام الدستور، وبالتالي يثور الخلاف حول جهة الاختصاص بممارستها^(١).

ولذلك فإن هذا الأسلوب لا يحل مشكلة التوزيع بشكل عملي وعلى نحو

(١) د. عمرو حسبو، السابق ص ١٣٤، د. محمد عبيد، نظم الحكم، السابق، ص ٤٢٢، ومؤلفنا، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٣٧.

د . داوود عبد الرزاق الباز

نهائي ولذا لا يجد طريقاً للتطبيق^(١) . ومن جهة ثانية، فإن هذا الأسلوب يستلزم دخول الدستور في تفصيل الاختصاصات وفي هذا منافاة لطبيعته التي تقتصر على بيان المبادئ والأسس العامة فقط للدولة^(٢) .

الفرع الثاني

الأسلوب الثاني : تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الخصر

ومفاد هذا الأسلوب، أن يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الخصر اختصاصات الولايات ويترك ما عدا ذلك لاختصاص الحكومة الاتحادية .
ويترتب على ذلك أن يصبح اختصاص حكومة الاتحاد هو الاختصاص العام والشامل أو القاعدة العامة، بينما يكون اختصاص حكومات الدويلات أو الولايات هو الاستثناء^(٣) .

(١) د. محسن خليل، النظام الدستوري، السابق ص ٩٢، د. شمس مرغني، الوجيز في القانون الدستوري وأسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة، مكتبة القدس، العين، ص ٣١٩ .

(٢) أستاذنا الدكتور . ماجد الحلو، أنظمة الحكم ، السابق ص ١١٦ ، د. عبد الغني بسيوني .

(٣) د/ زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤ م ص ٧٠ ، د/ عمرو حسبو، السابق ص ١٣٥ ، د/ محمد عبيد ، نظم الحكم ، السابق ص ٤٢٣ ، د/ شمس المرغني ، السابق ص ٣٢٠ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

وطبيعي أن يؤدي هذا الأسلوب إلى توسيع اختصاصات الحكومة الاتحادية، ليتناول كل الأمور التي لم تحدد بدقة في اختصاصات الولايات، وبالمقابل تكون اختصاصات الولايات ضيقة .

ومن شأن هذا الأسلوب تقوية سلطة الدولة الفيدرالية وغلبة مظاهر النزعة الوحدوية بين الإمارات أو الولايات الأعضاء .

ومع مرور الزمن قد يؤدي تقوية الاتحاد وزيادة سلطاته إلى سهولة تحول الدولة الاتحادية إلى دولة موحدة^(١) .

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الأسلوب الدستور الكندي^(٢) ودستور الهند وفرنزويلا(دستور ١٩٥٣)^(٣) .

وأخيراً فإن هذا الأسلوب لا يلقي هو الآخر قبولاً لدى معظم الدول الاتحادية، إذ ترى أنه يوسع من اختصاصات الحكومة المركزية أو الدولة الاتحادية على حساب اختصاص الولايات، فكل ما يستجد في المجتمع من تطورات وتغييرات سيكون تنظيمه

(١) د/ اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، السابق ص ٧٥ ، د/ رمضان بطيخ ، تطور الفكر السياسي ، السابق ص ١٠٨ .

(٢) المقصود به ، الدستور الكندي ، الصادر عام ١٨٦٧ باسم British north america act والذي عدل عام ١٩٥١ ، د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٤٤ .

(٣) د/ عمرو حسبو ، السابق ص ١٣٥ ، د/ عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٢٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

حتما من اختصاص الحكومة الاتحادية أو المركزية^(١).

الفرع الثالث

الأسلوب الثالث: تحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر

مؤدى هذا الأسلوب أن يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر، اختصاصات الحكومة المركزية ويوردها بدقة وتحديد في قائمة. ويطلق عليها حيثئذ أنها حكومة ذات اختصاص حصري أو مجرد Government of enumerated powers ويترك ما عداها لاختصاص حكومات الولايات أو الإمارات أو الدويلات وتصير بذلك صاحبة الاختصاص العام أو المتبقي^(٢).

ومفاد ذلك أن هذا الأسلوب يأتي على عكس سابقه، إذ يقضي الأسلوب الثالث بجعل اختصاصات حكومات الولايات بمثابة القاعدة أو الأصل العام، بينما تكون الحكومة الاتحادية صاحبة اختصاص استثنائي ومحدد بأمر بعينها^(٣).

(١) د/ محمد نصر مهنا ، علم السياسة ، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة ، بدون تاريخ ص ٣١٢ .

(٢) د/ أحمد كمال أبو المجد ، السابق ص ٤٤ .

(٣) د/ رمضان بطيخ ، السابق ص ١٠٨ ، د/ شمس مرغني ص ٣١٩ ، د/ ماجد الحلو ، أنظمة الحكم السابق ص ١١٥ ، د/ خالد قباني ، السابق ص ١٤١ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

ولا ريب أن اتباع مثل هذا النهج في تحديد الاختصاص يتضمن تغليباً لمظاهر استقلال الولايات تجاه سلطات الاتحاد^(١)، ويعكس حرصها على استقلالها ودعم كياناتها الذاتية وتأكيد سيادتها الداخلية، وهو ما يتجسد في اللامركزية السياسية الدستورية التي تكفل للولايات النصيب الأوفر من الاختصاصات في إدارة شؤونها الداخلية^(٢).

مميزات هذا الأسلوب :

يمتاز أسلوب اللامركزية في توزيع الاختصاصات بالعديد من المزايا التي يمكن اجمالها فيما يلي :-

- أ- يحقق هذا الأسلوب، الاستقلال الذاتي للولايات، وهو أحد الشروط اللازمة لقيام الاتحاد الفدرالي .
- ب- يكفل للولايات سهولة الوقوف على احتياجات شعوبها، ذات الصفة المحلية أو الطابع الاقليمي والعمل على تلبية هذه الاحتياجات بسرعة وسهولة .
- ج- يمكن السلطات الاقليمية من التعرف على الأزمات داخل الولايات أو الإمارات بسرعة وسهولة، وبالتالي التصدي لها والقضاء عليها .

(١) د/ محمد بكر حسين ، السابق ص ٢٩٣ .

(٢) د/ طعيمة الجرف ، السابق ص ١٨٣ ، د/ اسماعيل الغزال ، السابق ص ٧٥ ، د/ محمد عبيد ، نظم الحكم ، ودستور الإمارات ، السابق ص ٤٢٣ ، ناجي صادق شراب ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة في السياسة والحكم ، السابق ص ١٧٦ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

د- خفض النفقات الاتحادية، نتيجة تحديد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية .

ه- تخفيض العبء وتقليل التكاليف المادية عن الحكومة الاتحادية، على نحو يسمح لها بالتفرغ للمسائل ذات الطابع القومي العام المشترك للدولة الاتحادية مثل الشؤون الخارجية والدفاع وغيرها^(١) .

ويلاحظ أن هذا الأسلوب هو الأكثر شيوعاً في معظم دساتير الاتحادات الفيدرالية التي تنشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها، وهو الأسلوب الأسهل تطبيقاً والذي أثبت فاعليته وجدواه على غيره من الأساليب^(٢)

ومن الدول التي أخذت به، الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري والمكسيك والأرجنتين وأستراليا والاتحاد السوفيتي (سابقاً) وأستراليا^(٣) .

وقد يتبادر من النظرة الأولى أن هذا الأسلوب يضعف إلى حد ما من سلطة الاتحاد، ولكن النظرة الصحيحة التي تبدد هذا الضعف، هي التي لا تجعلنا بمعزل عن الحقيقة الجوهرية التي فرضها الواقع العملي لتجعل من الاتحاد الفدرالي اتحاداً مكيناً ومتيناً .

(١) راجع في ذلك د/ محمد بكر حسين ، الاتحاد الفدرالي ، سابق الإشارة إليه ص ٣٠٣ .

(٢) د/ خالد قباني ، السابق ص ١٤١ .

(٣) د/ محمد فتوح عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، السابق ص ٣٢ ، د/ رمضان بطيخ ، تطور الفكر السياسي ، السابق ص ٤٢٤ ، د/ عبد الغني بسيوني ، السابق ص ١٢٣ ، ومؤلفنا ، النظم السياسية ، المرجع السابق ص ١٣٨ ، د/ شمس مرغني ، السابق ص ٣١٩ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

فالحقيقة أن الشعوب عندما تختار شكلا من أشكال الاتحاد، فإنها لا تمارس عملية اختيار نظري بحت، كما أنها لا تقيد نفسها بمعالم احدى القوالب، التي هي في الواقع تجريدات فقهية تحاول تفسير الواقع دون أن تحيطه بأغلال^(١).

ومن جهة ثانية فإن اختيار القاعدة العامة في التوزيع له صلة قوية بتطور تطبيق هذا التوزيع بعد انشاء الاتحاد^(٢)، وهو ما أكدته التجارب العملية ومشاكل العصر المتزايدة التي دفعت الحكومات إلى التوسع في اختصاصات الحكومة الاتحادية وجعلها هي الأصل من خلال التفسير الموسع للنصوص^(٣)، وهو ما حدث في أمريكا على وجه الخصوص، بينما أدى توسع القضاء الكندي في تفسير الاختصاصات الحصرية للولايات إلى خلق لامركزية سياسية أبعد مدى بكثير مما ورد في نصوص الدستور^(٤).

ومن ناحية ثالثة، فإن الاتجاه الحديث يهدف إلى تقوية سلطة الدولة المركزية على حساب اختصاصات الدول الأعضاء في الاتحاد، لأن المجتمع الدولي اليوم أصبح مجتمع الكيانات القوية المتحدة وليس مجتمع الكيانات الضعيفة أو المتفرقة^(٥).

(١) د/ أحمد كمال أبو المجد، السابق ص ٣٨.

(٢) د/ هادف العويس، السابق ص ١٣٣.

(٣) د/ ماجد راغب الحلو، السابق ص ١١٥، د/ عبد الغني بسيوني، السابق، ص ١٢٣.

(٤) د/ أحمد أبو المجد، السابق، ص ٤٥.

(٥) د/ شمس مرغني، السابق ص ٣١٩.

د . داوود عبد الرزاق الباز

المطلب الثاني أسلوب دستور دولة الإمارات العربية في تحقيق اللامركزية السياسية

إن استقراء نصوص الباب السابع من الدستور الدائم لدولة الإمارات ، والمتعلقة بتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الاتحاد والإمارات ، يدل بوضوح على أن هذا الدستور قد اعتنق الأسلوب الثالث من أساليب تحقيق اللامركزية السياسية (توزيع الاختصاصات) والذي يقضي بتحديد اختصاصات دولة الاتحاد على سبيل الحصر ، وترك ما عداها للسلطات المحلية في الإمارات أعضاء الاتحاد^(١) .

ولاريب أن هذا يدل على تمتع الإمارات بكل الاختصاصات التي لم ينص الدستور على أن المختص بها هو الاتحاد . وبعبارة أخرى فإن القاعدة العامة لتحقيق اللامركزية السياسية هي : أن الولايات صاحبة اختصاص عام وغير مقيد ، بينما الإتحاد له اختصاص محصور ومحدد .

ويتضح هذا الأسلوب بصورة جلية منذ بداية الدستور حيث نصت المادتان ، الثانية والثالثة منه على النطاقين : الوظيفي والإقليمي لسلطتي كل من الاتحاد والإمارات .

(١) د/ محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ، السابق ص ٤٢٤ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

ففي النطاق الوظيفي الذي يحدد الموضوعات التي يختص بها الاتحاد^(١) نصت المادة الثانية على أنها (. . . الشؤون الموكولة إليه بمقتضى أحكام هذا الدستور).

أما فيما يتعلق بالموضوعات التي تختص بها السلطات المحلية في الإمارات فقد حددتها المادة الثالثة من الدستور بأنها (. . . جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى أحكام هذا الدستور).

وانعام النظر في هاتين المادتين يبين بجلاء أن اختصاص الاتحاد اختصاص محصور، بينما اختصاص الإمارات غير محصور.

وبالنسبة للنطاق الإقليمي فقد ورد تحديده في المادتين السالفتين كذلك، فقد ورد النص على تحديد النطاق الجغرافي للاتحاد في المادة الثانية بأنه (. . . جميع الأراضي والمياه الإقليمية الواقعة داخل الحدود الدولية للإمارات الأعضاء).

أما بالنسبة للنطاق الإقليمي أو الجغرافي للإمارات فقد حددته المادة الثالثة بأنه (. . . أراضيها ومياهها الإقليمية . . .)^(٢).

وبهذا النص صارت الإمارات وحدات دستورية داخل الدولة الاتحادية تمارس على أقاليمها بعض مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية، فيما لا يتعارض مع

(١) د/ هادف راشد العويس، المرجع السابق ص ١٣٢، ١٣٥.

(٢) المادة الثانية والمادة الثالثة من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

د . داوود عبد الرزاق الباز

مركزية سيادة دولة الاتحاد^(١) .

ولم يقف الدستور عند حد النصوص غير المتشابهة والتي ذكرناها، وإنما أكد الأسلوب الذي اختطه لتحقيق اللامركزية الدستورية بنصين متشابهين أيضاً يكاد أحدهما يغني عن الآخر^(٢) .

النص الأول ما ورد في المادة ١١٦ من الدستور والتي قررت أن الإمارات " تتولى جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد) .

أما النص الثاني فهو ما قرره المادة ١٢٢ بقولها : " تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين " .

وإعمالاً للقاعدة الأصولية التي توجب البيان في وقت الحاجة فإننا نورد هنا نص المادتين السابقتين ويقصد بهما : المادة ١٢٠ والمادة ١٢١ وإن كانت هذه الأخيرة في الواقع ملحقة بسابقتها .

فالمادة ١٢٠ تحدد الاختصاصات التي ينفرد الاتحاد بممارستها من حيث التشريع والتنفيذ والذي يطلق عليه بعض الفقه^(٣) الأسلوب الرأسي، في الشؤون التالية :-

(١) د/ عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص ١٦٦ .

(٢) د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٤٥ .

(٣) د/ هادف العويس ، المرجع السابق ص ١٦٤ .

اللامركزية السياسية في دولة الإمارات

- ١- الشؤون الخارجية .
- ٢- الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية .
- ٣- حماية أمن الاتحاد مما يهدده من الداخل أو الخارج .
- ٤- شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للإتحاد .
- ٥- شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الإتحادي .
- ٦- مالية الإتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الإتحادية .
- ٧- القروض العامة الإتحادية .
- ٨- الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية .
- ٩- شق الطرق الإتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسية .
- ١٠- المراقبة الجوية واصدار تراخيص الطائرات والطيارين .
- ١١- التعليم .
- ١٢- الصحة العامة والخدمات الطبية .
- ١٣- النقد والعمللة .
- ١٤- المقاييس والمكاييل والموازن .
- ١٥- خدمات الكهرباء .
- ١٦- الجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة .
- ١٧- أملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها .
- ١٨- شؤون التعداد والإحصاء الخاصة بأغراض الإتحاد .
- ١٩- الإعلام الإتحادي .

وبلاحظ على هذا النص ملحوظتان :

د . داوود عبد الرزاق الباز

الأولى : أن هذا النص قد تضمن قائمة مطولة - تتكون من تسعة عشر بنداً - بالاختصاص التشريعي والتنفيذي الحصري للاتحاد، على درجة كبيرة من البيان والتفصيل والشمول على نحو يمكن القول معه بأنه لا يكاد يترك شيئاً مذكوراً للإمارات^(١).

الثانية: أن البنود الواردة في المادة ١٢٠ قد اشتملت على موضوعات اتحادية بطبيعتها، وأخرى ليست كذلك، ومع هذا لم يكن هناك بد من منحها للاتحاد بسبب إصرها المالي والذي قد تعسر بعض الإمارات في الوفاء به^(٢). ولهذا تم منحها للاتحاد ليكون نعم الرغد المرفود، الذي تعتمد عليه الإمارات مطمئنة إلى الوفاء به.

أما المادة ١٢١ فتؤكد الملاحظة الأولى والتي تتعلق باستئثار الاتحاد بأغلب الاختصاصات، إذ تمنحه هذه المادة أيضاً، الإنفراد بالتشريع في الشؤون التالية : علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية - الملكية العقارية ونزع الملكية للمنفعة العامة - تسليم المجرمين - البنوك - التأمين بأنواعه - حماية الثروة الزراعية والحيوانية - التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات - والاجراءات أما المحاكم المدنية والجزائية - حماية الملكية الأدبية والفنية والصناعية وحقوق المؤلفين - المطبوعات والمنشورات - استيراد الأسلحة والذخائر

(١) د/ أحمد أبوالمجد، السابق ص ٤٦، د/ رمضان بطيخ، السابق ص ١١٠، د/ عمرو حسبو، السابق ص ١٤٠.

(٢) د/ هادف العويس، المرجع السابق، ص ١٣٩.

الامركزية السياسية في دولة الإمارات

ما لم تكن لاستعمال القوات المسلحة^(١) أو قوات الأمن التابعة لأي اماره - شؤون الطيران الأخرى التي لا تدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية - تحديد المياه الإقليمية وتنظيم الملاحة في أعالي البحار.

ولنا على هذا النص ملحوظتان أيضاً :

الأولى : أن هذه الموضوعات في أغلبها موضوعات تشكل عبئاً مالياً على الحكومة المركزية للاتحاد وتتصل بأمور ذات طابع إداري يفضل في تنفيذه أن تتولاه الإمارات باعتبارها أعرف بالمصالح لسكانها^(٢). ويبدو أن المشرع الدستوري كان دقيقاً في قصر الانفراد على التشريع فقط، ولكن المحكمة الاتحادية العليا انتهت إلى أن الإمارات تختص بتنفيذ الشؤون المبينة بالمادة ١٢١ عملاً بما نصت عليه المادة ١٢٢ من أن الإمارات تختص بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين ١٢٠، ١٢١^(٣).

(١) صدر تعديل دستوري جعل للدولة وحدها انشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية وألغى نص المادة ١٤٢ من الدستور، وذلك في قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم ٢ لسنة ١٩٧٦، الجريدة الرسمية، العدد ٤٢ نوفمبر ١٩٧٦.

(٢) د/ احمد أبو المجد، السابق ص ٤٥.

(٣) طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢ قضائية المقدم من مجلس وزراء الاتحاد والذي فصلت فيه المحكمة بجلسة ١٤ / ٤ / ١٩٧٤، مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية منذ انشاء المحكمة وحتى سنة ١٩٩٠، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة بالتعاون مع المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا، الطبعة الأولى ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م ص ٢٠ وما بعدها.

د . داوود عبد الرزاق الباز

وفي هذه الحالة يتوافر الأسلوب الأفقي - كمقابل للرأسي - في توزيع الاختصاصات ، والذي يقضي بأن يختص الاتحاد بالتشريع وتختص الإمارات بالتنفيذ^(١) .

وعلى كل حال فإن الظروف التي تم فيها تكوين اتحاد الإمارات كانت - كما أسلفنا - تفرض منح هذه الاختصاصات للإتحاد ، نظراً لما تشكله من عبء مادي لا ينوء به سوى الإتحاد .

الثانية : أن توزيع الاختصاصات قد ورد بشكل متداخل وغير محدد فلم نجد عنواناً للاختصاص التشريعي الحصري أو التنفيذي الحصري ، بل وجدنا مزجاً بينهما في المادة ١٢٠ وتفرداً في التشريع دون التنفيذ في المادة ١٢١ .

ورغم هذا يمكننا أن نؤكد أن القاعدة العامة أو الأسلوب الذي انتهجه دستور دولة الإمارات كان واضحاً في تحقيق اللامركزية السياسية الدستورية للإمارات - داخل نطاقها الإقليمي - بدرجة عالية من الوضوح تمثلت فيما يلي :

١ - النص في المادة ١٢٢ على أن (تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية . . .) يؤكد القاعدة العامة في التوزيع وهي أن الأختصاص العام للولايات والاختصاص المحدد للإتحاد^(٢) .

(١) د/ هادف العويس ، السابق ص ١٦٤ .

(٢) د/ عمرو حسبو ، السابق ص ١٤٢ ، د/ هادف العويس ، السابق ص ١٣٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

٢- النص في المادة ١٢٣ على أن (. . . يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية وبشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً . . .) الأمر الذي يعني أن هذه الإمارات كانت مستقلة قبل الاتحاد وتتعامل مع العالم الخارجي باعتبارها دولاً . ولذا كان طبيعياً أن تحرص على صيانة كياناتها الذاتية، وكان ضرورياً ألا ينهي الاتحاد حقها في ذلك بشكل مفاجئ^(١) .

الفرع الأول

أسلوب دستور دولة الإمارات

في تحقيق اللامركزية السياسية بين النص والواقع

لايفوتنا قبل أن نبرح دراسة هذا الموضوع أن نؤكد على بعض الأمور الضرورية المتعلقة بمدى التناغم بين النص والواقع، إزاء الأسلوب الذي اتبعه الدستور الإماراتي في تحقيق اللامركزية السياسية وهي :

١- إن من الصعب رسم حد فاصل ودقيق بين الاختصاصات . لأن توزيع الاختصاصات لا يحكمه النظر المجرد بقدر ما يحكمه الواقع المطبق الذي يهتم بحقيقة وطبيعة وحجم المصالح المحلية التي ترى الولايات والإمارات ضرورة الاحتفاظ بها، ولا شك أن هذه مسألة موضوعية تماماً تختلف من دولة لأخرى

(١) المرجع السابق .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن وقت لأخر^(١) .

٢- إن هذا الواقع العلمي هو الذي جعل من عجز المادة ١٢٣ من الدستور (. . .) .
كما يجوز للامارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية
المصدرة للنفط أو الإنضمام إليها) نصا نظريا بحتا . ويبدو كما يقول بعض الفقه : إن
هذه المادة تمت اضافتها في وقت لاحق لصياغة مجمل مواد الدستور هذا من ناحية ،
ومن ناحية ثانية فإن العمل الآن يجري على قصر العضوية في الأوبك على دولة
الإمارات فقط دون أن يكون لأي إمارة من الإمارات مثل هذه العضوية بل وعلى حد
تعبير الدكتور/ هادف العويس (. .) لا يتصور أن تتقدم أي إمارة بطلب عضوية لأي
من هاتين المنظمتين^(٢) .

٣- ليس المهم في توزيع الاختصاصات كأسلوب لتحقيق اللامركزية
السياسية ، تحديدها ولا كيفية مباشرتها بقدر ما يهتم التفسيرات التي تعطى لها ، فعن
طريق نظرية الإختصاصات الضمنية Les Compétences implicites ومؤداها
حق السلطة التشريعية الاتحادية في سن كافة القوانين التي تراها لازمة لتنفيذ
إختصاصاتها الدستورية^(٣) ، تمكنت بعض الحكومات الاتحادية من توسيع نطاق

(١) د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٤٥ ، ٥٠ .

(٢) د/ هادف العويس ، السابق ، ص ١٤٣ .

(٣) د/ عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي ، السابق ص ١٠٣ وبلاستناد إلى نظرية
الصلاحيات الضمنية ، استطاع القاضي مارشال رئيس المحكمة العليا في الولايات
المتحدة ، أن يمنح الحكومة المركزية الفدرالية صلاحيات واسعة لم يكن في نية المشرع =

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

اختصاصاتها لتكون غاية في الشمول والاتساع^(١)، مسايرة للتغيرات التي طرأت على مفهوم وظيفة الدولة بصفة عامة والدولة الاتحادية بصفة خاصة، ورجحت كفة الحكومة الاتحادية^(٢).

٤- إذا كان النظام الدستوري في دولة ما لا يمكن معرفة حقيقته بعيداً عن الفهم الدقيق للنظام الاجتماعي والثقافي للبيئة التي ينظمها^(٣)، فإن فهم الظروف الاجتماعية والثقافية التي تعيشها دولة الإمارات يفسر لنا كيف أن التطورات العملية جاءت لمصلحة الدولة الاتحادية.

٥- من المعروف أن دولة الإمارات دولة حديثة فتية تسعى جاهدة لاستكمال متطلبات النظام الديمقراطي وما يستلزمه من توافر الوعي العام بأمور الحياة العامة وسيلها إلى ذلك النهضة العلمية وهي لا تأل جهداً في هذا المضمار.

= الاتحادي منحها لها . وبناء على توسيع صلاحيات السلطة الفدرالية من خلال تفسير نصوص الدستور الاتحادي أطلق البعض على السلطة التي منحتها المحكمة لنفسها ، تسمية حكومة القضاة *Gouvernement des juges* .

راجع في ذلك : Prélot,(M): institutions politiques et droit constitutionnel, paris, 1972, p. 12.

(١) د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص٤٦ ، د/ عمرو حسبو ، السابق ، ص١٤٠ ، د/ رمضان بطيخ ، السابق ، ١١١ .

(٢) د/ عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص١٦٨ ، د/ عمرو حسبو السابق ص١٤٢ .

(٣) د/ احمد أبو المجد ، السابق ص٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

٦- يضاف إلى ذلك أن طبيعة النظام القبلي والارتباط بالعشائر يحتاج إلى أسلوب تدريجي للإنتقال إلى نظام المؤسسات الدستورية^(١)

ولهذا فرضت الظروف الاجتماعية والثقافية على دولة الإمارات العربية الاتجاه نحو تدعيم وتقوية الكيان الإتحادي للدولة بكافة الوسائل المتوفرة^(٢) حرصاً من رافع لواء الإتحاد ورئيسه الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان على التزام الحكمة وعدم الانتقال بشكل مفاجئ من نظام العادات والموروثات القبلية إلى نظام المؤسسات الدستورية .

وهو أمر كفل - والحمد لله - نجاح التجربة الإتحادية الوحيدة القائمة حتى الآن في الوطن العربي والإسلامي ، ولت كل الدول الإسلامية تسارع إلى الإتحاد في ظل النظام العالمي الجديد الذي دخلته أوروبا موحدة ودلف العرب إلى القرن الحادي والعشرين متفرقين ، ولن يجمعهم في رأيي إلا الاعتصام بحبل الله .

(١) د/ عادل الطبطبائي ، النظام الإتحادي ، السابق ص١٦٦ ، د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص٣٣ .

(٢) د/ عمرو حسبو ، السابق ص١٤٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الثالث

ضمانات تحقيق اللامركزية السياسية الدستورية

لا يكفي تقرير اللامركزية السياسية الدستورية بنصوص دستورية فقط وإنما لا بد من وجود ضمانات تسند قيام اللامركزية وتحمي بقاءها، وإلا كان تقريرها مجرد حبر على ورق طالما كانت السلطة المركزية الاتحادية تستطيع المساس بها متى شاءت^(١).

ومن ثم كان من اللازم وجود ضمانات تكفل استمرار اللامركزية السياسية الدستورية وتحفظ للوحدات الدستورية (ولايات - إمارات - دويلات) استقلالها الذاتي ورعاية مصالحها المحلية المتميزة. فالاستقلال الذاتي لا يتحقق تلقائياً وعفواً، بل لا بد من احاطته بضمانات واشتماله على عناصر ومقومات تكفل وجوده وتحققه على الصعيدين : القانوني والعملي .

ويمكن بلورة أهم ضمانتين من هذه الضمانات في ضمانتين : إحداهما قانونية والأخرى قضائية وسوف نتناول كل واحدة منهما بالدراسة فيما يلي :-

(١) د/ عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي ، السابق ص ١١٠ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الفرع الأول

الضمانة القانونية (جمود الدستور)

إذا كان الاتحاد الفدرالي لا يوجد بدون توزيع اختصاصات بين الدولة الاتحادية والدول أو الإمارات الأعضاء ، فذلك بدون وجود ضمانات لا يقوم التوزيع .

ولذا كان لابد من وجود ضمانات قانونية لتحقيق اللامركزية السياسية ، تتمثل في وجود دستور مدون يتضمن هذا التوزيع من جانب وضمان عدم امكانية تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات من جانب آخر^(١) .

ومن ثم يعتبر الدستور الاتحادي هو الأساس القانوني لدولة الاتحاد الفدرالي ويشكل في الوقت ذاته الإطار القانوني لوضعها السياسي^(٢) والذي يستلزم وجود لا مركزية سياسية دستورية تضمن الوجود القانوني المستقل للدول الأعضاء ومشاركتها في البنيان الدستوري للدولة وفي تكوين مؤسساتها السياسية^(٣) .

وإزاء هذه الأهمية للدستور الاتحادي في كيان الدولة الفدرالية كان لابد من أن يكون الدستور الاتحادي دستوراً جامداً ومن باب أولى مكتوباً ومدوناً ، ولا سيما

(١) د/ هادف العويس ، السابق ص ٩٠ .

(٢) د/ أحمد أبوالمجد ، السابق ص ١٩ ، وأستاذنا الدكتور ماجد الحلو ، أنظمة الحكم ، السابق ص ١٠٥ .

(٣) د/ خالد قباني ، السابق ص ١٤٩ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الجزء الخاص بتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم^(١).

يتبين من ذلك أن الدستور الاتحادي يتميز بصفة الجمود التي تعني عدم امكان تعديله بالإجراءات العادية لتعديل القانون العادي، وإنما يتطلب لتعديل أحكامه إجراءات أشد وأقسى من تلك المتبعة في تعديل أحكام القانون العادي^(٢).

وعادة ما تحدد الدساتير الجامدة Les Constitutions Rigides اجراءات وشروط تعديلها بنصوص صريحة داخلها.

أهمية الجمود :

تظهر أهمية الجمود بالنسبة للدستور الاتحادي في تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الدويلات أو الإمارات، وإقامة نوع من التوازن بينها^(٣)، إذ لا قيمة لقواعد توزيع الاختصاصات بينها ما لم يكن الدستور جامداً^(٤).

ولا تخفى أهمية هذه الصبغة (الجمود) لبقاء الاتحاد الفدرالي وعدم طغيان أي مستوى من الحكومات على الآخر، باعتبار أن الجزء الخاص من الدستور بتوزيع

(١) WHEARE(K.C) : Federal Government, oxford University press 1947, p 53.

أشار إليه د/ هادف العويس ، السابق ص ٨٧ ، ٩٠ .

(٢) Burdeau (G) : dr. const. et , inst. pol. paris, 1972,p.75 ets.

وانظر أيضا د/ رمضان بطيخ ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة العربية القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٥/١٩٩٦ . ص ١٧٩ .

(٣) أستاذنا الدكتور/ ماجد الحلو ، أنظمة الحكم ، السابق ص ١٠٦ .

(٤) د/ محمد عبيد ، نظم الحكم ، السابق ص ٣٨٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الاختصاصات (طرق تحقيق اللامركزية السياسية) يمثل الاتفاق الذي تم بين الولايات عند إنشاء الاتحاد^(١) هذا من جهة .

ومن جهة ثانية، فإن إجازة تعديل أحكام الدستور الاتحادي بذات اجراءات تعديل القوانين العادية من شأنه أن يجعل الغلبة للبرلمان الاتحادي، وبالتالي فإن الاستقلال الذاتي للولايات أو الإمارات وما تتمتع به من اختصاصات ستظل تحت رحمة السلطات الاتحادية تنال منها متى أرادت وتبقى لها ما شاءت^(٢) . والعكس صحيح أيضاً، فإذا لم يتصف الدستور بالجمود فقد يؤدي ذلك إلى تقوية نفوذ الإمارات أو الولايات على حساب السلطة الاتحادية للدولة .

ومن جهة ثالثة، فإنه لما كان الدستور الاتحادي يمثل الأساس السياسي والدستوري للدولة الاتحادية فيما تضمنه من أحكام تم الاتفاق عليها بين الدويلات أو الإمارات إبان نشأة الاتحاد، كان من المنطقي ألا يتعدل هذا الأساس إلا بقدر من الصعوبة وبعد الرجوع إلى الدويلات الأخرى^(٣) على نحو يمنع اعطاء سلطة تعديل الدستور بشكل منفرد للاتحاد أو الولايات والإمارات^(٤) .

(١) د/ هادف العويس ، السابق ص ٨٨ ، ٨٩ .

(٢) د/ عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص ٨٥ ، وأستاذنا الدكتور / ماجد الحلو ، أنظمة الحكم السابق ص ١٠٦ ، د/ محمد عبيد ، نظم الحكم ، السابق ص ٣٨٣ .

(٣) د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، السابق ص ٥١ .

(٤) WHEARE (K.C) po . cit. p.54.

ذكره د/ هادف العويس ، السابق ص ٨٨ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

ولما كان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة دستوراً مدوناً بحكم وضعه، فمن البدهي والمنطقي، أن يكون دستوراً جامداً وإلا كانت اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية ومظاهر إستقلال الإمارات، مجردة من كل قيمة فعلية أو واقعية، وبالتالي تضعف ثقة الإمارات الأعضاء فيما تتخذه السلطات الاتحادية من إجراءات تجاهها وهو أمر ينذر بخطر يحدق بالشكل الاتحادي للدولة^(١).

وباستقراء أحكام دستور دولة الإمارات العربية، وبالمقابلة بينها وبين النصوص المنظمة لاقتراح ومناقشة وإصدار القوانين العادية، يظهر لنا بجلاء أن هذا الدستور دستور جامد حيث يلزم لتعديله إجراءات مغايرة ومختلفة لاجراءات تعديل القوانين العادية، سواء بالنسبة لسلطة اقتراح التعديل أو شروطه أو وسيلة إقراره والتصويت عليه وهو ما نبينه في النقطة التالية :

مظاهر جمود دستور دولة الإمارات العربية المتحدة :

تتمثل مظاهر جمود دستور دولة الإمارات في ثلاثة مظاهر رئيسية هي :

أولاً : السلطة المختصة باقتراح التعديل بين الدستور والقانون :

أنط الدستور الدائم لدولة الإمارات حق اقتراح تعديل الدستور بالمادة ١٤٤ بند ٢ فقرة أ، بالمجلس الأعلى للاتحاد دون غيره من السلطات بقولها : " إذا رأى المجلس الأعلى قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي " .

(١) د/ رمضان بطيخ ، تطور الفكر السياسي والدستوري ، السابق ص ١٣٤ ، د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، السابق ص ٥١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومعنى ذلك أن المجلس الأعلى للاتحاد هو الذي يقترح ويقدم مشروع تعديل الدستور، ومعلوم أن المجلس الأعلى هو السلطة العليا في الدولة ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم^(١).

أما بالنسبة للسلطة التي تملك حق اقتراح القوانين العادية أو تعديلها، فقد عهد بها الدستور إلى مجلس الوزراء بصريح نص المادة ٦٠ من الدستور بند ٢ حيث قالت: " يتولى مجلس الوزراء . . . " اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي . . . "

ومن هذا يتضح مدى اختلاف تعديل الدستور عن القانون العادي بالنسبة للجهة التي تملك حق اقتراح التعديل حيث اشترط الدستور أن تتولى اقتراح تعديله جهة أعلى من الجهة التي تقترح القانون العادي أو تعدله^(٢).

والمجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الدولة وأرفع سلطة سياسية فيها ومجلس الوزراء يمارس اختصاصاته تحت إشرافه ورقابته . ولا شك أن اقتراح التعديل الدستوري من قبل السلطة العليا يشكل قيداً أشد مما هو مطلوب لاقتراح تعديل القوانين العادية^(٣).

(١) المادة ٤٦ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

(٢) د/ محسن خليل ، النظام الدستوري لدولة الإمارات ، السابق ص ١٥٠ .

(٣) د/ عبد الرحيم الشاهين ، المرجع السابق ، ص ٧٨ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وفي الحقيقة فإن هذا الاختلاف في سلطة التعديل يساير طريقة صدور الدستور من جانب حكام الإمارات ويتوافق معها، فطبقاً لقاعدة توازن الأشكال في القانون العام فإن من يملك حق الإصدار، يملك حق التعديل في الوقت نفسه، وبذات الأداة التي كان بها الإصدار^(١).

ثانياً: شروط التعديل بين الدستور والقانون:

لم يتطلب المشرع الدستوري شروطاً موضوعية معينة لتعديل القوانين العادية، بخلاف تعديل الدستور الذي أشرت له المادة ١٤٤ في البند ٢ فقرة أ، أن يرى المجلس الأعلى للاتحاد أن: «مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور...» ويختص المجلس الأعلى للاتحاد بتقدير مدى توافر هذه المصلحة.

وإذا كان صحيحاً أن تعديل القانون يستهدف دائماً تحقيق مصلحة عامة، إلا أن هذه المصلحة تتفاوت في أهميتها، ومهما بلغت في الأهمية فإنها تقصر عن المصلحة العليا ويظل مثواها أقل من المصلحة العليا التي تعد شرطاً وقيداً لاقتراح تعديل الدستور أعلى من القيد المطلوب لتعديل القوانين العادية^(٢).

(١) د/ ناجي شراب، السابق ص ١٢٥، د/ احمد أبو المجد، السابق ص ٢٠.

(٢) د/ عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي، السابق ص ٨٥ ومابعد، د/ رمضان بطيخ، تطور الفكر، السابق ص ١٣٥، د/ شمس مرغني علي، الوجيز في القانون الدستوري، السابق ص ٣١.

د . داوود عبد الرزاق الباز

والواقع أن عبارة " المصالح العليا " عبارة غامضة وتحتاج إلى إيضاح ، ولهذا يفرد حكام الإمارات بتقدير هذه المصالح ، دون رقابة على تقديرهم من أي جهة ، الأمر الذي يجعلها مجرد توجيه سياسي عام ، بضرورة الالتزام بالدستور واحترام أحكامه ، وعدم تعديل نصوصه إلا لمبررات قوية تستلزم ذلك التعديل ^(١) .

ثالثاً : الأغلبية اللازمة للتعديل بين الدستور والقانون :

وفقاً للفقرة أ من البند ٢ من المادة ١٤٤ من دستور دولة الإمارات ، يتضح أنه يشترط لموافقة المجلس الوطني الاتحادي على مشروع تعديل الدستور كما أعده المجلس الأعلى للاتحاد - أغلبية خاصة تتمثل في موافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين عند تصويت المجلس الوطني الاتحادي على مشروع التعديل الدستوري ^(٢) .

بينما تكون الأغلبية اللازمة لإقرار مشروعات تعديل القوانين العادية ، هي الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين في المجلس الوطني الاتحادي ^(٣) وذلك في غير

(١) قارن في عكس ذلك د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٢١ ، د/ عبد الرحيم الشاهين ، السابق ، ص ٧٨ ، د/ السيد محمد ابراهيم ، أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ، مركز الوثائق والدراسات ، أبو ظبي ، ١٩٧٥ ج ١٤ ص ١٤١ حيث قال : " وبهذا تشكل المصلحة العليا للاتحاد قيماً على تعديل الدستور وهو قيد غير قائم أو لازم لتعديل القوانين " .

(٢) د/ شمس مرغني علي ، السابق ص ٣١ .

(٣) د/ محسن خليل ، السابق ص ١٥١ و ١٥٤ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة^(١).

درجة جمود دستور دولة الإمارات:

الواقع أن الجمود الذي يسبغ به الدستور الإماراتي هو جمود نسبي وليس مطلقاً. وبيان ذلك أنه لم يتضمن نصاً يحظر تعديل أحكامه أو بعضها خطراً دائماً أو مؤقتاً. وما دام الأمر كذلك فإن جميع أحكامه قابلة للتعديل بالاجراءات الواردة في الدستور^(٢).

وبذلك تكون الإجابة قد طرحت مقدماً لسؤال يطرح عن الحد الذي يمكن أن يصل إليه المجلس الأعلى للاتحاد في عملية التعديل، بصيغة أخرى هل يمكنه أن يعدل من شكل الدولة؟ أو ينتقص من قدر الإستقلال الممنوح للإمارات؟

كما ذكرنا، لا يوجد أي قيد على السلطة المؤسسة في دولة الإمارات من تعديل دستورها بالكيفية التي تريدها، خاصة وأن الدستور لم يحرم أو يحظر تعديل هذه الموضوعات. وعلى فرض وجود هذا الحظر، فإنه لا يشكل قيداً على حرية السلطة المؤسسة في اجراء التعديل^(٣)، لأن كل دستور جامد قابل للتعديل باجراءات خاصة، مهما نص فيه على غير ذلك، وليست النصوص التي تفرض الحظر سوى موجود

(١) د/ رمضان بطيخ، تطور الفكر السياسي والدستوري، السابق ص ١٣٥، د/ شمس مرغني، السابق ص ٣١.

(٢) د/ محمد عبيد، نظم الحكم، السابق ص ٣٨٥.

(٣) د/ محمد عبيد، نظم الحكم، السابق ص ٣٨٥.

د . داوود عبد الرزاق الباز

أمني ، لاقيمة لها من الناحية القانونية^(١) .

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن الجمود النسبي لدستور دولة الإمارات يعد أمراً محدوداً ، لأن الجمود المطلق ينطوي على تحجير دائم للنظام السياسي وتجميد لحركة التاريخ وتجاهل صارخ لحاجة النظم للتطور والتغيير المستمر^(٢) ، بالإضافة إلى أن هذا الدستور واكب مرحلة تاريخية وسياسية معينة خاصة بقيام دولة الاتحاد^(٣) .

الفرع الثاني

الضمانة القضائية (محكمة تنازع الاختصاص)

إن تطبيق اللامركزية السياسية الدستورية التي تلازم الاتحاد الفدرالي ، تطبيقاً سليماً يحتاج بالضرورة إلى جهة قضائية تفصل في حالات تنازع الاختصاص الدستوري بين سلطات حكومة الدولة الاتحادية المركزية وسلطات حكومات الولايات أو الإمارات إذا إعتدت إحدى السلطات على اختصاصات السلطة الأخرى^(٤) ويناط بهذه الجهة في الوقت ذاته الفصل في تنازع الاختصاص بين الولايات أو الإمارات المختلفة^(٥) .

(١) Laferrrière: Manuel de droit constitutionnel, 1947, p.289.

وانظر أيضاً د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، السابق ص ٥٣ .

(٢) د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٢٠ ، د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، السابق ص ٥٢ .

(٣) د/ محمد عبيد ، نظم الحكم ، السابق ص ٣٨٥ .

(٤) د/ محمد فتوح عثمان ، رئيس الدولة ، السابق ص ١٦٨ .

(٥) د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٤٢ ، د/ مصطفى أبو زيد ، السابق ص ٥٠ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وبالرجوع إلى دستور دولة الإمارات العربية في المادة ٩٩ ، ألفيناه يعهد بهذه المهمة الجسيمة والدقيقة إلى مؤسسة اتحادية رفيعة هي المحكمة الاتحادية العليا ، التي تختص بالفصل في المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد^(١) .

كما تختص هذه المحكمة بتفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك احدى سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الإمارات ، ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة^(٢) .

ومن هنا تعد المحكمة العليا إحدى الضمانات الهامة للحفاظ على التوازن بين الدولة الاتحادية والإمارات الأعضاء وفي الحفاظ على استمرارية الاتحاد^(٣) .

ويعود السبب في اعتبار المحكمة العليا كذلك (ضمانة قضائية لتحقيق اللامركزية) إلى أنها لا تباشر عملها بوصفها أداة في يد الحكومة الاتحادية أو كأحد مؤسساتها - على نحو ما قد يتبادر من نعتها بالاتحادية - تؤثر عليها الاعتبارات

(١) الفقرة الأولى من المادة ٩٩ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

(٢) الفقرة الرابعة من المادة ٩٩ .

(٣) د/ زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، السابق ص ٧٠ وقارن في عكس ذلك د/ أحمد أبو المجد ، السابق ص ٤٣ حيث قال : " واختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالقول الفصل في توزيع الاختصاص بين حكومة الإتحاد وحكومة الإمارات يؤدي - بغير شبهة - إلى تجريد الإمارات من أهم المظاهر العملية لاستقلالها ، ويجعل من الرابطة المقامة بينها رابطة مركزية أو دستورية " .

د . داوود عبد الرزاق الباز

السياسية^(١)، كلاً! لأنها هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية والسلطات الاقليمية وتمتع بالحيدة والبعد عن التأثيرات، بهدف تحقيق التوازن بين الحكومة الاتحادية وحكومات الإمارات، بما يؤدي إلى تحقيق الغايات التي تبناها الدستور الاتحادي^(٢)، والسهر على صيانة ذلك الدستور في توزيعه للاختصاصات^(٣).

وننبه إلى أننا لسنا بصدد الدراسة التفصيلية لنظام المحكمة الاتحادية العليا، وإنما نتعرض للقدر الذي يخدم موضوع الدراسة، في المحافظة على التوازن الذي يقيمه الدستور الاتحادي بين اختصاصات كل من الحكومة المركزية وحكومات الإمارات وتفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت منها ذلك إحدى سلطات الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات.

أولاً: اختصاص المحكمة العليا كمحكمة تنازع اختصاص:

وفقاً للمادة ٩٩ من الدستور دولة الإمارات العربية، تباشر المحكمة الاتحادية العليا وظيفتها كمحكمة تنازع، في حالة تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في إحدى الإمارات، أو تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية داخل إمارة واحدة^(٤).

(١) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، السابق ص ٥٠.

(٢) د/ عادل الطببائي، الاستقلال الذاتي، السابق ص ١١١.

(٣) د/ شمس مرغني، السابق ص ٣٢١.

(٤) د/ عادل الطببائي، النظام الاتحادي، السابق ص ٣٣١.

الامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

والواقع أن طبيعة النظام الاتحادي وما تستلزمه من تعدد في جهات القضاء، قد يؤدي إلى خلاف حول تحديد الاختصاص بنزاع معين بين هذه الجهات، ولذلك يلزم مع تعدد هذه الجهات، وجود محكمة عليا، تمارس دوراً تنسيقياً بين جهات القضاء، ولذا يسند إليها الفصل فيما يثور بينها من تنازع^(١)، ويكون حكمها هو القول الفصل الذي يلزم كل من الاتحاد والإمارات حدودهم الدستورية^(٢).

ومرد ذلك أن قوة حكمها الفاصل في التنازع إنما تستمد من الدستور الاتحادي نفسه، أي من الشعب الذي تدبج الأحكام القضائية باسمه^(٣)، الأمر الذي يفسر تعاضم دور القضاء والمحاكم العليا بصفة خاصة في ظل النظم الاتحادية^(٤).

وطبقاً لدستور الإمارات وقانون المحكمة العليا يوجد تنازع في الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة في الحالات الآتية:

- ١- تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والمحلي.
- ٢- تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى.
- ٣- تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية في أية إمارة فيما بينها.

(١) د/ محمد نور عبد الهادي شحاته، أصول المرافعات في دولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء الأول، مطبوعات كلية شرطة دبي، الطبعة الأولى، ١٤١٠، ١٩٩٠ ص ٣٦٠.

(٢) د/ أحمد أبو المجد، السابق ص ٧٥.

(٣) د/ خالد قباني، السابق ص ١٤٧.

(٤) د/ أحمد أبو المجد، السابق ص ٧٥.

د . داوود عبد الرزاق الباز

وقد يكون التنازع ايجابياً إذا رفعت دعوى إلى محكمتين تابعتين لجهتين من جهات القضاء واستمرتتا في نظر الدعوى دون أن تتخلى احدهما عن نظرها^(١).

كما أن التنازع قد يكون سلبياً حين تقرر كل الهيئات القضائية عدم اختصاصها بنظر الدعوى، وفي هذه الحالات تقوم المحكمة العليا بالفصل في التنازع بتحديد المحكمة المختصة بنظر النزاع^(٢). وتكون أحكامها نهائية وملزمة للكافة ولا تقبل الطعن بأي طريق من طرقه^(٣).

ثانياً: اختصاص المحكمة العليا بتفسير الدستور:

تفرض طبيعة النظام الاتحادي وجود جهة قضائية عليا تملك القول الفصل في تفسير نصوص الدستور إزاء توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية وحكومات الإمارات أو الولايات لتلفتها للرأي الدستوري السليم واحتناكاً للآراء المتضاربة إذا ما تعددت الجهات التي تملك حق التفسير.

ويقصد بتفسير أحكام الدستور، ((تجلية ما يكون قد ران على النص المطلوب استيضاحه من غموض أو لبس، بغية رفع هذا اللبس وايضاح ذلك الغموض توصلأ

(١) د/ علي الحديدي ، القضاء والتقاضي وفقا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، التنظيم القضائي والاختصاص ونظرية الدعوى ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، الطبعة الأولى ١٩٩٨ ص ٣١٥ وما بعدها .

(٢) د/ عادل الطبطائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص ٣٣١ .

(٣) د/ علي الحديدي ، السابق ص ٣٢٣ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

إلى تحديد مراد الدستور ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره^(١).

ويلاحظ أن اختصاص المحكمة بالتفسير يكون نطاقاً مقصوراً على تفسير أحكام الدستور فقط، ولا يمتد إلى القوانين، فهذه الأخيرة يكون البحث في دستورتها طبقاً لما يحدده الدستور، وهو أمر تخرج دراسته عن نطاق موضوع بحثنا.

وتجدر الإشارة إلى أن طلب تفسير أحكام الدستور يقدم إما من قبل حكومة الاتحاد أو حكومة إحدى الإمارات ولا يلزم فيه قيام خصومة قضائية^(٢).

وعلاوة على ذلك فإن مجلس الوزراء يملك حق طلب التفسير الدستوري، وما دام أن الوزير أحد أعضائه فإنه يملك هذا الحق أيضاً ولو بشكل فردي إزاء أمر يتعلق بأحد شؤون وزارته. والهدف من ذلك طمأننة الوزير إلى اتساق تسيير أمور وزارته مع مقاصد الدستور^(٣).

(١) طلب التفسير رقم ١ للسنة القضائية الأولى، صدر عن المحكمة الاتحادية العليا بجلسة ٢٩ نوفمبر ١٩٧٤، مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة الدستورية منذ إنشاء المحكمة وحتى سنة ١٩٩٠، مطبوعات جامعة الإمارات العربية رقم ١٦ الطبعة الأولى مطبوعات جامعة الإمارات كلية الشريعة والقانون بالتعاون مع المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا ١٤١٨-١٩٩٧ ص ٣.

(٢) د/ أحمد أبو المجد، السابق ص ٧٨.

(٣) وقد عرض على المحكمة عدة طلبات للتفسير كان أولها في ٢٤/١٠/١٩٧٣ وصدر الحكم فيه بتاريخ ٢٩/١١/١٩٧٣ وكان طلب التفسير مقديماً من وزارة الداخلية وهناك أيضاً عدة طلبات منها طلب التفسير رقم لسنة ٢ قضائية بناء على طلب مجلس الوزراء، وطلب التفسير رقم ٥ لسنة ٨ قضائية مقدم من وزارة الزراعة وطلب التفسير رقم ١ لسنة ١٧ مقدم من النائب العام وطلب التفسير رقم ١ لسنة ١٩ مقدم من مدير ديوان رئيس الدولة. راجع د/ هادف العويس، السابق ص ١٥٩ وما بعدها.

د . داوود عبد الرزاق الباز

وعلى المحكمة العليا في مباشرتها لهذه المهمة أن تركز إلى التفسيرات التي تتطابق مع روح الدستور الاتحادي وأهدافه، فإذا ما كان النص يتحمل عدة تأويلات قانونية، كان عليها أن تجتبي التفسير الملائم، لمصلحة الإمارات والمصلحة العامة للاتحاد لفيها .

ويعتبر تفسير المحكمة العليا ملزماً لجهات القضاء والسلطات الاتحادية والمحلية قاطبة .

وفي ختام دراستنا لهذا الموضوع يجدر بنا أن نذكر نموذجاً من اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا في شأن توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والإمارات .

ثالثاً: تطبيق قضائي لاختصاصي المحكمة العليا:

صدر عن المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات عدداً من التفسيرات في طلبات تفسير الدستور فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الاتحاد والإمارات نجتبي من بينها .

طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢ قضائية بناء على طلب مجلس وزراء الاتحاد:

بتاريخ ١٣ / ١ / ١٩٧٤ طلب من المحكمة الاتحادية العليا - بناء على طلب مجلس وزراء الاتحاد تفسير المادتين ١٢٠ و ١٢١ من الدستور المؤقت في شأن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية للاتحاد والإمارات لبيان معنى المقصود من التشريع والتنفيذ الوارد ذكرهما في المادتين المشار إليهما .

الامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وفي جلسة ١٤ / ٤ / ١٩٧٤ ردت المحكمة على طلب التفسير السابق موضحة المقصود بالتشريع والتنفيذ كما يلي :

المقصود بالتشريع : ((القواعد الكلية المنظمة لروابط المخاطبين بأحكام القانون. وهو يصدر من الاتحاد عن طريق السلطات التي تملك إصداره وفقاً للأشكال وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، إما في صورة قانون أو مراسيم لها قوة القانون على حسب الأحوال وإما بناء على تفويض . . .))^(١)

والمقصود بالتنفيذ هو ((التدابير الإدارية الصادرة عن السلطات المختصة بالتنفيذ واللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ العملي . وهي إما قرارات تنظيمية عامة . . وإما قرارات إدارية فردية . .))^(٢)

وبالنسبة لتوزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الاتحاد والإمارات، ردت المحكمة بأن الاتحاد ينفرد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون المبينة في المادة ١٢٠ وينفرد بالتشريع فقط في الشؤون المبينة في المادة ١٢١ . بينما تختص الإمارات بتنفيذ الشؤون المبينة بالمادة ١٢١ ، عملاً بما نصت عليه المادة ١٢٢ من أن الإمارات تختص بكل ما لا تنفرد فيه السلطات الاتحادية^(٣) .

(١) طلب التفسير رقم ١ لسنة ٢ قضائية صادر عن المحكمة الاتحادية العليا ، جلسة ١٤ / ٤ / ١٩٧٤ ، مجموعة الأحكام ، السابق ص ٢٧ .

(٢) المرجع السابق ص ٢٨ .

(٣) السابق ص ٢٨ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وذكرت المحكمة في موضع آخر من ذات الحكم أنه إذا كان الدستور قد أكد على تدعيم الاتحاد واطلاق يده بما يمكنه من تحقيق أهدافه فإن حرص في الوقت نفسه على أن يصون للإمارات كيانهما الذاتي بما لا يتعارض مع هذه الأهداف . ذلك لأن توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية بين الاتحاد والإمارات الأعضاء فيه ، طبقاً لما قضت به هذه المحكمة في قرارها رقم ١ تفسير لسنة ١ قضائية عليا ((إنما يتفرع عن كون الاتحاد دولة مركبة لها سيادتها وشخصيتها الدولية ، تتألف من إمارات متعددة لكل منها سيادتها وسلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية تستقل بممارستها على أراضيها وسكانها خارج الاطار الذي ينفرد الاتحاد فيه بسلطانه))^(١) ولا ريب أن مراعاة المنطق السليم في تطبيق الضوابط الدستورية لتحديد اختصاصات الاتحاد والإمارات وفقاً للمادتين ١٢٠ ، ١٢١ من الدستور هو خير ما يحقق التوازن الذي تغياه الدستور ويسهم في تدعيم قواعد الحكم الاتحادي على أسس سليمة تتمشى مع واقع الحال^(٢) .

وبإنعام النظر في الحكم المتقدم نجد أنه قد اشتمل على وسائل تحقيق اللامركزية السياسية الدستورية وعرض لها في ثنايا ما أشار إليه بصدد مسلك دستور دولة الإمارات في توزيع الاختصاصات بين الاتحاد والإمارات ثم عرض لدور المحكمة الاتحادية العليا - كضمانة قضائية لتحقيق اللامركزية السياسية - في تفسير الدستور

(١) السابق ، ص ٢٩ .

(٢) السابق ، ص ٣٠ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وحل تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الإمارات ، أو بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى و أو بين الهيئات القضائية في أية إمارة فيما بينها .^(١)

المبحث الثالث

مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات

توطئة وتهيئة :

بعد الاستقلال الذاتي للولايات أو الإمارات ، أحد أركان النظام الاتحادي . إذ إنه رغم قيام الدولة الاتحادية الجديدة واكتساب الإمارات لشخصية هذه الدولة ، فإن تلك الإمارات تظل مع هذا كيانات ذاتية تتمتع داخل الاتحاد بنوع من الاستقلال . فالإتحاد وإن جمع بين تلك الإمارات ، لكنه لم يجعل منها كياناً واحداً ، وإنما تتميز كل منها بقسط من الاستقلال والحكم الذاتي ، تمارس بمقتضاه جانباً من السيادة داخل أراضيها في الشؤون التي لا يختص بها الإتحاد ، وإلا لأصبحنا أمام دولة موحدة^(٢) .

ومن هنا جاء القول بأن : وجود استقلال ذاتي للولايات أو الإمارات الاتحادية ، إنما يعني في الدرجة الأولى ، وجود اختصاصات تنفرد سلطاتها المحلية بمزاوتها .

(١) الطلب رقم ١ لسنة ١٦ قضائية ، (تنازع اختصاص) صادر عن المحكمة الاتحادية العليا بجلسة ١٣/٣/١٩٨٩ ، مجموعة الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا في الدعاوى المدنية وتنازع الاختصاص ، مطبوعات جامعة الإمارات ، كلية الشريعة والقانون بالتعاون مع المكتب الفني للمحكمة الاتحادية العليا رقم ١٥ ، الطبعة الأولى ١٤١٨ هـ - ١٩٩٧ ص ٣٦ .

(٢) د/ ناجي شراب ، السابق ص ١٨١ ، د/ عمرو حسبو ، السابق ص ١٢١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وبعبارة أخرى فإن الاستقلال الذاتي للإمارات لا يمكن أن يكون حقيقياً وأصيلاً إلا إذا كانت هناك لا مركزية سياسية دستورية، تمنح هذه الإمارات حرية التصرف في مجالات تنفرد بمباشرتها الهيئات المعبرة عن ارادتها، دون معقب عليها من السلطة الاتحادية إلا في نطاق الشرعية، ولا تقوم بتفويضها إلى الحكومة المركزية^(١).

وتبدو أهمية الاستقلال الذاتي في نظر جورج بوردو في كونه يعد مقياساً حقيقياً للامركزية السياسية، بما تعنيه من قدرة السلطات المحلية على إصدار قواعد قانونية تنظم نشاطاتها العامة، وتحررها واستقلالها عن السلطة الاتحادية المركزية في تنظيم هذه النشاطات، وعلى حسب سعة أو ضيق الاختصاصات الممنوحة لها يتحدد مدى الاستقلال.

ومن جهة ثانية فإن هذا المدى هو المعيار الفارق بين اللامركزية الكاملة أو الخالصة وبين اللامركزية الناقصة أو النسبية. وبيان ذلك أنه عندما يكون للسلطات المحلية في الولايات أو الإمارات، الحرية والاستقلال في تنظيم هذه النشاطات وفي تنفيذها

(١) د/ عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي ، السابق ص ١٠٢ ويشير سيادته في ذات الصفحة إلى أن رقابة السلطات الاتحادية على مباشرة الولايات لسلطاتها ، هي رقابة محدودة من ناحية طبيعتها أو موضوعها ، إذ تكون مقصورة على مدى مشروعية التصرف المحلي ومطابقته للقواعد الاتحادية ، ولا تمتد إلى مدى ملاءمة التصرف من الناحية السياسية opportunité politique كما أنها - من جهة أخرى - رقابة قضائية وليست سياسية . ولا شك أن نزاهة القضاء تجعله يفصل في النزاع بتجرد وحياد بين المصالح العامة والمصالح المحلية والعمل على التوفيق بينها . وعلى النقيض من ذلك ، إذا تولت الرقابة جهة سياسية ، فإنه يخشى أن تتعدى الرقابة من نطاق الشرعية إلى نطاق الملاءمة وفي هذا خروج عن موضوع الرقابة .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

بواسطة أجهزتها الخاصة نكون أمام لامركزية تامة أو خالصة Decentralisation pure ou parfaite. حسب عبارة Eisenmann وعندما تتعاون وتشارك السلطة المركزية في ممارسة هذه النشاطات مع السلطات المحلية ولكن مع تفوق الأولى نكون أمام تداخل بين المركزية واللامركزية السياسية، ونكون هنا أمام لامركزية ناقصة أو نسبية^(١) Decentralisation imparfaite ou relative.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، نجد أن دستورها الدائم قد حرص على التوفيق بين متطلبات تكوين دولة الاتحاد وبين حرص حكام الإمارات على الاحتفاظ بأكبر قدر ممكن من الاستقلال والذاتية للإمارات الأعضاء في الاتحاد^(٢). لا سيما وأن حكام الإمارات المعاصرين هم أغلب الحكام الذين حملوا على أكتافهم وحققوا بنواصيهم نهضة الإمارات وتقدمها. ولذا من البدهي أن يكونوا غيورين على استقلال تلك الإمارات، والضن بثمرات هذا الجهد المنضود أن تنسب إلى الاتحاد وأن تزايلهم - فوق ذلك - مظاهر السيادة التي كانت ملتحداً لهم حتى بعد قيام الاتحاد^(٣).

(١) BURDEAU. (G) : Traité de science politique, T. II, paris 1972, p. 369 et s.

- EISENMANN.(ch) : Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, paris, 1948, p.70 ets.

(٢) د/ عمرو حسبو، السابق، ص ١٢١.

(٣) د/ أحمد أبو المجد، السابق، ص ٨٨.

د . داوود عبد الرزاق الباز

وقد كفل دستور الإمارات تمتع الإمارات الأعضاء في الاتحاد بقسط من الاستقلال والحكم الذاتي ، تمارس بمقتضاه جانباً من السيادة داخل اقليمها في الشؤون التي لا تختص بها دولة الاتحاد بمقتضى الدستور^(١) .

وقد أكد الدستور هذا الاستقلال في بعض مواد نختار من بينها المادة العاشرة التي نصت على أن (أهداف الاتحاد هي الحفاظ على استقلاله وسيادته وعلى أمنه واستقراره مع احترام كل إمارة عضو لاستقلال وسيادة الإمارات الأخرى في شؤونها الداخلية في نطاق هذا الدستور) كما تقضي المادة ١١٦ بأن (تتولى الإمارات جميع السلطات التي لم يعهد بها هذا الدستور للاتحاد وتشارك جميعاً في بنائه وتفيد من وجوده وخدماته وحمايته).

وبناء على ما تقدم تكون مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية كاملة فيما تتمتع به الإمارات من مظاهر استقلال على الصعيدين الخارجي والداخلي والتي نتناولها بالدراسة في المطلبين التاليين :

(١) آثرنا ألا نتعرض لمظاهر الوحدة والاتحاد الفدرالي في دولة الإمارات ، فهذه المظاهر مفترضة ضمناً منذ اللحظة التي يولد فيها الاتحاد الفدرالي ، ثم أنها في حقيقتها مظاهر للمركزية الدستورية وليست مظاهر للامركزية . ولذا لم نتعرض لها بالدراسة .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الأول في المجال الخارجي

أجاز دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، للإمارات الأعضاء في الاتحاد، الظهور على صعيد العلاقات الدولية، وممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية في بعض الأحوال وهي :

أولاً: يجوز للإمارات الأعضاء إبرام اتفاقيات - كما سبق أن ذكرنا - محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها، بشرط ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، كما نصت على ذلك المادة ١٢٣ من الدستور في فقرتها الأولى .

ثانياً: أجاز الدستور أيضاً للإمارات الأعضاء في الاتحاد، الاحتفاظ بعضويتها في منظمة البلدان العربية المصدرة للنفط (الأوبك) ومنظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط (أوبيك) أو الانضمام إليهما^(١) .

ثالثاً: نص الدستور في المادة ١٤٧ على حق الإمارات الأعضاء في الاتحاد، في الاحتفاظ بما ارتبطت به من معاهدات أو اتفاقيات مع الدول والهيئات الدولية قبل تطبيق أحكام الدستور ما لم يجر تعديلها أو إلغاؤها بالاتفاق مع الأطراف المعنية بها .

(١) الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وفي هذا الخصوص قرر المجلس الأعلى للاتحاد في الحادي عشر من مايو ١٩٩٢ ، اعتبار الاتفاقيات المعقودة بين أية إمارة من إمارات الدولة والدول المجاورة لها ، اتفاقيات بين دولة الإمارات العربية المتحدة وهذه الدول^(١) .

ونوه إلى أن ممارسة الإمارات لمظاهر السيادة الخارجية السابقة ، لايعني تمتعها بالشخصية الدولية ، لأن هذه الممارسة تستند إلى نصوص في الدستور ، وبشروط معينة . وبالتالي يجوز تعديلها أو سحبها في أي وقت مع مراعاة جمود الدستور بالنسبة للتعديل ، وفي هذا يكمن الفارق الرئيسي بين الإمارات والدول التي تتمتع بالشخصية الدولية . فهذه الأخيرة سلطتها مطلقة في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، علاوة على أنها سلطة مرتبطة بوجود الشخص الدولي ، ومن ثم تستمد سلطتها من القانون الدولي العام وليس من قانون داخلي ، الأمر الذي يكفل عدم جواز سحبها منه^(٢) .

(١) انظر البيان الصادر عن المجلس الأعلى للاتحاد في ١١ مايو ١٩٩٢ ، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات ، العدد ٢٤٠ يوليو ١٩٩٢ .

(٢) د. رمضان بطيخ ، تطور الفكر السياسي ، السابق ص ١٠٦ ، د. عمرو حسبو ، السابق ص ١٢٣ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الثاني في المجال الداخلي

إن الأسلوب الذي اتبعه دستور دولة الإمارات العربية المتحدة في توزيع مظاهر الاستقلال والسيادة الداخلية، يجعل هذه السيادة كقاعدة عامة للإمارات - على نحو ما ذكرنا من قبل - ولا تملك دولة الاتحاد من هذه السيادة، إلا قليلاً علي سبيل الاستثناء، كما حدده الدستور .

وهذا يعني - بطبيعة الحال - تمتع كل إمارة بدستورها، واستقلالها بسلطاتها الداخلية من تشريعية وتنفيذية وقضائية، بالإضافة إلى بعض مظاهر الإستقلال الأخرى^(١) وذلك على النحو التالي :

أولاً دساتير الإمارات:

نصت المادة ١٥١ من الدستور الاتحادي على (دساتير الإمارات الأعضاء في الإتحاد) وأكدت على علو أحكام الدستور الاتحادي علي دساتير الإمارات .

وطبقاً لهذا النص يكون المشرع الدستوري الاتحادي قد اعترف بحق كل إمارة في أن يكون لها دستورها الخاص الذي يُنظم شئون الحكم فيها، فهل توجد فعلاً دساتير للإمارات الأعضاء؟

(١) د. شمس مرغني، السابق ص ٣٣٨، د. محمد عبيد، نظم الحكم، السابق ص ٤٢٠، د. عبد الرحيم الشاهين، السابق ص ٨٦.

د . داوود عبد الرزاق الباز

الواقع أن الإجابة بالنفي إذا كان المقصود هو الدستور بالمعنى الضيق . إذ لا تملك أي إمارة من الإمارات السبع المكونة للاتحاد، دستوراً مكتوباً، يبين نظام الحكم فيها، وتكوين سلطاتها وعلاقتها مع بعضها والحقوق والحريات العامة^(١) .

وإذا كان المقصود هو المعنى الواسع للدستور (المدون والعرفي) فإنه يمكن القول بوجود دساتير عرفية ، تكملها أحياناً بعض القواعد الدستورية المدونة ، كما هو الحال بالنسبة لقواعد القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ بشأن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتشكيل المجلس التنفيذي لإمارة أبوظبي وكذلك القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٩ بشأن إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتشكيل المجلس التنفيذي لإمارة الشارقة .

ثانياً : سلطات الإمارات :

لا يسود مبدأ فصل السلطات بين الإمارات الأعضاء ، وإنما يسود مبدأ تركيز السلطات وتجميعها في يد حاكم كل إمارة . فهو صاحب السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما يملك السلطة القضائية ، فهو المرجع الأعلى لمحاكم الإمارة^(٢) . ويعود سبب تركيز السلطات في يد حاكم الإمارة ، إلى أنه يعتبر في حكم الأب

(١) HUSAIN AL-BAHARNA: The arabian gulf states, 2 ed, beirout, 1975,p.11.

(٢) د . محسن خليل ، السابق ص ١٠٦ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

بالسبب لأفراد إمارته^(١) وبالتالي فهو أدري بمعرفة شئون إمارته وأفرادها، الذين يحكمهم وفقاً للأعراف السائدة فيها، ولا دخل للاتحاد في اختياره، كما أنه هو الذي يختار ولي عهده من أفراد أسرته^(٢). ولهذا يسود مبدأ العائلة الحاكمة داخل الإمارات الأعضاء^(٣).

ويمكن أن نعرض لسلطات الإمارات بشكل أكثر تحديداً على النحو التالي :

١ - السلطة التشريعية :

تستقل الإمارات الأعضاء في الاتحاد بالتشريع في كافة شئونها الداخلية التي تهتم كل منها، شريطة ألا تكون هذه التشريعات مخالفة لأحكام الدستور^(٤).

وتطبيقاً لذلك أنشئ في إمارة أبوظبي المجلس الوطني الاستشاري في عام ١٩٧١ الذي تضمنت اختصاصاته : مناقشة الموضوعات العامة ومناقشة مشروعات القوانين وتوجيه الأسئلة للوزراء وغير ذلك .

(١) فالحاكم في نظر هذه المجتمعات كالأب التقليدي للأسرة، فإذا كان الأب يملك الكلمة الأولى والأخيرة في شئون أسرته، فكذلك الحاكم الذي يعرف مصالح رعيته التي لا تملك سوى الثقة في كل ما يفعله وسلامة ما يصدر عنه من تصرف، باعتبار أنه يسعى دائماً لمصلحتها ويطبق ما هو أفضل لشئونها. راجع في ذلك د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي، السابق ص ١٣١.

(٢) أستاذنا الدكتور ماجد الحلو، أنظمة الحكم، السابق ص ١٦٩.

(٣) د. محسن خليل، السابق ص ١٠٦، د. عادل الطبطبائي، السابق ص ١٣١.

(٤) د. السيد محمد إبراهيم، أسس التنظيم السياسي، السابق ص ٦٢، د. شمس مرغني، السابق ص ٣٣٨، د. محسن خليل، السابق ص ١٠٥.

د . داوود عبد الرزاق الباز

وقبل أن يدبر القرن العشرين بأيام معدودات أصدر حاكم إمارة الشارقة الشيخ الدكتور سلطان بن محمد القاسمي القانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٩^(١) بشأن إنشاء المجلس الاستشاري لإمارة الشارقة والذي يمارس صلاحيات عدة من بينها ، إبداء الرأي والمشورة في كل ما يهم المجتمع ، ومناقشة مشروعات القوانين المحالة له من المجلس التنفيذي ، ومناقشة أي من الموضوعات العامة المتعلقة بشئون البلاد . ويكون مقر المجلس إمارة الشارقة^(٢) . ولاشك أن ذلك يعد - ومن حسن الطالع أن يصدر قانون إنشاء المجلس مع غرة شهر رمضان المعظم - سيراً على طريق استكمال السلطة التشريعية للإمارات الأعضاء .

ولا منازعة في أن الاختصاص الوظيفي للسلطة التشريعية متضمن في صلاحيات المجلسين الاستشاريين لإمارة أبوظبي والشارقة ، ومع مرور الزمن ونمى الوعي العام الناشيء عن الاهتمام بالتعليم سوف تحذو - إن شاء الله - الإمارات الأخرى ذات الطريق لاستكمال مؤسساتها التشريعية .

٢ - السلطة التنفيذية:

تتولى الإمارات الأعضاء في الاتحاد بأجهزتها وموظفيها ، ليس فقط تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة في المسائل المحلية التي يجوز لها التشريع فيها ، وإنما أيضاً تنفيذ

(١) صدر ذلك القانون في ٣٠ شعبان ١٤٢٠ هـ الموافق ٧ ديسمبر ١٩٩٩ ونشر في جريدة

الخليج العدد ٧٥٠٧ الصادرة بتاريخ ٨ ديسمبر ١٩٩٩ ص ٧ .

(٢) جريدة الخليج ، العدد السابق بتاريخ ٨/١٢/١٩٩٩ ص ٧ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

التشريعات المحلية التي تصدرها سطاتها العامة في شئونها الداخلية^(١).

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد مراعاة أولوية القوانين الاتحادية على التشريعات والقرارات واللوائح الصادرة عن سلطات الإمارات. ومن القرارات الإدارية الحديثة جداً في هذا المجال ، القرار الذي أصدره حاكم الشارقة بشأن الحفاظ على سلامة اللغة العربية والذين نص على أن (تحرر الوثائق والمذكرات والطلبات والرسائل الحكومية والمعاملات الرسمية لدى بلدية الشارقة وغرف تجارة وصناعة الشارقة وكافة المؤسسات والهيئات الخدمية في الإمارة باللغة العربية) ويشير القرار إلى عدم استخدام المصطلحات الأجنبية إلا عند الضرورة وعدم توافر المصطلحات المناظرة لها ، كما ينص القرار على أن (تحرر كافة العقود والإيصالات والسندات وكافة المحررات لدى الدوائر المحلية باللغة العربية ولا تقبل الجهات المذكورة أي طلبات أو عرائض أو شكاوي وما شابه ذلك من الجمهور إلا إذا كانت محررة باللغة العربية) .

ولا يفوتنا أن نشيد بهذا القرار وتوجهه المحمود والغيور على لغة القرآن الكريم من محاولات هجرها وتغريبها بين أهلها بسبب الوافدين إلى الإمارات من كل فج و صوب ، وحبذا لو صدر قانون اتحادي يشترط إجادة العربية فيمن يفد إلي دولة الإمارات .

(١) د. شمس مرغني، السابق ص ٣٣٩، د. ناجي شراب، السابق ص ١٨٢، د. رمضان بطيخ، السابق ص ١٠٥، د. عمر حسبو، السابق ص ١٢٤ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ومن القوانين المحلية كذلك ، القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٩ الصادر عن حاكم الشارقة بإنشاء مجلس للبتروول في إمارة الشارقة ، يضطلع بإدارة شئون البترول في الإمارة^(١) .

٣ - السلطة القضائية :

أجاز الدستور للإمارات ، الاحتفاظ بهيئاتها القضائية لتتولى الفصل في المنازعات التي لا تدخل في اختصاص السلطة القضائية الاتحادية والمحددة في الدستور . فقد نصت المادة ١٠٤ من الدستور على أن (تتولى الهيئات القضائية المحلية في كل إمارة جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها للقضاء الاتحادي بمقتضى أحكام هذا الدستور) .

كما قضت المادة ١٠٥ بأنه (يجوز بقانون اتحادي يصدر بناء على طلب الإمارة المعنية نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية إلى المحاكم الاتحادية الابتدائية كما يحدد بقانون اتحادي ، الحالات التي يجوز فيها استئناف أحكام الهيئات القضائية المحلية في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية وغيرها أمام المحاكم الاتحادية ، على أن يكون قضاؤها في هذا الاستئناف نهائيا) .

وبسبب تعدد الهيئات القضائية بتعدد الإمارات الأعضاء واستقلال كل منها عن الأخرى ، فقد حرص الدستور على تفادي التعارض أو التناقض بين الأحكام التي

(١) جريدة البيان ، الصادرة بتاريخ ٣ رجب ١٤٢٠ هـ الموافق ١٢/١٠/١٩٩٩ ص ١ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

تصدر من المحاكم المختلفة بالإمارات ، تحقيقاً للعدالة واحتناكا لشافة الجرمية . ولهذا نصت المادة ١١٩ من الدستور على أن (تنظم بقانون اتحادي وبمراعاة أكبر قدر ممكن من التيسير ، الأمور المتعلقة بتنفيذ الأحكام والإنابات القضائية ، وإعلان الأوراق القضائية وتسليم الفارين من العدالة فيما بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد)^(١) .

والحقيقة أن الدراسة التفصيلية لتنظيم السلطة القضائية هي دراسة بعيدة عن القانون الدستوري وقريبة من قانون الإجراءات المدنية والتجارية .

ثالثاً : مظاهر أخرى تؤكد استقلال الإمارات :

علاوة على ما ذكرناه من مظاهر الاستقلال الذاتي للإمارات ، كتطبيق للامركزية السياسية الدستورية فإن الدستور - مصدر اللامركزية السياسية - قد أورد بعض المظاهر الخاصة التي تؤكد استقلال الإمارات لعل من أهمها ما يلي :

١ - احتفاظ كل إمارة بعلمها الخاص لاستخدامه داخل إقليمها (مادة ٥ من الدستور) وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن بعض الإمارات قررت إلغاء العلم الخاص بها واستبدلته بالعلم الاتحادي .

(١) أنظر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٣ في شأن تنظيم العلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد ١٢ لسنة الثالثة، أغسطس ١٩٧٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ولكن هذا الأمر لا يؤثر في اللامركزية السياسية الدستورية الممنوحة لها، لأن هذا الإجراء (الغاء العلم) إجراء شكلي، يدل دلالة قاطعة على حرص هذه الإمارات على دعم الكيان الاتحادي لدولة الإمارات^(١).

٢ - ملكية الإمارة للثروات والموارد الطبيعية داخل أراضيها ويقوم المجتمع على حفظها وحسن استغلالها^(٢).

٣ - يجوز لإمارتين أو أكثر، بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد، التكتل في وحدة سياسية أو إدارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة أو إنشاء إدارة واحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق^(٣).

من العرض السابق لما ذكرناه من مظاهر الاستقلال يتضح غلبة مظاهرها على مظاهر الوحدة في الاتحاد^(٤) وفقاً لنصوص دستور دولة الإمارات، الأمر الذي يؤكد الاتجاه نحو تمتع الإمارات الأعضاء في الاتحاد باللامركزية السياسية الدستورية.

(١) د. عمرو حسبو، السابق ص ١٣٠.

(٢) المادة ٢٣ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(٣) المادة ١١٨ من دستور دولة الإمارات.

(٤) د. عبد الرحيم الشاهين، السابق ص ٨٨، د. رمضان بطيخ، السابق، ص ١٠٧، د. عمرو حسبو، السابق ص ١٣١.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

المطلب الثالث

اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات ، مطلقاً أم نسبية؟

ذكرنا - من قبل - أنه على حسب سعة أو ضيق الاختصاصات الممنوحة في الدستور للسلطات المحلية للإمارات يكون مدى الاستقلال الذاتي لها . ورأينا أن اللامركزية الكاملة أو المطلقة تتوافر عندما يكون للسلطات المحلية ، الحرية والاستقلال في تنظيم أنشطتها العامة وتنفيذها بواسطة أجهزتها المختصة .

أما اللامركزية النسبية فتتوافر عندما تشارك السلطة المركزية للاتحاد سلطات الولايات أو الإمارات في ممارسة نشاطاتها المحلية ولكن مع غلبة وتفوق الشكل الاتحادي الذي تمثله السلطة المركزية الاتحادية .

وإزاء ما عرضناه - سابقاً - من توزيع للاختصاصات بين الإمارات والدولة الاتحادية ، كان من الطبيعي أن يثور التساؤل عن درجة اللامركزية السياسية الدستورية ومداهما ، هل هي لا مركزية مطلقة يجسدها غلبة مظاهر استقلال الإمارات ؟ أم لا مركزية نسبية يجسدها تدعيم وتقوية الكيان الاتحادي ؟

تنازع الفقه الدستوري أمر الإجابة على هذا التساؤل ويمكن حصر هذا النزاع في اتجاهين :

د . داوود عبد الرزاق الباز

الاتجاه الأول : لا مركزية مطلقة (غلبة مظاهر الاستقلال) :

يرى أنصار هذا الاتجاه^(١) غلبة مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية (استقلال الإمارات) على مظاهر الوحدة في دولة الاتحاد وذلك للاعتبارات التالية :-
١ - أسلوب نشأة الاتحاد ، إذ إنه قد تم نتيجة اتفاق أو اندماج بين إمارات مستقلة ، كانت تباشر قبل دخولها في الاتحاد مظاهر السيادة ولكنها تنازلت عن بعضها لحكومة الاتحاد^(٢) .

٢ - الأخذ بالأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات التي تدخل في اختصاص الاتحاد، الأمر الذي جعل اختصاص الإمارات هو الأصل واختصاص الاتحاد هو الاستثناء من هذا الأصل العام^(٣) .

على أن الذي يلفت الانتباه إلى اللامركزية المطلقة هو استخدام دستور الإمارات للفظ (السيادة)^(٤) التي تمارسها الإمارات في كثير من مواده ، مما يوحي بأنها تملك سلطة لا تعلوها سلطة وفقاً للمفهوم العام للسيادة .

٣ - ينحصر الاختصاص التشريعي لسلطات الاتحاد في مسائل ضيقة ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها وماعداها يكون متروكاً للولايات .

- (١) د . السيد إبراهيم ، السابق ص ٥٢ ، د . رمضان بطيخ ، السابق ، ص ١٠٧ ، د . ناجي شراب ، السابق ص ١٨٣ ، د . شمس مرغني ، السابق ص ٣٤٠ .
(٢) د . رمضان بطيخ ، السابق ص ١٠٧ ، د . عمرو حسبو ، السابق ص ١٤٢ .
(٣) د . عبد الرحيم الشاهين ، سابق ص ٨٧ ، د . شمس مرغني ، السابق ص ٣٤٠ .
(٤) على سبيل المثال المادة ٣ من دستور دولة الإمارات .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

٤ - إن السلطة التنفيذية ، لا تتولي إلا تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة في أمور ينفرد الاتحاد بالتشريع فيها، أما المسائل التي تشترك الامارات مع الاتحاد في التشريع فيها - وهي تمثل الأكثرية - فإن سلطات الإمارات هي التي تتولي تنفيذها داخل أراضيها ، وهذا مظهر هام من مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية^(١) .

٥ - حرص حكام الإمارات على ممارسة العديد من خصائص السيادة ، تأكيداً لاستقلالهم وذاتيتهم ، ولهذا وجدنا أعلى سلطة في الدولة وهي المجلس الأعلى للاتحاد، يتكون من حكام الإمارات السبع^(٢) .

٦ - لم يبعد تنظيم السلطة القضائية هي الأخيرة عن غلبة اللامركزية المطلقة ، إذ إن التنظيم القضائي للاتحاد لم يمس الهيئات القضائية للامارات أو يقطع تبعيتها لاماراتها ، بل على العكس من ذلك جعل انضمام الهيئة القضائية لأية إمارة إلى السلطة القضائية الاتحادية أمراً اختيارياً^(٣) . ولاشك أن هذا يؤكد استقلالية التنظيم القضائي للإمارات^(٤) .

في ظل الاعتبارات السابقة يتبين أن مظاهر اللامركزية المطلقة تسيطر على غالبية السلطات وتتفوق على مظاهر الوحدة في الاتحاد .

- (١) د . شمس مرغني ، السابق ص ٣٤١ ، د . ناجي شراب ، السابق ص ١٨٣ .
- (٢) د . ناجي شراب ، السابق ص ١٨٣ ، د . عبد الرحيم الشاهين ، السابق ص ٨٧ .
- (٣) د . شمس مرغني ، السابق ص ٣٤١ ، د . ناجي شراب ، السابق ، ص ١٨٣ .
- (٤) د . عبد الرحيم الشاهين ، السابق ص ٨٨ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

الاتجاه الثاني : لا مركزية نسبية (غلبة مظاهر الاتحاد) :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الواقع العملي للنصوص الدستورية مغاير كثيراً لإطارها الوثائقي وهو ما تفرضه مقتضيات المذهب الموضوعي أو الوظيفي^(١) في دراسة النظام الدستوري . بمعنى أنه يلزم تجنب محاولات عزل النظام الدستوري عن إطاره السياسي والاجتماعي^(٢) .

وفي ضوء هذه الحقيقة فإنه من المحقق أن الواقع العملي يدعم ويقوي الكيان الإتحادي للدولة ، وأن السلطة المركزية للدولة الاتحادية تحتل مكانة أقوى من مكانة الولايات وتتفوق مظاهر الوحدة أو الاتحاد على مظاهر الاستقلال^(٣) . ويبدو هذا التفوق فيما يلي : -

١ - مبدأ سمو الدستور الاتحادي وجموده . فإذا كان الدستور الاتحادي قد سمح بتمتع كل إمارة بدستورها كما ورد في المادة ١٥١ فإن أحكام الدستور الاتحادي هي التي تسود وتعلو على أحكام دساتير الإمارات وفقاً للفقرة الأولى من المادة ١٥١ ونصها (لأحكام هذا الدستور السيادة على دساتير الإمارات الأعضاء في الاتحاد . .) فدساتير الإمارات مقيدة بخضوعها للمبادئ العامة في الدستور الاتحادي^(٤) .

(١) المذهب الوظيفي ، هو الذي ينظر إلى التشريع باعتباره وسيلة لتحقيق غاية محددة ، هي حماية المصالح الفردية والجماعية ، راجع في ذلك د . أحمد أبو المجد ، السابق ص ٣ .

(٢) د . أحمد أبو المجد ، السابق ص ٥ .

(٣) د . علي الصاوي ، الإدار المحلية ، السابق ص ٤٢ .

(٤) المرجع السابق ، ص ٤٢ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

٢- إن النتيجة المنطقية لجمود الدستور الاتحادي وسموه، أنه يعتبر من الناحيتين: القانونية والسياسية، في مرتبة أعلى من القوانين العادية . فإذا كان القانون العادي أدنى مرتبة من النصوص الدستورية - كما هو قائم في دستور دولة الإمارات - فإنه لا يستطيع أن يخالف نصوص الدستور^(١) .

٣- إذا حدث تعارض بين القوانين الاتحادية وقوانين الإمارات ، فإن الأولى هي التي تطبق داخل الإمارات طبقاً لنص المادة ١٥١ فقرة ٢ والذي جاء فيه (. . . وللقوانين الاتحادية التي تصدر . . . الأولوية على التشريعات والقرارات الصادرة عن سلطات الإمارات وفي حالة التعارض يبطل من التشريع الأدنى ما يتعارض مع التشريع الأعلى ، وبالقدر الذي يزيل ذلك التعارض . . .) .

٤- إن المحكمة الاتحادية العليا هي صاحبة الكلمة النهائية والقول الفصل في تفسير الدستور والقوانين الاتحادية وقوانين الإمارات^(٢) ، وفقاً لنص المادة ١٠١ من الدستور والذي جاء فيه (أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة للكافة) .

٥- التطورات التي طرأت على مفهوم وظيفة الدولة بصفة عامة والاتحادية بصفة خاصة أدت إلى ضرورة تغليب كفة الدولة الاتحادية . ومرجع ذلك أن زيادة المطالب الاقتصادية والاجتماعية للأفراد من جانب وعجز موارد السلطات المحلية

(١) د . أحمد أبوالمجد، السابق ص ٢١ .

(٢) المرجع السابق ص ٤٣ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

عن تلبيتها^(١) من جانب آخر، تجعل الإمارات لا تفتقر في اتجاهها صوب الحكومة المركزية الاتحادية لتكون لها نعم الورد المورد والرغد المرغود .

٦- يساعد تدعيم الكيان الاتحادي على اتباع أسلوب التخطيط القومي في كافة النواحي ، بهدف تحقيق المساواة وإقرار العدالة في تلبية المطالب المتباينة لمواطني كل الإمارات أعضاء الاتحاد^(٢) ، ليكون عطاء الحكومة الاتحادية لها عطاء غير مجذوذ .

موقفنا من الاتجاهين :

نحن نسلم بحقيقة دستورية مؤداها أن الواقع العملي للنصوص الدستورية هو الذي يكشف عن طبيعتها . فلا مرية أنه يوجد في مجال النصوص الدستورية اختلاف بين النص والتطبيق . وبناء على هذه الحقيقة نرى أنه توجد لا مركزية سياسية دستورية نسبية أو جزئية في دولة الإمارات وليست مركزية مطلقة أو كاملة . إذ ليس وجود سلطات محلية في ذاته دليلاً حتمياً على قيام اللامركزية السياسية ، وإنما العبرة بحجم وطبيعة السلطة الممنوحة لتلك الوحدات .

ومن ثم فإن قصر الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للولايات على التشريع في بعض النواحي والتنفيذ في نواح أخرى ، بالإضافة إلى أن أغلبها ذات طبيعة إدارية محلية يدعم قولنا بأن : هذه اللامركزية نسبية أو جزئية في هذه المرحلة من مراحل حياة دولة الإمارات في ضوء الاعتبارات التالية :

(١) د . عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي ، السابق ص ١٧٣ .

(٢) د . رمضان بطيخ ، السابق ص ١٠٧ ، د . عمرو حسبو ، السابق ، ص ١٤٣ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

١- إن دولة الإمارات دولة حديثة النشأة نسبياً وتم قيامها في ظل عدة تأثيرات فرضت اللامركزية النسبية . وقد تمثلت تلك المؤثرات في عواصف المتغيرات الدولية ومخاطر الضعف العربي خاصة بعد عام ١٩٦٧ ومشاكل الخلاف بين دول الخليج أو حتى بين الإمارات التي شكلت الاتحاد . بل إن الانتقال من حالة الفرقة التي كانت عليها الإمارات إلى التوحيد ومن حالة التخلف إلى بناء الدولة الحديثة^(١) كان له أثره على مولد الدولة وجعل اللامركزية نسبية .

٢- إن طبيعة النظام القبلي والزعامة الأبوية لحكام الإمارات تجعل من الصعب تحقيق مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية بطريقة قانونية تلازم قيام الاتحاد الفدرالي بشكل تام .

٣- إن السرعة الهائلة التي يتم بها التطور في تلك الدولة الفتية في كافة الأرجاء ، والاهتمام المتزايد بالتعليم كأساس للتقدم سوف يصل بالاتحاد إلى درجة التماسك والترابط المرجوة وتأمين دفعه قدماً إلى الاستقرار وتحقيق اللامركزية السياسية الدستورية الكاملة في المستقبل إن شاء الله .

وفي هذا الصدد اقترح استبدال لفظ الاستقلال الذاتي بلفظ السيادة الذي ورد في كثير من نصوص الدستور لأن مؤدى هذا اللفظ وجود سيادتين على إقليم واحد ، سيادة الدولة الاتحادية وسيادة الإمارات وهو أمر لا يسلم به فقه القانون العام والباحثون في نظرية الدولة عموماً .

(١) د . رمضان بطيخ ، السابق ص ١٨٩ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

وفي رأيي أن في هذا الاستبدال تدعيماً للاتحاد وتقوية له ، على أساس أنه يسمح بقيام سيادة واحدة في الدولة هي سيادة الدولة الاتحادية .

كما أن عبارة " الاستقلال الذاتي " تشير إلى تحقيق اللامركزية بقدرها الذي يواكب ظروف وأوضاع الامارات .

٤ - إن سياسة السلطات الاتحادية والتي يتزعمها رئيس الاتحاد (الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان) تتجه نحو تدعيم وتقوية الكيان الاتحادي من جهة ، إذ لا بدليل للإمارات من السير قدماً نحو تدعيمه ، لا سيما وأن العودة إلى الوراء وإلى الكيانات الصغيرة المجزأة أصبح أمراً مستحيلاً ، لأنها تعني ببساطة زوال هذه الدولة وكياناتها من المجتمع الدولي^(١) .

ومن جهة أخرى فإن السياسة الحكيمة لرئيس الدولة تؤكد حرصه على دعم الكياني الذاتي للإمارات ومباشرة بعض مظاهر اللامركزية السياسية الدستورية ، وهو ما بلوره أفول القرن العشرين مصاحباً لقيام سلطات دستورية محلية في إمارة الشارقة تمثلت في المجلس التنفيذي والمجلس الاستشاري .

٥ - إذا كانت اللامركزية السياسية الدستورية من بين أهدافها أن يشعر مواطنو الامارات بذاتهم من خلال مشاركتهم في الحياة السياسية بالطرق المعهودة في الدول الديمقراطية ، فقد عوض ذلك من - جانب آخر - وجود الديمقراطية الاجتماعية في دولة الامارات ، المستمدة من التقاليد العربية والقبلية ، والتي تسمح لأصغر المواطنين

(١) السابق ص ١٩٠ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وأقلهم مالاً وولداً ، أن يدخل على حاكم البلاد ويعرض عليه حاجته وأن يخاطبه باسمه مباشرة دون أن يقدم بين يديه ألقاباً^(١) . وتلك هي سياسة الباب المفتوح التي ينادي بها الفكر الإداري الحديث والتي أرسى الإسلام أساسها في قول الرسول ﷺ : " من ولي من أمر المسلمين أمراً فاحتجب دونهم حجب الله عن الجنة " .

وهذا ما تقصر عنه أعرق نظم الديمقراطية السياسية في بلاد العالم^(٢) ، الأمر الذي يؤكد الحقيقة التي نؤمن بها كثيراً وهي أن العبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني وأن النصوص الدستورية تفقد قيمتها إذا لم تجد سبيلاً للتطبيق في الحياة العملية .

٦- إن عمق التحولات الحضارية التي حدثت في دولة الإمارات ، وهي النموذج العربي الوحيد القائم للنظام الاتحادي الذي يدعو إليه الإسلام ، تجعلها نموذجاً يحتذى في تحقيق الاتحاد بين عالمنا العربي في الوقت الحاضر ، والذي يفرض الاتحاد كسبيل وحيد للقوة والمنعة في عالم التكتلات والاتحادات بين الدول الغربية رغم تباين العقيدة واختلاف اللسان ، لتكون الأمة الإسلامية أمة واحدة كما أراد لها خالقها .

(١) د . أحمد أبو المجد ، السابق ص ٨٨ .

(٢) د . رمضان بطيخ ، السابق ص ١٩١ .

د . داوود عبد الرزاق الباز

خاتمة

جال الفكر بين الأسفار ، وانشغل الذهن بالليل والنهار ، في سبيل إعداد هذا البحث عن دولة الإمارات ، وإبرازه للوجود في صفحات وورقات .
والحق أن فكرة هذا البحث بدأت تداعب مخيلتي وتزاحم فكري منذ وفدت إلى أرض هذه البلدة الطيبة ، زائراً في جامعة الإمارات . وأحمد الله تعالى أن وفقني لأخراجها إلى حيز النور ، وأن جعل تأويل رؤيائي من قبل حقاً .
وقد استدعى كتابة هذا البحث أن أطوف في مؤلفات القانون العام الموجودة بدولة الإمارات والتي تعد مصادر وروافد لمنظومة البحث الثلاثية التي ارتكزت على القانون الدستوري من جانب والنظم السياسية من جانب آخر والقانون الإداري كمصدر لفكرة اللامركزية عموماً من جانب ثالث . الأمر الذي دعانا إلى اختيار عنواناً يشير لهذه الفروع الثلاث للقانون العام .
وقد بان لنا أن اللامركزية السياسية الدستورية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاتحاد الفدرالي على نحو يقيم بينهما عروة وثقى لا تنفصم ووشيجة قوية لا تنفك .
ولا أريد أن أسير في فلك النهج التقليدي الذي يضمن الخاتمة تكراراً لما سبق أن أدلى به الباحث من آراء أو عرضه من أفكار . فالبحث - فيما أظن - منضود الأفكار لا تكفي هذه الإطالة القصيرة للإحاطة بشمره ومضمونه .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

وأحمد الله تعالى على أن وفقني للبحث في جزئية لم توضح معمياتها أو تكشف محتوياتها بصورة فريدة من قبل تحت هذا العنوان (اللامركزية السياسية الدستورية) لقد طرحت أفكاراً ولمت آراءً واستعرضت كتباً وأسفاراً ، فإن كنت قد وفقت فمن الله وإن كانت الأخرى فعذري أنني بشر أخطيء وأصيب وحسبي أجر الواحد والكمال لله وحده .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين،،

د . داوود عبد الرزاق الباز

قائمة بالمراجع

أولاً: باللغة العربية:

- ١- د/ أحمد كمال أبوالمجد: النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، ملحق خاص في مؤلف مشترك بعنوان: دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مسحية شاملة، صادر عن المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٧٨.
- ٢- د/ إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ١٤٠٦هـ- ١٩٨٧.
- ٣- السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩.
- ٤- السيد محمد إبراهيم: أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٧٥.
- ٥- بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى: نظم الاتحادات، المكتبة القومية ١٩٦٠.
- ٦- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٧- حامد سلطان: القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة، ١٩٧٢.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

- ٨- حسن محمد عواضة: المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٧هـ-١٩٩٧.
- ٩- خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- ١٠- خالد سمارة الزعبي: القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، ١٤١٣هـ-١٩٩٣م.
- ١١- خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، باريس، الطبعة الأولى ١٩٨١.
- ١٢- داود الباز: النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية- القاهرة ١٩٩٧/١٩٩٨.
- ١٣- رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الثانية، ١٩٩٠.
- ١٤- رمضان محمد بطيخ: تطور الفكر السياسي والدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة مؤسسة العين للإعلان والتوزيع والنشر.
- ١٥- رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية مع التطبيق على دولة الإمارات العربية المتحدة، مؤسسة العين للإعلان

د . داوود عبد الرزاق الباز

- والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨ .
- ١٦- رمضان محمد بطيخ : النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ١٩٩٥ ، ١٩٩٦ .
- ١٧- زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية والمؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ٩٤ .
- ١٨- زين بدر فراج : مبادئ القانون الإداري ، محاضرات لطلاب كلية الحقوق - جامعة المنصورة - ١٩٨٧ .
- ١٩- سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ١٩٧٥ .
- ٢٠- سعد عصفور : القانون الدستوري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار المعارف ١٩٥٤ .
- ٢١- سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٨٨ .
- ٢٢- سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، طبعة ١٩٨٣ .
- ٢٣- شمس مرغني علي : الوجيز في القانون الدستوري وأسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة ، مكتبة القدس ، العين .
- ٢٤- صلاح الدين فوزي : المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ١٩٩٥ .

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

- ٢٥- طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٣ .
- ٢٦- د. عادل الطبطبائي : الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، مجلة الحقوق والشريعة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، صفر ١٤٠٠هـ - يناير ١٩٨٠ .
- ٢٧- عبد الرحيم عبد اللطيف الشاهين ، نظام الحكم والإدارة في الإمارات العربية المتحدة ، مطبعة جلفار - رأس الخيمة ، الطبعة الأولى ١٩٩٧ .
- ٢٨- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بيروت .
- ٢٩- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ١٩٩١ .
- ٣٠- عبد الرحمن البزاز ، الدولة الموحدة والدولة الاتحادية ، دار القلم ، الطبعة الثانية ، القاهرة ١٩٦٦ .
- ٣١- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان الوجيز في النظم السياسية ، دار الثقافة العربية ١٩٩٢/١٩٩٣ .
- ٣٢- عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ومجالس المديرية في مصر : دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ١٩٣٩ ، طبعة ١٩٤٨ .
- ٣٣- د/ علي ابراهيم ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٥ .
- ٣٤- علي الحديدي : القضاء والتقاضى وفقاً لقانون الإجراءات المدنية لدولة

د . داوود عبد الرزاق الباز

- الإمارات العربية المتحدة، الجزء الأول، الطبعة الأولى ١٩٩٨ مطبوعات كلية شرطة دبي .
- ٣٥- علي الصاوي ، الإدارة المحلية ، مكتبة نهضة الشرق ، جامعة القاهرة .
- ٣٦- عمرو أحمد حسبو ، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة ، ١٩٩٥ .
- ٣٧- د/ عمرو فؤاد بركات ، النظم السياسية ١٩٩١/١٩٩٢ .
- ٣٨- فرناس عبد الباسط البنا ، المركزية واللامركزية، دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى ١٤٠٧هـ-١٩٨٧ .
- ٣٩- د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ١٩٧٥ .
- ٤٠- ماجد راغب الحلو ، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، نشر وتوزيع ، مكتبة العين الوطنية .
- ٤١- ماجد راغب الحلو : تنظم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربي المتحدة ، ١٩٨٩ .
- ٤٢- د . محسن خليل : النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، طبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة ١٤٢٠-١٩٩٩ .
- ٤٣- محمد السعيد الدقاق ، القانون الدولي ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ،

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

بيروت الطبعة الأولى ١٩٨١ .

- ٤٤- محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ١٩٧٧ .
- ٤٥- محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٧ .
- ٤٦- محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٩٣ .
- ٤٧- محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية بدون تاريخ .
- ٤٨- محمد رمزي الشاعر ، المجتمع العربي ، دار النهضة العربية ١٩٧٠ .
- ٤٩- محمد فتوح عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق - جامعة عين شمس ١٩٧٧ .
- ٥٠- محمد فتوح عثمان ، أصول القانون الإداري لإمارة دبي ، دراسة مقارنة ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، ١٤١٦ هـ - ١٩٩٦ م
- ٥١- محمد كامل عبيد : نظرية الدولة ، كلية شرطة دبي ، الطبعة الأولى ١٤١٤ هـ - ١٩٩٤ م .
- ٥٢- محمد كامل عبيد ، نظم الحكم ودستور الإمارات ، الطبعة الثانية ٤١٨ هـ - ١٩٩٧ م - كلية شرطة دبي .
- ٥٣- محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر

د . داوود عبد الرزاق الباز

- العربي، القاهرة ١٩٧١ .
- ٥٤- محمد محمد بدران ، الحكم المحلي في المملكة المتحدة ، دراسة تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩١
- ٥٥- محمد مرغني خيربي : الوجيز في النظم السياسية ٨٥ / ١٩٨٦ .
- ٥٦- محمد نصر مهنا ، علم السياسة ، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة ، بدون تاريخ .
- ٥٧- محمد نور عبد الهادي : أصول المرافعات في دولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، مطبوعات كلية شرطة دبي ، الطبعة الأولى ١٤١٠هـ-١٩٩٠ .
- ٥٨- محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، ١٤١٢ هـ - ١٩٩٢ .
- ٥٩- د . محمود حلمي ، المبادئ الدستورية العامة ، دار الفكر العربي ١٩٦٦ .
- ٦٠- محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة ، الكتاب الأول ، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة ، مطبوعات كلية شرطة دبي .
- ٦١- مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ١٩٩٧ .

الامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

- ٦٢- مصطفى أبو زيد: النظام الدستوري، دار المعارف ١٩٦٦ .
- ٦٣- مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، مطبوعات كلية شرطة دبي، الطبعة الثالثة ١٤١٤ هـ - ١٩٩٣ .
- ٦٤- مفيد شهاب، القانون الدولي العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٤ .
- ٦٥- مهذب نجما، القانون الإداري العام، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، طرابلس لبنان، الطبعة الأولى ١٩٩٠ .
- ٦٦- ناجي صادق شراب، دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة في السياسة والحكم. رسالة دكتوراه قُدمت إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.
- ٦٧- هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية ألمانيا، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الحادي عشر، محرم ١٤١٩ هـ أبريل ١٩٩٨ م .

د . داوود عبد الرزاق الباز

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- 68- BENOIT, Le droit administratif Francais, DALLOZ , 1968.
- 69- BURDEAU (G) : traité de science politique; 3ème éd L.G.D.J. paris1980.
- 70- BURDEAU. (G) : dr. cons. Et. Inst. Poli, paris, 1972.
- 71 - CARRÉE DE MALBERG: Contribtion á la Théorie générale de l'etat, sirey, paris, 1921.
- 72- CHANTBOUT,droit constitutionnel et science politque, economica, paris, 1978.
- 73- DE LAUBADERE -VENEZIA - GAUDEMMENT Traité de droit administratif, 11 éme éd, T.I.1990
- 74- DEMICHEL: le droit administratif, paris, L.G.D.J.1978.
- 75- DURAND (CH): Confédération d'e fédéral, , 1955
- 76- DUVERGER (M) : Droit constitutionnel et institutions politques.
- 77- EISENANN, centralisation et Décentralisatin, paris, 1948
- 78- FOREL: étude sur la Souveraineté et l'etat Fédéral, thèse, Berne, 1886.
- 79- HAURIO(A:) , Gicqel .J; et GÉLARD (P): Droit constitutionnel et institutions politiques, éd. Montchrestien, paris, 1980.
- 80- HAURIOU (A): droit constitutionnel et institutions politiques.
- 81- HAURIOU (M): précis élémentaire de Droit administratif, 4 éme éd, paris, 1938
- 82- HERAND, de la décentralisation au Fédéralisme, in " la nouvelle décentralisation, sirey 1983.
- 83- HUSAIN AL BHRNA: The arabian gulf stats, 2 ed, beirout, 1975.
- 84- KELSEN : General theory of law and state cambridge, 1949.

اللامركزية السياسية الدستورية في الإمارات

- 85- KING (p) : Federalism and Federation, London, Croom Helm, 1982.
- 86- LAFÉRIERE: manuel de droit constitutionnel, 1974.
- 87- LE FUR: ETAT Fédéral et confédération d'etats, thèse , paris 1896.
- 88- Le FUR, la Théorie du droit naturel depuis le xvllle siècle et la doctrine moderne, 1927
- 89- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, T.3, 3ème éd, paris, 1930.
- 90- PINTO (R):éléments de droit constitutionnel,2 éme éd Lille 1952.
- 91- PRÉLOT: inst. Poli. et dr. Const. paris, 1972.
- 92- RIVERO(J) : Fédéralisme ,e et décentralisation dans la structure de l'etat moderne, 1979.
- 93- RIVERO(J): Droit administratif, DALLOZ, 1977.
- 94- STRONG,(C.F.E.) Modern Political Constitutions, sidgwick and Jackson,London, 7 t h ed, 1963.
- 95- WALIN(M) : traité élémentaire de droit administratif,



الشروط الموضوعية
لوقف تنفيذ القرارات الإدارية
فى أحكام مجلس الدولة الفرنسى ومحكمة العدل العليا الأردنية
«دراسة مقارنة»

إعرار

الدكتور/ موسى مصطفى شحادة *

* أستاذ القانون العام المساعد، رئيس شعبة البحوث القانونية والخبير بمركز البحوث والدراسات/ الشارقة.



الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

ملخص البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة الشروط الموضوعية اللازمة لقبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة العدل العليا الأردنية. وتوصلت الدراسة إلى أن وقف التنفيذ لا يكون إلا بمواجهة قرار إداري نهائي، وأن يكون للطاعن مصلحة في ذلك، وأن يكون هناك ضرراً لا يمكن إصلاحه إذا تم تنفيذ القرار، وأن يبنى طلب وقف التنفيذ على أسباب جدية.

وخلصت الدراسة إلى دعوة القاضي الإداري الأردني بأن يوضح شرط الضرر والأسباب الجدية باعتبارهما الشرطين الأكثر أهمية في طلب وقف التنفيذ في حيثيات أحكامه، وعدم الاكتفاء بالإشارة إلى المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا المتضمنة جميع شروط وقف التنفيذ (الموضوعية والشكلية).

د . موسى مصطفى شحادة

مقدمة عامة :

تمارس رقابة القاضي الإداري الفرنسي والأردني في دعوى الإلغاء بصورة لاحقة à posteriori على صدور القرار الإداري من قبل السلطة الإدارية المختصة، وذلك تطبيقاً لقاعدة " غياب الأثر الموقوف للدعوى أمام القضاء الإداري " . بمعنى أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري لا يوقف تنفيذها نظراً لما تتمتع به القرارات الإدارية من القوة التنفيذية الذاتية. La forcée de L'exécution، أو كما يقول العميد فيدل VEDEL قوة الشيء المقررة L'autorité de la chose décidée.^(١) هذه القاعدة تجد أساسها ومنطقها في مبدأ آخر يقضي " بأن على الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية، ومن ينازع في صحتها أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاؤها " .

إلا أن تطبيق قاعدة " غياب الأثر الموقوف للدعوى " على إطلاقها سيؤدي إلى إلغاء دعوى الإلغاء ذاتها وشل أثار الحكم الصادر عنها، إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قرارها دون انتظار حكم القضاء في المنازعة، كأن تقوم الإدارة بإبعاد أحد الأجانب، أو منع طالب من دخول امتحان، أو منع موظف من دخول مسابقة وظيفية، أو هدم بيت أو محل تجاري. . . الخ. وهذا الأمر يمثل أهم المساوئ التي تترتب على إطلاق تطبيق هذه القاعدة^(٢) .

(١) VEDEL Georges, droit administratif, 3 ème éd. 1964 p. 169.

(٢) TOURDIAS Maurice, Le sursis à exécution des décisions administratives, thèse, Bordeaux, L.G.D.J., Paris 1957 pp. 5et suiv. ISAAC Guy , la procédure administrative non contentieuse, thèse , Toulouse , L.G.D. J., Paris 1968 pp. 190 etsuiv.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

ولتلافي هذه المساوئ ابتدع الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إذا ما توافرت شروط موضوعية وشكلية - كاستثناء على هذه القاعدة - تقنع القاضي بوقف التنفيذ .

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري يماثل نظام القضاء المستعجل أمام القضاء العادي الذي يمكن الخصوم من استصدار أحكام مؤقتة دون مساس بأصل الحق إذا ما توافرت صفة الاستعجال في المنازعة المدنية أو التجارية المطروحة أمام المحكمة من جهة، وكذلك المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والسندات التنفيذية من جهة أخرى^(١) . والهدف الرئيسي من الأخذ بنظام وقف التنفيذ هو وقف نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار المطعون فيه .

لقد اجتهد الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا في وضع مبادئ هذه النظرية، وتناولها بالتحليل ووضع آليات Mekanismes لتطبيقها لأهميتها القانونية والعملية، إلا أن هذه النظرية لم تلق الأهمية التي تستحقها في الأردن، ولم يتناولها الفقه الأردني بالدراسة والتحليل، ويطبقها القضاء الإداري الأردني دون أن يناقش شروطها، ويخلط في بعض الأحيان بين شروطها الموضوعية والشكلية، فأصبح لزاماً علينا أن نخصص بحثنا هذا لدراسة هذه النظرية في فرنسا والأردن لسد النقص في المكتبة القانونية وخاصة في الأردن . ولكن نظراً لتشعب موضوعات ومحتوى

(١) أبو الوفاء أحمد، المرافعات المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة عشرة، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٦ ص ٣٤٢ وما بعدها .

د . موسى مصطفى شحادة

هذه النظرية ستقتصر دراستنا على الشروط الموضوعية لهذه النظرية دون أن تمتد إلى بحث الشروط الشكلية أو الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية . أملين أن تكون هذه الموضوعات مجالاً لأبحاث مستقبلية .

تأسيساً على ما سبق نرى دراسة هذا الموضوع وفق التقسيم التالي :

الفصل الأول : القرارات الإدارية بين التنفيذ ووقف التنفيذ .

المبحث الأول : تنفيذ القرارات الإدارية .

المبحث الثاني : وقف تنفيذ القرارات الإدارية .

الفصل الثاني : الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية .

المبحث الأول : وجود قرار إداري نهائي (تنفيذي) .

المبحث الثاني : وجود مصلحة لطالب وقف تنفيذ القرار الإداري .

المبحث الثالث : توقي وقوع ضرر أو " نتائج يتعذر تداركها " .

المبحث الرابع : وجود أسباب جديده تبرر وقف تنفيذ القرارات الإدارية .

الخاتمة .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

الفصل الأول

القرارات الإدارية بين التنفيذ ووقف التنفيذ

يعدّ القرار الإداري أفضل وأنجح وسائل القانون العام - وبصفة خاصة القانون الإداري - الذي تتسلح به السلطة الإدارية لممارسة نشاطاتها ووظائفها الإدارية لأنه يتيح لها إمكانية إصدار قرارات بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى موافقة المخاطبين بهذه القرارات .

لم يحدد المشرع الفرنسي أو الأردني تعريفاً معيناً للقرار الإداري ، لهذا أصبح هذا الموضوع محلاً لاجتهادات الفقه والقضاء .

فقد عرفَ الفقيه فالين WALINE القرار الإداري بأنه " عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعه إدارياً ويصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة من الدستور " ^(١) . ويعرفه الفقيهان فيدل VEDEL وديلفولفيه DELVOLVE بأنه " عمل قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة بقصد التأثير على مركز قانوني معين عن طريق الالتزامات الذي يفرضها أو الحقوق الذي يمنحها " ^(٢) .

(١) WALINE Marcel , droit administratif , 9 ème éd. S. 1963 pp.434 et suiv.

(٢) VEDEL G. et DELVOLVE Pierre, droit administratif, P. U. F., paris 1984 p. 247.

د . موسى مصطفى شحادة

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد تبنت نفس تعريفات القضاء الإداري المصري للقرار الإداري، حيث عرفت القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني ابتغاء مصلحة عامة " (١) . وقد تبنت محكمة العدل العليا هذا التعريف في أحكامها المختلفة (٢) .

وتتمتع القرارات الإدارية بالمفهوم السابق بقرينة السلامة، أي أنها تصدر مشروعة وصحيحة وتسري بحق الأفراد من تاريخ تبليغهم أو علمهم اليقيني بها إذا كانت فردية، ومن تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية إذا كانت تنظيمية (لائحية) . وترتب على الأفراد واجب تنفيذها وعلى من ينازع في صحتها أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاؤها (المبحث الأول) .

إلا أن المشرع والقضاء الإداريين أجازا وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء عن طريق القاضي الإداري - كاستثناء - وذلك لتوقي نتائج يتعذر تداركها أو جبرها فيما لو قامت الإدارة بتنفيذها (المبحث الثاني) .

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٢٤٣ / ٩٠ ، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٠ ص ١٠٥٤ .

(٢) محكمة العدل العليا، قرارات: ٥٣ / ٥٢ ، ٦٢ / ٤٠ ، ٦٤ / ٨١ ، ٦٨ / ٨٧ ، ٧٤ / ١٤ ، ٧٧ / ٤٦ ، ٧٩ / ٨٢ ، ٨٤ / ١٣٢ ، ٨٧ / ١٨٥ ، ٩٠ / ٣٧ ، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا ١٩٥٣ - ١٩٨٧ إعداد المحامي موسى الأعرج .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المبحث الأول تنفيذ القرارات الإدارية

القاعدة العامة أن القرار الإداري يصبح نافذاً بمجرد صدوره من قبل الإدارة . ويتمتع القرار الإداري بقدر من الحصانة ، وتفترض فيه الصحة والسلامة ، وعلى من ينازع في ذلك أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغائه ، وعليه يقع عبء إثبات العيب الذي يشوب القرار . وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحكامها المختلفة ، ومنها حكمها الصادر في سنة ١٩٨٢ ، حيث قضت بأن " القاعدة هي أن القرار الإداري يعتبر سليماً إلى أن يقوم الدليل على أنه مخالف للقانون " (١) .

وأكدت محكمة العدل العليا هذه القاعدة في أحكام حديثة نسبياً بقولها " أن القرار الإداري يبقى سليماً إلا إذا ثبت العكس " (٢) .

وقد عبّر الفقيه الفرنسي ديباش DEBBASCH عن القوة التنفيذية للقرار الإداري بقوله : " إن القرار الإداري يحدث أثره القانوني ويكون له قوة تنفيذية من يوم صدوره ، بغض النظر عن تنفيذه مادياً ، أو الطعن فيه بالإلغاء " (٣) .

(١) محكمة العدل العليا ، قرار رقم ١٧٣ / ٨٢ مجلة نقابة المحامين عدد ٢ سنة ١٩٨٣ ص ١٧١ .

(٢) محكمة العدل العليا قرار رقم ٩٧ / ٨٥ ، مجلة نقابة المحامين عدد ١ ، ٣ سنة ١٩٨٦ ص ٢٢ وقرار رقم ٨٦ / ٣ مجلة النقابة عدد ١ سنة ١٩٨٧ ، ص ٧٩ .

(٣) DEBBASCH Charles, droit administratif, 2 éme éd. Paris 1969 p.334.

د . موسى مصطفى شحادة

بعد إعلان القرار أو نشره بصورة منتظمة، ينبغي على الأفراد المخاطبين به تنفيذه اختيارياً. وتملك الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها الإدارية بالطريق المباشر Exécution d`office دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء في حدود القوانين والأنظمة. وفي حالة امتناع الأفراد أو رفضهم تنفيذ القرارات الصادرة في مواجهتهم، فيحق للإدارة التنفيذ الجبري (Exécution forcée) عليهم باستخدام القوة المادية، شريطة أن يكون القرار محل التنفيذ مشروعاً ونافاً، وألا تتجاوز الإدارة في تنفيذها للقرار الحدود الضرورية لتنفيذه.

ويتخذ تنفيذ القرار الإداري صورتين :

- التنفيذ القانوني أو الفني للقرار، وهو التنفيذ الذي يؤثر في التنظيم القانوني القائم (L'ordonnancement Juridique) إما إنشاءً كقرار تعيين موظف، أو تعديلاً كترقية موظف، أو إنهاءً كقرار إحالة موظف على التقاعد.
- التنفيذ المادي للقرار وهو اتخاذ الإدارة الإجراءات التي تكفل تنفيذ القرار في الواقع المادي الملموس كقرار هدم منزل، أو إبعاد أجنبي.

يتج عن القوة التنفيذية الذاتية للقرارات الإدارية قاعدة هامة تسمى في فرنسا بقاعدة " غياب الأثر الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري ". نعرض لمضمون هذه القاعدة وسندها القانوني، وخصائصها العامة، وأساسها أو مبرراتها في ثلاثة مطالب متتالية.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المطلب الأول

مضمون قاعدة " غياب الأثر

الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري " وسندها القانوني

القاعدة المستقرة في فرنسا والأردن أن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها. وتسمى هذه القاعدة أو هذا المبدأ، " بالطابع غير الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري " أو " غياب الأثر الموقف للدعاوى " (١).

تجد هذه القاعدة أساسها وسندها القانوني في فرنسا لأول مرة في مرسوم ٢٢ تموز ١٨٠٦ (مادة رقم ٣) وأكدها قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢ (مادة رقم ٢٤) وقانون ١٨ كانون الأول ١٩٤٠ (مادة رقم ٤٤).

وتم التأكيد على هذه القاعدة في المادة رقم (٤٨) من مرسوم ٣١ تموز ١٩٤٥ التي تنص على أنه " . . . ، لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أي أثر واقف، إلا إذا صدر الأمر على خلاف ذلك من المجلس " وكذلك في المادة رقم (٩) من مرسوم ٣٠ أيلول ١٩٥٣ التي تنص على أنه " ليس للدعاوى أمام المحكمة الإدارية أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية . . . " .

(١) LAVAU M ., du caractère non suspensif des recours devant les tribunaux administratifs, R.D.P., 1950 pp. 779 et suiv.

د . موسى مصطفى شحادة

واستمر العمل بهذه القاعدة ، ولم يؤثر على استقرارها صدور قانون إصلاح القضاء الإداري في ٣١ كانون أول ١٩٨٧ (بدأ تطبيقه في (١) كانون ثاني ١٩٨٩) الذي أنشأ بصفة أساسية المحاكم الإدارية الاستئنافية .

أما في الأردن فتجد هذه القاعدة أساسها وسندها في نص المادة رقم (١٠ / ٣ / ي) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢ حيث قضت بأنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه . . ." ^(١)

وأكدت المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (١١) لسنة ١٩٨٩ هذه القاعدة ولكن بصورة غير مباشرة حيث نصت على أن " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً . . ." ^(٢)

يستفاد من هذا النص أن المبدأ هو عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها أمام محكمة العدل العليا، والاستثناء هو وقف التنفيذ . بمعنى آخر أنه لا يترتب على الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام محكمة العدل العليا وقف تنفيذه إلا إذا

(١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية عدد ١١٠٥ ، تاريخ ١٦ / ٤ / ١٩٥٢ ، ص ١٥٩ .

(٢) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية عدد ٣٦١٤ ، تاريخ ٩ / ٣ / ١٩٨٩ ، ص ٤٦٠ .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

رأت المحكمة إصدار قرار مؤقت بوقف التنفيذ إذا ما توافرت شروط معينة .

تبنت المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ نفس الأحكام الواردة في المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا المؤقت لسنة ١٩٨٩^(١) .

المطلب الثاني

الخصائص العامة لقاعدة "غياب الأثر الموقوف للدعاوى أمام القضاء الإداري"

تمتاز هذه القاعدة بالخصائص العامة التالية :

قاعدة ذات طابع سياسي، وقاعدة ذات مضمون عام، وأخيراً قاعدة تقليدية مستقرة وثابتة في القانون الفرنسي^(٢) .

أولاً : قاعدة ذات طابع سياسي : (Une règle d'ordre politique)

يرى الفقيه كودميه (GAUDEMET) بأنه لا يمكن تبرير قاعدة الأثر غير الموقوف للدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري أو ردها إلى اعتبارات قانونية، وإنما تحكمها الاعتبارات السياسية بالمعنى الواسع لهذا المصطلح . ففي

(١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية عدد ٣٨١٣، تاريخ ٢٥/٣/١٩٩٢، ص ٥١٦ .

(٢) PHILPPET Chantal, Le sursis à exécution en droit administratif, thèse , Paris 1, 1981, pp. 10 et suiv; GAUDEMET Yves Le juge administratif et le prononcé du sursis, A.J.D.A, 1982 p. 630.

د . موسى مصطفى شحادة

العلاقات التي تثور بين الإدارة وقاضيها (القاضي الإداري) يتمتع هذا القاضي بنوع من السيطرة المعترف بها (Primauté reconnue)، حيث يستطيع التدخل في عمل الإدارة بطريق غير مباشر، فيصدر لها الأمر بوقف تنفيذ قراراتها مؤقتاً خلافاً للقاعدة التي تقضي بعدم تدخل القاضي الإداري في وظائف الإدارة سواء بإصدار الأوامر لها بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل^(١).

وهكذا فإنه يجب عند تطبيق هذه القاعدة الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية للعلاقات التي تثور بين الإدارة وقاضيها الإداري واختصاصاتهما المتبادلة وانعكاسها على حقوق الأفراد من خلال وقف تنفيذ القرارات الصادرة في مواجهتهم من قبل الإدارة.

ثانياً : قاعدة ذات مضمون عام : (Une règle de portée générale)

تعتبر قاعدة الأثر غير الموقف للدعاوى من القواعد ذات المضمون أو المغزى العام في القضاء الإداري الفرنسي^(٢)، حيث تطبق هذه القاعدة أمام مجلس الدولة الفرنسي باعتباره قاضي أول وأخر درجة^(٣) وقاضي استئناف^(٤)، وقاضي

(١) GAUDEMET yv., op. Cit. P. 630.

(٢) CHAUDET J.P., les principes généraux de la procédure administrative contentieuse, L.G.D.J. paris. 1967 p. 307 et suiv.

(٣) C.E., 7 juillet 1819, lebourgeois.

(٤) T.C., 13 janvier 1958 Sté des ateliers de Wagons de Brignoud , Rec., Leb. P. 792; (٤) C.E., 8 juillet 1964 , Min. des Trav. Publics/Sieur Crinque, Rec., Leb., p.391.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

نقض^(١).

وتطبق هذه القاعدة أيضا في دعاوى المعارضة (recours en opposition) أمام مجلس الدولة^(٢) وأمام المحاكم الإدارية^(٣)، ودعاوى معارضة الخصم الثالث (recours en tierce opposition)^(٤).

إلا أن المشرع الفرنسي قد أورد إستثناءات على تطبيق هذه القاعدة، فأجاز وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء الإداري إذا كان النص يسمح بذلك. ومن الأمثلة على ذلك^(٥):

- ١- المادة رقم (٤) من قانون (٢٩) كانون أول ١٨٩٨، والمادة رقم (٨٨) من مرسوم (٢٩) كانون أول ١٩٦٢ الخاصة بدعاوى الحسابات العامة.
- ٢- المادة رقم (١٣٢) من تقنين العائلة والمساعدات الاجتماعية، والمادة رقم (٧٥) من مرسوم (٢) أيلول ١٩٥٤ معدل بمرسوم ١٦ أيلول ١٩٧١ الخاصة بدعاوى المساعدات الاجتماعية.
- ٣- المادة رقم ٢٧ من تقنين التأمين، والمادة رقم (٨) من المرسوم بقانون رقم (١٤)

(١) C.E., 6 novembre 1929, Mas, Rec., leb. P. 951; 20 novembre 1959, jaouen et Gliksmann, s. 1961. 2, p. 343.

(٢) Décret du 22 juillet 1806 (art 29); loi du 28 décembre 1940 (art 66); ordonnance du 31 juillet 1943 (art. 72).

(٣) Loi du 22 juillet 1889 (art. 55); Décrets du 30 septembre 1953 et du 10 avril 1959.

(٤) Décret du 22/7/1807 ; Loi du 18/12/1940 ; Ord. du 31/7/1945.

(٥) CHAPUS René, contentieux administratif , p.320 et suiv.

د . موسى مصطفى شحادة

حزيران ١٩٣٨ في شركات التأمين الخاصة بدعاوى الاتفاقيات الثنائية بين شركات التأمين .

٤ - المادة رقم ٨-٢٢١ . L من تقنين العمل الخاصة بالقرارات التي يصدرها المحافظون لتحديد يوم عطلة آخر في الأسبوع بالإضافة إلى يوم الأحد .

٥ - المادة رقم (٥٦) من قانون رقم (٢٥) تموز ١٩٥٢ الخاصة بالدعاوى المرفوعة أمام اللجان المختصة بالفصل في طعون اللاجئين والمشردين ضد القرارات الصادرة بحقهم من المكاتب الفرنسية لحماية اللاجئين والمشردين .

ثالثا : قاعدة تقليدية مستقرة فى القانون الفرنسى : Une tradition bien affirmée en droit francais.

تعتبر قاعدة الأثر غير الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري من القواعد المستقرة والثابتة في القانون الإداري الفرنسي^(١)، حيث نص عليها المشرع الفرنسي لأول مرة في مرسوم (٢٢) تموز ١٨٠٦ . وتأكدت هذه القاعدة في قانون (٢٤) أيار ١٨٧٢ ، وقانون (١٨) كانون أول ١٩٤٠ و مرسوم (٣١) تموز ١٨٤٥ ، و مرسوم (٣٠) أيلول ١٩٥٣ ، و مرسوم (٣٠) تموز ١٩٦٣ .

DUPUIS G., Les privilèges de L'Administration , 1962 N 5.

(١)

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المطلب الثالث

أساس أو مبررات قاعدة " غياب الأثر الموقوف للدعاوى أمام القضاء الإداري "

أرجع الفقه الفرنسي الأساس والمبررات التي تقوم عليها هذه القاعدة للأسباب التالية^(١).

أولاً : تعتبر هذه القاعدة نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات : يرى جانب من الفقه أن هذه القاعدة تعتبر نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات (Corollaire de la séparation des pouvoirs) وخاصة السلطتين القضائية والإدارية، أي بين الإدارة والقضاء^(٢).

إن مبدأ الفصل بين الإدارة والقضاء يقضي بأن تكون رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء رقابة لاحقة على صدور القرار من السلطة الإدارية، ويمتنع على القاضي التدخل في أعمال الإدارة، وذلك بإصدار الأوامر والتعليمات لها. فإذا كان رفع الدعوى إلى القضاء الإداري سيؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، فهذا يعني تدخل القاضي في عمل الإدارة بطريق غير مباشر، وأن ذلك سوف يكون له نتيجة حتمية في تعديل مدى الرقابة التي سيمارسها بعد ذلك^(٣).

(١) HAURIOU Maurice. Précis de droit administratif , 12 ème éd 1933 p. 361;

(٢) TOURDIS M ., op. cit p. 7 et suiv . PHILIPPET Ch ., op. cit pp. 19 et suiv.
PACTET M ., "Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative , 1952 p.74 ; AUBY et DRAGO , traité de contentieux adm., L.G.D.J. Paris , 1962 p. 316.

(٣) AUBY et DRAGO , op. cip p.316 .

د . موسى مصطفى شحادة

ثانياً : تنتج هذه القاعدة عن الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة :

يعتمد هذا التبرير على نظرية العميد هوريو الخاصة بالقرار التنفيذي *La décision exécutoire*.^(١) وفقاً لهذه النظرية فإن القرارات الإدارية تتمتع بالقوة التنفيذية الذاتية من يوم صدورها، وإن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تصدرها دون حاجة إلى موافقة أصحاب الشأن، أو استئذان القضاء، وذلك لما تتمتع به من امتيازات عامة، وخاصة امتياز إصدار قرارات من جانب واحد تكون ملزمة للأفراد، وهو ما يعرف بامتياز القرار السابق *Le privilège de préalable*.^(٢)

أنتقد الفقيه شنو CHINOT نظرية القرار التنفيذي، ورفض الإقرار للإدارة بامتياز عام في هذا الشأن، لأن الأمر يتعلق باختصاص قانوني للإدارة يجبرها على إصدار القرارات الملزمة وليس بوجود مبدأ طبيعي^(٣). وقد فرق هذا الفقيه بين القوة التنفيذية للقرار الإداري *La force exécutoire* والقوة الملزمة للقرار الإداري *La force obligatoire*، وقدرة الإدارة الفعلية على التنفيذ *La faculté effective d'exécution*، حيث يرى أن الإدارة لا تملك هذه الامتيازات الثلاثة إلا في الحالات التي يحددها القانون، وأنها ملزمة باللجوء إلى القضاء في الحالات الأخرى لكي

(١) HAURIU, op. cit p. 361.

(٢) Ibid.

(٣) CHINOT M., Le privilège d'exécution d'office de L'administration, thèse Paris 1945 pp. 69 et suiv.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

يأذن لها باستخدام القوة الجبرية للتنفيذ^(١).

وقد انتقد هذه النظرية عدد من الفقهاء المحدثين وعلى رأسهم لافو

LAVAU^(٢) وأوبي وديكوس أدر AUBY et DUCOS-ADER^(٣) وفيدل VEDEL^(٤)

وأودين ODET^(٥) وهوستيو HOSTIOU^(٦).

ثالثاً: تعتبر هذه القاعدة نتيجة لقريئة السلامة والصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية:

تجد قاعدة " الأثر غير الموقف للدعاوى " أساسها فيما يعرف بقريئة السلامة أو

الصحة (Présomption de régularité) التي تتمتع بها القرارات الإدارية.

في هذا الخصوص يؤكد الفقيه " جيز " (JEZE) الحاجة إلى وجود قريئة

السلامة في القرارات الإدارية لصالح السلطات الإدارية^(٧). وتبنى هذا الموقف أيضاً

الفقيه " ليوفو وهمونت " (LIET-VEAUX et HOMONT)^(٨) وفيل

Ibid.

(١)

LAVAU, op. cit. pp. 779 et suiv.

(٢)

AUBY J.M. et DUCOS- ADER, Les institutions administratives, 1973.

(٣)

VEDEL G., précis de droit administratif, P.U.F., 1973 p. 173.

(٤)

ODET R., traité de contentieux administratif, 1970 p. 714.

(٥)

HOSTIOU R., procédure et formes de l'acte administratif unilatéral, L.G.D.J., 1975.

(٦)

JEZE, " Essai d'une théorie générale sur la sanction des irrégularités qui entachent les actes Juridiques, R.D.P. 1923, p. 249.

(٧)

LIET- VEAUX et HOMONT, juriscasseur de droit administratif, fascicule N 110.

(٨)

د . موسى مصطفى شحادة

(WEIL)^(١) وروسيه (ROUSSET)^(٢) .

رابعاً : تنتج هذه القاعدة عن اعتبارات الضرورة والاستعجال اللازمة للنشاط الإداري :
تؤسس قاعدة " الأثر غير الموقف للدعاوى " على اعتبارات الضرورة
(nécessité) والاستعجال (Urgence) اللازمة لنشاط السلطة الإدارية التي تهدف
إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة .

يرى الفقيه كورميني (CORMIENIN) أن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام
القضاء الإداري لا يوقف تنفيذه لأن نشاط الإدارة يحتاج إلى السرعة^(٣) .

وقد عبّر الفقيه لافو (LAVAU) عن هذه الاعتبارات العلمية بقوله إن إشباع
المصالح العامة يستلزم أن تنفذ قرارات الإدارة بسرعة^(٤) .

أخذ بهذا التبرير عدد من الفقهاء المحدثين ومن بينهم " بيزيه " (PEISER)^(٥) ،
وميجو MEJEAN^(٦) وأزك (ISAAC)^(٧)

(١) WEIL p., les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir , thèse, paris 1952, N 7.

(٢) ROUSSET , l'idée de puissance publique en droit administratif, 1960 .

(٣) CORMIENIN, questions de droit administratif, 5 ème éd. 1840 p. 84 et 49.

(٤) LAVAU, op. N 58.

(٥) PEISER M., Contentieux administratif, Memento, D. 1947.

(٦) MEJEAN M., La procédure devant le conseil de préfecture, D., 1949 p. 231.

(٧) ISAAC, op. cit. N 11.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

وخلاصة القول، فإن مبدأ انتظام سير المرافق العامة، وتحمل الإدارة عبء إشباع الحاجات العامة، يستلزم عدم تعرض قراراتها للتعطيل أو للتوقف فيما لو تم الطعن فيها أمام القضاء الإداري .

خامساً : تعتبر هذه القاعدة من القواعد الإجرائية البسيطة :

يؤكد جانب من الفقه الفرنسي على أن " قاعدة الأثر غير الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري " تعتبر قاعدة إجرائية بسيطة تخضع لنفس النظام القانوني الذي يحكم عريضة افتتاح الدعوى^(١) .

نص مرسوم ١٩٤٥ الخاص بمجلس الدولة على هذه القاعدة في الفصل الثالث " تنظيم إيداع العرائض " من الباب الثاني المعنون بـ " الإجراءات " *procédures* وكذلك نص تقنين المحاكم الإدارية على هذه القاعدة في الفصل الرابع " الأثر غير الموقف لعرائض افتتاح الدعوى " من القسم الثاني المعنون بـ " الإجراءات " *procédures* .

(١) DUPUIS, op. cit N 5; DEBBASCH, Contentieux administratif, D., 1975; CHAUDET J.P., OP. cit N 25 ; GALABERT. Etude de jurisprudence sur le rémembrement foncier. A.J.D.A., 1962-1-p. 62.

د . موسى مصطفى شحادة

المبحث الثاني وقف تنفيذ القرارات الإدارية

أخذ الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء عند توافر شروط معينة ، باعتباره إجراءً وقائياً (une méthode préventive)^(١) . أو كما يقول الفقيه باكتو " PACTEAU " إجراءً تقنياً غير عادي وحيوي في نفس الوقت " Une technique à la fois anormal et vitale"^(٢) .

إن تبني هذا النظام من قبل الفقه والقضاء الإداريين إنما كان بغرض تحقيق الأهداف التالية :

- ١ - توقي نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء من قبل الإدارة دون انتظار لصدور حكم القضاء .
- ٢ - حماية مصالح المتقاضين . وهذا ما عبّر عنه مفوض الحكومة لوران (LAURENT) بقوله " إن وقف التنفيذ لم يؤسس على الاهتمام بمصالح السلطة العامة أو بالمصالح العامة للمجتمع ، وإنما بهدف حماية المصالح الفردية للمتقاضين " ^(٣) .

(١) PHILIPPET, op. cit p. 34.

(٢) PACTEAU Bernard, contentieux administratif. P.U.F., Paris 1985 P.233.

(٣) Concl. LAURENT Sur C. E., 1 èr octobre 1954 , Min. des Finances, Rec., Leb. P.492.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

٣- علاج البطء الشديد في الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري، حيث يستغرق الفصل فيها في بعض الأحيان ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات^(١).

لقد بدأ تطبيق نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا منذ سنة ١٨٠٦ بينما بدأ تطبيق هذا النظام في الأردن منذ سنة ١٩٥٢. نتبع التطور التشريعي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا والأردن في مطلبين مستقلين :

المطلب الأول

التطور التشريعي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا

بدأ مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة اختصاصاته القضائية بالحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية منذ القرن التاسع عشر بمقتضى مرسوم ١٨٠٦، وخاصة في مجال المنازعات الضريبية^(٢)، ومنازعات بوليس الأجانب^(٣).

بقى مجلس الدولة يمارس بمفرده هذا الاختصاص حتى إنشاء المحاكم الإدارية الإقليمية بمقتضى مرسوم ١٩٥٣، ثم امتد هذا الاختصاص إلى المحاكم الإدارية

(١) AUBY J.M. et DRAGO R., traité de contentieux administratif, L.G.D.J. Paris T.2; GLEIZAL J. Le sursis à exécution des décisions administratives, théorie et politique jurisprudentielle, A.J.D.A., 1975 p.p. 381 et suiv.

(٢) RICHER L., Le sursis en matière fiscale ..., J.C.P., éd. Commerce et industrie du 3 mai 1979, N 13014.

(٣) MOURGEON M., aspect de la situation juridique des étrangers en droit anglais et fran cais, A.J.D.A., mai 1978, 1, p. 243.

د . موسى مصطفى شحادة

الاستئنافية منذ ١٩٨٩ .

نصت المادة رقم (٣) من مرسوم ٢٢ تموز ١٨٠٦ على أنه " ليس للدعاوى أمام مجلس الدولة أي أثر واقف^(١) .

وقد تأكد هذا المبدأ في نص المادة رقم (٣/ ٢٤) من قانون ٢٤ أيار ١٨٧٢ حيث نصت على أنه " ليس للدعاوى التي تقام ضد قرارات السلطة الإدارية أي أثر واقف . . " وكذلك في نص المادة (٤٤) من قانون ١٨ كانون أول ١٩٤٠ ، ونص المادة رقم ٤٨ من مرسوم ٣١ تموز ١٩٤٥ المعدلة بمقتضى مرسوم ٣٠ تموز ١٩٦٣ سارية المفعول حيث نصت على أنه : " باستثناء النصوص التشريعية الخاصة ، فإنه لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أي أثر واقف إلا إذا صدر الأمر على خلاف ذلك عن المجلس " . وعقد الاختصاص في هذا المضمار للقسم القضائي والجمعية العمومية بكامل هيئتها لذلك فإن مجالس الأقاليم لم يكن لها أي اختصاص بوقف تنفيذ القرارات الإدارية في نطاق الاختصاصات المحددة لها .

ثم امتد هذا الاختصاص إلى المحاكم الإدارية الإقليمية التي حلت محل مجالس الأقاليم بمقتضى مرسوم ٣٠ أيلول ١٩٥٣ . حيث منح هذا المرسوم المحاكم الإدارية سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء في نطاق الاختصاصات المحددة لها وفي حدود معينة . في هذا الخصوص نصت المادة رقم (١/ ٩) من هذا

(١) C.E., 20 juin 1812 , Bidard et Delmas C/ Giana-Roche, Rec., Leb. P. 351.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المرسوم على أن " ليس للدعاوى أمام المحكمة الإدارية أي أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية، ومع ذلك لا تستطيع المحكمة الإدارية - في أي حال من الأحوال - أن تأمر بوقف تنفيذ قرار يتعلق بالحفاظ علي النظام أو الأمن أو السكينة العامة " . وقد عدل مرسوم ٢٨ كانون ثاني ١٩٦٩ عبارة " النظام أو الأمن أو السكينة " بعبارة " النظام العام " ^(١) .

يتضح من هذه النصوص أن المشرع منع المحاكم الإدارية من الحكم بوقف تنفيذ أي قرار إداري يتعلق بالنظام العام . (Order public.)

وقد حدد قضاء مجلس الدولة مضمون عبارة " النظام العام " في الأمن العام (Sécurité publique) والصحة العامة (Hygiène publique)، والسكينة العامة (Tranquilité Publique) . ومن الأمثلة على ذلك قررت المحكمة الإدارية عدم اختصاصها بوقف التنفيذ بشأن منح رخص البناء (Pérmis de Construire) ^(٢) .

ثم صدر بعد ذلك مرسوم في أيار ١٩٨٠ ليمنح المحاكم الإدارية الحق في الحكم بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المتصلة بالنظام العام طالما أنها تتعلق بدخول وإقامة الأجانب على الأراضي الفرنسية .

(١) تم تقنين نص المادة رقم ٩ من مرسوم ١٩٥٣ في المادة رقم ٩٦ . R من تقنين المحاكم الإدارية .

(٢) T.A. de Versailles, 18 mai 1954, Holer D., 1954 p. 379

د . موسى مصطفى شحادة

وأخيراً امتد هذا الاختصاص إلى المحاكم الإدارية الاستئنافية التي أنشئت بمقتضى قانون الإصلاح القضائي (٣١) كانون أول ١٩٨٧ (بدأ تطبيقه في ١ كانون ثاني ١٩٨٩) . أعطى هذا القانون المحاكم الإدارية الاستئنافية الحق بوقف التنفيذ في نطاق اختصاصها بالنظر في دعاوى الاستئناف المتعلقة بالقرارات الإدارية الفردية ، مع بقاء اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف بالطعون ضد القرارات اللائحية .

المطلب الثاني

التطور التشريعي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الأردن

أخذ المشرع الأردني بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية منذ نشأة محكمة العدل العليا ، أي منذ منح محكمة التمييز الحق بأن تنعقد بصفة محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا في آن واحد .

نصت المادة رقم (١٠ / ٣ / ي) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة بعد سماع أقوال المستدعي أن تأمر بوقف تنفيذ القرار مؤقتاً إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها . . . " .

تبنى المشرع الأردني هذا المبدأ في المادة رقم ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ . وأكدت ذات المبدأ المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ التي نصت على أن " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوي سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً، إذ رأت أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية . "

استناداً إلى هذه النصوص طبقت محكمة العدل العليا نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون أن تتطرق إلى تفصيلات وأحكام هذا النظام، واكتفت إما بتقرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإما برفض وقف التنفيذ .

د . موسى مصطفى شحادة

الفصل الثاني

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

لم تحدد النصوص المنظمة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام المحاكم الإدارية الفرنسية شروط وقف التنفيذ، بينما تطلبت المادة (٤/٥٤) من مرسوم (٣٠) تموز ١٩٦٣ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي توافر شرطين أساسيين لوقف التنفيذ وهما:

- شرط توقي وقوع ضرر يتعذر إصلاحه .
- وشرط وجود أسباب جديدة تبرر وقف التنفيذ .

وقد أكد مفوض الحكومة لوران بأن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب اجتماع شرطين أساسيين لوقف تنفيذ القرارات الإدارية وهما:

- وجود ضرر بالغ .
- وتوافر أسباب جديدة تبرر وقف التنفيذ^(١) .

في هذا الخصوص قرر مجلس الدولة بأنه " على الرغم من توافر الشروط الواردة في المادة رقم (٤/٥٤) من مرسوم ٣٠ تموز ١٩٦٣ ، فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطة واسعة في تقرير وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أو عدم وقف

(١) LAURENT, Concl. Sous C.E., 1 octob. 1954, Min. des Finances et des Affaires économiques c/Crédit Coopératif Foncier, Rec., Leb. P. 497.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

التنفيذ" (١).

وفي الأردن، حددت المادة رقم ٢٠ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ الشروط الواجب توافرها لوقف تنفيذ القرارات الإدارية. وتتمثل هذه الشروط في:

وجود قرار إداري تنفيذي (نهائي)، وجود مصلحة لطالب وقف التنفيذ وشرط توقي نتائج يتعذر تداركها في حالة تنفيذ القرار، وتوافر أسباب جدية في طلب وقف التنفيذ.

باختصار يمكن إجمال الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية في فرنسا والأردن بما يلي:

- وجود قرار إداري نهائي (تنفيذي).
- وجود مصلحة لطالب وقف التنفيذ.
- توقي وقوع ضرر أو نتائج يتعذر تداركها.
- وجود أسباب جدية تبرر وقف التنفيذ.

(١) C.E., 13 fév. 1976, Assoc. de Sauvegarde du Quartier Notre Dame, Rec., Leb. P. 100; 19 junv. 1955, préfet de la Seine C/Assoc. Syndical des proprietair de la Ville Montmorency, A.J.D.A., 1955 p. 66; 17 juin 1955 Assoc. de Sauvegarde de Parc des sports, A.J.D.A., 1955 p. 288.

د . موسى مصطفى شحادة

المبحث الأول وجود قرار إداري نهائي (تنفيذي)

كقاعدة عامة فإن محل وقف التنفيذ هو القرارات الإدارية النهائية التنفيذية (Exécutoires) التي تقبل الطعن فيها بالإلغاء مباشرة أمام القضاء الإداري .

يقصد (بنهاية) القرار الإداري ، هو أن يكون القرار قابلاً للتنفيذ ومنتجاً لجميع آثاره القانونية ويتحقق هذا في صورتين :

١- إما أن يصدر القرار من جهة لها حق إصداره دون أن يكون بحاجة إلى تصديق عليه من جهة أخرى .

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا والأردن . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " نهائية " القرار الإداري تتمثل في صدور القرار من جهة خولها القانون أو النظام سلطة إصدار قرارات دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى^(١) .

وهذا ما أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية حيث تقول " بأن القضاء الإداري قد استقر على اعتبار القرار " نهائياً " إذا صدر عن سلطة دارية دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية عليا . وأن القرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء فور

(١) C.E., 2 mars 1973, Synd. Nat. du Commerce en gros des équipements, A.J.D.A., 1973 p. 323; 23 octobre 1974, Valet A.J.D.A., 1975 p. 363.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

صيرورتها قابلة للتنفيذ^(١).

وفي حكم آخر قضت المحكمة " بأن القرارات التي يجوز لذوي المصلحة الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا يجب أن تكون نهائية. والمقصود من القرار الإداري النهائي صدوره من سلطة إدارية مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى...^(٢).

٢- أو أن يصدر القرار من جهة لها حق الاقتراح أو التنسيب أو التوصية، ولا يعتبر في هذه الحالة نافذاً إلا بعد أن يتلقى تصديقاً عليه من جهة يحددها القانون.

في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الأعمال التمهيدية أو التحضيرية كالاقتراحات والآراء والأمنيات والتقارير لا تعتبر قرارات إدارية نهائية^(٣).

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٧٢/٥٥، مجلة نقابة المحامين عدد ٥ لسنة ١٩٥٦ ص ٢٧٠.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٦/٦٦، مجلة نقابة المحامين عدد ٤ لسنة ١٩٦٦ ص ٤٦٠، وقرار رقم ١١٧/٧٣، مجلة النقابة عدد ٨٧ لسنة ١٩٧٤ ص ٨٠٤، وقرار رقم ٤٥/٨٥، مجلة النقابة عدد ١١/١٢ لسنة ١٩٨٥ ص ١٦٧٤، وقرار رقم ٢١/٩٠، مجلة النقابة سنة ١٩٩٠ ص ٣٠٢، وقرار رقم ٢٤٣/٩٠، مجلة النقابة لسنة ١٩٩٠ ص ١٠٥٤.

(٣) C.E., 24 mai 1957, chougny, R.D.P., 1958 p. 290; 13 juillet 1963, Dr. Soc. 1963 p. 629; 22 avril 1977, Pierron, A.J.D.A., 1977 p. 368.

د . موسى مصطفى شحادة

وهذا ما تبنته محكمة العدل العليا الأردنية^(١) .

وفي حكم آخر قررت المحكمة " أن توصية المتصرف بمصادرة المواد والمبالغ المضبوطة في أعمال التهريب لا تعتبر قراراً نهائياً لافتقاره إلى مصادقة رئيس الوزراء . . ." ^(٢) .

بناءً على ما تقدم فإن القرارات التي تحتاج إلى تصديق أو موافقة أو اعتماد أو تعقيب من سلطة أخرى أو من سلطة أعلى من السلطة مصدرة القرار لا تعتبر قرارات إدارية نهائية وبالتالي لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء ولا يمكن أن تكون محللاً لوقف التنفيذ .

وإذا كانت القاعدة أن الحكم بوقف التنفيذ لا يكون إلا بمواجهة القرارات الإدارية الإيجابية والصريحة (Décisions positives et expressees) ، وهي القرارات التي تفرض التزامات معينة أو تمنح ترخيصات أو تتطلب أموراً معينة^(٣) . فالسؤال

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٤١/٦٠ مجلة نقابة المحامين ١٠٠٩ لسنة ١٩٦٠ ص ٥٤٧ وقرار ٢٠/٦٩ مجلة النقابة عدد ٨،٧ لسنة ١٩٦٩ ص ٦٢٠ .

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١١٧/٧٣ مجلة النقابة عدد ٢ لسنة ١٩٦٦، ص ١٦٠ .

(٣) محكمة العدل العليا قرار رقم ٢٤٣/٩٠ ، سابق الذكر . أنظر على سبيل المثال :
C.E., 27 juin 1930 Sieurs Finalile et autres, Rec., Leb. P. 668. (ترخيص لبناء عمارة)
30 Nov. 1954, Min. de la Reconstruction et de Logement , Rec. Leb. P.629. (قرار
بالاستيلاء على عقار) (Rec., Leb. P.261 . sieur Pennec, 15 avril 1966 . قرار شطب
اسم طبيب من النقابة) .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

الذي يتبادر للذهن فوراً هل يجوز وقف التنفيذ في القرارات الإدارية السلبية
?décisions négatives

قبل الإجابة على هذا التساؤل ، يتعين علينا أن نبين المقصود بالقرارات السلبية .

أولاً: مفهوم القرارات السلبية:

يكاد يجمع المشرع والفقهاء والقضاء في فرنسا والأردن على أن سكوت الإدارة أو رفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار من واجبها اتخاذها يعتبر في حكم القرارات الإدارية السلبية .

أكد المشرع الفرنسي هذه القاعدة في قانون ١٧ تموز ١٩٠٠ ، ومن بعده مرسوم ٣١ تموز ١٩٤٥ الخاص بمجلس الدولة وأخيراً مرسوم ٣٠ أيلول ١٩٥٣ الخاص بالمحاكم الإدارية . وبين الفقهاء مضمون ومدى هذه القاعدة ، وميز بين ثلاث صور للقرارات الإدارية السلبية وهي : رفض السلطة الإدارية بمنح مزية ، وعدم تجديدها ترخيصاً معيناً ، وسحبها إذن سبق أن منحته لشخص معين^(١) . وأخذ بهذه القاعدة مجلس الدولة الفرنسي بأحكامه المتعددة^(٢) .

(١) TALLINEAU LUCIL , Les actes particuliers non créateurs de droits ,Essai critique de la théorie des droits acquis en droit administratif , poitiers 1972 ; JEVIN P.S., Le sursis à exécution des décisions administratives en matière de Licenciement des représentants du personnel, D. Social 1978 p. 211; GLELE. M. A., Le sursis à exécution d'une décision administrative négative , A.J.D.A., 1970-4 p.p.2-18.

(٢) C.E., 20 avril 1956 , Ecole professionnelle , Leb . p. 163; 7 juin 1957, trois arrêts , Rec ., Leb . p 385.

د . موسى مصطفى شحادة

أيضاً أكد المشرع والقضاء الإداري في الأردن هذه القاعدة . فقد نصت المادة رقم (١٠ / ٣ / و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ على هذه القاعدة بقولها " . . . ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة " . في هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا " . . . أن الفقرة (و) من البند الثالث من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية قد اعتبرت رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة في حكم القرارات الإدارية " (١) .

وأخذ بهذه القاعدة قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ في مادته رقم (١١) التي تنص على أنه " تحقيقاً للغايات المقصودة في هذا القانون يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها " .

وتبنى قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ في مادته رقم (١١) نفس النص الوارد في المادة (١١) من قانون المحكمة المؤقت رقم ١٩٨٩ المشار إليه آنفاً .

(١) محكمة العدل العليا قرار رقم ٦٤ / ٢ ، مجلة نقابة المحامين ٤ ، ٥ لسنة ١٩٦٤ ص ١٩٤ وقرار رقم ٧٥ / ٤٤ ، مجلة النقابة عدد ٣ ، ٤ لسنة ١٩٧٦ ص ٤٦٠ ، وقرار رقم ٨١ / ٢١ ، مجلة النقابة عدد ٤ لسنة ١٩٨٢ ، ص ٤٦٥ .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

ثانياً: وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية:

كقاعدة عامة يرفض الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية. وقد لخص الأستاذ جليليه (GLELE) حجج وأساليب الفقه في رفض وقف تنفيذ القرارات السلبية في ثلاثة^(١):

١ - السند القانوني: (Raison juridique)، يقوم هذا السند على النصوص القانونية الخاصة بالفصل بين السلطات القضائية والسلطات الإدارية، وبالتالي الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف القضائية. ومن الأمثلة على ذلك المادة (١٣) من قانون (١٦-٢٤ أ ب ١٧٩٠) التي تنص على " أن الوظيفة القضائية مستقلة وستظل دائماً منفصلة عن الوظيفة الإدارية. ولا يمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يقوموا باستدعاء رجال الإدارة للمثول أمامهم بسبب يتعلق بأداء وظائفهم ". وقد تأكد هذا المنهج في مرسوم فريكندور للسنة الثالثة للجمهورية، إذ كرر ذات الحكم الوارد بالمادة (١٣) من قانون ١٧٩٠.

تطبيقاً لهذه النصوص امتنعت المحاكم الإدارية عن استدعاء رجال الإدارة للمثول أمامها ومحاكمتهم، وبالتالي الحكم بوقف تنفيذ القرارات الصادرة عنهم.

كذلك امتنعت هذه المحاكم عن الحلول محل الإدارة في ممارسة اختصاصاتها أو إصدار أوامر إليها^(٢).

(١) GLELE, M.A., Le sursis ..., op. cit p. 161 et suiv.

(٢) C.E., 29 avril 1936, Damerauax, Rec., Leb. P. 7431 (تنفيذ أعمال معينة): =

د . موسى مصطفى شحادة

بالإضافة إلى ذلك فإن النصوص المنظمة لموضوع وقف التنفيذ لا تسمح إلا بوقف تنفيذ القرارات الإيجابية .

٢- السند المنطقي : (Raison logique) ، يرى الأستاذ جليليه أن وقف تنفيذ قرار إداري سلبي ما هو إلا بدعة ، لأن القرار السلبي ينفذ بنفسه ويتج جميع آثاره بمجرد صدوره ، بالإضافة إلى أن وقف التنفيذ يتضمن بطبيعته قراراً إيجابياً ، أي القيام بعمل ما كهدم عقار أو بناء منزل .

٣- السند العملي : (Raison pratique) ، يقوم هذا السند على أساس أن السلطة الإدارية بما تتمتع به من امتيازات القانون العام تكون الوحيدة القادرة في ضوء الوقائع والظروف على القيام بعمل ما أو السماح لفرد بالقيام بعمل ما ، وأن وقف التنفيذ سيؤدي حتماً إلى تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالشلل .

أما القضاء الإداري في فرنسا فيرفض كقاعدة عامة وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية . فبعد أن قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صدر في سنة ١٩٤٩ "وقف تنفيذ قرار صادر من مجلس نقابة الأطباء بمدينة بوردو الخاص برفض قيد السيد روسيه كجراح في سجلاتها بسبب تعاقد مع إحدى العيادات الطبية التعاونية بالمدينة بأجر أقل من الأجر التي حددته النقابة"^(١) عاد المجلس وأصدر أحكاماً عديدة

= 1 juin 1951 , S.N.C.F., Rec., Leb. P. 313 (أمر بإعادة موظف إلى وظيفته) 25 ; novembre 1953, Collado, Rec., Leb. P. 515. (الأمر بقبول عامل في مركز للدراسات الدارية العليا)

(١) C.E., 13 mai 1949, Rousset, Rec., Leb . p. 221.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

رفض فيها وقف تنفيذ قرارات إدارية سلبية، وأصبح قضائه السابق مهجوراً. ومن الأمثلة على ذلك: رفض وقف تنفيذ قرار بعدم منح دبلوم جراحة أسنان للمدعي^(١)، ورفض وقف تنفيذ قرار برفض تعيين أحد الأشخاص^(٢) ورفض وقف تنفيذ قرار برفض تدخل اقتصادي^(٣) ورفض وقف تنفيذ قرار برفض تصريح بالبناء^(٤)، كما ورفض وقف تنفيذ قرار برفض إقامة أجنبي^(٥).

ويبرر مجلس الدولة موقفه في رفض وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية بالاستناد على قاعدة "أن القاضي الإداري ليس له الصلاحية بإصدار أوامر إلى الإدارة"، بمعنى أن الحكم بوقف التنفيذ يعني أن القاضي قد أصدر أوامر إلى الإدارة بأن تقوم بعمل ما أو بالامتناع عن القيام بعمل ما وبالتالي يكون قد حل محلها^(٦).

ويستثني مجلس الدولة من ذلك حالة تسبب القرار الإداري الرفض في تعديل المركز القانوني أو الواقعي لطالبه. فقد وافق مجلس الدولة على وقف تنفيذ قرار

C.E., 20 janvier 1965 , Roussau, Rec., Leb . PP. 1017-1032. (١)

C.E., 20 janvier 1975 , Nataf et Ferrari, Rec., Leb. P. 381. (٢)

C.E., 31 mai 1978, Marabuto, Tab. P. 912. (٣)

C.E., 10 mars 1978 , Epoux Vatrikaj, A.J.D.A., 1979 p. 44. (٤)

C.E., 27 janvier 1984, Eksir et autres, Rec., Leb. P. 30. (٥)

PACTEAU B. OP. cit p. 239. (٦)

د . موسى مصطفى شحادة

يتعلق برفض انضمام أشخاص إلى جمعية^(١) ، وعلى وقف تنفيذ قرار يتعلق برفض تمديد إقامة شخص أجنبي^(٢) ، وعلى وقف تنفيذ قرار يتعلق برفض إعادة رخصة قيادة إلى صاحبها^(٣) ، وعلى وقف تنفيذ قرار يتعلق برفض وقف تنفيذ قرار يتعلق بدفع ضريبة^(٤) .

وقد أخذت المحاكم الإدارية في فرنسا بهذه القاعدة، فقضت المحكمة الإدارية لمدينة نانسي بقبول وقف تنفيذ قرار يتعلق برفض تسجيل سيدة في نقابة الحلاقين^(٥) .

في الأردن، فإن التشريعات المنظمة لوقف التنفيذ، وخاصة المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الحالي لا تسمح إلا بوقف تنفيذ القرارات الإيجابية . من جهته فإن الفقه الأردني لم يتناول هذا الموضوع لا من قريب أو بعيد .

أما القضاء الإداري الأردني ممثلاً في محكمة العدل العليا فيرفض كقاعدة عامة وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية الرافضة لطلبات أصحاب الشأن . في هذا الخصوص قضت المحكمة " بأن قانون تشكيل المحاكم النظامية (م/١ /٣ /ج) لا يجيز

(١) C.E., 21 octobre 1970, Beauvoir et leiris, A.J.D.A., 1970 p. 609.

(٢) C.E., 1 juillet 1977. M'sirdi, Tab. p. 915.

(٣) C.E., 31 mai 1978 , Fourquet, Tab. P. 912.

(٤) C.E., 10 février 1984 , Min. de Budget c/So. Venutolo. 2 esp, Rec., Leb .p.62.

(٥) T.A. de Nancy, 28 mai 1954 , X C/Ministre de Commerce,A.J.D.A., 1954 P. 285

T.A.de Lille, 20 avril, 1954, Lutun c/Min. de L`agriculture, D., 1954, p. 320.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

لصاحب المصلحة الطعن في القرارات السلبية الصادرة برفض تعيينه في الوظيفة^(١). يستفاد من ذلك بأن محكمة العدل العليا مثلها مثل القضاء الإداري في فرنسا ترفض الفصل في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية السلبية وبالتالي ترفض وقف تنفيذها، مستندة على قاعدة أن القضاء لا يحق له إصدار أوامر إلى الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين، وبالتالي الحلول محلها. غير أن المحكمة تشترط أن لا يسبب قرار الرفض تعديل في المركز القانوني أو الواقعي لطالبه وإلا فإنها تقرر منحه. في هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية المتضمن الامتناع عن منح التصاريح لصاحب نادي سميراميس الليلي الخاص باستقدام الفنانين للعمل لديه^(٢).

(١) محكمة العدل العليا: قرار رقم ٥٦/٢٦، مجلة نقابة المحامين عدد ٥ سنة ١٩٥٦، ص ٢٦٧، قرار رقم ٨٦/٧٣ مجلة النقابة عدد ٣، ٤ سنة ١٩٨٧، ص ٥٣٤، وقرار رقم ٨٨/١٥٩ مجلة النقابة سنة ١٩٨٩، ص ٢٣٨٧.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٦/١١٨، صدر في ٨/٥/١٩٩٦، غير منشور.

د . موسى مصطفى شحادة

المبحث الثاني وجود مصلحة لطالب وقف التنفيذ

من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي أمام القضاء العادي والإداري أن المصلحة مناط الدعوى، أو وفقاً للقاعدة العامة " أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى " . ومفاد هذه القاعدة، أنه يشترط أن يكون لرافع الدعوى منفعة أو فائدة، يمكن أن تتحقق في حالة إجابته إلى طلباته .

وتعتبر المصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء والطلبات المتفرعة عنها كالتدخل في الدعوى وطلب وقف التنفيذ الضابط لضمان جدية الدعوى وعدم خروجها عن الغاية التي رسمها القانون لها .

فقد تطلب القانون والقضاء توافر شرط المصلحة في الطاعن الذي يستطيع في نفس الوقت طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن . فمن جهة نصت المادة رقم (٩/ج/ح) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ سنة ١٩٩٢ على أنه " لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية " وأكدت المادة رقم (٢٠) من هذا القانون الناطمة لموضوع وقف التنفيذ شرط المصلحة بقولها " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً . " .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

ومن جهة أخرى تطلب القضاء الإداري في فرنسا والأردن أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة مادية كانت أم أدبية لأن " دعوى الإلغاء ليست شخصية بل عينية، القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة " ^(١).

تطبيقاً لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي: قبول الطعن المقدم من ممول الضرائب في البلدية ضد القرار الصادر من المجلس البلدي والذي يؤثر سلباً في ميزانية البلدية ^(٢)، والطعن المقدم من ممول الضرائب في المحافظة ^(٣)، والطعن المقدم من أحد الأشخاص الذين يستعملون مخيماً معيناً ضد القرارات الخاصة بتنظيم التخيم ^(٤). والطعن المقدم من رئيس إحدى المراكز الصحية ضد القرار الصادر من مجلس إدارة هذا المركز الخاص بإنشاء وحدة صحية فيه لإجراء عمليات الإجهاض باستخدام أطباء في هذا القسم ^(٥)، والطعن المقدم من ممول الضرائب ضد القرار الصادر من محافظ مدينة باريس القاضي بإضافة مصاريف الدفاع إلى حساب

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٦/١٠١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٨ ص ٦٦.

(٢) C.E., 20 mars 1901, Casanova, Rec., Leb., p. 333.

(٣) C.E., 27 janvier 1911, Richemond, Rec., Leb. P. 105 ; 24 juin 1932. Calandou Diouf et Martin, Rec., p.150.

(٤) C.E., 14 fev. 1958, Abisset, Rec.,Leb. p. 98; 28 mai 1971, Damasio, Rec., Leb. P.391.

(٥) C.E., 8 janv. 1982, Lambert, Rec., Leb., P. 17; 29 oct. 1976. Touillon Prommeretetsion, Rec., Leb.p. 453.

د . موسى مصطفى شحادة

الاعتمادات المفتوحة في ميزانية هذه المدينة^(١) .

في هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا «بأنه يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً»^(٢) . وفي حكم آخر قضت المحكمة «من المبادئ المقررة أن من شروط دعوى الإلغاء توفر شرط المصلحة لرفع الدعوى وأن تكون هذه المصلحة شخصية مباشرة، وبناء على ذلك فلا مصلحة لورثة المستدعي الذي توفي أثناء السير في دعوى الطعن بالقرار المتعلق بفرض عقوبة تأديبية ضده من مهنة مجلس تدقيق الحسابات» بإدخالهم بالقضية لأن العقوبة المفروضة شخصية تتعلق بشخص المتوفى ولا نيابة في العقوبة^(٣) . وقضت أيضاً «بأن القرار الصادر عن وزير الصحة بالموافقة على منح تصريح فتح مختبر طبي خاص بمدينة السلط من شأنه أن يلحق ضرراً مادياً بالمستدعي بوصفه طبيباً يملك مختبراً طبياً في نفس المدينة وعليه تكون مصلحته للطعن بهذا القرار قائمة وثابتة»^(٤) . «وأن فصل المستدعين من الجمعية العمومية للنقابة العامة للعاملين بالنقل

(١) C.E., 30 mars 1943, Legrette et autres, Rec., Leb. P. 60.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٤/٩٧، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٤ ص ٢٠١ .

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٧/١٢٠، مجلة نقابة المحامين سنة ١٩٨٩ ص ١٦١ .
أنظر في نفس المعنى قرار رقم ٩١/٢٠٩، مجلة النقابة سنة ١٩٩٢ ص ٤٢٢ .

(٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٥/٩٩، مجلة نقابة المحامين عدد ٥، ٤ سنة ١٩٩٦ ص ٧٠٤ .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

البري والميكانيك لا يوفر لديهما شرط المصلحة للطعن في انتخابات رئيس النقابة»^(١). وقضت «بأن للمستدعين مصلحة شخصية ومثارة في الطعن باعتباره يمس مراكزهم القانونية ما دام وأن لديهم تصاريح قانونية ومن شأن منح الغير تصاريح على ذات الخط منافسة المستدعين»^(٢). وقضت كذلك « بأنه يكفي أن يكون للطاعن مصلحة ذاتية ومباشرة، سواء أكانت هذه المصلحة مادية أم أدبية»^(٣) «وأكدت مصلحة أحد الأحزاب السياسية في الطعن المقام لمخاصمة مشروعية قرار وزير الداخلية بإقامة المهرجانات والندوات والخطابات في الحمة الانتخابية النيابية»^(٤).

وقد قبل الفقه والقضاء الإداريين المصلحة المحتملة للطاعن شريطة، أن تكون هذه المصلحة واضحة المعالم وأن المساس بمركز المدعي محتمل الحدوث بشكل كاف^(٥).

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٥/٣١٤، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٩٦ ص ١٦٨٥ أنظر في نفس المعنى قرار رقم ٩٥/١٥٩، المجلة سنة ١٩٩٦ ص ٧٨٨

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٦/٣٥، صدر بتاريخ ١١/١/١٩٩٧ غير منشور، في نفس المعنى قرار رقم ٩٦/٣٦٣، صدر بتاريخ ١٦/٣/١٩٩٧ غير منشور، وقرار رقم ٩٦/٣٠٨ صدر بتاريخ ١٩/٣/١٩٩٧ غير منشور، وقرار رقم ٩٦/٣٧٦، صدر بتاريخ ١٨/٥/١٩٩٧ غير منشور.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٥٦/١٠٨، مجلة نقابة المحامين سنة ١٩٥٩ ص ٣٩٩. أنظر أيضاً قرار رقم ٩١/٢٠٩ سبق ذكره، وقرار رقم ٨٧/١٢٠ مجلة النقابة سنة ١٩٨٩ ص ١٦١، وقرار صدر في ٣٠/٧/١٩٨٧ مجلة النقابة ص ١٢١٣.

(٤) محكمة العدل العليا، قرار صدر في ٢٨/١٠/١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين سنة ١٩٩٤ ص ٨٨.

(٥) DEBBASCH Ch. et RICCI J. CL., Contentieux administratif, Dalloz 1986 Concl. Longe, sous C.E., 14 fev. 1958 Albert.

د . موسى مصطفى شحادة

في هذا الخصوص قبل مجلس الدولة الفرنسي طعناً قدمه أحد أصحاب الفنادق السياحية ضد قرار وزير التعليم الوطني، الذي يتضمن تحديد العطلة المدرسية نظراً لأنه يحتمل أن يؤثر تحديدها تأثيراً ضاراً على نشاط الفنادق^(١).

اعتدت محكمة العدل العليا الأردنية بالمصلحة المحتملة حيث قضت " لا يشترط أن تكون مصلحة المدعي مؤكدة بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة، وحيث أن الشركة المستدعية تحمل ترخيصاً لتسيير باصاتها على نفس الخط الذي حصل المستدعي ضدهم على تراخيص لتسيير باصات سياحية عليه، فإن ذلك يرتب له مصلحة محتملة لأنه من المحتمل أن تكلف من الشركة صاحبة الامتياز بنقل ما فاض عن استيعاب سياراتها من السياح في سياراتها التي تسيير على الخط نفسه،"^(٢). وقضت أيضاً بقبول الطعن المقدم من أحد المقاولين المشتركين في مناقصة ضد قرار إحالة العطاء على مقاول آخر^(٣) والطعن المقدم من أحد الموظفين ضد القرار الصادر بترقية موظف آخر في نفس الدرجة^(٤). وفي حكم حديث قررت المحكمة " بأن

(١) C.E., 28 mai 1971, Damasio, Rec., Leb. P. 391.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٦٨/٩١ مجلة نقابة المحامين عدد ٦٦٤ سنة ١٩٦٩ ص ١٣٢٩.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٣٦/١٩٦٣، مجلة نقابة المحامين، غير منشور.

(٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٢٦/١٩٥٦، مجلة نقابة المحامين، عدد ٥ سنة ١٩٥٦ ص ٢٦٧. أنظر أيضاً قرار رقم ٨٣/٣٢، مجلة النقابة عدد ١٠-١٢ سنة ١٩٨٣ ص ١٣٨٣ وقرار رقم ٨٣/١١٥ المجلة عدد ١ سنة ١٩٨٤ ص ١٢، وقرار رقم ٨٦/٢١ مجلة النقابة عدد ١ سنة ١٩٨٧ ص ٤٠.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المستدعى ضدها لها مصلحة في الخصومة بالدعوى لأن القرار الذي سيصدر سيؤثر على مركزها القانوني سواء سلباً أو إيجاباً^(١).

أيضاً استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن تكون مصلحة الطاعن مشروعة يحميها القانون. تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " مستأجر الفندق الذي لم يجدد عقد إيجاره مع إمكانية ذلك، يعتبر مقيماً فيه بغير وجه حق، أي بصورة مخالفة للقانون ومن ثم فإن استغلاله للفندق وشغله له بهذه الصورة لا يعطيه المصلحة في طلب إلغاء الترخيص الذي منحه عمدة مدينة نيس لشركة الأعمال للتشييد والبناء لتحويل الفندق إلى شقق سكنية"^(٢). كذلك استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن المصلحة التي يدافع عنها الشخص سواء كان مالكاً أو مستأجراً أو موظفاً أو زوجاً أو مهنياً. الخ. يجب أن تكون مشروعة ومتفقة مع النظام العام. في هذا الخصوص قضت المحكمة " . . من حيث المصلحة فإن المستدعين يملكان قطعتي الأرض اللتين جرى استملاكهما بمجرد صدور القرار المطعون فيه وهي تشكل مصلحة لهما مشروعة يعول عليها في مزاوله نشاطهما. . ."^(٣).

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٦/٣٣٨ صدر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٦ غير منشور.

(٢) C.E., 27 fév. 1985, Soc. Anonyme gorrands et autres, A.J.D.A., 4 1985 p. 235.

(٣) محكمة العدل العليا، قرار صدر في ١٩٨٣/١٠/٢٩، مجلة النقابة عدد ٤، ٥ سنة ١٩٨٥ ص ٤٨٥، وقرار صدر في ١٩٨٤/١٠/٣، مجلة النقابة سنة ١٩٨٥ ص ٢١.

د . موسى مصطفى شحادة

بقي أن نشير إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي يكتفي بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها إلى حين الفصل فيها . فإذا زالت المصلحة بعد رفع الدعوى فإنه يستمر بنظرها حتى الفصل فيها . فإذا زالت المصلحة بعد رفع الدعوى فإنه يستمر بنظرها حتى الفصل فيها . تأكيداً لذلك قضى مجلس الدولة " . . . وحيث أنه بعد تقديم الدعوى ألغيت وظيفة وكيل إدارة التوظيف ، وتم نقل السيد Sourdet إلى وظيفة أخرى ، هذا الظرف لا يترتب عليه حرمان الجمعية المدعية من المصلحة في الطعن أو جعل دعواها غير ذي موضوع " ^(١) . وفصل مجلس الدولة في هذه الدعوى على الرغم من زوال مصلحة الجمعية بنقل السيد المذكور .

أما محكمة العدل العليا فتقدر المصلحة وقت رفع الدعوى وتشترط استمرارها حتى الفصل فيها ، فإذا زالت المصلحة قبل صدور الحكم فإنها تقضي بعدم الاستمرار فيها . ففي قرارها رقم ٤٣ / ٨١ قضت المحكمة " بأن دعوى الإلغاء وإن تميزت بأنها دعوى عينية . . . ، إلا أن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية خلال توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة إلى أن يفصل فيها " ^(٢) . وفي حكم حديث أكدت المحكمة " بأنه لا يكفي لقبول دعوى

(١) C.E., 6 fév. 1970, sourdet, Rec., Leb. p. 89.

(٢) مجلة نقابة المحامين عدد ٤ سنة ١٩٨٢ ص ٤٥٤ . أنظر في نفس المعنى : قرار رقم ٨٣ / ١١٥ ، مجلة النقابة عدد ١ سنة ١٩٨٤ ص ١٢ ، قرار رقم ٨١ / ١٤٦ ، مجلة النقابة عدد ٨ سنة ١٩٨٢ ص ١٠٨٩ ، وقرار صدر في ٣٠ / ٦ / ١٩٨٧ ، مجلة النقابة سنة ١٩٨٨ ص ١٢١٣ .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

الإلغاء توافر شرط المصلحة وقت رفعها بل يجب أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها، ولما كانت مصلحة المستدعية قد انقضت بإعطائها وصفاً أفضل مما يحققه لها إلغاء القرار الطعني فتكون الدعوى مستوجبة الرد^(١).

ويرى جانب من الفقه الإداري أن شرط المصلحة الشخصية والمباشرة كشرط موضوعي واجب لقبول الدعوى يتعلق بالنظام العام، ويمكن للقاضي إثارتته من تلقاء نفسه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى^(٢). وتأكد هذا المسلك في أحكام مجلس الدولة الفرنسي^(٣).

المبحث الثالث

توقي وقوع ضرر أو "نتائج يتعذر تداركها"

يحتل شرط الضرر "La condition de préjudice" المرتبة الأولى بين الشروط الموضوعية اللازمة لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري سواء في أحكام القضاء الإداري في فرنسا أو الأردن^(٤)، بمعنى أن شرط الضرر يتم فحصه في البداية وتقديمه على

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ١٧٤/٩٥ مجلة نقابة المحامين عدد ٧، ٨ سنة ١٩٩٦ ص ١١٦٣٠.

(٢) جمال الدين، سامي، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٤ ص ١٥٧ وشنطاوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، مطابع المركز العربي للخدمات الطلابية، الطبعة الأولى ١٩٩٥ ص ٣٦٣.

(٣) C.E., 16 juin 1958, Rec., Leb. P. 313.

(٤) اتبع مجلس الدولة الفرنسي هذا المسلك منذ صدور مرسوم ١٩٥٣ الخاص بمجلس الدولة بعد أن كان يتصدى للأسباب الجدية أولاً خلال القرن التاسع عشر وحتى =

د . موسى مصطفى شحادة

شرط الأسباب الجدية ، ويعود ذلك إلى سهولة وسرعة فحصه من الناحية الواقعية قبل التصدي للأسباب الجدية المبررة لوقف التنفيذ^(١) . وهذا ما دفع مفوض الحكومة (Heurte) للقول بأن شرط الضرر أصبح بمثابة شرط القبول في وقف التنفيذ^(٢) . وتأكد هذا المسلك في قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى برفض وقف التنفيذ لعدم وجود ضرر لا يمكن إصلاحه رغم توافر الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ^(٣) .

ويعني هذا الشرط أن ضرراً يخشى وقوعه إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قرارها المطعون فيه بالإلغاء، الأمر الذي يتعين فيه على القاضي الإداري أن يحكم بوقف التنفيذ منعاً لوقوع هذا الضرر .

- = منتصف القرن العشرين ، بينما اتبعت محكمة العدل العليا فحص الضرر أولاً منذ صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية في سنة ١٩٥٢ .
- (١) C.E., 19 janv. 1955, préfet de la siene. Rec., Leb. P. 35.
- (٢) Concl. Sur arrêt de T.A. marseille. 7 oct. 1955. Soc. Comm. Des Riz et legumes secs, A.J.D.A., 1955 II p. 440.
- (٣) C.E., 3 Fev. 1956, petalas, A.J.D.A., 1956 p. 46; 13 juill. 1956, Soc.Rhone- poulene. (٣) A.J.D.A., 1956 p. 364.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المطلب الأول

شرط الضرر في أحكام مجلس الدولة الفرنسي

عبر المشرع الفرنسي من خلال نص المادة رقم (٥٤) فقرة (٤) من مرسوم ٣٠ أيلول ١٩٥٣ الخاص بمجلس الدولة عن هذا الشرط بقوله أن الضرر المبرر لوقف التنفيذ هو الضرر الذي يؤدي إلى " نتائج يصعب إصلاحها (des conséquences difficilement réparable).

واستخدم مجلس الدولة الفرنسي عدة أوصاف للضرر المبرر لوقف التنفيذ في أحكامه المختلفة^(١) فقد استعمل تعبير " الضرر الحقيقي والجسيم (préjudice réel et considérable)^(٢).

وتعبير " ضرر بالغ " (prejudice grave)^(٣)، وتعبير " نتائج خطيرة " (inconvenients graves)^(٤)، وتعبير " ضرر حقيقي ولا يمكن إصلاحه " (Préjudice réel et irreparable)^(٥) وتعبير " ضرر بالغ ولا يمكن إصلاحه "

(١) PHILIPPET ch., le sursis à exécution. Op. cit. Pp. 266 etsuiv .

(٢) C.E., 13 juill. 1822, muteau, Rec, Leb.p. 138;21 juin 1926, Cugnon, Rec., lep.p.302.

(٣) C.E., 13 mai 1872, Vve Ledouy, Rec, Leb. P. 307.

(٤) C.E., 28 Déc. 1917, Dadolle.Rec,Leb. P.883.

(٥) C.E., 14 Fév. 1834, Commune de bray ..., Rec., Leb.p. 133.

د . موسى مصطفى شحادة

(préjudice grave et irréparable)^(١)، وتعبير "خلل لا يمكن إصلاحه"^(٢) (un trouble irréparable.)، وتعبير "الضرر الذي يصعب إصلاحه" (un préjudice difficilement réparable.)^(٣) وقد استخدمت المحاكم الإدارية في فرنسا ذات المصطلحات التي استعملها مجلس الدولة لوصف الضرر المبرر لوقف التنفيذ . فاعتبرته بأنه الضرر الذي يؤدي إلى "نتائج لا يمكن إصلاحها"^(٤)، أو "الضرر البالغ"^(٥)، أو "النتائج الضارة"^(٦)، أو "الخلل المستمر"^(٧)، أو الضرر الذي يصعب إصلاحه^(٨) .

وأصدر مجلس الدولة العديد من الأحكام الذي قضى فيها بوقف التنفيذ اعتماداً على شرط الضرر . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرار

C.E., 30 Déc. 1829, Cognet, Rec Leb. P.507. (١)

C.E., 13 Mai 1949, Rosset, Rec, Leb. P. 221. (٢)

C.E., 26 Fev. 1982, Hugloet autres, Rec., Leb. . P. 19 . (٣)

C.E., 2 Juill. 1982, Hugloet autres, Rec., Leb. P. 257. (٤)

T.A., de lille, 26/3/1954, Callonne; 22/3/1954, S.A.R.L.Westeel;22/3/1954 (٥)
.Baudart. T.A. de Toulouse, 8/4/1954, p.c/secretaire de L`Etat à la guerre, 54-2
302.

T.A. de paris, 30/7/1954, Credi cooperatif foncies, A.J.D.A., 1954 p.420. (٦)

T.A. de Marsiell, 7/10/1955, R.A., 1955 p. 626. (٧)

T.A. de paris, 9/9/1954 precité. (٨)

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

الصادر بإبعاد أحد الأشخاص لمطالبته بالجنسية الفرنسية^(١)، والقرار الصادر بتسليم أحد الأشخاص^(٢)، والقرار الصادر بإبعاد أحد الأشخاص^(٣)، والقرار الصادر بهدم أحد المواقع التاريخية^(٤)، والقرار الصادر بإحداث تغييرات على مواقع أثرية^(٥)، والقرار الصادر بإتلاف مناطق حرجية^(٦)، والقرار الصادر بحل إحدى الجمعيات^(٧)، وحل إحدى العيادات التعاونية^(٨)، وحل أحد المجالس البلدية^(٩)، والقرار الصادر بمنح رخصة بناء^(١٠)، والقرار الصادر بمنع أحد الأشخاص من ممارسة مهنة الطب^(١١) والقرار الصادر بإغلاق أحد المصانع^(١٢).

(١) T.A. de Nancy, 28 mai 1954, Dame Xc/Min. de commerce, Rec., p.427.

(٢) C.E., 24 janvier 1908, solari, D.P.1909-3-p.83.

(٣) C.E., 3 Février 1956, petalas preccité.

(٤) C.E., 18 juin 1976, Moussa konaté, Rec., Leb. P. 321.

(٥) C E., 7 Mars 1913 abbe L`huillier. Rec.,Leb.p. 323.

(٦) C.E., 27 juin 1930, Fenaille, Rec., Leb. P. 669; 27 décembrs 1938, Richepin Rec.,Leb.p. 40,

(٧) C.E., 13 janvier 1971, Birad, Rec., Leb.p.40.

(٨) C.E., juillet 1936 Ass. Des croix de feu, D.p., 1936-3-p.77.

(٩) C.E., 13 Mai 1949, Rousset, Rec.,Leb. p. 221.

(١٠) C.E., 23 décembre 1976, perrault, Rec., Leb. P. 557.

(١١) C.E., 19 januie 1955, villa Montmozency, D.1955 p. 113; 19 décembre 1975 marché St.Germain, Rec., Leb. P. 1200.

(١٢) C.E., 13 Mai 1968, Tomtis, Req. 75 p. 835.

د . موسى مصطفى شحادة

وقد اتبع مجلس الدولة طريقة جديدة لتسبب قراراته المتعلقة بوقف التنفيذ . ففي حكمه الصادر في سنة ١٩٥٤ قرر المجلس " بأنه ليس من المؤكد إن تنفيذ القرار المطعون فيه سيسبب ضرراً قابلاً لتبرير وقف التنفيذ ^(١) . واتبعت المحاكم الإدارية هذا المسلك في أحكامها المتعددة ^(٢) . في هذا الخصوص ، قضى مجلس الدولة برفض وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية ذات الطابع المهني أو الاقتصادي أو المالي لإمكانية إصلاح الأضرار التي قد تنجم عن هذه القرارات مالياً ^(٣) ، ورفض وقف تنفيذ بعض القرارات التي ينجم عنها أضراراً جسمانية يمكن إصلاحها أو علاجها بسهولة ^(٤) .

المطلب الثاني**شرط الضرر في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية**

وضحت المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ المقصود بشرط الضرر المبرر لوقف التنفيذ بقولها " . . إذا رأيت نتائج تنفيذه (القرار المطعون فيه) يتعدّر تداركها . . " وعبرت محكمة العدل العليا الأردنية عن هذا الشرط

(١) C.E., 5 Mai 1976, Soc. Guilet et com., Rec., Leb. P. 1059.

(٢) C.E., 1 juin 1954, préfet du Var, Rec., Leb. 365; 7 October 1955, Soc Aviation Michet, A.J.D.A., 1955 p. 439.

(٣) T.A.de Lille, 25/2/1955, jossen; 21/4/1955, Ruyteer; 16/8/1957, Macarez Scalabrinoc/ prefet de Nord C.J.E.G., 1958p. 337.

(٤) C.E., 28 fév. 1978, Alata, A.J.D.A., 1978 p. 838; 21 mai 1980, Soc alsacienne de Supermarches, Tab. P. 838; 24 Fev 1981, Peschaud Tab. P. 871.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

في أحكامها المتعددة، فقضت " بوقف تنفيذ قرار لجنة أمانة العاصمة واللجنة المحلية للتنظيم والأبنية المتضمن إخلاء نادي الاستقلال من ساكنيه لأن تنفيذه يمكن أن يحدث أضرار لا يمكن تداركها . . ." ^(١) . وفي حكم آخر قررت المحكمة " وقف تنفيذ القرار الصادر عن اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية المؤيد من اللجنة اللوائية المتضمن الترخيص لأحد الأفراد بإنشاء تسوية ومكاتب لمطبعة جريدة الاتحاد لأن تنفيذه يمكن أن يحدث أضراراً لا يمكن تداركها . . ." ^(٢) وقررت أيضاً " وقف تنفيذ القرار الصادر عن محافظ العاصمة المتضمن توقيف المستدعي لدى مركز الإصلاح والتأهيل المهني بعمان حتى إشعار آخر، لأن تنفيذه يمكن أن يسبب أضراراً لا يمكن تداركها . . ." ^(٣) .

كما أصدرت حكماً " بوقف تنفيذ القرار الصادر عن المحافظ بوزارة الداخلية، مدير دائرة المتابعة والتفتيش المتضمن الإيعاز إلى مدير أمن المفارز والجسور بإبعاد المستدعية إلى الضفة الغربية لأن تنفيذ هذا القرار قد يحدث أضراراً لا يمكن تداركها" ^(٤) وقضت أيضاً " . . . ، ولما كان من شأن تنفيذ القرار المشكو منه أن يؤدي إلى نتائج قد

(١) C.E., 19 Juin 1968 Corrad, Tab. P. 1054;8 Nov. 1978. Locatalli, Tab. P. 913; 9 (١) Mars 1979, SA. Creusot-Loire, Tab. P. 840.

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٦/٥٧، مجلة نقابة المحامين عدد ٤، ٦ سنة ١٩٨٧ ص ٦٧٧ .

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٦٩/٢٠، مجلة نقابة المحامين عدد ٧، ٨ سنة ١٩٦٩ ص ٦٢٠ .

(٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٧/٣، مجلة نقابة المحامين عدد ٤، ٦ سنة ١٩٨٨ ص ٦٢٠ .

د . موسى مصطفى شحادة

يتعذر تداركها فضلاً عن أن الجهة المستدعي ضدها لم تودع الملف المطلوب بقرار المحكمة المؤرخ في ٧/٨/١٩٩٣ وعملاً بالمادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا تقرر وقف تنفيذه . . " (١) .

وفي حكم حديث قضت المحكمة " بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن الطلب من السيد سليمان محمد العساف تفسير ثلاثة عمال من الجنسية المصرية يعملون لديه إذ قد يتعذر تدارك النتائج فيما لو حكم بإلغاء القرار " (٢) .

غير أن محكمة العدل العليا لم تنتهج هذا المسلك في جميع أحكامها، ولم تفصح مباشرة عن الضرر كشرط مبرر لوقف التنفيذ، وإنما تشير إليه بطريق غير مباشر بإقرارها وقف التنفيذ نظراً لتوافر شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢ . في هذا الخصوص قضت المحكمة " بأن أكثرية المحكمة تقرر وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن الامتناع عن منح التصاريح لصاحب نادي سميراميس الليلي باستقدام الفنانين للعمل لديه نظراً لتحقيق شرط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا . . " (٣) . وقضت في حكم آخر " بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية ولجنة السير المركزية رقم ٩٧/٦/٩٧ تاريخ ٤/٨/١٩٩٧

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٠/١٦٤، مجلة نقابة المحامين عدد ٦، ٨، سنة ١٩٩٠ ص ١٠٤٠ .

(٢) محكمة العدل العليا، قرار صدر في سنة ١٩٩٣ غير منشور .

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٢٤٢/٩٧ صدر في ٢٢/٧/١٩٩٧ غير منشور .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المتضمن تزويد المركبات بعدد للأجرة وغيرها من الأمور لنتيجة الدعوى . .^(١) .
وقضت أيضاً " بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الشباب رقم ٣٢٠٦/٣٦/١/٧ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٣ المتضمن حل الهيئة الإدارية لنادي الشعلة للمكفوفين وتشكيل هيئة مؤقتة لمدة سنة لنتيجة الدعوى . .^(٢) .

من جهة أخرى قضت محكمة العدل العليا وفي أحكام عديدة برفض وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه دون الإشارة مباشرة إلى عنصر الضرر . ففي حكمها رقم ٨٣/١٧٥ قضت المحكمة " برفض وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن مصادرة جواز سفر زوجة المستدعي والصادر في عمان ومنعها وولديها من العودة إلى عمان بعد إعادتهم إلى الضفة الغربية " .^(٣) . كما أصدرت المحكمة قراراً رفضت فيه وقف تنفيذ القرار الصادر عن مدير عام مؤسسة الإسكان المتضمن نقل المستدعي من وظيفة المدير الإداري لمؤسسة الإسكان إلى مدير المرافق العامة في مدينة أبو نصير السكنية وعلى أن يكون ارتباطه مع مديرها " .^(٤) . وجاء في حيثيات هذا الحكم بأن المحكمة لم تجد ما يستوجب توقيف المشكو منه في هذه المرحلة .

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٦/١١٨، صدر في ٨/٥/١٩٩٦ غير منشور .

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٣١٧، صدر في ٢١/٩/١٩٩٧ غير منشور .

(٣) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٣٢٠، صدر في ٢١/٩/١٩٩٧ غير منشور .

(٤) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٣/١٧٥، مجلة نقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٨٣ ص ٣٤٠ .

د . موسى مصطفى شحادة

وفي حكم آخر رفضت المحكمة " وقف تنفيذ القرار الصادر من المدير العام لرئيس لجنة إدارة سوق عمان المالي المتضمن نقل المستدعي من مسئولية دائرة شؤون الوسطاء والقاعة إلى المسؤول في العقود المرتجعة " ^(١) . ورأت المحكمة أنه لا موجب لتوقيف القرار في هذه المرحلة .

وفي أحكام أخرى اكتفت المحكمة بالإشارة إلى عدم توافر شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا لتقرير عدم وقف التنفيذ . في هذا الخصوص قضت المحكمة بمناسبة طعن تقدمت به صحيفة المجد الأسبوعية وصحف أخرى ضد قرار مجلس الوزراء القاضي بشطب هذه الصحف وإغلاقها " وحيث أن شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا غير متوافرة في هذا الطلب فتقرر المحكمة رفض وقف تنفيذ القرار . . . " ^(٢) .

نحن لا نتفق مع هذا المنهج الذي سلكته المحكمة وذلك بعدم فحص شرط الضرر بشكل مباشر عند إصدارها أحكاماً بوقف التنفيذ أو عدم وقف التنفيذ . وأن الإشارة في بعض الأحيان إلى توافر شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا أو عدم توافرها لا يكفي للتصدي لمسألة وقف التنفيذ أو عدم وقف التنفيذ ، لأن المادة (٢٠) تبحث في جميع شروط وقف التنفيذ بشكل عام الشروط الموضوعية

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٦/١٢٠، مجلة نقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٨٣ ص ٤٤٢ .

(٢) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٨٦/٥٢، مجلة نقابة المحامين عدد ٤، ٦ سنة ١٩٨٦ ص ٦٠٢ .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

والشروط الشكلية .

لذا نرى أن تقوم محكمة العدل العليا الأردنية وعلى غرار مجلس الدولة الفرنسي بفحص شرط الضرر باعتباره أهم شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية . ومن ثم تقرر وقف التنفيذ إذا كان هناك ضرراً يخشى وقوعه إذا ما قامت الإدارة بتنفيذ قرارها المطعون فيه بالإلغاء ، وتقرر عدم وقف التنفيذ إذا اقتنعت المحكمة بأن تنفيذ القرار لا يسبب أضراراً أو نتائج يتعذر تداركها . أو يمكن إصلاح هذه الأضرار مالياً أو بالوسائل الأخرى .

المبحث الرابع

وجود أسباب جدية تبرر وقف التنفيذ

يعدّ شرط الأسباب الجدية (La Condition de moyens sérieux) الشرط الثاني في الأهمية - بعد شرط الضرر - بين الشروط الموضوعية اللازمة لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاة الإداريين في فرنسا والأردن ، على الرغم من أن بعض الفقه يعتبر أن نظرية الأسباب الجدية هي نظرية مبهمة وغامضة (Vague et ambigue) ،^(١) ويعتبرها البعض الآخر نظرية يصعب ضبطها^(٢) .

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم ٩٧/٢٢٦، صدر في ٣١/٧/١٩٩٧ غير منشور .

(٢) GLEIZAL , J.J., Le sursis à exécution op.cit., p.5.

PEISER G . ,op. 105.

د . موسى مصطفى شحادة

ولم تتبلور فكرة الأسباب الجدية بشكل واضح بواسطة القضاء الإداري إلا في وقت متأخر، وبمعنى أدق في النصف الأول من القرن الحالي، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم صدر له في سنة ١٩٣٨ " بأنه تبين من فحص الطعن أن الطبيعة الجدية للأسباب المثارة والمؤيدة للطعن لن ينازع فيها " ^(١). ثم بعد ذلك بواسطة مرسوم ١٩٦٣ الخاص بمجلس الدولة الفرنسي الذي نص على " الأسباب الجدية التي من شأنها تبرير الإلغاء " .

ويعتبر الفقيه لافيريير (LAFERRIERE) أول من تناول شرط الأسباب الجدية كأحد الشرطين اللازمين لمنح وقف تنفيذ القرار الإداري، حيث عبر عن هذا الشرط بتوافر طعون جدية واضحة ضد القرار . ^(٢) des griefs sérieux articulés contre l'acte

ويقصد بالأسباب الجدية التي صنفها الفقيه ليوفو إلى أسباب جدية قانونية وأسباب جدية واقعية - ^(٣) تلك الأسباب التي تعتبر وبصورة شبه مؤكدة أسباب موضوعية ^(٤) (une quasi certitude comme fondés)، أو هي تلك الأسباب التي تبدو للقاضي في مرحلة تقديم الدعوى وللوهلة الأولى أسباباً جدية من شأنها إلغاء القرار

(١) C.E., 12 nov. 1938 , chambre synd . des constructeurs de moteurs d'avions, Rec., Leb . p. 840.

(٢) LAFERRIERE, Jurisdiction administrative, T. 12 éd 1887.

(٣) LIET - VEAUX , op . cit . pp.149 et suiv.

(٤) PEISER , G., op . cit p. 105.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

الإداري المطعون فيه^(١).

فإذا كان من الضروري أن تكون الأسباب التي يثيرها المدعي في مرحلة تقديم الدعوى - وبحسب الظاهر - جدية تبرر وقف تنفيذ القرار الإداري، فإن القاضي هو الذي يقدر من خلال فحصه ظاهر المستندات والأوراق مدى توافر الجدية في الأسباب التي يثيرها المدعي.

المطلب الأول

شرط الأسباب الجدية في أحكام مجلس الدولة الفرنسي

أصدر مجلس الدولة الفرنسي القليل من الأحكام خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين التي أشارت إلى وجوب جدية الأسباب المثارة من المدعي عند تقديمه طلب وقف التنفيذ. ومنها الحكم الصادر في سنة ١٨٧٢ الذي استند فيه مجلس الدولة إلى طبيعة الأسباب المقدمة بواسطة الطاعنين^(٢). وفي سنة ١٩٣٨ أصدر المجلس حكمه الخاص بالغرفة النقاية لصناع محركات الطائرات والذي أشار فيه للطبيعة الجدية للأسباب المقدمة من المدعي^(٣). وفي حكمه الخاص بنقابة المهن في مدينة Vienne أشار المجلس صراحة إلى الأسباب الجدية في طلب

(١) C.E., 17 juin 1953. Min . Indus. Rec., Leb . p. 339.

(٢) C.E., 22 avril 1872 , De Bussiere, Rec., Leb. P. 244.

(٣) C.E., 12 nov. 1938 . précité .

د . موسى مصطفى شحادة

وقف التنفيذ^(١) .

وقد تواترت الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والتي تطلبت وجود الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ كشرط ثاني وضروري للحكم بوقف التنفيذ خاصة بعد صدور مرسوم ١٩٥٣ ، والذي نص على تحويل مجالس الأقاليم إلى المحاكم الإقليمية وجعل مجلس الدولة القاضي الاستثنائي للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية^(٢) .

واستخدم المجلس في أحكامه الكثير من العبارات للتعبير عن الأسباب الجدية ومنها " الأسباب الجدية التي تبرر طلب وقف التنفيذ "^(٣) ، والأسباب الأساسية (Les moyens sérieux)^(٤) .

وحتى في الأحكام التي رفض فيها مجلس الدولة وقف التنفيذ، فإنه كان يبين أن الدعوى لم تتوافر فيها الأسباب الجدية L'instance ne satisfait pas ades moyens

(١) C.E., 19 nov . 1948 , chambre des métiers de la vienne , Rec., Leb.p. 436.

(٢) أنظر على سبيل المثال :

C.E., 17 juin 1953 précité ; 17 janv. 1955 , Assoc. pour la sauvegard du parc André- Rondenay , A.J.D.A., 1955 , II , p. 288 ; 17 juin 1955 , A.J.D.A., 1955 , II p. 292 ; 23 juin 1972 , Thibault , Rec., Leb . p. 488.

(٣) C.E., 19 janv . 1955 , préfet de la seine c / Assoc . des propriétaires de la Villa mantmorency , A.J.D.A., 1955 p. 681.

(٤) 17 juin 1955 , précité .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

(^١) sérieux .

في التطبيق، فإنه نادراً ما يقوم مجلس الدولة بتبرير " جدية " الأسباب المثارة من قبل المدعي لمنحه وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، والسبب في ذلك هو الرغبة بأن يترك لقاضي الموضوع الحرية في إصدار القرار النهائي، ويستخدم مجلس الدولة عادة صيغة معينة في هذا الخصوص وهي " . . . وحيث أن السبب المثار من قبل المدعي لتأييد دعواه الخاصة بإلغاء القرار الطعين من شأنه أن يبرر وقف التنفيذ . . . " (^٢) .

وحاول بعض مفوضي الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي أن يوضحوا في خلاصات مذكراتهم المرفوعة للمجلس بصدد بعض الأحكام المقصود بالسبب الجدي، بقولهم أن السبب الجدي ليس هو السبب الوهمي (fantaisiste) وليس هو السبب الثابت (manifestement fondé)، وإنما هو السبب الذي يجعل الإلغاء محتمل الوقوع، أو هو الذي يعطي للدعوى من خلال الفحص الأولي لها الفرص القوية في النجاح les plus solides chances de succès (^٣) .

(١) C.E., 1 oct. 1954 , Min. des Finances c / crédit coopératif Foncier , Rec., Leb .p. 493; 31 janv . 1964 , A.J.D.A., 1964 p. 385.

(٢) C.E., 19 janv. 1955 , 17 juin 1955 , 23 juin 1972 précités ; 11 juill. 1980 , mme montcho , Rec., Leb. P. 315; 6 févr . 1981 , castella, Tab. P. 871; 24 juill. 1981 , Balde , Tab. P. 870.

(٣) Concl . LAURENT sur C.E., 17 janv. 1955 précité , concl . MORISOL sur C.E., 13 fév . 1976 , Rec., Leb. P. 1100.

د . موسى مصطفى شحادة

ويكفي أن يثير الطاعن سبباً واحداً من الأسباب الجدية في طلبه بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، وأن السبب الجدي ليس بالضرورة هو السبب الأساسي في الدعوى الموضوعية بالإلغاء^(١) .

بقي أن نشير إلى أن رفض طلب المدعي بوقف التنفيذ لعدم وجود أسباب جدية تبرر التنفيذ لا يؤثر على قبول الدعوى الأصلية^(٢) .

المطلب الثاني

شرط الأسباب الجدية في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية

لم يستخدم المشرع الأردني في نص المادة رقم (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية الحالي رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤ الباحثه في موضوع وقف تنفيذ القرارات الإدارية عبارة الأسباب الجدية أو الأسباب الأساسية كأحد الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ، وإنما عبر المشرع عن هذا الشرط بعبارة " . . وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة . . " .

بمعنى أن المشرع استخدم عبارة " الطلب المعلل " للتعبير عن الأسباب الجدية اللازمة لوقف التنفيذ بجانب عبارة " نتائج يتعذر تداركها " للتعبير عن شرط الضرر .

(١) C.E., 13 juill. 1956 , Rhône R- poulenc , A.J.D.A., 1955 , I I p. 365.

(٢) C.E., 16 juin 1978 , Ro Req . 08.843.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

وإذا كانت محكمة العدل العليا الأردنية قد أشارت صراحة في الكثير من أحكامها إلى شرط الضرر بإعتباره الشرط الأول من الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ، إلا أنها لم تشر في أي من أحكامها الصادرة منذ نشأتها إلى عبارة الأسباب الجدية. وإنما تعبر عن ذلك بطريق غير مباشر وذلك عندما تأمر بوقف التنفيذ لتوافر شروط المادة (٢٠)، أو تأمر بعدم وقف التنفيذ لعدم توافر شروط المادة (٢٠).

في هذا الخصوص قضت المحكمة " بأن أكثرية المحكمة تقرر وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن الامتناع عن منح تصاريح لصاحب نادي باستقدام الفنانين للعمل لديه نظراً لتحقيق شرط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا. . " (١).

ورفضت المحكمة وقف التنفيذ لعدم توافر شروط المادة (٢٠)، بقولها " . . . وحيث أن شروط المادة (٢٠) غير متوافره في هذا الطلب فنقرر رفض وقف التنفيذ. . " (٢).

واستخدمت المحكمة عبارة " لنتيجة الدعوى " دون الإشارة إلى المادة (٢٠)، فقضت في هذا الخصوص " بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية ولجنة السير المركزية المتضمن تزويد المركبات بعدد للأجرة وغيرها من الأمور لنتيجة

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٦/١١٨، سبق ذكره.

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٧/٢٢٦، سبق ذكره.

د . موسى مصطفى شحادة

الدعوى . . " (١) ، وقضت أيضاً بوقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الشباب المتضمن حل الهيئة الإدارية لنادي الشعلة للمكفوفين لنتيجة الدعوى . . (٢) .

وفي أحكام أخرى رفضت المحكمة وقف التنفيذ دون الإشارة صراحة إلى نص المادة (٢٠) ودون استخدام عبارة " لنتيجة الدعوى " . في هذا النطاق قضت المحكمة " برفض وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الداخلية المتضمن مصادرة جواز سفر زوجة المستدعي الصادر في عمان ومنعها ولديها من العودة إلى عمان بعد إعادتهم إلى الضفة الغربية " (٣) .

نحن لا نؤيد من جانبنا مسلك محكمة العدل العليا الأردنية بعدم التأكد مباشرة من توافر أو عدم توافر الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ بجوار شرط الضرر باعتبارهما الشرطين الأكثر أهمية للحكم بوقف تنفيذ القرار أو عدم وقف التنفيذ .

وأن الإشارة في بعض الأحكام إلى توافر شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا أو عدم توافرها لا يكفي للتصدي لمسألة وقف التنفيذ لأن المادة (٢٠) تتضمن جميع الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لوقف التنفيذ .

(١) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٧/٣١٧، سبق ذكره .

(٢) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٩٧/٣٢٠، سبق ذكره .

(٣) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم ٨٣/١٧٥، سبق ذكره .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

وكذلك أن الاكتفاء في بعض الأحكام باستخدام عبارة " لنتيجة الدعوى " لا يعبر صراحة ولا ضمناً عن توافر أو عدم توافر الأسباب الجدية لوقف التنفيذ .

لذا نرى أن تقوم محكمة العدل العليا الأردنية وعلى غرار الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي بالإشارة صراحة إلى توافر أو عدم توافر الأسباب الجدية اللازمة لوقف التنفيذ أو عدم وقف التنفيذ .

د . موسى مصطفى شحادة

الخاتمة :

لتلافي المساوئ التي تترتب على قاعدة " غياب الأثر الموقوف للدعاوى أمام القضاء الإداري " ابتدع الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا نظرية " وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء " إذا ما توافرت شروط شكلية وموضوعية - كاستثناء على هذه القاعدة - تقنع القاضي بوقف التنفيذ .

وقد تبنت معظم الدول هذه النظرية لأهميتها ومنها الأردن وذلك بغرض تحقيق جملة أهداف أهمها :

- توقي نتائج يتعذر تدارك أضرارها إذا قامت الإدارة بتنفيذ قرارها الإداري المطعون فيه بالإلغاء دون انتظار لصدور الحكم القضائي .
- حماية مصالح المتقاضين .
- علاج البطء الشديد في الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري .

وحاولنا في هذه الدراسة أن نركز فقط على الشروط الموضوعية اللازمة لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري باعتبار أن هذه الشروط تشكل عصب هذه النظرية . وقد أجمالنا هذه الشروط فيما يلي :

- ١- شرط وجود قرار إداري نهائي تنفيذي ، بمعنى أن طلب وقف التنفيذ باعتباره طلباً فرعياً على الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) لا يكون إلا ضد قرار إداري نهائي أي قابلاً للتنفيذ ومنتجاً لجميع آثاره دون حاجة إلى تصديق من

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

جهة أخرى .

٢- شرط المصلحة لطالب وقف التنفيذ، وبيناً أنواع المصالح التي يتطلبها القضاء كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ. ورأينا أن القضاء يقبل المصلحة الشخصية والمباشرة والمصلحة الأدبية والمعنوية والمادية، ويقبل كذلك المصلحة المحتملة شريطة أن تكون هذه المصلحة واضحة المعالم وأن المساس بمركز المدعي محتمل الحدوث بشكل كاف .

٣- توقي وقوع ضرر أو نتائج يتعذر تداركها، وبيناً أن شرط الضرر يحتل المرتبة الأولى بين الشروط الموضوعية اللازمة لوقف التنفيذ لأن الهدف الأساسي من وقف التنفيذ هو الخشية من وقوع أضرار نتيجة لتنفيذ القرار الإداري يتعذر معه إصلاحها أو تلافيتها .

وأوضحنا في هذه الدراسة موقف مجلس الدولة الفرنسي من شرط الضرر، وبيناً أن المجلس اتبع طريقة جديدة لتسبب قراراته المتعلقة بوقف التنفيذ اعتماداً على شرط الضرر حيث يؤكد في كل مرة فيما إذا كان تنفيذ القرار سيسبب ضرراً قابلاً لتبرير وقف التنفيذ .

ورفض المجلس وقف تنفيذ بعض القرارات الإدارية ذات الطابع المهني أو الاقتصادي لإمكانية إصلاح الأضرار التي قد تنجم عن هذه القرارات مالياً. ورفض كذلك وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي ينجم عنها أضراراً

د . موسى مصطفى شحادة

جسمانية يمكن إصلاحها أو علاجاً بسهولة .

ورأينا كيف أن محكمة العدل العليا الأردنية اكتفت بالإشارة إلى توافر شروط المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا الحالي لتقرر وقف التنفيذ أو عدم وقف التنفيذ بعد أن كانت تشير صراحة في بداية نشأتها إلى شرط الضرر . وبيننا عدم اتفاقنا مع منهج المحكمة في هذا الخصوص لأن المادة (٢٠) تتضمن جميع الشروط اللازمة لوقف التنفيذ الشروط الموضوعية والشروط الشكلية .

وبيننا كذلك أن القضاء الإداري يكتفي للحكم بوقف التنفيذ توافر شرط الضرر دون الحاجة إلى توافر الأسباب الجدية في طلب الوقف . كذلك يرفض القضاء وقف التنفيذ لعدم وجود ضرر رغم توافر الأسباب الجدية في الطلب .

٤ - شرط الأسباب الجدية، بينا أن هذا الشرط يأتي في المرتبة الثانية في الأهمية بجوار شرط الضرر . وبعد أن عرفنا المقصود بالأسباب الجدية وهي الأسباب التي تبرر وقف التنفيذ، أو بمعنى آخر الأسباب التي تجعل إلغاء الدعوى محتمل الوقوع، بينا موقف مجلس الدولة من توافر الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ وكذلك موقف محكمة العدل العليا . فإذا كان مجلس الدولة نادراً ما يقوم بتبرير جدية الأسباب المثارة من قبل الطاعن

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

رغبة في عدم التأثير على حرية القاضي في إصداره لقراره النهائي في القضية، فإن محكمة العدل العليا لم تشر في أحكامها إلى الأسباب الجدية أو كما نصت عليها المادة (٢٠) "الطلبات المعللة" وإنما اكتفت بالإشارة إلى المادة (٢٠) المتضمنة جميع الشروط اللازمة لوقف التنفيذ.

وبعد مقارنة الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ في أحكام مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة العدل العليا ونتيجة للمزايا العلمية والعملية من هذه المقارنة خلصت الدراسة إلى:

١- أن تقوم محكمة العدل العليا الأردنية وعلى غرار مجلس الدولة الفرنسي بفحص شرط الضرر في طلب وقف التنفيذ، وأن تضمن ذلك في حيثيات قرارها الخاص بوقف التنفيذ باعتباره حكماً مؤقتاً بالمعنى القانوني. وعلى المحكمة أن تبين فيما إذا كان هناك ضرراً يخشى وقوعه إذا ما قامت الإدارة بالتنفيذ، وتبين فيما إذا كان يمكن إصلاح الأضرار المترتبة على التنفيذ، وعدم الاكتفاء بالإشارة إلى نص المادة (٢٠).

٢- أن تقوم المحكمة بفحص شرط الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ لما لها من أهمية. وأن تضمن حيثيات قرارها الخاص بوقف التنفيذ توافر الأسباب الجدية بجوار الضرر أو عدم توافرها وعدم الاكتفاء بالإشارة باقتضاب إلى المادة (٢٠).

د . موسى مصطفى شحادة

ونعتقد بأنه لن تكتمل نظرية وقف تنفيذ القرارات الإدارية في الأردن إلا بالاهتمام بالشرطين الأولين اللازمين لوقف التنفيذ وهما " شرط الضرر وشرط الأسباب الجدية " ، وإبرازهما بوضوح وبصراحة في حيثيات الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ وعدم الاكتفاء بالإشارة إلى المادة (٢٠) في الحكم المتضمنة جميع الشروط الشكلية والموضوعية .

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

المراجع

I. المراجع باللغة العربية:

- ١- جمال الدين سامي، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٨٤.
- ٢- جمعة أحمد، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة ١٩٨٨.
- ٣- شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مطبعة كنعان ١٩٩٥.
- ٤- الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ١٩٨٥.
- ٥- أبوراس، محمد الشافعي، القضاء الإداري، عالم الكتب القاهرة ١٩٨١.
- ٦- الطماوي، سليمان، - النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٦. - القضاء الإداري. قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦.
- ٧- عبد الله، عبد الغني بسيوني، - ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤. - وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري - منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٠.

د . موسى مصطفى شحادة

- ٧- مجموعة الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين، أعداد مختلفة.
- ٨- الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٦ م.
- ٩- فهمي - مصطفى أبوزيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، " قضاء الإلغاء " دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨ م.
- ١٠- كنعان، نواف، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، الأردن، ١٩٩٩ م.

II. المراجع باللغة الأجنبية:

1. GAUDEMET Yves ,le juge administratif et le prononcé du sursis,A.J.D.A.,1982 ,
2. GLEIZAL J. ,le sursis à exécution des décisions administratives, A.J.D.A.,1975.
3. ISAAC Guy ,la procédure administrative non contentieuse,thèse Toulouse ,L. G.D.J.,Paris 1968.
4. LAVAU M. ,du caractère non suspensit des recours devant les tribunaux administratifs ,R.D.P.,1950.
5. PHILIPPET chantal ,le sursis à exécution en droit administratif, thèse ,paris 1981.
6. RICHER L.le sursis en matière fiscal.,J.P.C.,Ed commerce et industrie du 3 mai 1979.
7. TOURDIAS maurice ,le sursis à exécution des décisions administratives ,thèse ,Bordeux L.G.D.J. paris 1957.

الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

8. GABOLDE Christian, Procédure Devant les Tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, Dalloz, 1999.
9. FANACHI Pierre, la Justice administrative : Tribunaux administratifs et conseil D'Etat, Dalloz, 1999.
10. ROBINEAU Yves, Le Conseil D'Etat, P.U.F., 1999.
11. RAEMION Faeli, Le conseil D'Etat : Ses Competences, son avenir, P.U.F., 1999.
12. Recueil du conseil d'Etat "Lebon".
13. Actualité juridique droit administratif. (A.J.D.A.)



**الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي
ضد المستأجر من الباطن**
دراسة مقارنة
في القانونين المصري والفرنسي

إعرارو

د. محمد إبراهيم بنداري *

* أستاذ القانون المدني المساعد بجامعة الأزهر-المعار لكلية الشريعة والقانون،

جامعة الإمارات العربية المتحدة.



الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ملخص البحث

تتضمن الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن خروجاً على القواعد العامة في القانون المدني، سواء من حيث مبدأ المساواة بين الدائنين العاديين في الضمان العام أو من حيث مبدأ نسبية اثار العقد. ولكنه خروج له مايرره من اعتبارات العدالة حيث تعتبر الدعوى المباشرة وسيلة سهلة للمؤجر في حصوله على الوفاء بالأجرة. ولذلك فإن الفقهاء قد اختلفوا كثيراً حول طبيعة هذه الدعوى بسبب رغبتهم في ردها إلى إحدى النظم القانونية المعروفة في القانون المدني. ومع ذلك فإننا نرى فيها نظاماً قانونياً أصيلاً له ذاتيته واستقلاله يستعصي على الرد إلى نظام قانوني معين من الأنظمة المعروفة وبناء على ذلك يكون المشرع قد راعى جانب المؤجر الأصلي في حالة الإيجار من الباطن حيث قرر له الاستئثار بحصيلة الدعوى المباشرة ضد المستأجر الأصلي دون أن يشاركه أحد من دائني المستأجر الأصلي مما يجعله مفضلاً عليهم جميعاً.

د . محمد إبراهيم بنداري

مقدمة :

موضوع البحث وأهميته :

١- القاعدة في القانون المدني هي حرية المستأجر في التأجير من الباطن ما لم يقض الاتفاق بغير ذلك^(١) . ويعتبر ذلك تطبيقاً للقاعدة التي تجيز التصرف في الديون ، كما تجيز التصرف في الأعيان . حيث يعتبر الإيجار من الباطن بمثابة تصرف المستأجر في دين له في ذمة المؤجر^(٢) .

ولا شك أن المؤجر يعتبر من الغير بالنسبة لعقد الإيجار من الباطن الذي يبرمه المستأجر الأصلي مع شخص آخر يطلق عليه المستأجر من الباطن أو المستأجر الثاني . وترتيباً على ذلك فكان الأصل أنه لا يجوز لهذا المؤجر الرجوع على المستأجر من الباطن إلا بناءً على الدعوى غير المباشرة التي يرفعها باسم المستأجر الأصلي ولحسابه ، وذلك عندما يتقاعس هذا الأخير عن المطالبة بحقوقه في مواجهة المستأجر من الباطن . أو أن يقوم المؤجر بحجز ما للمدين لدى الغير تحت يد المستأجر من الباطن ، شأنه في ذلك شأن سائر الدائنين .

(١) تنص المادة ٥٩٣ من القانون المدني المصري على أنه " للمستأجر حق التنازل عن الإيجار أو الإيجار من الباطن وذلك عن كل ما استأجره أو بعضه ما لم يقض الاتفاق بغير ذلك " . ويقابل هذه المادة نص المادة ١٧١٧ من القانون المدني الفرنسي وإن كان النص الفرنسي قد أضاف أن شرط حظر التأجير من الباطن يكون دائماً منفذاً بدقة .

(٢) عبد الرزاق السنهوري ، شرح القانون المدني في العقود ، عقد إيجار الأشياء ، المجمع العلمي العربي ، بيروت - لبنان ، رقم ٣٩٨ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ومع ذلك فإن المشرعين -المصري والفرنسي- قد أولى المؤجر عناية خاصة، إذ منحه دعوى مباشرة يرفعها باسمه وحسابه في مواجهة المستأجر من الباطن، ويستأثر وحده بحصيلة هذه الدعوى دون المرور في ذمة مدينه المستأجر، ودون أن يشاركه أحد من دائني هذا المستأجر.

٢- ولا شك أن هذه الدعوى المباشرة تتضمن خروجاً علي القواعد العامة من ناحيتين: الناحية الأولى: أنها تخالف مبدأ نسبية آثار الاتفاقات، الذي يقضي بعدم انصراف آثار العقد إلا إلى من كان طرفاً فيه. الناحية الثانية: أنها تخالف مبدأ المساواة بين الدائنين في الضمان العام، وذلك لأن المؤجر يعتبر من الغير بالنسبة لعقد الإيجار من الباطن، ومع ذلك سمح له القانون برفع دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن، ويستأثر وحده دون سائر الدائنين الآخرين بحصيلة هذه الدعوى.

وبسبب خروج الدعوى المباشرة للمؤجر على القواعد العامة، بالإضافة إلى عدم وجودها في التراث القانوني الروماني، إذ هي لم تتقرر إلا في القانون المدني المصري الجديد الصادر سنة ١٩٤٨م وفي القانون المدني الفرنسي الجديد الصادر سنة ١٨٠٤م، كل ذلك جعل الفقه والقضاء -خاصة في فرنسا- ينظران إليها في البداية نظرة غريبة، إذ لم يكتب لها التطبيق في فرنسا إلا بعد ما يقرب من نصف قرن تقريباً على صدور القانون المدني الذي أقرها، وذلك بفضل الجهود المصنفة للفقه الأمر الذي اضطر القضاء إلى إقرارها بعد ذلك.

د . محمد إبراهيم بنداري

ولذلك يمكن القول أن نظام الدعوى المباشرة للمؤجر من النظم الحديثة نسبياً في النظام القانوني، مما ترتب عليه وجود اختلاف كبير في الفقه والقضاء حول هذه الدعوى، بدءاً من الاختلاف حول جواز منحها أو عدم منحها للمؤجر، مروراً بتسميتها ونطاقها وطبيعتها القانونية، وانتهاءً بتحديد شروطها وآثارها القانونية. ولعل الفقه والقضاء كان معذوراً في ذلك، فبالإضافة إلى حداتها فإن النص الذي قررها يتسم بقدر كبير من الاقتضاب بل والغموض، مما أوقع الفقه والقضاء خاصة في فرنسا في الاختلاف في الرأي في تفسير هذا النص.

وبناءً على ذلك لاحظ بعض الفقهاء^(١) أن موضوع الدعوى المباشرة من الموضوعات التي تحتاج إلى بحث متعمق، إذ أنها تستعصي على الإندراج تحت أي نظام من النظم القانونية المعروفة^(٢)، مما جعلها تدخل القانون المدني - إن جاز التعبير - من باب ضيق^(٣)، حيث لم يرحب بها الفكر القانوني بل قد تجرّعها على مضض.

٣- وأياً ما كان الأمر فإن الدعوى المباشرة للمؤجر أصبحت من النظم القانونية السائدة الآن، والتي تشكل ضماناً قوية للمؤجر في الحصول على الأجرة، إذ تخول له ضماناً إضافياً بالإضافة إلى الضمان العام. حيث يكون للمؤجر مدينان: المستأجر

(١) أحمد سلامة، مذكرات في نظرية الإلتزام، الكتاب الأول، مصادر الإلتزام، مكتبة عين شمس بالقاهرة سنة ١٩٨١، رقم ١٢٠.

(٢) أنور سلطان، النظرية العامة للإلتزام، الجزء الثاني، أحكام الإلتزام، دار المعارف بمصر بدون تاريخ طبعة، رقم ١١٥.

(٣) Marty, Raynaud et Jestaz. les obligations 2^e éd. T. 2. le régime Sirey 1989.N^o 156.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الأصلي الذي يرجع عليه بناءً على عقد الإيجار المبرم معه، ويكون شأنه في هذا الصدد شأن سائر الدائنين الآخرين. والمستأجر من الباطن الذي يرجع عليه بمقتضى الدعوى المباشرة التي تكون له وحده، ويستأثر بحصيلتها في مواجهة سائر دائني المستأجر الأصلي، الأمر الذي يمنحه ضماناً كافياً ضد مخاطر إعسار هذا الأخير. ولا شك أن هذا النظام القانوني جدير بالدراسة المتأنية لإلقاء الضوء حول جوانبه المختلفة.

٤- منهاج البحث:

ولقد رأيت دراسة هذا الموضوع دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي وذلك بناءً على المادتين ٥٩٦ مدني مصري، ١٧٥٣ مدني فرنسي حيث أنهما الأصل في تقرير هذه الدعوى.

ولقد بدا لي أن أقسم هذا الموضوع إلى فصول ثلاثة وخاتمة.

الفصل الأول: تعريف الدعوى المباشرة للمؤجر وخصائصها.

الفصل الثاني: نطاق الدعوى المباشرة للمؤجر وطبيعتها القانونية.

الفصل الثالث: أحكام الدعوى المباشرة للمؤجر.

خاتمة: تتضمن أهم نتائج البحث.

د . محمد إبراهيم بنداري

الفصل الأول

مفهوم الدعوى المباشرة للمؤجر وخصائصها

٥- تقسيم :

لعله من المنطقي أن نبدأ دراستنا لموضوع الدعوى المباشرة للمؤجر بتعريفها وتمييزها عما قد يشتهه أو يلتبس بها، ثم نحدد خصائصها المميزة لها عن غيرها من النظم القانونية. وبناءً على ذلك فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول: تعريف الدعوى المباشرة للمؤجر وتمييزها عن غيرها .

المبحث الثاني: خصائص الدعوى المباشرة للمؤجر .

المبحث الأول

تعريف الدعوى المباشرة للمؤجر وتمييزها عن غيرها

٦- مفهوم الدعوى المباشرة للمؤجر :

يمكن تحديد مفهوم الدعوى المباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن بأنها حق المؤجر في مطالبة المستأجر من الباطن باسمه ولحسابه بالوفاء بما عليه من أجره للمستأجر الأصلي بسبب عقد الإيجار من الباطن^(١).

(١) قريب من هذا التعريف: أنور سلطان رقم ٢٧ - نبيل إبراهيم سعد، الضمانات غير المسماة في القانون الخاص في نطاق قانون الالتزامات وفي نطاق قانون الأموال، منشأة المعارف بالاسكندرية سنة ١٩٩١، ص ١٥. وفي الفقه الفرنسي أنظر: Boris Starck.encycl. Dalloz.V. action directe. N° 8; Planiol, Ripert et Hamel. traité pratique de droit civil français. T. X. L. G. D. J. 1956. N° 561.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ويتضح من هذا التعريف أن المؤجر في استعماله لهذه الدعوى لا يكون مجرد نائب عن المستأجر الأصلي في المطالبة بحقوقه كما هو الحال في الدعوى غير المباشرة action oblique، وإنما يمارسها باعتباره دائماً مباشراً للمستأجر من الباطن، ولذلك سميت بالدعوى المباشرة action directe^(١). حيث لا يقصد المؤجر منها المحافظة على الضمان العام، وإنما يقصد منها تحقيق ضمان خاص عن طريق اقتضاء حقه مباشرة من المستأجر من الباطن، فيستقل وحده بحصيلة هذه الدعوى ويتفادى بذلك مزاحمة concours دائني المستأجر الأصلي الآخرين. وبالتالي تخول له الدعوى ضماناً sûreté خاصاً يقوم إلى جانب الضمان العام الذي يتوافر لسائر الدائنين^(٢).

ولذلك يمكن القول أن الدعوى المباشرة نظام قانوني فعال يختلف كل الاختلاف عن نظام الدعوى غير المباشرة سواء في الوسيلة أو في الهدف. فوسيلة الدعوى غير المباشرة هي النيابة القانونية التي تقوم للدائن عن المدين، والتي بمقتضاها يطالب الدائن مدين المدين باسم المدين وحسابه. أما الدعوى المباشرة فهي سلطة للمؤجر في أن يتوجه مباشرة إلى المستأجر من الباطن لمطالبته باسمه وحسابه بأن يؤدي إليه ما كان

(١) مصطفى الجمال، القانون المدني في ثوبه الإسلامي، مصادر الالتزام، الطبعة الأولى، رقم ٢٨٤.

(٢) جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، الكتاب الثاني: أحكام الالتزام، دار النهضة العربية بالقاهرة سنة ١٩٨٣، ص ٨٨. وفي الفقه الفرنسي:

Mazeaud (Henri; Jean) et Chabas. leçons de droit civil. obligations. éd 1985. N°

803. Marty et Raynaud. N° 156.

د . محمد إبراهيم بنداري

يجب عليه أداءه للمستأجر الأصلي . وهدف الدعوى غير المباشرة هو المحافظة على الضمان العام *gage général* ولذلك يدخل ناتج الدعوى في الذمة المالية للمدين ليشارك فيه سائر الدائنين . أما هدف الدعوى المباشرة فهو توفير حماية خاصة وتأمين إضافي للدائن (المؤجر) من خطر عدم استيفاء حقه والخضوع لقسمة الغرماء إذا كان المستأجر الأصلي معسراً وذلك عن طريق استثثاره وحده بحصيلة الدعوى^(١) .

٧- عدم دقة مصطلح الدعوى المباشرة للمؤجر:

يمكن القول أن مصطلح الدعوى المباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن مصطلح غير دقيق *impropre* حيث قد يفهم منه أن الدعوى المباشرة تقتضي بالضرورة مطالبة قضائية عن طريق رفع دعوى، في حين أن الحقيقة هي أن الدعوى المباشرة هي مجرد رجوع مباشر للمؤجر ضد المستأجر من الباطن *sous locateur* يمكن ممارسته في صورة غير قضائية *extrajudiciare*، حيث لا مجال لمباشرة الدعوى القضائية إلا في حالة امتناعه عن الوفاء بالتزامه^(٢) .

ولذلك يمكن القول أن القاعدة هي أن الدعوى المباشرة للمؤجر ليست إجراءً قضائياً، إذ يكفي أن يطالب المؤجر المستأجر من الباطن بالوفاء بأية وسيلة مهما كانت، حيث يكفي توجيه إنذار إليه .

(١) اسماعيل غانم، محاضرات في النظرية العامة للالتزام، أحكام الالتزام ونظرية الإثبات، مطبعة نهضة مصر بالقاهرة سنة ١٩٥٥ رقم ١٠٦ . وحكم: Reque 30 Nov 1926. D. 1928. 1. 49.

(٢) encycl. D. N° 9, Mayrice Couzian. L'action directe. L. G. D. J. 1969. N° 22. Marty et Raynaud. N° 156.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ولذلك فإن المشرع المصري عندما تكلم عن هذه الوسيلة للمؤجر في الرجوع على المستأجر من الباطن مباشرة لم يستعمل مصطلح «دعوى مباشرة»، كما أنه ألزم المستأجر من الباطن بأن يؤدي للمؤجر مباشرة ما يكون ثابتاً في ذمته للمستأجر الأصلي وقت أن ينذره المؤجر. حيث تنص المادة ٥٩٦ من القانون المصري على أنه "١- يكون المستأجر من الباطن ملزماً بأن يؤدي للمؤجر مباشرة ما يكون ثابتاً في ذمته للمستأجر الأصلي وقت أن ينذره المؤجر".

فهذا النص يدل بطريقة قاطعة على أن الأصل في مطالبة المؤجر للمستأجر من الباطن هي المطالبة غير القضائية (أي عن غير طريق الدعوى). ومع ذلك فإن المؤجر قد يلجأ إلى رفع دعوى في حالة امتناع المستأجر من الباطن عن الوفاء.

وكذلك الحال في القانون المدني الفرنسي حيث إنه عند تنظيمه للرجوع المباشر للمؤجر ضد المستأجر من الباطن لم يستعمل إطلاقاً مصطلح الدعوى المباشرة^(١). ولذلك فإن مطالبة المؤجر للمستأجر من الباطن بما يكون عليه من أجرة يمكن أن يتم بأية وسيلة مهما كانت كتوجيه خطاب للمستأجر من الباطن، أو حتى من مجرد المطالبة الشفوية^(٢).

(١) تنص المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي على أنه "لا يلتزم المستأجر من الباطن في مواجهة المالك إلا في حدود أجرة إيجاره من الباطن التي يمكن أن يكون مديناً بها لحظة الحجز وبدون إمكان الاحتجاج عليه بالوفاء الذي تم مقدماً".

(٢) Demogue. traité des obligations. tome 7 N° 993.

د . محمد إبراهيم بنداري

ومع ذلك فإننا نرى أنه يجب على المؤجر الحريرص أن يعذر المستأجر من الباطن بوجه رسمي لأن التزام هذا الأخير بالامتثال عن الوفاء للمستأجر الأصلي لا يحصل إلا من تاريخ إثبات مطالبة المؤجر له . ولذلك يحمده للمشرع المصري أنه نص صراحة على أن التزام المستأجر من الباطن بعدم الوفاء للمستأجر الأصلي لا ينشأ إلا من تاريخ إعدار المؤجر له ، وذلك منعاً لأي مشاكل تتعلق بإثبات مطالبة المؤجر له .

٨- تفضيلنا لمصطلح الحق المباشر على مصطلح الدعوى المباشرة:

وبناءً على ما سبق فإننا لا نحبذ مصطلح الدعوى المباشرة ، ونفضل عليه مصطلح الحق أو الرجوع المباشر للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن ، وذلك للانتقادات آنفة الذكر التي وجهت إلى هذا المصطلح . بالإضافة إلى تفادي المشرعين المصري والفرنسي استخدام هذا المصطلح ، بل إن النصوص في هذين القانونين تفترض الرجوع المباشر للمؤجر على المستأجر من الباطن عن غير طريق الدعوى القضائية ، حيث لا يضطر المؤجر إلى اللجوء إلى الدعوى إلا في حالة امتناع المستأجر عن الوفاء^(١) .

ومع ذلك فإننا سنسقي في بحثنا على هذا المصطلح «الدعوى المباشرة» نظراً لأنه المصطلح المألوف في اللغة القانونية فقهاً وقضاً ، بحيث إنه يمكن القول أن استعمال غيره في هذا المجال قد يكون نوعاً من النشاز في الفقه والقضاء .

(١) ولذلك فالمؤجر ليس في حاجة إلى حكم قضائي لكي يستطيع مطالبة المستأجر من الباطن ، بل إن القانون هو الذي أوجب عليه الوفاء مباشرة .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

٩ - استعمال الدعوى المباشرة في حالات تلتبس خطأ بها:

شاع في حالات عديدة استخدام مصطلح الدعوى المباشرة في غير موضعها . فهناك حالات عديدة يقال فيها على سبيل الخطأ أن للدائن دعوى مباشرة . في حين أننا لو دققنا النظر فيها لوجدنا أن هذه الحالات لا تنتمي إلى الدعوى المباشرة بمعناها الفني الدقيق ، وإنما قد تلتبس بها على سبيل الخطأ . وللأسف فإن هذا الخطأ الشائع ليس قاصراً على الفقه والقضاء ، وإنما تعدى ذلك إلى المشرع نفسه .

فالقانون التجاري ينص على دعوى مباشرة لحامل الكميالة *lettre de charge* في مواجهة المسحوب عليه القابل للكميالة^(١) ، حيث يلتزم بقبوله للكميالة بالوفاء بها عند حلول الأجل ، وإلا فإن الحامل أو المستفيد يملك ضده دعوى مباشرة .

ومما لا شك فيه أن مصطلح الدعوى المباشرة ورد على سبيل الخطأ من المشرع التجاري ، حيث إن المقصود بذلك نظام فني خاص بقانون الصرف *droit combiaire* ولا شأن له بالدعوى المباشرة على النحو الذي عرضنا له . فموقف الدائن الصرفي يختلف تماماً عن موقف الدائن المباشر في القانون المدني^(٢) . كما شاع في الفقه والقضاء القول بأن للمشتري الأخير دعوى مباشرة ضد البائع الأصلي أو المنتج وهو ما يطلق عليه المجموع العقدي أو السلسلة العقدية *chînes de contrat* . ومثال ذلك دعوى المشتري بالضمان على البائع لبائعه .

(١) المادة ١٢٨ من القانون التجاري الفرنسي .

(٢) Marty et Raynaud. N° 158; encycl. D. N° 3.

د . محمد إبراهيم بنداري

وفي الحقيقة إن هذا الرجوع لا ينتمي إلى الدعوى المباشرة على النحو المعروف في القانون المدني، حيث لا يوجد نص يقرر الدعوى في هذه الحالة، بل إن ممارسة الدعوى في هذا الصدد ينبنى على أن المشتري باعتباره خلفاً خاصاً تنتقل إليه الحقوق المعتبرة من مستلزمات الشيء^(١). والدليل على ذلك أن هذه الدعوى لا يستطيع أن يارسها السلف (البائع) وذلك على خلاف الدعوى المباشرة للمؤجر حيث يستطيع المستأجر الأصلي مطالبة المستأجر من الباطن ما دام لم تتم مطالبته من قبل المؤجر ويتجمد الدين لمصلحته بناءً على هذه المطالبة^(٢).

وكذلك الحال في الاشتراط لمصلحة الغير stipulation pour autrui جرت العادة على القول أن للمستفيد دعوى مباشرة في مواجهة المتعهد.

ولكن لا شك في أن هذا لا يعتبر من قبيل الدعوى المباشرة بمعناها الفني، حيث إن رجوع المستفيد المباشر يستند على العقد الذي أنشأ الحق لصالحه. فهو ينشأ من الإرادة في حين أن الدعوى المباشرة تنشأ بإرادة المشرع نفسه، وبعيداً كليةً عن إرادة

(١) أستاذنا الكبير الدكتور البدر اوي، الوجيز في عقد البيع ص ٣١٨ - جميل الشرقاوي، عقد البيع والمقايضة ص ١٩١. وفي فرنسا:

Mazeaud. N° 805-3; Planiol et Ripert. T. X. N° 104.

Civ 4 fév. 1963. J. C. P. 1963. 11. 13159. Note R. Savatier.

Trib. grand. inst. Seine 6 fév. 1962. gas. pal. 1962. 2. 18.

Bordeaux 11 janv 1888. D. 89. 2. 11.

Civ 12 Nov. 1884. D. 85. 1. 357.

(٢) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، جزء ٢، الإثبات - آثار الالتزام سنة ١٩٦٨، رقم ٥٦٠.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

طرفي العقد^(١).

ويمكن القول بصفة عامة أن العادة قد جرت في كل العمليات القانونية ثلاثية الأطراف - التي تنتج آثاراً في مواجهة الغير - على تأسيسها على الدعوى المباشرة. كما هو الحال في النيابة في التعاقد *représentation* حيث يقال إن للأصيل دعوى مباشرة في مواجهة المتعاقد مع النائب والعكس. وكذلك الحال في الفضالة حيث يقال أن لرب العمل دعوى مباشرة ضد من تعامل مع الفضولي والعكس.

ولا شك أن أساس الرجوع في هذه الحالة ليس بالتأكيد الدعوى المباشرة، وإنما يتم على أساس قواعد النيابة المعروفة في القانون المدني، وذلك بعد أن اختفى شخص النائب حيث إنه لم يتعاقد إلا باسم الأصيل ولحسابه^(٢).

وأخيراً فإنه عند التنازل عن الإيجار *cession de contrat* قد يقال أن هناك دعاوى مباشرة تنشأ بين المؤجر والمتنازل له عن الإيجار، بحيث يكون لكل منهما رجوعاً مباشراً على الآخر.

(١) أستاذنا الدكتور حسام الأهواني، مصادر الالتزام، المصادر الإرادية ١٩٩١-١٩٩٢، بدون ناشر، رقم ٣٧٧.

(٢) عبد الرزاق السنهوري، أحكام الالتزام، رقم ٥٦٩. وفي الفقه الفرنسي: *encycl. D. N° 1; Marty et Raynaud. N° 158.*

د . محمد إبراهيم بنداري

ولكن في الحقيقة فإن ذلك الرجوع المباشر إنما يتأسس على قواعد الحوالة، وليس على أساس الدعوى المباشرة بمعناها الفني . حيث يتضمن التنازل عن الإيجار حوالة حق بالنسبة إلى حقوق المستأجر وحوالة دين بالنسبة لالتزاماته . ويعتبر المستأجر المتنازل فيما يختص بحق الانتفاع بالعين المؤجرة الذي حوله إلى المتنازل له في مركز المحيل cédant^(١) .

المبحث الثاني

خصائص الدعوى المباشرة للمؤجر

١٠- تمهيد :

تسم الدعوى المباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن ببعض الخصائص التي تميزها عن غيرها . فهي تتضمن خروجاً على القواعد العامة في القانون المدني ، كما أنها لا تقر إلا بنص فهي دائماً ذات أصل تشريعي بعيد عن إرادة الطرفين ، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه الدعوى تتميز بالسرعة والبساطة في الإجراءات إذا قورنت بغيرها . وأخيراً فإنه يترتب عليها وجود التزام تضامني لمصلحة المؤجر ، إذ يكون له مدينان مسئولان أمامه عن عدم الوفاء بدون تضامن بينهما في المسئولية .

(١) نقض مدني ١٩٩٢/٦/٧ الطعن رقم ٢٠٢ لسنة ٥٧ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٣ .
نقض مدني ١٩٩٠/١٢/١٢ الطعن رقم ١٥٠ لسنة ٥٥ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٢ .
نقض مدني ١٩٦٦/١٢/٨ الطعن رقم ٣٤٣ لسنة ٣٢ ق . معوض عبد التواب ص ٥٠٩ .
civ 7 janv 1947. J. C. P. 1947. 11. 3510. Note Becqué.
civ 26 Nov 1857. D. P. 58. 1. 104.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

وسوف نبين كلاً من هذه الخصائص بالتفصيل على الوجه الآتي :

١١ - خروج الدعوى المباشرة للمؤجر على القواعد العامة :

تتضمن الدعوى المباشرة المقررة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن خروجاً على القواعد العامة في القانون المدني من ناحيتين :

الأولى : أن فيها خروجاً على مبدأ نسبية آثار الاتفاقات *principee de relativité* . ذلك المبدأ المقرر منذ القانون الروماني والمنصوص عليه في القانون المصري^(١) وفي القانون الفرنسي^(٢) .

الناحية الثانية : أنها تتضمن خروجاً على قاعدة المساواة بين الدائنين العاديين في التنفيذ على أموال المدين . تلك القاعدة المنصوص عليها صراحةً في القانون المصري والقانون الفرنسي^(٣) .

(١) تنص المادة ١٥٢ مدني مصري على أنه " لا يرتب العقد التزاماً في ذمة الغير ولكن يجوز أن يكسبه حقاً " ، وتنص المادة ١٤٥ منه على أنه " ينصرف أثر العقد إلى المتعاقدين والخلف العام دون إخلال بالقواعد المتعلقة بالميراث " .

(٢) تنص المادة ١١٦٥ مدني فرنسي على أنه " لا يكون للاتفاقات أثر إلا بين المتعاقدين ، ولا يمكن للاتفاق أن يضر الغير أبداً ويمكن أن يفيد في الحالة المنصوص عليها في المادة ١١٢١ " .

(٣) تنص المادة ٢٣٤ مدني مصري على أنه " أموال المدين جميعها ضامنة للوفاء بديونه - وجميع الدائنين متساوون في هذا الضمان إلا من كان له منهم حق التقدم طبقاً للقانون " ، ويقابل هذه المادة نص المادة ٢٠٩٣ مدني فرنسي .

د . محمد إبراهيم بنداري

١٢ - خروج الدعوى المباشرة للمؤجر على مبدأ نسبية آثار العقد :

تتضمن الدعوى المباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن استثناءً خطيراً على مبدأ نسبية آثار العقد، حيث لا يكون سارياً إلا على من كان طرفاً فيه ولا يتعدى أثره إلى الغير .

ولذلك فإنه طبقاً لهذه القاعدة لا يكون من حق المؤجر أن يطالب المستأجر من الباطن بأي التزام ناشئ عن عقد الإيجار من الباطن، حيث إن طرفي هذا العقد هما المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن، أما المؤجر فهو يعتبر من الغير بالنسبة لهذا العقد، وكان ينبغي ألا يسري هذا العقد في حقه .

ومع ذلك فإن المادة ١/٥٩٦ من القانون المدني وكذلك المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي قد نصتا على تخويل المؤجر الرجوع المباشر على المستأجر من الباطن^(١)

١٣ - مبررات خروج المشرع على مبدأ نسبية آثار الاتفاق :

ويمكن تبرير هذا الخروج على مبدأ نسبية آثار الاتفاق بالعدالة *équité*، حيث إن المستأجر من الباطن قد استفاد من المؤجر في شغل الأماكن المؤجرة والحصول على منفعتها، وبما أنه يتمتع بماله فمن العدل أن ينشأ لهذا المؤجر دعوى مباشرة في مواجهته

(١) السنهوري، أحكام الالتزام، رقم ٥٥٥ - مصطفى الجمال، رقم ٢٨٤ - أحمد سلامة، رقم ١٢٠ - الياس نصيف، موسوعة العقود المدنية والتجارية، جزء ٥ : تنفيذ العقد، بيروت ١٩٩٠، ص ٦٣ .

Jacques Flour et Jean-Luc Aubert. L'acte juridique. 4^e éd. N° 454.

Mazeaud. les obligations. théorie générale 8 éd 1990. N° 766.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

حتى يستأثر وحده بأجرة الإيجار من الباطن^(١).

ومع ذلك فإن بعض الفقه يرى أن اعتناق فكرة المجموع العقدي، تؤدي إلى حد كبير للاستغناء عن الدعوى المباشرة، لأن هذه الفكرة تؤدي إلى توسيع دائرة أطراف العقد، بحيث يعتبر طرفاً في العقد من كان طرفاً في المجموع العقدي ككل حتى لو لم يكن طرفاً في عقد معين. ولهذا فإن أطراف المجموع العقدي لا يكون من الغير بالنسبة للعقود الداخلة في إطار المجموع، ومن ثم يمكن رفع الدعوى الناشئة من العقد دون حاجة إلى تقرير دعوى مباشرة لهم من المشرع. فالمؤجر والمستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن يعتبرون أطرافاً في مجموع عقدي يتكون من عقد الإيجار الأصلي وعقد الإيجار من الباطن، ومن ثم يجوز للمؤجر الرجوع على المستأجر من الباطن والعكس دون حاجة إلى الدعوى المباشرة، لأنهما ليسا من الغير في المجموع العقدي. ولهذا فلا تعتبر الدعوى استثناءً على الأثر النسبي بل تتفق معه^(٢).

ومع ذلك فإننا نرى أن فكرة المجموع العقدي مجرد اجتهاد فقهي، لا يجوز أن يمس مبدأ المساواة بين الدائنين. ذلك لأن تقرير الدعوى المباشرة للمؤجر على أساس المجموع العقدي - على فرض عدم وجود نص - يؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين

(١) السنهوري، عقد الإيجار، قم ٣٥٦ - أحمد محمود سعد، مصادر الالتزام في القانونين المدنيين المصري واليمني، دراسة مقارنة، العقد والإرادة المنفردة ١٩٩٠، دار النهضة العربية بالقاهرة، رقم ٢٤٧.

A. Duranton. cours de droit civil français suivant le code civil T. XV11. N° 161.

(٢) أستاذنا الدكتور حسام الأهواني، رقم ٣٧٢. وفي الفقه الفرنسي:

B. Teyssié. les groupes des contrats. L. g. d. j. 1973. N° 476 et s.

د . محمد إبراهيم بنداري

الدائنين . إذ يترتب عليها أن يوجد المؤجر في حالة متميزة بالمقارنة بغيره من الدائنين . وهذا لا يجوز - في رأينا - إلا بناءً على نص .

١٤ - إخلال الدعوى المباشرة للمؤجر بمبدأ المساواة بين الدائنين :

يترتب على الدعوى المباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن الإخلال بالمساواة بين الدائنين العاديين حيث إن هذه الدعوى لا يقصد منها تمكين المؤجر من المحافظة على الضمان العام أو المشترك بين الدائنين *gage commun* ، وإنما يقصد منها حماية المؤجر من خطر عدم كفاية هذا الضمان والخضوع بالتالي لقسمة الغرماء *au marc le franc* .^(١)

فالمشرع قرر للمؤجر حماية خاصة وضمناً إضافياً إذ يكون له رجوع مباشر على المستأجر من الباطن لمطالبته بما يكون مديناً به للمستأجر الأصلي ، ويستأثر وحده بحصيلة هذه المطالبة دون أن يتعرض لخطر مزاحمة باقي دائني المستأجر الأصلي ، حيث لا يمر الحق الذي يحكم به بذمة هذا الأخير ، وإنما يحصل عليه المؤجر مباشرة من المستأجر من الباطن لأنه يطالب بحق خاص به وباسمه ولحسابه^(٢) .

(١) مصطفى الجمال ، رقم ٢٨٤ .

(٢) عبد الفتاح عبد الباقي ، دروس في أحكام الالتزام ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٩ ، رقم ٧٦ - لبيب شنب ، دروس في نظرية الالتزام ، الإثبات ، أحكام الالتزام ، بدون ناشر ولا تاريخ ، رقم ٢٦٠ - إلياس نصيف ص ٦٤ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ويمكن تبرير ذلك بدافع العدالة والإنصاف حيث إن الالتزام بقاعدة المساواة يكون من شأنها أن تؤدي إلى نتيجة تتناقض وقواعد العدالة وهي مشاركة الدائنين الآخرين للمؤجر في الحق الذي تسبب هو في إيجادها^(١). فبدون شك أن السبب في وجود حق المستأجر الأصلي في ذمة المستأجر من الباطن هي المنفعة التي قدمها المؤجر. فلولا هذه المنفعة ما صار المستأجر الأصلي دائناً بالأجرة للمستأجر من الباطن، لذلك قضت قواعد العدالة تخويل المؤجر ميزة خاصة باستئثاره بالأجرة المستحقة في ذمة المستأجر من الباطن، دون أن يقاسمه فيها دائنو المستأجر الأصلي الآخرين^(٢).

وبناءً على ذلك فإن منح الدعوى المباشرة للمؤجر لا يمكن تبريره إلا على أساس تلك الرابطة الوثيقة بين دين المستأجر الأصلي بالأجرة لدى المستأجر من الباطن وحق المالك في هذه الأجرة. فلا شك أن تلك الرابطة كانت هي الدافع الأساسي للمشرع عندما نص على هذه الدعوى^(٣) وما يترتب عليها من وجود المؤجر في مركز متميز بالمقارنة بغيره من الدائنين. ومع ذلك فإن هذا المركز المتميز لم يسع المؤجر إلى إيجادها وإنما تواجد فيه مصادفة نتيجة التأجير من الباطن ونص المشرع له على حق الرجوع

(١) اسماعيل غانم، رقم ١٠٦.

(٢) سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، المجلد الرابع: أحكام الالتزام ١٩٩٢، رقم ١٥٦ - أنور سلطان، رقم ٣٤.

Demolombe. traité des contrats ou des obligations conventionnelles en général.
T. 11. 2^e éd. N° 139.

Mazeaud. obligations. N° 806. (٣)

د . محمد إبراهيم بنداري

المباشر، دون أن يكون ذلك نتيجة تدبير أو احتياط أو عمل إرادي من جانب المؤجر^(١).
وأياً ما كان الأمر في تبرير هذا الخروج على القواعد العامة، فإنه من المؤكد أن
الدعوى المباشرة تتضمن استثناءً خطيراً على قاعدة المساواة بين الدائنين. ولكننا مع
ذلك لا نرى عيباً في هذا الاستثناء، فالمشروع هو الذي قرر هذه القاعدة لمصلحة جميع
الدائنين، وهو الذي يملك الخروج عليها إذا وجد أن العدالة أو المصلحة تقتضي ذلك.
وهذا بالضبط ما فعله المشروع بتقريره الدعوى المباشرة.

١٥- الدعوى المباشرة للمؤجر مقررة بنص خاص:

لما كانت الدعوى المباشرة للمؤجر تتضمن خروجاً على القواعد العامة على النحو
الذي عرضناه آنفاً، فإنها لا يمكن أن تنشأ إلا بنص خاص، حيث إنها استثناء
والاستثناء يحتاج إلى نص يقرره لذلك فإن الدعوى المباشرة للمؤجر قد قررها القانون
المدني المصري في المادة ٥٩٦ والقانون المدني الفرنسي في المادة ١٧٥٣.

لذلك فالإجماع يكاد ينعقد على مبدأ شرعية الدعوى المباشرة، بمعنى أنه لا بد من
نص خاص يقررها في كل حالة يريد المشرع منحها لدائن معين، وبحيث إنه لا يتصور
أن تنشأ دعوى مباشرة خارج النصوص التشريعية^(٢).

(١) نبيل إبراهيم سعد، ص ١٤، ١٦.

(٢) السنهوري، رقم ٥٥٦- أستاذنا الدكتور البدر اوي، رقم ١١٤- اسماعيل غانم، رقم ١٠٦-
سليمان مرقس، رقم ١٥٦- أحمد سلامة، رقم ١٢٠، لبيب شنب، رقم ٢٦٠- جميل
الشرقاوي، ص ٨٨. وفي الفقه الفرنسي:

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

على أنه يجب أن نشير إلى أنه ليس معنى ذلك وجوب أن يكون النص على الدعوى المباشرة بطريقة صريحة بذكر عبارة الدعوى المباشرة، بل يكفي أن يحتوي النص على العناصر الجوهرية المكونة للدعوى المباشرة. ولعل هذا هو مسلك الشرعين المصري والفرنسي فلم يشر أي منهما إلى عبارة الدعوى المباشرة وإنما اشتمل النص فقط على نظام هذه الدعوى^(١) مما ترتب عليه استخلاص الفقه والقضاء وجود الدعوى المباشرة للمؤجر.

ويترتب على الصفة الاستثنائية للدعوى المباشرة للمؤجر وجوب تفسيرها تفسيراً ضيقاً، حيث إن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره. على أن ذلك التفسير الضيق لا يعني إطلاقاً التفسير الحرفي للنص، حيث يجب دائماً الأخذ في الاعتبار الهدف الذي يتغنيه المشرع^(٢).

ويلاحظ أنه يجوز للمؤجر أن يحجز ما للمدين لدى الغير تحت يد مدين المستأجر من الباطن، ولو لا وجود النص المقرر للدعوى المباشرة له ضد المستأجر من الباطن ما استطاع إلى ذلك سبيلاً. حيث إنه بمقتضى هذا النص يكون المستأجر من الباطن مديناً مباشراً له، فيكون مدين المستأجر من الباطن مديناً لمدينه فيصح الحجز تحت يده^(٣).

Planiol et Ripert. T. V 11. N° 925; Flour et Aubert. N° 454; Mazeaud N° 806; = Couziar N° 114; Marty et Raynaud. N° 156.

encycl. D. N° 25; Couziar. N° 115. (١)

Mazeaud. N° 806; encycl. D. N° 47. (٢)

(٣) السنهوري، رقم ٥٥٦ - ديموج جزء ٧ رقم ٩٩٣.

د . محمد إبراهيم بنداري

وبناءً على ذلك فإننا لا نؤيد ما يذهب إليه البعض من أن المشرع ليس هو الذي يتحكم في تقرير الدعوى المباشرة، بل يحكم ذلك ضابط معين هو وجود ارتباط بين التزام المدين الأصلي والتزام مدين المدين^(١). أو أن فكرة المجموع العقدي قد تحد من مبدأ اللجوء إلى الدعوى المباشرة بما تخوله لأي طرف في أحد عقود المجموع الرجوع المباشر على أطراف العقود الأخرى في المجموع ذاته استناداً إلى فكرة المجموع العقدي ذاتها، ودون حاجة إلى نص خاص^(٢).

ذلك لأن مثل هذا الرأي يترتب عليه إهدار مبدأ المساواة بين الدائنين وتقرير موقف متميز لدائن على غيره بما يترتب عليه الإضرار بباقي الدائنين. وهذا لا يجوز -في رأينا- إلا بنص في القانون. لأن الاجتهاد الفقهي مهما علا شأنه أو كانت وجاهته لا يمكن أن يكون سبباً في تمييز دائن على آخر، وإنما يكون ذلك من صنع المشرع وطبقاً لإرادته. ومع ذلك فإننا لا ننكر أن هذا الارتباط قد يكون هو الدافع للمشرع وراء تقرير الدعوى المباشرة.

١٦ - بساطة الدعوى وسرعة إجراءاتها:

تؤدي الدعوى المباشرة المقررة للمؤجر إلى تبسيط إجراءات الوفاء simplicité de procédures وسرعة الحصول عليه، حيث تجمع إجراءات الوفاء في عملية قانونية

(١) رمضان أبو السعود، أحكام الالتزام، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ١٩٩٨، ص ١٦٢.

(٢) مصطفى الجمال، رقم ٢٨٤.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

واحدة، في حين أنه بدون الدعوى المباشرة كان يجب أن تتم في عمليتين قانونيتين^(١).
ولذلك تعتبر الدعوى المباشرة -بحق- من طرق الوفاء المبسطة^(٢).

وبيان ذلك أن المؤجر لا يستطيع أن يصل إلى المستأجر من الباطن -بدون الدعوى المباشرة- إلا من خلال الدعوى غير المباشرة أو حجز ما للمدين لدى الغير. ولا شك أن هذين النظامين يتسمان بإجراءات أكثر طولاً وتعقيداً من إجراءات الدعوى المباشرة، فضلاً عن عدم توفير الضمان الكافي للمؤجر في الحصول على حقه كاملاً.

ففي الدعوى غير المباشرة يجب على المؤجر أن يطالب المستأجر من الباطن فيقوم هذا الأخير بالوفاء للمستأجر الأصلي، ثم يقوم المؤجر بعد ذلك بمطالبة المستأجر الأصلي والحجز عليه، حيث إن الدعوى غير المباشرة تمهيد للحجز^(٣). فهي وسط بين الإجراءات التحفظية والإجراءات التنفيذية^(٤) وإن كانت إلى الأولى أقرب، فهي بالتأكيد أكثر من مجرد إجراء تحفظي، ولكنها على أية حال أقل من الحجز. حيث إنها تدخل الحصيلة في ذمة المستأجر الأصلي، ولكن يجب بعد ذلك إيقاع الحجز لكي

(١) Starck et Boyer. les obligations. le régime. 3e éd. Litec N° 548.

(٢) نبيل سعد، ص ٢٢.

(٣) أستاذنا الدكتور عبد المنعم البدرابي، رقم ١١٣.

(٤) Marty et Raynaud. N° 684.

د . محمد إبراهيم بنداري

يستفيد المؤجر من حصيلتها^(١). أما الدعوى المباشرة فهي عمل تنفيذي إذ تؤدي إلى حصول المؤجر على حقه مباشرة.

وبالإضافة إلى ذلك فإنه لا يجوز للمؤجر مباشرة الدعوى غير المباشرة إلا إذا تكاسل المستأجر الأصلي عن مباشرة حقه في مواجهة المستأجر من الباطن، وأن يؤدي ذلك إلى إعساره أو إلى تفاقم إعساره^(٢) كما يستطيع المستأجر الأصلي في أي مرحلة أن ينحي المؤجر إذا نشط وطالب هو بحقه، حيث يجب اختصاصه دائماً وإلا كانت الدعوى غير مقبولة.

أما الدعوى المباشرة فلا يشترط فيها إهمال المستأجر الأصلي أو إثبات إعساره^(٣)، كما لا يملك المستأجر الأصلي أن ينحي المؤجر عن ممارسة الدعوى^(٤) لأنه يمارسها باسمه وحسابه بناءً على السلطة الممنوحة له من القانون في التوجه مباشرة إلى المستأجر من الباطن^(٥).

ولكن بالنسبة لحجز ما للمدين لدى الغير؛ ألا يؤدي إلى وصول المؤجر مباشرة إلى المستأجر من الباطن على غرار الدعوى المباشرة؟

Couzian. N° 32.

(١)

(٢) عبد الفتاح عبد الباقي، رقم ٧٦.

(٣) مصطفى الجمال، رقم ٢٨٦.

(٤) سليمان مرقس، رقم ١٥٦.

(٥) اسماعيل غانم، رقم ١٠٦.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

والجواب أن الدعوى المباشرة تظل دائماً هي الأكثر فائدة للمؤجر، سواء على صعيد الإجراءات المبسطة أو على صعيد تميزه على باقي الدائنين.

فمن المعروف أن إجراءات حجز ما للمدين لدى الغير تتسم بالتعقيد والشكليات، وإلا ترتب البطلان على عدم مراعاة ذلك. وهو يتم على مرحلتين: المرحلة الأولى تحفظية تتمثل في التنبيه الرسمي على مدين المدين (المستأجر من الباطن) بعدم الوفاء. والغرض من هذا التنبيه تجميد الدين ومنع الوفاء به.

أما المرحلة الثانية فتنفيذية تتمثل في الحصول على حكم بصحة الحجز وبأمر القاضي المستأجر من الباطن بالوفاء للحاجز (المؤجر) بما في ذمته^(١). ويتم ذلك كله وفقاً لإجراءات معينة ومواعيد محددة وإلا ترتب البطلان. وفي النهاية وبعد ذلك كله فإن الحاجز لا يستأثر وحده بحصيلة الحجز، بل من الممكن أن يشاركه أي دائن آخر اشترك معه في إيقاع الحجز. وذلك على خلاف الحال في الدعوى المباشرة حيث يستأثر الحاجز وحده بحصيلتها.

والخلاصة أنه من المؤكد أن الدعوى المباشرة تقدم للمؤجر ميزة إجرائية وبساطة في الوفاء لا يمكن مقارنتهما بالوسائل الأخرى الموضوعية تحت تصرفه كالدعوى غير المباشرة وحجز ما للمدين لدى الغير، إذ تعدد الإجراءات وتشابك في هاتين الوسيلتين الأخيرتين، وذلك على خلاف الدعوى المباشرة التي لا تعدد فيها الإجراءات، بل تتم بإجراء واحد يصل مباشرة إلى المستأجر من الباطن، حيث يكون

(١) أستاذنا الدكتور البدر اوي، رقم ١١٣.

د . محمد إبراهيم بنداري

المدعي هو المؤجر والمدعى عليه هو المستأجر من الباطن والهدف هو الحصول على الوفاء مباشرة للمؤجر بما يكون ثابتاً في ذمة المستأجر من الباطن تجاه المستأجر الأصلي^(١).

١٧- تنشئ الدعوى المباشرة لمصلحة المؤجر التزاماً تضامياً:

يترتب على تخويل المؤجر حق مطالبة المستأجر من الباطن بصفة مباشرة أن يصير لهذا المؤجر مدينان: المستأجر الأصلي، والمستأجر من الباطن. ويكون له أن يطالب هذا أو ذاك بحسب مشيئته. فالدعوى المباشرة ليست التزاماً واجباً عليه، بل هي مجرد رخصة faculté له أن يمارسها أو لا يمارسها، فقد يفضل الرجوع على المستأجر الأصلي إن كانت له مصلحة في ذلك كما لو كان موسراً^(٢).

ولكن يلاحظ أنه ليس معنى وجود مدينين للمؤجر أنه سيستوفي حقه مرتين، بل إنه سيأخذ حقه فقط دون زيادة. ويترتب على ذلك أنه إذا استوفى حقه من المستأجر الأصلي برئت ذمة المستأجر من الباطن ولا يكون له رجوع عليه. وإذا استوفى حقه من المستأجر من الباطن فليس له رجوع على المستأجر الأصلي، اللهم إلا إذا كان وفاء المستأجر من الباطن لا يكفي لسداد دينه كاملاً^(٣). وبهذا يتحقق للمؤجر ضمان قوي

(١) رمضان أبو السعود، ص ١٦٣ - كوزيان رقم ٤١.

(٢) Marty et Raynaud. N° 163; encycl. D. N° 71.
السنهوري، رقم ٥٦٣ - رمضان أبو السعود - إلياس نصيف، ص ٧٨.

(٣) إلياس نصيف، ص ٧٨.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

في الحصول الكامل على حقه^(١).

ويجمع الفقه^(٢) والقضاء^(٣) على أن التزام المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن لمصلحة المؤجر هو التزام تضامني solidum وليس التزاماً تضامنياً solidaire .

ذلك لأن التضامن وصف عارض يلحق الالتزام وهو لا يفترض، بل يجب أن يتقرر بنص القانون أو بإرادة الطرفين^(٤).

أما الالتزام التضامني فهو ليس وصفاً modalité من أوصاف الالتزام ينشأ بالاتفاق أو بنص القانون وإنما يحصل بالضرورة من طبيعة الأشياء^(٥). ويسير القضاء الفرنسي في أحكامه على التفرقة بين التضامن والتضام دون أن يخلط بينهما^(٦).

(١) civ 27 déc 1960. D. 1961. 491. Note J. Bigot.

(٢) Viney, la responsabilité: effets. L. g. d. j. 1988. N° 421; Couzian N° 456; encycl. D. 71; Marty et Raynaud. N° 163.

السنهوري، رقم ٥٦٣ - إلياس نصيف، ص ٧٨.

(٣) Civ 30 Mars 1965. D. 1965. 442.

Civ 24 Oct 1938. D. H. 1938. 610.

Civ 27 Fév 1933. D. H. 1933. 219.

Paris 8 Avril 1935. D. H. 1935. 339.

(٤) تنص المادة ٢٧٩ مدني مصري على أنه "التضامن بين الدائنين أو بين المدينين لا يفترض وإنما يكون بناءً على اتفاق أو نص في القانون". ويقابل ذلك المادة ١٢٠٢ من القانون المدني الفرنسي.

(٥) Chevallier. obs. à la Rev. trim. dr. civ. 1964. p. 731; Couzian. N° 458.

(٦) Civ 7 dec 1964. J. C. P. 1965. IV. 5.

Civ 30 Avril 1960. R. G. A. T. 1961. 354. obs. A. B.

ومع ذلك فإننا نشير إلى وجود شبه كبير بين التضامن والتضام. فكل منهما يقوم على وحدة الدين وتعدد الروابط التي تجمع بين الدائنين وبين كل مدين. ويستطيع الدائن أن يطالب أي مدين بالدين كله ولعل الفارق بينهما أنه في التضامن توجد نيابة تبادلية بين =

د . محمد إبراهيم بنداري

ونشير في النهاية إلى أن الدعوى المباشرة تتسم بالصفة الآمرة caractère impérative ولذلك لا يجوز الاتفاق بين المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن على حرمان المؤجر من ممارستها، أو الاتفاق على شروط غير المنصوص عليها في القانون، أو الاتفاق على تعديل آثارها. فكل ذلك سيكون عديم الأثر قانوناً inopérant. لأن الدعوى المباشرة تقوم على أساس قانوني صرف، على خلاف الاشتراط لمصلحة الغير الذي يعتمد أساساً على الاتفاق بين المتعاقدين لمصلحة الغير^(١).

١٨ - خلاصة وتعليق:

والخلاصة أن هذه الخصائص التي تتصف بها الدعوى المباشرة للمؤجر تجعل منها نظاماً قانونياً له أصالته وخصوصيته التي تميزه عن غيره من النظم القانونية. مما يجعل منها نظاماً قانونياً فريداً قد يقترب في بعض الأحيان من بعض النظم ولكنه يظل دائماً له أصالته وتفرده. وسيوضح الأمر كثيراً عند الكلام في الفصل الثاني عن الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة للمؤجر.

= المدينين فيما ينفعهم وليس فيما يضرهم، في حين لا توجد هذه النيابة في الالتزام التضاممي انظر في ذلك عبد الفتاح عبد الباقي، رقم ١٥٧. بالإضافة إلى اختلافهما في المصدر كما سبق أن أشرنا. انظر المادة ٢٧٩ مدني مصري والمادة ١٢٠٢ مدني فرنسي.
(١) Couzian. N° 320 .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الفصل الثاني

نطاق تطبيق الدعوى المباشرة للمؤجر وطبيعتها القانونية

١٩- تمهيد وتقسيم :

لعله من المنطقي بعد أن حددنا مفهوم الدعوى المباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن، وبيننا خصائصها القانونية التي تميزها عن غيرها من النظم القانونية التي قد تلتبس بها، أن نوضح نطاق تطبيق هذه الدعوى، حيث إنه من المسلم به أن لها صفة استثنائية مما يجعل لها نطاق تطبيق محدد لا تتجاوزه إلى غيره.

وبناءً على ذلك فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : نطاق تطبيق الدعوى المباشرة للمؤجر .

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة للمؤجر .

المبحث الأول

نطاق تطبيق الدعوى المباشرة للمؤجر

٢٠- تمهيد :

تقتصر الدعوى المباشرة للمؤجر على حالة التأجير من الباطن sous-location . أي قيام المستأجر الأصلي بتأجير حقه في الإيجار إلى الغير . أما إذا تصرف المستأجر الأصلي في حقه على نحو آخر، على سبيل التنازل مثلاً . فلا يكون للمؤجر في مواجهة المتنازل له دعوى مباشرة على النحو المنصوص عليه في المادة ٥٩٦ مدني مصري والمادة ١٧٥٣ مدني فرنسي . ومع ذلك فإنه من الناحية العملية قد تدق التفرقة

د . محمد إبراهيم بنداري

بين الإيجار من الباطن والتزول عن الإيجار، لدرجة أن القانون الفرنسي - نظراً لظروف تاريخية - لا يرى أي اختلاف بينهما في الطبيعة بل في الدرجة فقط .

وبالإضافة إلى ذلك فإنه بالرغم من وجود المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي التي استخلص منها أغلبية الفقه والقضاء وجود دعوى مباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن، إلا أن البعض ينكر على المؤجر وجود أية دعوى مباشرة يمكن استنباطها من النص متأثراً في ذلك بالظروف التاريخية التي وضع فيها النص .

وأخيراً فإن الدعوى المباشرة قررت للمؤجر بالنص وبالتالي فلا يجوز تخويلها للمستأجر من الباطن . ومع ذلك فإن البعض قد قاس المستأجر من الباطن على المؤجر في هذا الشأن، وقرر له نفس الدعوى المباشرة على سبيل القياس . وسوف نقوم بتوضيح هذه النقاط تفصيلاً .

٢١ - اقتصار الدعوى المباشرة للمؤجر على حالة التأجير من الباطن :

لا يجوز للمؤجر ممارسة الدعوى المباشرة إلا إذا قام المستأجر بتأجير حقه في الإيجار إلى الغير . وهو ما يطلق عليه التأجير من الباطن أو الإجارة الثانوية^(١) . وذلك لأنه من المسلم به في القانون المدني جواز التأجير من الباطن ما لم يتفق على غير

(١) وترجع هذه التسمية إلى أن الإجارة الثانية تعتبر حاصلة من باطن الأولى . أو أن الأولى أصلية بالمقارنة بالثانية التي تعتبر ثانوية . انظر في ذلك : سليمان مرقس ، الوافي في شرح القانون المدني ، العقود المسماة - عقد الإيجار ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٩٣ ، رقم ٢٣٩ هامش ٢٩ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ذلك^(١). حيث يعتبر الإيجار من الباطن تطبيقاً للقواعد العامة التي تميز التصرف في الدين أو في العين، والمستأجر في إيجاره من الباطن إنما يتصرف في دين له في ذمة المؤجر^(٢).

ويميز الفقه والقضاء في مصر بدقة بين الإيجار من الباطن الذي يجوز معه للمؤجر ممارسة الدعوى المباشرة ضد المستأجر من الباطن وبين التنازل عن الإيجار الذي لا يجيز ذلك حيث تنشأ علاقة قانونية كاملة بينهما على أساس عقد التنازل.

ويعرف الإيجار من الباطن بأنه عقد يؤجر به المستأجر الأصلي منفعة العين المؤجرة له إلى آخر بأن يلتزم حيال هذا الأخير بتمكينه من الانتفاع بتلك العين كلها أو بعضها مدة معينة لقاء أجر معلوم يؤديه المستأجر من الباطن إليه^(٣).

أما التنازل عن الإيجار فهو نقل المستأجر لجميع حقوقه والتزاماته المترتبة على عقد الإيجار إلى شخص آخر يحل محله فيها. ويكون بهذه المثابة بيعاً أو هبة لحق المستأجر تبعاً لما إذا كان هذا التنازل بمقابل أو بدون مقابل^(٤).

(١) المادة ٥٩٣ مدني مصري والمادة ١٧١٧ مدني فرنسي. وقد تقدم ذكرهما في مقدمة البحث.

(٢) السنهوري، عقد الإيجار رقم ٣٩٨.

(٣) نقض مدني ٣٠/١٠/١٩٩٥ الطعن رقم ٤٢٣٩ لسنة ٦١ ق. معوض عبد التواب ص ٣٢٦. نقض مدني ١٦/٦/١٩٧٩ الطعن رقم ٥٥٢ لسنة ٤٢ ق. معوض عبد التواب ص ٣٠٩. عبد الناصر العطار، شرح أحكام الإيجار، الطبعة الثانية رقم ١٧٣ - كمال قاسم ثروت، شرح أحكام عقد الإيجار، الجزء الثاني سنة ١٩٧٦ بغداد، مطبعة أوفست الوسام، رقم ١٨٦ - مرقس، الإيجار رقم ٢٤٠.

(٤) نقض مدني ٢٠/١/١٩٨٢ الطعن رقم ٢١٧ لسنة ٥١ ق. معوض عبد التواب ص ٣١٠.

د . محمد إبراهيم بنداري

ويترتب على ذلك اختلاف الإيجار من الباطن اختلافاً جوهرياً عن التنازل عن الإيجار: ففي الإيجار من الباطن تبقى العلاقة بين المستأجر الأصلي والمؤجر خاضعة لأحكام عقد الإيجار الأصلي، وتسري على العلاقة بين المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن أحكام عقد الإيجار من الباطن، وبصرف النظر عن أحكام عقد الإيجار الأصلي. في حين أن التنازل عن الإيجار ينشئ علاقة قانونية مباشرة وكاملة بين المؤجر والمتنازل له، حيث يتم التنازل بنقل المستأجر لجميع حقوقه والتزاماته المترتبة على عقد الإيجار إلى شخص آخر يحل محله فيها. أما التأجير من الباطن فلا يعدو أن يكون عقد إيجار يقع على حق المستأجر ذاته، ويستوي أن يقع على العين المؤجرة كلها أو بعضها^(١).

وترتيباً على أن الدعوى المباشرة للمؤجر لا تكون إلا في حالة التأجير من الباطن رفض القضاء الفرنسي الاعتراف بالدعوى المباشرة ضد المستأجر من صاحب حق الانتفاع usufruitier^(٢). وكذلك ضد نزيل الفندق المتعاقد مع المستأجر^(٣).

(١) نقض مدني ٦/١٢/١٩٨٤ الطعن رقم ٧١١ لسنة ٤٩ ق. معوض عبد التواب ص ٣١١.

نقض مدني ٩/٥/١٩٨٤ الطعن رقم ٢٨٥ لسنة ٤٩ ق. معوض عبد التواب ص ٣١١.

(٢) MontPellier 16 juill 1953. D. 1954. somm. 4. (٢)

civ 16 Nov 1948. D. 1949. 26.

(٣) Req 15 juill 1902. D. P. 1905. 1. 38. (٣)

Poitiers 24 janv 1889. D. P. 1890. 2. 100.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

٢٢ - صعوبة التمييز أحياناً بين الإيجار من الباطن والتنازل عن الإيجار:

إذا كانت التفرقة بين التنازل عن الإيجار والإيجار من الباطن واضحة تماماً في ذهن المشرع المصري وكذلك لدى الفقه والقضاء في مصر، فإنه على العكس في فرنسا حيث لم تتضح هذه التفرقة في ذهن المشرع الفرنسي الذي لم ير أي اختلاف في الطبيعة de nature بينهما ولكن الاختلاف فقط في الدرجة degré. بمعنى أن العملية تعتبر إيجاراً من الباطن إذا انصبت فقط على جزء من العين المؤجرة، في حين تعتبر تنازلاً عن الإيجار إذا تعلق بالشئ المؤجر كله. ولقد كان المشرع الفرنسي متأثراً في ذلك بأراء الفقهاء القدامى أمثال بوتيه، حيث كان لا يميز بين العمليتين^(١).

ولاشك في عدم دقة موقف القانون الفرنسي، لأن العمليتين القانونيتين متميزتان تماماً. فالتنازل عن الإيجار هو حوالة للحقوق والالتزامات الناشئة عن الإيجار، في حين أن الإيجار من الباطن يعتبر عقد إيجار يستوي أن يرد ذلك على العين المؤجرة كلها أو بعضها^(٢).

ولذلك فإن الفقه والقضاء الفرنسيين قد هجر ذلك الخلط بين النظامين وأصبح يميز بدقة بينهما^(٣). ومع ذلك فإنه من الناحية العملية قد يقع الخلط من المتعاقدين بين

(١) Baudry et Wahl. N° 1051; Couzian N° 126; Mazeaud. contrats. N° 1080.

(٢) نقض مدني ٦/١٢/١٩٨٤ الطعن رقم ٧١١ لسنة ٤٩ ق. معوض عبد التواب ص ٣١١ - السنهوري، عقد الإيجار رقم ٣٩٩.

(٣) P. Esmein. cession de la bail et sous-location. Rev. trim. dr. civ. 1924 p.251; Mazeaud. contrats. N° 1080; Couzian. N° 126. Civ 21 juin 1919. S. 1920. 1. 72.

د . محمد إبراهيم بنداري

النظامين ، فيطلقان إحدى التسميتين على الأخرى . وهنا يجب على القاضي أن يخلع على العقد تكييفه القانوني الصحيح في ضوء ظروف التعاقد وشروطه ، غير أنه بالتسمية التي أطلقها الطرفان . وإذا قام شك لدى القاضي ولم تسعفه الظروف في معرفة ما إذا كان المقصود تنازلاً عن الإيجار أو إيجاراً من الباطن ، فإنه يفترض أن العملية القانونية هي إيجار من الباطن لأنه الغالب في عرف الناس ، كما أنه هو الأقرب في آثاره إلى الإيجار الأصلي منه إلى النزول عن الإيجار^(١) .

٢٣- الاختلاف في فرنسا حول وجود دعوى مباشرة للمؤجر بناءً على

المادة (١٧٥٣) :

قد ينص المشرع الفرنسي أحياناً بوضوح وصراحة على الدعوى المباشرة . وهو ما فعله في المادة ١٩٩٤ من القانون المدني التي نصت على أنه " يستطيع الموكل أن يرجع مباشرةً على الشخص الذي أنابه الوكيل " . غير أنه في حالات أخرى قد لا يتسم النص على الدعوى المباشرة بهذا الوضوح وتلك الصراحة . وهذا هو الشأن في نص المادة ١٧٥٣ مدني المتعلقة بالدعوى المباشرة للمؤجر حيث تنص على أنه " لا يلتزم المستأجر من الباطن في مواجهة المالك إلا في حدود أجره الإيجار من الباطن التي يمكن أن يكون مديناً بها وقت المطالبة " .

فهذا النص قد صيغ -على حد تعبير البعض^(٢)- بطريقة سلبية لا تدل بوضوح

(١) سليمان مرقس ، الإيجار رقم ٢٤١ - عبد الناصر العطار ، الإيجار رقم ١٧٣ .

(٢) encycl. D. N° 44.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

على منح دعوى مباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن . الأمر الذي ترتب عليه وقوع اختلاف كبير في الفقه والقضاء في فرنسا حول ما إذا كان هذا النص يسمح بمنح دعوى مباشرة للمؤجر من عدمه .

فذهب جانب من الفقه والقضاء إلى أن المؤجر لا يملك في مواجهة المستأجر من الباطن أية دعوى مباشرة، وليس له أن يمارس في مواجهته إلا الدعوى غير المباشرة كشأن سائر الدائنين الآخرين . وذلك لأنه لا توجد أية رابطة قانونية بين المؤجر والمستأجر من الباطن تبرر التزام هذا الأخير في مواجهته مباشرة . والمادة ١٧٥٣ مدني التي جعلت المستأجر من الباطن ملتزماً في مواجهة المؤجر في حدود ما تبقى عليه من أجره لم يقصد بها منح المؤجر دعوى مباشرة، بل قصد منها قصر امتياز المؤجر بمقتضى دعواه العينية *action réelle* التي كانت تنصب على جميع منقولات المستأجر من الباطن الموجودة في العين المؤجرة، حيث كانت هذه المنقولات تضمن كل الأجرة المستحقة للمؤجر، فأراد المشرع بهذا النص قصر ضمان هذه المنقولات على الأجرة المستحقة فقط على المستأجر من الباطن . ولم يكن في ذهن المشرع أبداً إنشاء دعوى شخصية مباشرة للمؤجر ولكن فقط تقييد نطاق الدعوى العينية التي كانت موجودة لمصلحته^(١) .

(١) Baudry et Wahl. N^o 1145; Colin et Capitant. T. 11. N^o 540; Planiol et Ripert. T. X. N^o 559.

Req 8 Nov 1882. D. 1883. I. 305

Civ 26 Fév 1816. S. 1817. I. 420.

د . محمد إبراهيم بنداري

ولذلك فإن البعض من أنصار هذا الرأي قد رأى أن الدعوى المقررة بالمادة ١٧٥٣ مدني مجرد صنو أو مثيل doublet للمادة ١١٦٦ التي تنص على الدعوى غير المباشرة، وبذلك تعتبر المادة ١٧٥٣ تزييداً من المشرع لا فائدة منه^(١).
بينما رأى البعض الآخر في المادة ١٧٥٣ مدني أنها تقرر دعوى غير مباشرة ممتازة^(٢).

أما الرأي السائد في الفقه والقضاء الفرنسيين فيذهب إلى أن المادة ١٧٥٣ مدني تقرر دعوى مباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن وذلك عن طريق التأويل . حيث إن النص قرر التزام المستأجر من الباطن في مواجهة المؤجر، الأمر الذي يستفاد منه ضمناً أن للمالك دعوى شخصية مباشرة ضد المستأجر من الباطن، بحيث يمارس المؤجر حقاً خاصاً به وليس حقاً للمستأجر الأصلي كما هو الحال في الدعوى غير المباشرة^(٣).

٢٤ - رأينا في تفسير المادة ١٧٥٣ مدني فرنسي:

مما لا شك فيه أن التفسير الذي ذهب إليه أصحاب الرأي الأول من عدم منح المؤجر دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن، هو التفسير الذي يتفق مع الظروف

(١) Delvincourt. cours de droit civil. T. 3. P. 509.

(٢) A. Esmein. Note. D. P. 1883. 11. 121.

(٣) ويعتبر الفقيه ديرانتون هو الرائد في هذا التفسير وتبعه بعد ذلك الفقه والقضاء . انظر:

Duranton. traité des contrats et des obligations. T. 2. p.34; Troplong De L'echange et du louage. T. 2. p. 537; Aubry et Rau. T. V. 368.
Mazeaud. contrats. N° 1082; Couzian. N° 130; encycl. D. N° 44.
Civ 24 janv 1853. D. 1853. 1. 124; Req 8 Nov. 1882. D. 83. 1. 305.
Req 13 janv 1892. D. 92. 1. 509; Civ 6 Mai 1935. S. 1935. 1. 244.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

التاريخية التي وضع فيها النص ، حيث كان المقصود تقييد الضمان العيني للمؤجر على منقولات المستأجر من الباطن ، وهذا ما كانت تتجه إليه إرادة المشرع آنذاك . ولكن لا ينبغي عند التفسير الوقوف عند الظروف التاريخية للنص ، دون النظر إلى ظروف تطبيق النص . لأن النصوص شأنها شأن كل كائن حي بعد أن تنفصل عن مصدرها تتطور لتتلاءم مع الظروف . وبالإضافة إلى ذلك فإن منطق التفسير يقضي بوجود دعوى مباشرة للمؤجر بناءً على هذا النص ، إذ كيف يلتزم المستأجر من الباطن لمصلحته دون أن يكون ذلك على أساس ما للمؤجر من رجوع مباشر عليه . وأخيراً فإنه إذا كانت النصوص القانونية يكمل بعضها بعضاً وأنها تشكل وحدة متكاملة ومنسجمة ، وأن المشرع قد أبان عن موقفه صراحةً بمنح الموكل دعوى مباشرة ضد وكيل الوكيل ، فإن قواعد التفسير تقضي بالضرورة بمنح هذه الدعوى للمؤجر .

وبناءً على ذلك فإننا نرجح ما ذهب إليه أصحاب الرأي الثاني القائلين بمنح المؤجر دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن على أساس المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي ، حيث أصبح من المستحيل اليوم العدول عن شبه الإجماع الفقهي والقضائي ، حتى أننا لم نجد من الفقهاء المحدثين اليوم من يعارض في منح المؤجر دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن . لدرجة يمكن معها القول أن الرأي القائل بعدم منح المؤجر دعوى مباشرة قد صار في ذمة التاريخ .

د . محمد إبراهيم بنداري

٢٥ - حدود ممارسة المؤجر لدعواه المباشرة:

إذا كان قد أصبح من المستقر عليه أن للمؤجر دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن . فما هي حدود هذه الدعوى المباشرة؟ وبمعنى أكثر توضيحاً هل تنحصر الدعوى المباشرة في المطالبة بالأجرة فقط أو أنها تتعدى إلى المطالبة بكل الالتزامات الأخرى؟

اختلفت الإجابة على هذا التساؤل بين محكمة النقض المصرية ومحكمة النقض الفرنسية . وقد عكس هذا أيضاً اختلاف الفقهاء . وذلك على النحو الآتي :

٢٦ - موقف محكمة النقض المصرية وأغلبية الفقهاء:

ذهبت محكمة النقض المصرية في أحكامها العديدة وبشكل بلغ حد التواتر إلى أن الإيجار من الباطن لا ينشئ علاقة مباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن إلا بالنسبة للأجرة فقط . أما سائر الالتزامات والحقوق الأخرى الناشئة عن عقد الإيجار ، فتبقى العلاقة بالنسبة لها غير مباشرة يتوسط بينهما فيها المستأجر الأصلي . لأن هذا هو مقتضى المادتين ٥٩٦ ، ٥٩٧ من القانون المدني المصري^(١) .

(١) نقض مدني ٣٠/٤/١٩٧٥ الطعن رقم ٢٤٢ لسنة ٤١ ق . معوض عبد التواب ص ٥٠٩ .
نقض مدني ٢٥/٥/١٩٧٧ الطعن رقم ٦٨٢ لسنة ٤٣ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٠ .
نقض مدني ٢٢/١١/١٩٨٧ الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ٥١ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٢ .
نقض مدني ١٨/٤/١٩٩٠ الطعن رقم ٢٨١٨ لسنة ٥٩ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٣ .
نقض مدني ٢٢/٢/١٩٩٠ الطعن رقم ٢٢١٢ لسنة ٥٩ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٩ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

وهذا القضاء قد لاقى تأييداً كبيراً من الفقه المصري^(١). وهو ما يذهب إليه غالبية الفقه الفرنسي^(٢). ومع ذلك فإنه يلاحظ أنه قد تنشأ علاقة مباشرة كاملة بين المؤجر والمستأجر من الباطن، إذا قبل المؤجر الأصلي الإيجار من الباطن بعد تمامه دون تحفظ أو استوفى الأجرة من المستأجر من الباطن دون تحفظ أيضاً^(٣).

ولقد أجملت المذكرة الإيضاحية للقانون المدني المصري هذه الأحكام في قولها: "وتوجد علاقة مباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن في شيء واحد هو الأجرة. أما سائر التزامات المستأجر غير دفع الأجرة فتبقى العلاقة غير مباشرة ما بين المؤجر والمستأجر من الباطن، يتوسط بينهما المستأجر الأصلي، إلا إذا قبل المؤجر الإيجار من الباطن بعد صدوره دون تحفظ، أو استوفى الأجرة من المستأجر من الباطن دون تحفظ. فعندئذ يختفي المستأجر الأصلي، وتصبح علاقة المؤجر بالمستأجر من الباطن علاقة مؤجر بمستأجر"^(٤).

(١) اسماعيل غانم، رقم ١٠٦ - أنور سلطان، رقم ١١٠ - عبد الناصر العطار، رقم ١٧٣ - كمال قاسم ثروت، ص ٤١٥ - سليمان مرقس، الإيجار رقم ٢٤٠ - لبيب شنب، رقم ٢٦٠.

(٢) Starck et Boyer. N° 551; Planiol et Ripert. contrats. N° 561; Mazeaud contrats. N° 1082; et les obligations. N° 804; encycl. D. N° 49; Couzian. N° 133; Marty et Raynaud. N° 165.

(٣) وهذا ما حكمت به محكمة النقض المصرية تطبيقاً للمادة ٥٩٧ مدني. انظر: نقض مدني ١/١١/١٩٨٤ الطعن رقم ١٠٧٧ لسنة ٤٩ ق. معوض عبد التواب ص ٥١٢، نقض مدني ٢٢/١١/١٩٨٧ الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ٥١ ق. معوض عبد التواب ص ٣١٤.

(٤) المذكرة الإيضاحية للقانون المصري في تعليقها على المادة ٥٩٦ مدني.

د . محمد إبراهيم بنداري

٢٧ - موقف محكمة النقض الفرنسية وبعض الفقهاء:

تذهب محكمة النقض الفرنسية مؤيدة ببعض الفقهاء إلى بسط نطاق الدعوى المباشرة للمؤجر إلى كافة الالتزامات الناشئة عن عقد الإيجار من الباطن^(١).

فلقد حكمت محكمة النقض الفرنسية بجواز مطالبة المؤجر للمستأجر من الباطن مباشرة بالتعويض الواجب على المستأجر الأصلي بسبب حريق العين المؤجرة، كما سمحت للمؤجر برفع دعوى مباشرة ضد المستأجر من الباطن بالنسبة لالتزامه بالصيانة التأجيرية locative^(٢).

وحكم القضاء الفرنسي بمد نطاق تطبيق الدعوى المباشرة إلى إيجار المزارع من الباطن^(٣)، وكذلك إلى إيجار السفن من الباطن^(٤).

٢٨ - رأينا في هذا الموضوع:

مما لا شك فيه أن موقف محكمة النقض المصرية يفضل كثيراً موقف نظيرتها الفرنسية. إذ أنه كما لاحظ أحد الفقهاء أن محكمة النقض الفرنسية قد أظهرت

(١) Le Gall. l'obligations de garantie dans le louage. 1962. p. 414; Aubry et Rau. T. 6. p. 259 السهوري، أحكام الالتزام رقم ٥٥٦ - الياس نصيف، ص ٦٦ - رمضان أبو السعود، ص ١٥٩.

(٢) Soc 12 Nov 1954. D. 1955. 22.
Civ 7 janv 1947. J. C. P. 1947. 11. 3510. Note Becque.
Civ 25 janv 1927. D. H. 1927. 169.
Limoge 11 Mars 1924. D. H. 1924. 469.

(٣) Req. 8 Nov. 1882. D. P. 83. 1. 305.

(٤) Paris 14 déc 1959. dr. Marit. fran. 1961. 215. Note Rodiere Trib. com. Seine.
8 janv 1959. dr. Marit. fran. 1959. p.600.

وقد تبني المشرع الفرنسي هذا الحل بمقتضى قانون ١٨ يونيو ١٩٦٦ في المادة ١٤ منه، وحصر الدعوى المباشرة للمؤجر في المطالبة بالأجرة فقط. انظر في ذلك: D. 1966. P. 295.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

تعاطفاً يزيد عن الحد *extrême* لمصلحة المؤجر، لدرجة أنها أذابت كل تفرقة بين الإيجار من الباطن والنزول عن الإيجار الذي يترتب عليه قيام علاقة مباشرة كاملة بين المؤجر والمتنازل له^(١).

وفضلاً عن ذلك فإن هذا التوسع من جانب محكمة النقض الفرنسية في نطاق الدعوى المباشرة للمؤجر يخالف صراحةً نص المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي، حيث ينص هذا النص في عجزه عن حكم التعجيل بالأجرة، مما يعني أن الدعوى المباشرة إنما تقتصر على الأجرة فقط. أما الالتزامات الأخرى فتظل العلاقة بينهما غير مباشرة.

وأخيراً فإن هذا التوسع يتعارض مع مبدأ التفسير الضيق للنصوص المنظمة للدعوى المباشرة، باعتبار أن هذه النصوص قد جاءت بصفة استثنائية من القواعد العامة، والاستثناء لا يجوز التوسع فيه.

ولعل نص المادة ١٤ من قانون ١٨ يونيو ١٩٦٦ الخاص بإيجار السفن من الباطن والتي تنص على أنه "يستطيع المؤجر لسفينة أن يطالب المستأجر من الباطن بالوفاء بالأجرة التي ما زالت مستحقة عليه" يرجع ما ذهبنا إليه من قصر الدعوى المباشرة للمؤجر في فرنسا على الأجرة فقط حيث أبان المشرع عن رأيه صراحةً بصدد إيجار السفن من الباطن، الأمر الذي يقضي بسريان نفس الحل على المادة ١٧٥٣ مدني

Couzian. N° 133.

(١)

د . محمد إبراهيم بنداري

فرنسي حتى يحدث تناغم وانسجام بين النصوص .

٢٩ - عدم إقرار الدعوى المباشرة للمستأجر من الباطن ضد المؤجر:

مما لا شك فيه أن النصوص قد قررت الدعوى المباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن على خلاف الأصل . وبالتالي فلا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها، والقول بمنحها للمستأجر من الباطن في مواجهة المؤجر الأصلي «المالك»، حيث إنه لا استثناء بدون نص ولا نص في هذا الشأن .

ولما كان المستأجر من الباطن مستأجراً من المستأجر الأصلي فإن كل مطالبته توجه إلى هذا المستأجر، ولا يكون له رجوع مباشر على المؤجر لا بالتسليم ولا بالصيانة ولا بالضمان . . الخ . غير أنه لما كان المستأجر من الباطن يعد داتناً للمستأجر الأصلي بهذه الالتزامات، والمؤجر مدين للمستأجر الأصلي بها، جاز للمستأجر من الباطن الرجوع على المؤجر بالدعوى غير المباشرة طبقاً للقواعد العامة إذا توافرت شروطها^(١) . وهذا الأمر يكاد أن يكون محل إجماع في الفقه والقضاء^(٢) .

(١) تنص المادة ١/٢٣٥ على أنه " لكل دائن ولو لم يكن حقه مستحق الأداء أن يستعمل باسم مدينه جميع حقوق هذا المدين، إلا ما كان منها متصلاً بشخصه خاصة أو غير قابل للحجز" . ويقابل هذه المادة في القانون الفرنسي نص المادة ١١٦٦ مدني .

(٢) السنهوري، عقد الإيجار، رقم ٤٢٠ - كمال قاسم ثروت، ص ٤١٧ . وكذلك :
encycl. D. N° 49; Couzian N° 139.
Trib. civ. Seine 23 juin 1936. D. H. 1936. 469.
Req. 8 Nov 1882. D. P. 83. 1. 305.
Nancy 26 juin 1895. D. P. 96. 2. 367.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ومع ذلك فإن البعض^(١) قد ذهب إلى إعطاء المستأجر من الباطن دعوى مباشرة ضد المؤجر (المالك) بحيث يطالبه بتنفيذ كل التزاماته الناشئة من العقد .

ولا شك -في رأينا- في عدم صواب هذا الرأي لافتقاره إلى الأساس القانوني الذي يستند عليه . وقد سبق أن ذكرنا أنفاً أنه لا يجوز القول بالقياس على الدعوى المباشرة للمؤجر لأنها مقررّة بنص استثنائي لا يجوز القياس عليه . ولعل هذا هو السرّ في أنه لم يكتب لهذا الرأي الانتشار بل ظل حبيس أصحابه .

ومع ذلك فإننا نشير إلى جواز رجوع المستأجر من الباطن على المؤجر مباشرة إذا توافر سبب قانوني لهذا الرجوع غير الإيجار من الباطن . وذلك كأن يرجع عليه على أساس المسؤولية التقصيرية بناءً على خطئه أو خطأ أحد تابعيه مما ألحق ضرراً بالمستأجر من الباطن . وهذا ما حكمت به محكمة النقض المصرية^(٢) .

ونشير أخيراً إلى أنه قد تنشأ علاقة مباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن في حالتين : إذا قبل المؤجر الإيجار من الباطن بعد صدوره بدون تحفظ . أو إذا استوفى الأجرة من المستأجر من الباطن دون تحفظ . وذلك كله طبقاً لصريح نص المادة ٥٩٧ من القانون المدني المصري التي تنص على " تبرأ ذمة المستأجر الأصلي قبل المؤجر سواء فيما يتعلق بضمانه للمتنازل له في حالة التنازل عن الإيجار أم فيما يتعلق بما

(١) Le Gall. p. 414; Aubry et Rau. p.259.

Req 31 juill 1878. S. 1881. 1. 77.

(٢) نقض مدني ٣٠/٤/١٩٧٥ الطعن رقم ٢٤٢ لسنة ٤١ ق . معوض عبد التواب ص ٥١٦ .

د . محمد إبراهيم بنداري

يفرضه عقد الإيجار الأصلي من التزامات في حالة الإيجار من الباطن : أولاً: إذا صدر من المؤجر قبول صريح بالتنازل عن الإيجار أو بالإيجار من الباطن . ثانياً: إذا استوفى المؤجر مباشرةً من المتنازل له أو من المستأجر من الباطن دون أن يبدي أي تحفظ في شأن حقوقه قبل المستأجر الأصلي " .

ولا شك أن هذه المطالبة بينهما أساسها القانوني هو قواعد الحوالة ولا شأن لها بالدعوى المباشرة بالمعنى القانوني^(١) .

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة للمؤجر

٣٠- تمهيد :

اختلفت آراء الفقه والقضاء اختلافاً كبيراً حول طبيعة الدعوى المباشرة للمؤجر . ولعل مرجع هذا الاختلاف أن الدعوى المباشرة تعتبر من النظم القانونية الحديثة -نسبياً- حيث لا ترجع بجذورها إلى القانون الروماني الذي استمد منه القانون الفرنسي وسائر القوانين اللاتينية . ولذلك حاول الفقه والقضاء جاهدين -ولكن سدى- ردها إلى أحد النظم القانونية المعروفة كالامتياز أو الحوالة أو الإنابة في الوفاء أو الوكالة أو غيرها .

(١) كمال قاسم ثروت ، ص ٤١٨ هامش رقم ٢٤ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

وسوف نلقي الضوء على كل من هذه الآراء على حدة :

٣١- رد الدعوى المباشرة للمؤجر إلى فكرة الامتياز:

ذهب بعض الفقهاء إلى أن الدعوى المباشرة تعتبر بمثابة امتياز للمؤجر *privilège* وذلك لأنه في كل مرة يتقرر فيها امتياز للدائن على دين للمدين في ذمة الغير، يتقرر له في نفس الوقت دعوى مباشرة قبل هذا الغير. وبالعكس فإن الدعوى المباشرة تخول دائماً امتيازاً للدائن بالنسبة لباقي الدائنين^(١).

ويبرر الفقيه لايه حق الامتياز للمؤجر على أساس المنفعة التي أوجدها للمستأجر وحصل عليها المستأجر من الباطن فكانت سبباً لدينه. ومن ثم يكون للمؤجر حق امتياز على هذه الأجرة بناءً على المنفعة التي قدمها وكانت سبباً لدين الأجرة^(٢).

ومع ذلك فإننا نرى أن الدعوى المباشرة وإن كانت تقترب من حق الامتياز من ناحية أنها لا تتقرر إلا بنص وأنها تعطي أفضلية للمستفيد منها بالنسبة لباقي الدائنين، إلا أنه يلاحظ مع ذلك أن الاختلافات الفنية بينهما عميقة لأن الامتياز يوجب على

(١) Labbé. Des privilèges speciaux sur créances. Rev. Crit. de. legisl. et de juis 1876. p. 571; Robino. les privilèges et autres couses de préférence sur les créances. p. 162; Demogue. T. 7. N° 989. Mazeaud. N° 803.

سليمان مرقس، رقم ٥٦ - عبد الفتاح عبد الباقي، رقم ٧٦ - أحمد سعد، ص ٦٢٥ - اسماعيل غانم، رقم ١٠٦ - إلياس نصيف، ص ٧٤ - السنهوري حيث أسس رأيه على نظرية الأستاذ لايه. الأحكام ٥٦٣.

Labbé. p. 571.

(٢)

د . محمد إبراهيم بنداري

الدائن أن يتبع إجراءات حجز ما للمدين لدى الغير كباقي الدائنين ولا يظهر حق امتيازته إلا عند إجراء التقسيم وحصول تراحم بينه وبين سائر الدائنين^(١).

وعلى العكس فإن المؤجر في الدعوى المباشرة لا يزاحمه باقي الدائنين، حيث يستأثر وحده بحصيلة دعواه بدون أن تمر هذه الحصيلة في الذمة المالية للمستأجر الأصلي. لأن الأمر لا يقتصر على منح المؤجر سبباً للتقدم بل هي تجعله دائماً مباشراً للمستأجر من الباطن^(٢).

٣٢ - رد الدعوى المباشرة إلى فكرة النيابة:

ويذهب جانب من الفقه والقضاء الفرنسي إلى رد الدعوى المباشرة للمؤجر إلى فكرة الوكالة الضمنية mandat tacite. فالعلاقة المباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن قد نشأت بناءً على أن المستأجر الأصلي كان يتعاقد باعتباره وكيلاً عن المؤجر. وهذه الوكالة مستمدة من ترك المؤجر للمستأجر يؤجر من الباطن، مما يستفاد منه وجود وكالة ضمنية مخولة للمستأجر الأصلي^(٣).

ولكن يؤخذ على هذا الرأي أننا لو سلمنا جدلاً بوجود هذه الوكالة الضمنية، لما كان المستأجر الأصلي مسئولاً في مواجهة المؤجر إلى جانب المستأجر من الباطن، في حين أنه في الدعوى المباشرة يكون كلاً من المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن

(١) Beudant et Voirin. T. 13. N° 252. Couzian. N° 49; encycl D. N° 14.

(٢) اسماعيل غانم، رقم ١٠٦. إذ يفرق بين النظامين مع تسليمه بأن الدعوى المباشرة بمثابة امتياز.

(٣) G uillollard. traité du louge. T. 1. p. 369; Aubry et R au. T. V. N° 368-4; Req 31 juill 1878. S. 81. 1. 77.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

مسئولين أمام المؤجر^(١). وبذلك يتضح وجود فارق كبير بين النيابة والدعوى المباشرة.

٣٣- رد الدعوى المباشرة إلى فكرة الإثراء بلا سبب:

وهناك من الفقهاء من رد الدعوى المباشرة للمؤجر إلى فكرة الإثراء بلا سبب *enrichissement sans cause*. وذلك على أساس أن المؤجر قد افتقر بمقدار المنفعة التي حصل عليها المستأجر من الباطن. فيكون له أن يرجع عليه بأقل القيمتين: قيمة الافتقار أو قيمة الإثراء كما هو مقرر في القواعد العامة^(٢).

ولكن يؤخذ على هذا الرأي أن المستأجر من الباطن لم يثر بدون سبب بل إن هناك سبباً قانونياً لإثرائه. فإثراء المستأجر من الباطن سببه الدين الذي عليه للمستأجر الأصلي «الأجرة». كما أن افتقار المؤجر يرجع سببه إلى ما له من حق في ذمة المستأجر الأصلي. فهناك سبب قانوني للإثراء والافتقار وبالتالي فلا تطبق قواعد الإثراء بلا سبب^(٣).

(١) Baudry et Wahl. N° 1143. Req. 8 Nov 1882. D. 83. 1. 305.

(٢) Solus. L'action directe et L'interprétation des articles 1753, 1798, 1994 du code civil. th. Paris 1914. p. 274.

وقريب من ذلك ما ذهب إليه د. جميل الشرقاوي حيث يرى فيها نظاماً قريباً من الامتياز والإثراء بلا سبب. أنظر مؤلفه في أحكام الالتزام، ص ٨٩ هامش رقم ١.

(٣) اسماعيل غانم، رقم ١٠٦.

د . محمد إبراهيم بنداري

٣٤- الدعوى المباشرة للمؤجر من قبيل حجز ما للمدين لدى الغير:

ذهب البعض إلى أن الدعوى المباشرة للمؤجر ليست إلا شكلاً من أشكال حجز ما للمدين لدى الغير *la saisie-arrêt*. إذ أن كليهما طريق للتنفيذ يمارسه الدائن باسمه الشخصي لا باسم المدين. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإجراءات يترتب عليهما عدم قابلية الدين للتصرف فيه بين يدي الغير *indisponible*.^(١)

ونحن نرى أنه مع تسليمنا بوجود تشابه بين النظامين، إلا أن ذلك لا ينفي وجود اختلافات عميقة بينهما، تجعل لكل منهما ذاتيته المستقلة.

فحجز ما للمدين لدى الغير يعتبر نظاماً معقداً يتضمن عدة مراحل إجرائية تسم بالصفة القضائية، حيث يجب دائماً اللجوء إلى القضاء. في حين أن الدعوى المباشرة يمكن ممارستها بدون اللجوء إلى القضاء -غالباً- حيث لا يضطر المؤجر إلى ذلك إلا في حالة إمتناع المستأجر من الباطن^(٢).

ويضاف إلى ذلك أنه في الدعوى المباشرة يستأثر الدائن وحده بحصيلة الدعوى لا يشاركه فيها غيره من الدائنين. أما في حجز ما للمدين لدى الغير يجوز لجميع الدائنين إيقاع الحجز والاشتراك في حصيلته وبالتالي يخضع الجميع لقسمة الغرماء^(٣).

(١) Rouast. Note sous. civ. 29 oct 1929. D. 1930. 1. 33.

(٢) encycl. D. N° 16.

(٣) أنور سلطان، رقم ١١٧ - مارتني ورينو، رقم ١٥٧.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

بل ويجوز للمحال له الاشتراك مع الحاجزين في حصيلة الحجز بشروط معينة^(١).

وأخيراً فإن الدعوى المباشرة للمؤجر يكون محلها مبلغاً نقدياً، في حين أن حجز ما للمدين لدى الغير يمكن أن يصل إلى المنقولات التي في ذمة الغير للمدين^(٢).

٣٥- الدعوى المباشرة للمؤجر من قبيل الإنابة في الوفاء:

ذهب كثير من الأحكام القضائية في فرنسا إلى رد الدعوى المباشرة إلى نظام الإنابة في الوفاء délégation حيث إنه في الإنابة - كما هو الحال في الدعوى المباشرة - يوجد دائن «المناب لديه» يملك حقاً مباشراً ضد الغير، والمناب يكون بصفة عامة مديناً للمدين^(٣).

ومع ذلك فإنه يؤخذ على هذا القضاء أن هناك فروقاً دقيقة بين الإنابة والدعوى المباشرة، ففي الإنابة لا يستطيع المناب أن يدفع في مواجهة المناب لديه بأي دفع مهما

(١) تنص المادة ٣١٤ مدني مصري على "١- إذا وقع تحت يد المحال عليه حجز قبل أن تصبح الحوالة نافذة في حق الغير كانت الحوالة بالنسبة إلى الحاجز بمثابة حجز آخر. ٢- وفي هذه الحالة إذا وقع حجز آخر بعد أن أصبحت الحوالة نافذة في حق الغير فإن الدين يقسم بين الحاجز المتقدم والمحال له والحاجز المتأخر قسمة غرماء. على أن يؤخذ من حصة الحاجز المتأخر ما يستكمل به المحال له قيمة الحوالة".

(٢) encycl. D. N° 17.

(٣) Colmart 14 déc 1937. R. G. A. T. 1938. 265.

Dijon 15 janv 1931. R. G. A. T. 1931. 557.

Paris 5 juin 1930. R. G. A. T. 1930. 1094.

د . محمد إبراهيم بنداري

كان . ولذلك يقال عادةً أن الإنابة تتضمن التزاماً مجرداً عن سببه^(١) . وذلك على خلاف الحال في الدعوى المباشرة حيث يستطيع المستأجر من الباطن أن يدفع في مواجهة المؤجر ببعض الدفع التي كانت له في مواجهة المستأجر الأصلي^(٢) .

ويضاف إلى ذلك أن الإنابة مصدرها الاتفاق^(٣) . على خلاف الدعوى المباشرة التي يوجد مصدرها الوحيد في القانون، ولا يمكن للاتفاق أن ينشئ دعوى مباشرة لدائن معين على غرار الدعوى المباشرة المنصوص عليها في القانون .

٣٦ - الدعوى المباشرة بمثابة حوالة قانونية للحق:

ذهبت محكمة النقض الفرنسية - في بعض أحكامها - إلى أن الدعوى المباشرة للمؤجر تعتبر بمثابة حوالة حق قانونية *cession légale de créance* لحق المؤجر . فدين الأجرة قد تمت حوالتة من ذمة المستأجر الأصلي إلى ذمة المستأجر من الباطن^(٤) .

(١) أستاذنا الدكتور البدرابي، رقم ٣٧٢ . وتنص المادة ٣٦١ مدني مصري على أنه " يكون التزام المناب قبل المناب لديه صحيحاً ولو كان التزامه قبل المناب باطلاً أو كان هذا الالتزام خاضعاً لدفع من الدفع، ولا يبقى للمناب إلا حق الرجوع على المناب، كل هذا ما لم يوجد اتفاق يقضي بغيره" .

(٢) Marty et Raynaud. N° 157; encycl. D. N° 19.

(٣) تنص المادة ١ / ٣٥٩ من القانون المدني المصري على أنه " تتم الإنابة إذا حصل المدين على رضاء الدائن بشخص أجنبي يلتزم بوفاء الدين مكان المدين" .

(٤) civ 29 oct 1929. D. P. 1930. I. 33.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ويؤخذ على هذا الرأي أن القانون لا يعرف ما يسمى بالحوالة القانونية . فالحوالة لا تكون إلا اتفاقية حيث يكون مصدرها العقد . فهي عقد ينقل بمقتضاه الدائن حقه إلى شخص آخر يحل محله في اقتضاء الحق من المدين^(١) .

وحتى لو سلمنا جدلاً بوجود هذه الحوالة المزعومة فإن ذلك لا يتناسب مع نظام الدعوى المباشرة للمؤجر . لأن الدائن في الحوالة لا يستطيع مطالبة مدينه الأصلي (المحيل) بل فقط المحال عليه . أما في الدعوى المباشرة فإن المؤجر يستطيع دائماً أن يطالب المستأجر من الباطن عن طريق الدعوى المباشرة، كما يمكن أن يطالب المستأجر الأصلي إذا فضل ذلك . فالدعوى المباشرة مجرد رخصة له يستطيع أن يمارسها أو لا يمارسها^(٢) .

ولذلك سبق أن ذكرنا^(٣) أن الدعوى المباشرة تنشئ لصالح المؤجر مسئولية مجتمعة، حيث يكون له مدينان يلتزمان على سبيل التضام .

(١) عبد الفتاح عبد الباقي، رقم ١٧٣ - أستاذنا الدكتور البدر اوي، رقم ٢٧٧ .

(٢) أنور سلطان، رقم ١١٩ .
وفي الفقه الفرنسي أنظر:

encycl. D. N° 20; Marty et Raynaud. N° 157.

(٣) يراجع رقم ١٧ من هذا البحث .

د . محمد إبراهيم بنداري

٣٧- رد الدعوى المباشرة إلى فكرة المراكز القانونية الممتازة:

حاول بعض الشراح المحدثين رد الدعوى المباشرة إلى فكرة المراكز القانونية الممتازة *situation privilégiée* . وذلك لأن الدعوى المباشرة لا تخول للدائن حق امتياز، حيث إنها لا تعتبر من قبيل الضمانات العينية أو الشخصية . ومع ذلك فهي لا تتصل بالضمان العام لأنها لا تهدف إلى المحافظة عليه، وإنما هي تحقق للدائن التخلص من قاعدة المساواة بين الدائنين عن طريق استثنائه وحده بحصيلة الدعوى بدون أن يشاركه باقي الدائنين، ليس باعتباره دائناً ممتازاً ومع ذلك فإن معنى الامتياز متحقق في جانبه، حيث يفلت من مزاحمة باقي الدائنين، وذلك عن طريق المركز القانوني الممتاز الذي أعطته له الدعوى المباشرة . وهذا المركز الممتاز لم يسع الدائن إلى إيجاده وإنما تواجد فيه مصادفة عن طريق الإيجار من الباطن وما ترتب عليه من نص المشرع على جواز الرجوع المباشر على المستأجر من الباطن^(١) .

ويفرق أنصار هذا الرأي بين حق الامتياز وبين المراكز القانونية الممتازة بالمثال الآتي: أنه في عقد الإيجار يكون للمؤجر حق امتياز على المنقولات الموجودة في العين المؤجرة، وذلك لضمان الوفاء بالأجرة^(٢) ولكن إذا قام المستأجر بتأجير العين

(١) رمضان أبو السعود، ص ١٦٦ - نبيل سعد، ص ١٦ .

(٢) تنص المادة ١/٥٨٩ من القانون المدني المصري على أنه "يكون للمؤجر ضماناً لكل حق يثبت له بمقتضى عقد الإيجار أن يحبس جميع المنقولات القابلة للحجز الموجودة في العين المؤجرة ما دامت مثقلة بامتياز المؤجر ولو لم تكن مملوكة للمستأجر . وللمؤجر الحق في أن يمانع في نقلها، فإذا نقلت رغم معارضته أو دون علمه كان له الحق في استردادها من الحائز =

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

المؤجرة من الباطن، ففي هذه الحالة تنشأ للمؤجر الدعوى المباشرة في مواجهة المستأجر من الباطن وما يترتب عليها من منحه مركزاً متميزاً^(١).

ومع ذلك فإننا نرى أن هذا المركز الممتاز أو المتميز الذي يوجد فيه المؤجر بالنسبة لباقي دائني المستأجر الأصلي ليس تكييفاً قانونياً للدعوى المباشرة، بقدر ما هو تحديد للأثر القانوني لها. فهذا الرأي - إن جاز التعبير - لم يحدد الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة بقدر ما بين الآثار القانونية لهذه الدعوى.

٣٨- رأينا في الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة للمؤجر:

اتضح لنا من العرض السابق أن جميع الآراء التي قيلت لتحديد الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة هي محاولات لم يكتب لها التوفيق، حيث قد وجهت إليها سهام النقد. وذلك لأن الدعوى المباشرة تعتبر من النظم القانونية الحديثة التي لا ترجع في جذورها إلى الماضي البعيد، وإنما قررت لأول مرة في القانون المدني الجديد سواء في مصر أو في فرنسا. ولذلك فإن الفقه والقضاء لم يتقبلها بسهولة، بل قد تجرّعها على مضض، بدليل أنه بالرغم من صدور القانون الفرنسي سنة ١٨٠٤م فإن القضاء لم يقبلها ويطبقها في أحكامه إلا سنة ١٨٥٣م^(٢) - أي بعد حوالي نصف قرن من

= لها ولو كان حسن النية. مع عدم الإخلال بما يكون لهذا الحائز من حقوق".
ونفس الحل منصوص عليه في القانون الفرنسي بمقتضى قانون ٢٥ أغسطس ١٩٤٨ الخاص بامتياز المؤجر على المنقولات في العين المؤجرة.

(١) نبيل سعد، ص ١٨.

(٢) civ 24 janv 1853. D. P. 53. 1. 124.

د . محمد إبراهيم بنداري

الزمان على تقريرها في القانون . بل إن القضاء لم يكن ليطبقها في أحكامه لولا أن رأس محكمة النقض الفرنسية بعض الفقهاء الذين نادوا بها في مؤلفاتهم بناءً على نص المادة ١٧٥٣ مدني أمثال الفقيه تروبلون Troplong .

ولذلك لم يكن من السهل على الفقه والقضاء قبول الدعوى المباشرة دون ردها إلى إحدى النظم القانونية المألوفة لديهم^(١) .

ولذلك فإننا نرى أن الدعوى المباشرة تقدم نظاماً أصيلاً له ذاتيته واستقلاله مما يتعذر معه رد هذه الدعوى كليةً إلى إحدى النظم السائدة . فالدعوى المباشرة إذا كانت تماثل من وجه مع بعض النظم القانونية ، فإنها بدون شك تختلف من وجه آخر ، مما يجعل منها نظاماً خاصاً له ذاتيته الهدف منه هو توفير الضمان الكافي - إلى جانب الضمان العام - لدائن معين رأى المشرع أنه جدير بضمان خاص لاعتبارات العدالة .

وبيان ذلك أن الدعوى المباشرة تشبه حق الامتياز في أنها لا تقر إلا بنص ، كما تشبهه في أنها تخول صاحبها أفضلية بالنسبة لباقى الدائنين .

والدعوى المباشرة من جانب آخر تشبه حجز ما للمدين لدى الغير ، إذ أن كليهما طريق للتنفيذ يمارسه الدائن باسمه الشخصي لا باسم المدين ، وبالإضافة إلى ذلك

(١) لذلك يرى الدكتور أنور سلطان أن سبب عدم نجاح محاولات الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للدعوى المباشرة هو أن هذه الدعوى تستعصي بآثارها على الإندراج تحت أي نظام من النظم القانونية المعروفة ، في حين يحاول الفقه ردها إلى إحدى هذه النظم . أنظر مؤلفه : أحكام الالتزام ، رقم ١١٥ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

يترتب عليهما عدم قابلية الدين للتصرف فيه بين يدي الغير .

وأخيراً فإن الدعوى المباشرة تماثل الإنابة في الوفاء في أن في كليهما يوجد دائن يملك حقاً مباشراً ضد الغير الذي يكون مديناً لمدينه .

وبناءً على ذلك فإننا نرى في الدعوى المباشرة نظاماً أصيلاً له ذاتيته واستقلاله فهذه الدعوى وإن كانت تقترب من بعض النظم القانونية في بعض النواحي ، إلا أنها تختلف في نواحي أخرى . مما يجعل منها - بحق - نظاماً له ذاتيته واستقلاله أقره المشرع المصري في التقنين المدني الجديد لتوفير ميزة خاصة للمؤجر الأصلي في استيفاء حقه بالنسبة لدين الأجرة .

د . محمد إبراهيم بنداري

الفصل الثالث

أحكام الدعوى المباشرة للمؤجر

٣٩- تقسيم :

بعد أن وضحنا مضمون الدعوى المباشرة للمؤجر ضد المستأجر من الباطن، وميّزنا بينها وبين ما قد يلتبس بها من الدعاوى الأخرى، وحددنا نطاق تطبيقها وتكييفها القانوني الصحيح، فإنه لم يبق أمامنا إلا أن نوضح أحكام هذه الدعوى سواء من ناحية شروط رفعها، أو من ناحية آثارها القانونية.

وبناءً على ذلك فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول : شروط رفع الدعوى المباشرة للمؤجر .

المبحث الثاني : آثار الدعوى المباشرة للمؤجر .

المبحث الأول

شروط رفع الدعوى المباشرة للمؤجر

٤٠- تمهيد في تعداد الشروط:

لكي يستطيع المؤجر رفع الدعوى المباشرة ضد المستأجر من الباطن فإنه يجب أن تتوافر عدة شروط هي: أنه يجب أن يكون حقه مستحق الأداء، وأن يقوم بإنذار المستأجر من الباطن، وأن يكون المستأجر من الباطن ما يزال مديناً للمستأجر الأصلي. وأخيراً فإنه طبقاً للرأي الراجح لا ضرورة لاشتراط الإعسار في جانب المستأجر

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الأصلي . وسنقوم بتوضيح هذه الشروط .

٤١ - أن يكون المؤجر دائماً بأجرة مستحقة الأداء:

يجب لممارسة المؤجر دعواه المباشرة في مواجهة المستأجر من الباطن أن تكون له أجرة ما يزال مديناً بها للمستأجر الأصلي ، وأن تكون هذه الأجرة من ناحية أخرى مستحقة الأداء exigible .

وبناءً على ذلك إذا كانت الأجرة قد انقضت بأي سبب من الأسباب ، فلا رجوع للمؤجر على المستأجر من الباطن . وأياً ما كان سبب انقضاء الأجرة . أي يستوي أن تنقضي بالوفاء أو بالمقاصة أو التقادم أو اتحاد الذمة . . . الخ^(١) .

ويرجع ذلك إلى أن الدعوى المباشرة لها الصفة التبعية حيث أنها ضمان للوفاء . وهي في هذا الصدد تشبه التأمينات التي تضمن الوفاء بالدين^(٢) . فمتى انقضى الدين انقضى تبعاً لذلك التأمين الذي يضمه .

كما يجمع الفقه على أن يكون دين المؤجر بالأجرة مستحق الأداء^(٣) . أما إذا كانت الأجرة لم تستحق بعد فلا يجوز للمؤجر رفع الدعوى المباشرة . وذلك لأن هذه

(١) civ 16 juill 1942. D. 1943. 1., Marty et Raynaud. N° 162.

(٢) Couzian N° 323.

ويلاحظ في هذا الصدد أننا إذا قلنا أنها تشبه التأمينات ، فإنها مع ذلك لا تعتبر من التأمينات بالمعنى الدقيق وإنما هي نظام خاص له ذاتيته .

(٣) السنهوري ، الأحكام رقم ٥٦٤ - أنور سلطان ، رقم ١٠٧ - إلياس نصيف ص ٧٧ . وفي فرنسا : Marty et Raynaud. N° 162; Couzian N° 336; encycl. D. N° 56.

د . محمد إبراهيم بنداري

الدعوى تعتبر إجراء من إجراءات التنفيذ *mesure d'exécution*، إذ عن طريقها يحصل المؤجر على الوفاء . ومن البدهي أنه لا يجوز مباشرة إجراءات التنفيذ قبل حلول أجل الدين .

ومع ذلك يلاحظ أنه لا يشترط أن تكون الأجرة مشمولة في سند تنفيذي *titre exécutoire*^(١)، إذ أن الدعوى المباشرة بطبيعتها ليست إجراءً قضائياً، حيث إنه يمكن أن يحدث أثرها بمجرد إعدار المؤجر للمستأجر من الباطن بالوفاء . بيد أنه إذا امتنع المستأجر من الباطن عن الوفاء واضطر المؤجر إلى سلوك طريق التنفيذ الجبري، فإنه لا مناص من وجوب توافر السند التنفيذي في هذه الحالة^(٢). والذي يأخذ شكل الحكم القضائي الصادر لمصلحة المؤجر الأصلي .

٤٢ - وجوب إنذار المؤجر للمستأجر من الباطن:

سبق أن ذكرنا أن مصطلح الدعوى المباشرة يعتبر غير دقيق، حيث إنه قد يوحي أنها لا تمارس إلا عن طريق الدعوى، في حين أن الأصل فيها أنها مطالبة غير قضائية^(٣)، وأنها لا تمارس في صورة الدعوى إلا في حالة وجود منازعة مع المستأجر من الباطن لا متناعه عن الوفاء مثلاً .

Demogue. N° 1008.

(١)

Couzian. N° 343.

(٢)

(٣) راجع ما سبق رقم ٧ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ولذلك فإن القانون المدني المصري قد عالجها في المادة ١/٥٩٦ باعتبارها مطالبة غير قضائية، إذ أوجبت هذه المادة على المستأجر من الباطن أن يؤدي إلى المؤجر مباشرةً من وقت إنذار المؤجر له ما يكون ثابتاً في ذمته للمستأجر الأصلي^(١).

وبناءً على ذلك فإنه يجب على المؤجر إنذار المستأجر من الباطن بضرورة الوفاء بالأجرة إليه هو وأن يمتنع عن الوفاء بها منذ هذا التاريخ إلى المستأجر الأصلي. حيث إنه بمقتضى القانون يجب على المستأجر من الباطن من تاريخ الإنذار أن يوفي بالأجرة الثابتة في ذمته إلى المؤجر وليس إلى المستأجر الأصلي.

وهذا يعني أنه يستوي أن تكون هذه الأجرة التي في ذمة المستأجر من الباطن مستحقة الأداء وقت الإنذار وبالتالي يجب دفعها في الحال، أو سوف تستحق بعد ذلك ومع ذلك فإنه يجب عليه أن يدفعها عند حلول أجلها إلى المؤجر، وليس إلى المستأجر الأصلي وذلك إلى حين انتهاء عقد إيجاره. ومفاد ذلك أن الإنذار ينتج أثره ليس فقط بالنسبة للأجرة الحالية الأداء، بل أيضاً بالنسبة للأجرة التي ستستحق فيما بعد^(٢).

(١) تنص المادة ١/٥٩٦ من القانون المدني المصري على أنه "يكون المستأجر من الباطن ملزماً بأن يؤدي للمؤجر مباشرةً ما يكون ثابتاً في ذمته للمستأجر الأصلي وقت أن ينذره المؤجر". ويقابل هذه المادة في القانون المدني الفرنسي المادة ١٧٥٣.

(٢) كمال قاسم ثروت، ص ٤١١ وما بعدها - أنور سلطان، رقم ١١٠.

د . محمد إبراهيم بنداري

وبناءً على ذلك إذا حول المستأجر الأصلي الأجرة التي له في ذمة المستأجر من الباطن قبل إنذار المؤجر للمستأجر من الباطن ، كانت الحوالة نافذة في حق المؤجر . وكذلك الحال إذا أوقع دائن من دائني المستأجر الأصلي حجزاً على الأجرة وحكم بصحته قبل الإنذار ، فإن الحجز يكون نافذاً في حق المؤجر^(١) .

ولكن إذا كان القانون قد أوجب على المؤجر إعداز المستأجر من الباطن . فهل يجب عليه أيضاً إعداز المستأجر الأصلي؟

والجواب أنه لا يجب على المؤجر إعداز المستأجر الأصلي قبل رفع الدعوى المباشرة . لأن هذا الإعداز غير مطلوب في الدعوى غير المباشرة ، فيكون الحال من باب أولى في الدعوى المباشرة^(٢) . ذلك أن اعتبارات السرعة في رفع الدعوى المباشرة تقضي بإعفاء المؤجر من إعداز المستأجر الأصلي^(٣) حتى لا يبادر هذا الأخير بالحصول على الأجرة . بالإضافة إلى أن المستأجر الأصلي ليس طرفاً في هذه الدعوى ، حيث إنها مطالبة توجه من المؤجر مباشرة إلى المستأجر من الباطن باسم المؤجر ولحسابه .

ومع ذلك فإن الإعداز بالنسبة للمستأجر الأصلي له فوائد منها أنه قد يملك دفعاً تجاه المؤجر الأصلي يؤدي إلى انقضاء حقه في الأجرة . ولهذا إذا قام المستأجر من

(١) السنهوري ، الأحكام رقم ٥٦٦ .

(٢) ليبب شنب ، رقم ٢٨٥ . وكذلك في فرنسا :

encycl. D. N° 59.

Marty et Raynaud. N° 162.

(٣)

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الباطن بالوفاء للمؤجر الأصلي ودون إعدار المستأجر الأصلي فإن الوفاء هنا يكون على مسئولية المستأجر من الباطن .

وبناءً على ذلك فإنه لا حاجة إلى اختصاص المستأجر الأصلي *mise en cause* في الدعوى المباشرة لأن المؤجر يطالب باسمه ولحسابه^(١) . ومع ذلك فإن قانون الموجبات والعقود اللبناني أجاز دائماً للمستأجر الأصلي أن يتدخل في الدعوى من تلقاء نفسه^(٢) .

ونحن نرى أنه إذا كان لا يجب اختصاص المستأجر الأصلي في الدعوى المباشرة، فإن من مصلحة المؤجر دائماً أن يختصمه في الدعوى، وذلك سداً لكل محاولات المستأجر من الباطن في إبداء دفع تخص علاقته بالمستأجر الأصلي ويكون من شأنها تأخير الفصل في الدعوى .

٤٣ - أن يكون المستأجر من الباطن ما يزال مديناً بالأجرة للمستأجر الأصلي: من البدهي أنه يشترط أن يكون المستأجر من الباطن ما يزال مديناً بالأجرة للمستأجر الأصلي، ذلك لأن المؤجر لا يطالب المستأجر من الباطن إلا بهذه الصفة، أي بصفته مديناً بالأجرة للمستأجر الأصلي .

(١) مصطفى الجمال، ص ٤٠٢ . وفي فرنسا:

Solus. P. 83.

(٢) تنص المادة ٥٨٨ من قانون الموجبات والعقود اللبناني على أنه " وللمؤجر أن يقيم دعوى مباشرة على المستأجر الثاني مع بقاء حقه في مقاضاة المستأجر الأصلي ويحق للمستأجر دائماً أن يتدخل في الدعوى" .

د . محمد إبراهيم بنداري

وهذا الشرط يمكن استخلاصه من نصوص القانون التي أوجبت على المستأجر من الباطن أن يوفي للمؤجر وقت الإنذار ما يكون ثابتاً في ذمته^(١) وهذا يعني أن يكون ما يزال دين الأجرة في ذمته .

ولكن ليس المقصود أن يكون المستأجر من الباطن مديناً بأجرة مستحقة الأداء، فالمؤجر يمكنه إقامة دعواه حتى لو كانت الأجرة في ذمة المستأجر من الباطن لم تستحق بعد، بيد أنه لا يلزم بالوفاء بها إلا عند حلول الأجل^(٢) .

كما أنه لا يلزم بالوفاء إلا في حدود هذه الأجرة حتى لو كان المؤجر دائناً للمستأجر الأصلي بأكثر منها^(٣) . ويلاحظ في هذا الصدد أن فائدة الدعوى المباشرة للمؤجر لا تتحقق بصورة فعالة إلا إذا طالب المستأجر من الباطن بالوفاء قبل ميعاد استحقاق الأجرة في ذمته، إذ من هذا التاريخ فقط يجب عليه عدم الوفاء للمستأجر الأصلي، حيث يتجمد الدين لمصلحته (أي المؤجر) ويكون غير قابل للتصرف فيه^(٤) .

ومنعاً للتحايل الذي قد يتم من جانب المستأجر الأصلي والمستأجر من الباطن إضراراً بالمؤجر، فإن المشرع منع المستأجر من الباطن أن يتمسك في مواجهة المؤجر بالوفاء المعجل للأجرة *paiement anticipé*، على اعتبار أن هذا الوفاء المعجل يحمل

(١) المادة ٥٩٦ مدني مصري . والمادة ١٧٥٣ مدني فرنسي .

(٢) Req. 8 Nov 1882. S. 1884. 1. 333.

Civ 2 juill 1873. D. P. 73. 1. 412.

(٣) Civ 6 Mai 1935. D. H. 1935. 332.

(٤) يراجع تفاصيل ذلك في المبحث القادم الخاص بآثار الدعوى .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

قرينة الغش . présomption de fraude .

ومع ذلك فإن القانون قد قضى بصحة الوفاء المعجل في حالتين: أن يكون الوفاء المعجل قد تم تطبيقاً لعرف سائد، أو أن يكون قد تم وفقاً لاتفاق ثابت تم وقت الإيجار من الباطن. وفي هذا تنص المادة ٥٩٦/٢ من القانون المدني المصري على أنه "ولا يجوز للمستأجر من الباطن أن يتمسك قبل المؤجر بما يكون عجله من الأجرة للمستأجر الأصلي ما لم يكن ذلك قد تم وفقاً للعرف أو لاتفاق ثابت تم وقت الإيجار من الباطن"^(١).

وبناءً على ذلك إذا عجل المستأجر من الباطن الأجرة للمستأجر الأصلي بعد الإنذار فلا يكون هذا التعجيل نافذاً في حق المؤجر، حتى لو كان متفقاً مع العرف أو مع الاتفاق^(٢). ويظل المستأجر من الباطن ملتزماً بالوفاء بها للمؤجر.

ولكن ما الحكم لو كان المستأجر من الباطن ما يزال مدينماً بالأجرة لشخص آخر غير المستأجر الأصلي؟

والجواب أنه من المقرر أن تثبت مديونية المستأجر من الباطن للمستأجر الأصلي. ولذلك إذا كان المستأجر من الباطن مدينماً بالأجرة لشخص آخر غير المستأجر الأصلي، فلا يكون للمؤجر رفع الدعوى المباشرة لتخلف شرط من شروطها^(٣).

(١) ويقابل ذلك في القانون الفرنسي المادة ١٧٥٣ مدني.

(٢) السنهوري، الأحكام ص ٩٨١ هامش ٢.

Couzian. N° 351.

(٣)

د . محمد إبراهيم بنداري

وبناءً على ذلك إذا حوِّلت الأجرة قبل إنذار المستأجر من الباطن فإن الدعوى المباشرة لم تعد مقبولة في هذه الحالة إذ أن المستأجر من الباطن أصبح مديناً للمحال له وانتهت مديونيته قبل المستأجر الأصلي^(١).

٤٤ - مدى اشتراط إعسار المستأجر الأصلي:

ولكن هل يجب لممارسة الدعوى المباشرة ضد المستأجر من الباطن أن يثبت المؤجر إعسار المستأجر الأصلي؟

اختلف الفقه في الإجابة على هذا التساؤل إلى رأيين:

فذهب البعض إلى أنه حتى تتحقق المصلحة في الدعوى المباشرة فإنه يجب على المؤجر إثبات إعسار insolvable المستأجر الأصلي . وحثتهم في هذا الصدد أن شرط الإعسار مطلوب في الدعوى غير المباشرة فيكون من باب أولى في الدعوى المباشرة . يضاف إلى ذلك أن السماح برفع الدعوى المباشرة بالرغم من يسار المستأجر الأصلي يعتبر أمراً لا مبرر له وغير عادل إذ أنه يعوق حق المستأجر الأصلي والطبيعي في مطالبته بحقوقه^(٢).

(١) Marseille 15 Mars 1907. Rec. som 1908. N° 1734.

(٢) Starck. Regime. N° 549; encycl. D. N° 64; Marty et Raynaud. N° 162.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

بينما يذهب البعض الآخر إلى أنه لا يشترط لرفع الدعوى المباشرة إثبات إعسار المستأجر الأصلي^(١). وتبرير ذلك أن الدعوى المباشرة تمتاز بالبساطة إذا قورنت بحجز ما للمدين لدى الغير. وشرط الإعسار غير مطلوب لممارسة هذا النوع من الحجز^(٢) فيكون الحال من باب أولى بالنسبة للدعوى المباشرة^(٣)، حيث إنها تمتاز بالبساطة أكثر من حجز ما للمدين لدى الغير، إذ هي مجرد طلب بالوفاء يوجه إلى المستأجر من الباطن.

وبناءً على ما سبق فلا يجوز للمستأجر من الباطن أن يدفع في مواجهة المؤجر بالرجوع أولاً على المستأجر الأصلي^(٤) أو الدفع بالتجريد *bénifice de discussion* حيث لا يتمشى ذلك مع الصفة المباشرة للدعوى^(٥).

٤٥- رأينا الخاص:

ونحن نرى أنه يجوز رفع الدعوى المباشرة بدون حاجة إلى إثبات إعسار المستأجر الأصلي، وذلك لأن القانون لم يشترط مثل هذا الشرط^(٦). بل إن رجوع المؤجر عن

(١) السنهوري، الأحكام رقم ٥٦٤ - سليمان مرقس، الأحكام رقم ١٥٦ - مصطفى الجمال، ص ٤٠٢.

Solus. p. 78; Couzian. N° 377; Demogue. N° 1008.

(٢) Civ 27 oct 1965. J. C. P. 1965. IV. 152.

(٣) Demogue. N° 1008; Solus. p. 78.

(٤) السنهوري، الأحكام رقم ٥٦٤.

(٥) encycl. D. N° 65.

(٦) المادة ٥٩٦ مدني مصري، والمادة ١٧٥٣ مدني فرنسي.

د . محمد إبراهيم بنداري

هذا الطريق مسألة جوازية تعود إليه . ويضاف إلى ذلك أن الدعوى المباشرة تنشئ لمصلحة المؤجر مسئولية مجتمعة إذ يكون له مدينان ملتزمان على سبيل التضام ، وللمؤجر الرجوع على أيهما بحسب ما يحقق مصلحته .

وإذا كان هناك تخوف من إساءة استعمال الدعوى المباشرة ، كأن يرفعها المؤجر بقصد الإضرار بالمستأجر الأصلي ، فإن ذلك يمكن أن يرتب مسئولية المؤجر طبقاً للقواعد العامة في التعسف في استعمال الحق^(١) إذا توافرت شروطه وإلا فلا مسئولية على المؤجر إذا فضل الرجوع المباشر على المستأجر من الباطن لأن الأمر جوازي له . والقاعدة أن الجواز الشرعي ينافي الضمان .

المبحث الثاني

آثار الدعوى المباشرة للمؤجر

٤٦ - تمهيد:

يترتب على مباشرة المؤجر الدعوى المباشرة في مواجهة المستأجر من الباطن عدة نتائج أو آثار قانونية هامة : فبمجرد إعدار المؤجر للمستأجر من الباطن يتجمد الدين لصالح المؤجر بحيث لا يملك المستأجر الأصلي التصرف فيه ، ولا يملك المستأجر من

(١) تنص المادة الخامسة من القانون المدني المصري على أنه " يكون استعمال الحق غير مشروع في الأحوال الآتية : أ- إذا لم يقصد به سوى الإضرار بالغير . ب- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها قليلة الأهمية بحيث لا تتناسب البتة مع ما يصيب الغير من ضرر بسببها . ج- إذا كانت المصالح التي يرمي إلى تحقيقها غير مشروعة " .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الباطن إلا الوفاء فقط للمؤجر، مما يترتب على ذلك استئثار المؤجر بحصيلة الدعوى ويكون مفضلاً على سائر دائني المستأجر الأصلي. ويعتبر المؤجر في مطالبته للمستأجر من الباطن بمثابة دائن شخصي له، حيث يطالبه بحق خاص به وباسمه ولحسابه. وسنوضح ذلك تفصيلاً:

٤٧ - اعتبار المؤجر بمثابة دائن شخصي للمستأجر من الباطن:

من المقرر أن المؤجر عند ممارسته الدعوى المباشرة ضد المستأجر من الباطن، إنما يارسها باسمه ولحسابه، بحيث تخول له الدعوى حقاً مباشراً قبل المستأجر من الباطن^(١).

على أنه يلاحظ أنه إذا كان يترتب على هذه الدعوى قيام علاقة مديونية مباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن، فإن هذه العلاقة تجدد حدودها فيما يكون المستأجر من الباطن مديناً به لمصلحة المستأجر الأصلي من ناحية، كما لا يستطيع المؤجر مطالبة المستأجر من الباطن بأكثر مما يكون له في ذمة المستأجر الأصلي من ناحية أخرى^(٢).

(١) سليمان مرقس، الأحكام رقم ١٥٦ - لبيب شنب، رقم ٢٦٠ - أنور سلطان، رقم ١١٠ - مصطفى الجمال، ص ٤٠٢.

(٢) Starck et Boyer. N° 561; Marty et Raynaud. N° 164.

ولذلك حرصت المادة ٥٩٦ من القانون المدني المصري على أنه " يكون المستأجر من الباطن ملزماً بأن يؤدي إلى المؤجر مباشرة ما يكون ثابتاً في ذمته للمستأجر الأصلي وقت أن ينذره المؤجر ". ونفس الشيء المادة ١٧٥٣ من القانون المدني الفرنسي.

د . محمد إبراهيم بنداري

وترتيباً على اعتبار المؤجر بمثابة دائن شخصي للمستأجر من الباطن فإنه يجوز له استعمال كل وسائل التنفيذ الجبري *exécution forcée* المنصوص عليها في القانون لحمل المستأجر من الباطن على تنفيذ التزامه^(١).

ولذلك فإنه يجوز للمؤجر الحجز على منقولات المستأجر من الباطن^(٢). كما يجوز له أن يمارس حجز ما للمدين لدى الغير تحت يد مدين المستأجر من الباطن^(٣).

ولكن هل يستطيع المؤجر مباشرة الدعوى غير المباشرة نيابة عن المستأجر من الباطن عندما يهمل أو يتكاسل في المطالبة بحقوقه لدى الغير؟

أجابت محكمة النقض الفرنسية على ذلك بالإثبات على اعتبار أن المؤجر بمثابة دائن شخصي للمستأجر من الباطن فيكون له أن يمارس الدعوى غير المباشرة إذا توافرت شروطها في حقه، لأنها مقررة لكل دائن بمقتضى نص عام بشروط معينة^(٤). ومع ذلك فإننا نرى أن إعطاء المؤجر الأصلي الدعوى المباشرة قد ثبت على خلاف الأصل، وبالتالي لا يمكن التوسع فيه والبناء عليه في منح الدعوى غير المباشرة.

(١) encycl. D. N° 74.

(٢) Req. 8 Nov 1882. D. p. 83. 1. 305.

(٣) السنهوري، الأحكام رقم ٥٦٤ - أنور سلطان، رقم ١٠٨ - ديموج، رقم ٩٩٣. وحكم فرنسي:

Civ 24 janv 1853. D. p. 53. 1. 124.

(٤) civ 31 déc 1917. gaz. pal. 1918. 1. 113; encycl. D. N° 74.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ويلاحظ أخيراً أنه بناءً على صفة الدائنية المباشرة للمؤجر في مواجهة المستأجر من الباطن، أنه لا يجوز لهذا الأخير إيداع الأجرة المستحقة عليه خزانة المحكمة عند مطالبة المؤجر، ومطالبة المستأجر الأصلي، له في نفس الوقت بالأجرة. لأن ذلك لا يعتبر من قبيل التنازع على الأجرة المبرر إيداعها خزانة المحكمة، حيث إن القانون أوجب في هذه الحالة الوفاء للمؤجر^(١).

٤٨ - تجميد الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن:

يترتب على ممارسة المؤجر لدعواه المباشرة ضد المستأجر من الباطن تجميد blocage الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن، بحيث لا يجوز للمستأجر الأصلي أن يتصرف فيها بأي وجه من أوجه التصرفات. كما لا يجوز للمستأجر من الباطن الوفاء بها لغير المؤجر، ولا يجوز له من ناحية أخرى أن يدفع في مواجهة المؤجر بأي دفع من الدفع التي كان يمكن أن يتمسك بها ضد المستأجر الأصلي، ويكون قد نشأ بعد لحظة تجميد الدين في ذمته^(٢).

(١) com. 24 Mai 1955. J. C. P. 1955. 2. 8800. Note. Meurisse.

(٢) السنهوري، الأحكام رقم ٥٦٤ - اسماعيل غانم، رقم ١٠٦ - جميل الشرفاوي، ص ٨٨ هامش ١ - أنور سلطان، رقم ١٠٨ - لبيب شنب، رقم ٢٦٠ - سليمان مرقس، الأحكام رقم ١٥٦ - مصطفى الجمال، ص ٤٠٢.

Starck et Boyer. N° 562; Marty et Raynaud. N° 165; encycl. D. N° 90; Couzian. N° 427; Mazeaud. contrats. N° 1083.

د . محمد إبراهيم بنداري

ولقد حدد القانون المدني المصري في المادة ٥٩٦ اللحظة التي يتم فيها تجميد الدين بأنها وقت وصول الإنذار إلى المستأجر من الباطن . وذلك على خلاف القانون المدني الفرنسي الذي لم ينص في المادة ١٧٥٣ على وجوب إنذار المستأجر من الباطن . وبالتالي فإن لحظة تجميد الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن من الممكن أن تنتج من مطالبته بأي وجه ، بشرط أن يثبت المؤجر هذه المطالبة .

وسوف نبين الأثرين الهامين لتجميد الدين وهما : عدم جواز التصرف في الأجرة ، وعدم جواز الاحتجاج بالدفع .

٤٩ - عدم جواز التصرف في الأجرة :

يترتب على تجميد الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن أنه لا يجوز للمستأجر الأصلي التصرف فيها ، وعلى وجه الخصوص فإنه لا يستطيع المطالبة باستيفائها ، كما لا يجوز له أن يحولها إلى الغير ، حيث لا يجوز للمستأجر من الباطن الوفاء بها لغير المؤجر ، وإلا كان هذا الوفاء غير مبرئ لدمته^(١) .

ومع ذلك فإن الوفاء الذي يكون قد تم إلى المستأجر الأصلي قبل إنذار المستأجر من الباطن يكون وفاء صحيحاً ومبرئاً لدمته ، وتكون المخالصة بالأجرة الموقعة من المستأجر الأصلي توقيعاً عرفياً محتجاً بها في هذا الشأن ضد المؤجر ، حتى لو لم تكن

(١) اسماعيل غانم ، رقم ١٠٦ - لبيب شنب ، رقم ٢٦٠ - إلياس نصيف ، ص ٧٩ .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

ثابتة التاريخ^(١). وذلك بناء على الفقرة الأخيرة من المادة ١٥ من قانون الإثبات المصري التي أجازت للقاضي عدم إعمال قاعدة لزوم ثبوت التاريخ في شأن المخالصات .
ويلاحظ أن القانون لم يعتد بالوفاء المعجل بالأجرة إلى المستأجر الأصلي حتى لو كان ثابت التاريخ، ما لم يكن هذا الوفاء قد تم وفقاً للعرف أو لاتفاق ثابت تم وقت الإيجار من الباطن^(٢).

ومعنى ذلك أن الوفاء المعجل في غير هاتين الحالتين يكون غير مبرئ للذمة، ويجب على المستأجر من الباطن الوفاء مرة أخرى إلى المؤجر بالأجرة المستحقة من تاريخ الإنذار . وذلك على أساس أن الوفاء المعجل يحمل قرينة الغش وهي قرينة قانونية *presomption légale* لا تقبل إثبات العكس^(٣).

كما لا يملك المستأجر الأصلي منذ تجميد الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن أن يقوم بحوالتها إلى شخص آخر، حيث إنه قد تم غل يده تماماً عن هذه الأجرة

(١) السنهوري، الأحكام رقم ٥٦٦ - إلياس نصيف، ص ٧٨ - ديموج، رقم ١٠٠٣ .

Req. 16 déc 1873. S. 76. 1. 264.

Trib. Paix. Agen. 28 sept 1859. D. p. 71. 5. 250.

(٢) تنص المادة ٢/٥٩٦ مدني مصري على أنه "ولا يجوز للمستأجر من الباطن أن يتمسك قبل المؤجر بما يكون قد عجله من الأجرة للمستأجر الأصلي، ما لم يكن ذلك قد تم قبل الإنذار وفقاً للعرف أو لاتفاق ثابت تم وقت الإيجار من الباطن" . ويقابل ذلك نص المادة ١٧٥٣ مدني فرنسي .

Encycl. D. N° 91.

(٣)

د . محمد إبراهيم بنداري

وأصبحت مخصصة للوفاء للمؤجر^(١) .

وإذا كان لا يجوز للمستأجر الأصلي استيفاء الأجرة أو حوالتها منذ إنذار المستأجر من الباطن، فإنه لا يجوز له من باب أولى إبراء المستأجر من الباطن منها remise . وإذا حدث ذلك فلا يكون محتجاً به في مواجهة المؤجر^(٢) .

٥٠ - عدم جواز الاحتجاج بالدفع:

إن القاعدة التي تحكم مدى جواز احتجاج المستأجر من الباطن في مواجهة المؤجر بالدفع التي كان يستطيع أن يدفع بها في مواجهة المستأجر الأصلي يحكمها المبدأ الآتي: إن كل دفع يكون قد نشأ قبل إعدار المستأجر من الباطن يكون له أن يدفع به في مواجهة المؤجر . أما الدفع التي تنشأ بعد الإعدار أي بعد تجميد الدين تحت يده فلا يكون له أن يدفع بها في مواجهة المؤجر، وإن كان يستطيع -بطبيعة الحال- أن يدفع بها ضد المستأجر الأصلي^(٣) .

وبناءً على ذلك فلا يستطيع المستأجر من الباطن أن يدفع في مواجهة المؤجر بالمقاصة compensation بين ما عليه من أجرة وما له من حق لدى المستأجر

(١) السهوري، الأحكام رقم ٥٦٥ - لبيب شنب، رقم ٢٦٠ - إلياس نصيف، ص ٧٩.
Paris 2 Avril 1866. D. p. 66. 5. 291.

Paris 17 août 1863. D. p. 63. 2. 150.

(٢) مصطفى الجمال، ص ٤٠٢ .

(٣) سليمان مرقس، الأحكام رقم ٥٦٢ - مصطفى الجمال، ص ٤٠٢ .

Starck et Boyer. N° 562; Marty et Raynaud. N° 165.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

الأصلي، ما دام أن شروط المقاصة لم تتحقق إلا بعد تجميد الأجرة تحت يده^(١).
ولكن على العكس يجوز للمستأجر من الباطن أن يتمسك بالمقاصة بين دين الأجرة وحق له لدى المؤجر المستفيد من الدعوى المباشرة^(٢).
ولا يجوز للمستأجر من الباطن أن يتمسك بالتقادم في مواجهة المؤجر، إذ أن رفع الدعوى المباشرة يؤدي إلى قطع التقادم وذلك وفقاً للمادة ٣٨٣ من القانون المدني المصري والمادة ٢٢٤٤ من القانون المدني الفرنسي^(٣).
ويمكن القول بصفة عامة أن كل دفع مهما كان سببه (مقاصة - إبراء - تقادم - حوالة . . . الخ) يكون قد نشأ بعد تجميد الدين لا يستطيع المستأجر من الباطن الاحتجاج به في مواجهة المؤجر^(٤).

٥١ - أفضلية المؤجر على دائني المستأجر الأصلي:

قلنا آنفاً أنه يترتب على تجميد الأجرة تحت يد المستأجر من الباطن منع المستأجر الأصلي من التصرف فيها، ومنع المستأجر من الباطن من الوفاء بها لغير المؤجر،

(١) Paris 10 Nov 1938. D. H. 1939. 1. 27.

(٢) Paris 23 janv 1934. gaz. pal. 1934. 1. 588.

(٣) سليمان مرقس، الأحكام رقم ١٥٦.

(٤) تنص المادة ٣٨٣ مدني مصري على أنه "ينقطع التقادم بالمطالبة القضائية ولو رفعت الدعوى إلى محكمة غير مختصة وبالتنبيه وبالجزء . . . الخ". ويقابل هذه المادة في القانون الفرنسي المادة ٢٢٤٤ مدني.

(٥) Trib. civ. Marseille 15 Mars 1907. Rec. som. 1908. N° 1634.

Req. 8 Nov. 1882. D. p. 83. 1. 305.

د . محمد إبراهيم بنداري

وبالتالي لا يجوز لدائني المستأجر الأصلي مشاركة المؤجر في حصيلة دعواه، حيث لم يعد للمستأجر الأصلي سلطان على الأجرة التي في ذمة المستأجر من الباطن، وليس لدائنيه حقوق أكثر مما له هو شخصياً^(١).

على أنه يلاحظ أن الدعوى المباشرة وإن كانت تجنب المؤجر مزاحمة دائني المستأجر الأصلي، فإنها لا تجنبه مزاحمة دائني المستأجر من الباطن^(٢). وذلك لأن الأجرة تعتبر في ذمة هذا الأخير وهو مدينهم على خلاف دائني المستأجر الأصلي فلا يجوز لهم التزام مع المؤجر، لأن الأجرة لا تدخل أصلاً في الذمة المالية لمدينهم المستأجر الأصلي، بل قد خصصت بمقتضى القانون للوفاء للمؤجر دون أن تمر في ذمة المستأجر الأصلي.

ولكن هل يفضل المؤجر على دائني المستأجر الأصلي حتى لو استطاع هؤلاء الدائنون الوصول إلى الذمة المالية للمستأجر من الباطن؟ وبمعنى آخر حتى لو استطاع هؤلاء الدائنون مطالبة المستأجر من الباطن عن طريق الدعوى غير المباشرة أو حجز ما للمدين لدى الغير؟

يجب التفرقة في هذا الصدد بين الدعوى غير المباشرة وحجز ما للمدين لدى الغير تحت يد المستأجر من الباطن.

(١) مصطفى الجمال، ص ٤٠٢.

(٢) أنور سلطان، ص ١١٤ هامش رقم ٢.

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

فبالنسبة للدعوى غير المباشرة التي يرفعها دائنو المستأجر الأصلي في مواجهة المستأجر من الباطن فإنها لا تكون عقبة في سبيل أفضلية المؤجر واستثناؤه وحده بحصيلة الدعوى المباشرة وذلك للأسباب الآتية:

السبب الأول: أن المستأجر الأصلي قد فقد حق التصرف في الأجرة بعد أن تم تجميدها لمصلحة المؤجر. وإذا كان المستأجر الأصلي لم يعد يستطيع المطالبة بالأجرة فإن دائنيه أيضاً لا يمكنهم ممارسة الدعوى غير المباشرة. إذ أنه من البدهي أنه ليس للدائن حقوق أكثر مما لمدينه^(١).

السبب الثاني: أن شروط الدعوى غير المباشرة لا يمكن أن تتوافر أصلاً، حيث لا يمكن أن ينسب إلى الدائن (المستأجر الأصلي) إهمال أو تكاسل في المطالبة بحقوقه إذ أنه لم يعد له حق حتى يطالب به. فالمؤجر هو الذي أصبح دائناً مباشراً بالأجرة التي في ذمة المستأجر من الباطن.

السبب الثالث: أنه من المقرر أن الدعوى غير المباشرة أقرب إلى الإجراءات التحفظية وأن الدعوى المباشرة أقرب إلى الإجراءات التنفيذية. وليس من المعقول أن إجراءً تحفظياً يقوم عقبة في سبيل عمل الإجراءات التنفيذية. فأفضلية المؤجر المستفيد من الدعوى المباشرة على الدائن المستفيد من الدعوى غير المباشرة إنما تجيء نتيجة لتدرج وترتيب وسائل المطالبة بالوفاء. ومن المسلم به أن الدعوى المباشرة تحتل في هذا

Couzian. p. 284. Note. 14.

(١)

د . محمد إبراهيم بنداري

الشأن مكانة متميزة على تلك التي تحتلها الدعوى غير المباشرة^(١).

أما بالنسبة لحجز ما للمدين لدى الغير الذي يمكن أن يمارسه دائنو المستأجر الأصلي تحت يد المستأجر من الباطن فإنه يمكن القول أن حجز ما للمدين لدى الغير في مرحلته الأولى أي قبل صدور حكم بصحة الحجز يكون الدين مجمداً في ذمة المستأجر من الباطن، ولكنه غير مخصص للحاجز. وفي هذه الحالة فإن المؤجر يستطيع ممارسة دعواه المباشرة ويكون مفضلاً على الدائن الحاجز^(٢).

أما بعد صدور حكم بصحة الحجز فإن المؤجر لا يكون مفضلاً على الدائن الحاجز حيث قد صار حجز ما للمدين لدى الغير بعد الحكم بصحته إجراءً تنفيذياً. وتبرير ذلك أن حجز ما للمدين لدى الغير يكون في مرحلته الأولى إجراءً تحفظياً ثم في مرحلة ثانية يتحول إلى إجراء تنفيذي وبالتالي لا تستطيع الدعوى المباشرة التغلب عليه منذ صيرورته إجراءً تنفيذياً^(٣).

والخلاصة إذن أن المؤجر المستفيد من الدعوى المباشرة يكون مفضلاً على دائني المستأجر الأصلي دون دائني المستأجر من الباطن الذي يتزاحمون معه في الذمة المالية للمستأجر من الباطن. وأن المؤجر يفضل دائماً على الدائن المستفيد من الدعوى غير المباشرة، بل وعلى الدائن الحاجز حجز ما للمدين لدى الغير تحت يد المستأجر من

encycl. D. N° 102. (١)

com. 24 Mai 1955. J. C. P. 1955. 11. 8800. Note Meurisse. (٢)

encycl. D. N° 104; Couzian. N° 477. (٣)

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

الباطن، ما دام قد مارس دعواه المباشرة في مرحلة الحجز الأولى أي قبل صدور حكم بصحة الحجز .

د . محمد إبراهيم بنداري

خاتمة أهم نتائج البحث

- يمكن تعريف الدعوى المباشرة للمؤجر بأنها مطالبة المؤجر باسمه ولحسابه للمستأجر من الباطن بالوفاء بما يكون في ذمته من أجره للمستأجر الأصلي . يستوي أن تتم هذه المطالبة في صورة دعوى قضائية أو في صورة مطالبة غير قضائية . ولذلك فإن مصطلح الدعوى المباشرة يبدو -لنا- غير دقيق من هذه الناحية . ومع ذلك فإنه هو المصطلح الشائع في الفقه والقضاء في مصر وفرنسا .
- يستعمل الفقه والقضاء -أحياناً- مصطلح الدعوى المباشرة في غير موضعه الدقيق . كما في حالة الاشتراط لمصلحة الغير ، أو في حالة النيابة في التعاقد أو الفضالة وغير ذلك .
- تتضمن الدعوى المباشرة للمؤجر خروجاً على القواعد العامة في القانون المدني ، سواء من حيث مبدأ المساواة بين الدائنين في الضمان العام ، أو من حيث مبدأ نسبية آثار الاتفاقات . ولكنه -في رأينا- خروج له ما يبرره من اعتبارات العدالة . وعلى كل حال فالمشروع وحده هو الذي يقدر منح الدعوى المباشرة لدائن معين دون غيره .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستأجر من الباطن

- تعتبر الدعوى المباشرة للمؤجر وسيلة سهلة في الحصول على الوفاء بالأجرة إذ تجمع له إجراءات الوفاء في عملية واحدة بدلاً من عمليتين .
- تقتصر الدعوى المباشرة للمؤجر على الأجرة فقط . أما ما عدا ذلك من التزامات ناشئة عن الإيجار من الباطن فتبقى العلاقة بشأنها غير مباشرة بين المؤجر والمستأجر من الباطن . ولذلك فإننا لا نؤيد التوسع الذي ذهبت إليه محكمة النقض الفرنسية . ونفضل عليه موقف محكمة النقض المصرية .
- لا يجوز منح المستأجر من الباطن دعوى مباشرة ضد المؤجر على سبيل القياس . لأن الدعوى المباشرة للمؤجر قُدرت بنص استثنائي . والاستثناء لا يجوز القياس عليه . ولذلك تظل مطالبة المستأجر من الباطن للمؤجر عن طريق الدعوى غير المباشرة .
- نرى أن الدعوى المباشرة للمؤجر تمثل نظاماً قانونياً أصيلاً له ذاتيته واستقلاله ، مما يصعب معه ردها إلى إحدى النظم القانونية السائدة . فهي وإن كانت تتشابه مع بعض هذه النظم من وجه فإنها تختلف بدون شك من وجه آخر ، مما يجعل منها نظاماً أصيلاً له كيانه واستقلاله يهدف إلى توفير ضمان إضافي للمؤجر بجانب الضمان العام .
- يجوز للمؤجر ممارسة الدعوى المباشرة في مواجهة المستأجر من الباطن ، حتى لو كان هذا الأخير غير مدين بأجرة حالة الأداء . ولكنه مع ذلك لا يجبر على

د . محمد إبراهيم بنداري

أدائها إلا عند حلول الأجل . كما لا يجب إعدار المستأجر الأصلي أو اختصامه في الدعوى، ولا يشترط إعساره . وفي هذا الصدد فإن الدعوى المباشرة تقدم ميزة على صعيد البساطة في الإجراءات بالمقارنة بغيرها من النظم كالدعوى غير المباشرة وحجز ما للمدين لدى الغير .

- يمكن أن تقوم مسئولية المؤجر إذا تعسف في استعمال الدعوى المباشرة . كما لو كان المستأجر الأصلي ظاهر اليسار ولم يمتنع أبداً عن الوفاء بالأجرة، ومع ذلك استعمل المؤجر الدعوى المباشرة بقصد الإضرار بالمستأجر الأصلي والنيل من سمعته .

- تقدم الدعوى المباشرة للمؤجر ضمناً إضافياً للحصول على الوفاء بالأجرة، إذ يكون له مدينان ملتزمان على سبيل التضام بدلاً من مدين واحد . بالإضافة إلى أن المستأجر من الباطن لا يستطيع أن يدفع الدعوى بأي دفع يكون قد نشأ بعد الإنذار . وأخيراً فإن المؤجر يستأثر وحده بحصيلة الدعوى دون أن يشاركه أحد من دائني المستأجر الأصلي مما يجعله مفضلاً عليهم جميعاً . ومع ذلك فإنه من الممكن أن يتزاحم مع دائني المستأجر من الباطن لعدم وجود سبب لأفضليته عليهم .

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

مراجع البحث

أولاً: المراجع باللغة العربية :

- أحمد سلامة : مذكرات في نظرية الالتزام، الكتاب الأول - مصادر الالتزام، مكتبة عين شمس، القاهرة ١٩٨١ .
- أحمد محمود سعد : مصادر الالتزام في القانونين المدنيين المصري واليمنى - دراسة مقارنة: العقد والإرادة المنفردة، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٩٠ .
- إسماعيل غانم : محاضرات في النظرية العامة للالتزام: أحكام الالتزام ونظرية الإثبات، مطبعة نهضة مصر بالفجالة ١٩٥٥ .
- أنور سلطان : النظرية العامة للالتزام، الجزء الثاني - أحكام الالتزام، دار المعارف بمصر، بدون تاريخ طبعة .
- إلياس نصيف : موسوعة العقود المدنية والتجارية، ج ٥، تنفيذ العقد، بيروت ١٩٩٠ .
- جميل الشرقاوي : النظرية العامة للالتزام، الكتاب الثاني أحكام الالتزام، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٨٣ .
- عقد البيع والمقايضة، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٨٢ .
- حسام الدين الأهواني : مصادر الالتزام - المصادر الإرادية ١٩٩١-١٩٩٢، بدون ناشر .
- رمضان أبو السعود : أحكام الالتزام، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية

د . محمد إبراهيم بنداري

- ١٩٩٨ .
- سليمان مرقس : الوافي في شرح القانون المدني ، المجلد الرابع : أحكام الالتزام ١٩٩٢ .
- العقود المسماة : عقد الإيجار ١٩٩٣ .
- عبد الرزاق السنهوري : شرح القانون المدني في العقود : عقد إيجار الأشياء ، المجمع العلمي العربي ، بيروت ، لبنان ، بدون تاريخ .
- الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ج٢ - ١٩٦٨ .
- عبدالفتاح عبدالباقي : دروس في أحكام الالتزام ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٩ .
- عبد المنعم البدر اوي : النظرية العامة للالتزامات ، الجزء الثاني أحكام الالتزام ١٩٨٦ .
- الوجيز في عقد البيع ، دار النهضة العربية بالقاهرة ١٩٨٥ .
- عبد الناصر العطار : شرح أحكام الإيجار ، القاهرة ، الطبعة الثالثة .
- كمال قاسم ثروت : شرح أحكام عقد الإيجار ، الجزء الثاني ، مطبعة أوفسيت الوسام ، بغداد ١٩٧٦ .
- محمد لبيب شنب : دروس في نظرية الالتزام ، الإثبات وأحكام الالتزام ، بدون تاريخ أو ناشر .
- مصطفى الجمال : القانون المدني في ثوبه الإسلامي ، مصادر الالتزام ،

الدعوى المباشرة للمؤجر الأصلي ضد المستاجر من الباطن

الطبعة الأولى .

- نبيل إبراهيم سعد: الضمانات غير المسماة في القانون الخاص في نطاق قانون الالتزامات وفي نطاق قانون الأموال، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٩١ .

ثانياً : المراجع باللغة الفرنسية :

- Aubry et R au. droit civil français. 7^e édition.
- Baudry-L acantinerie et Wahl. Du contrat de louage. 2^e vol.
- Becqué. Note sous. civ 7 janv 1947. J. C. P. 1947. 11. 3510.
- Boris Strack. encycl. Dalloz. V. action directe.
- Boris Strack et Boyer. les obligations. le Regime. 3^e éd. Litec.
- Demogue. traité des obligations. Tome 7.
- Duranton. cours de droit civil francais suivant le code civil. T. X VII.
- G Uillouard. traité du louage. T. I.
- Jacques Flour et jean-luc Aubert. L'acte juridique. 4^e éd.
- L abbé. Des privileges spéciaux sur créance. Rev. crit. de legisl et de juris. 1876. p. 571.
- Le Gall. L'obligation de garantie dans le louage. 1962.
- Marty, Raynaud et jestaz. les obligations. le regime. 2^e éd.
- Maurice Couzian. L'action directe. L. G. D. j. 1969.
- Meurisse. Note. sous. com. 24 Mai 1955. J. C. P. 1955. 2. 8800.
- Mazeaud. (par Chabas). Lecons de droit civil. obligations. éd 1985. principaux contrats (par. Michel de juglart). éd 1975.
- Planiol, Ripert et Hamel. traité pratique de droit civil français L. G. D. J. 1956.

د . محمد إبراهيم بنداري

- R. Savatier. Note sous. civ 4 fév 1963. J. C. P. 1963. 11. 13159.
- R ouast. Note sous civ. 29 oct. 1929. D. 1930. 1. 33.
- Solus. L'action directe et L'interprétation des articles 1753; 1798. 1994. du code civil. th. Paris. 1914.
- Viney. La responsabilité. effets. L. G. D. J. 1988.

تم بحمد الله ، ، ،

حق الزوجين في الانجاب

إعداد

د. علي خطار شطناوي *

* أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق - الجامعة الأردنية.



ملخص البحث

يعد حق الإنجاب من الحقوق المقدسة التي كفلتها كل الشرائع السماوية والمواثيق والإعلانات الدولية، إلا أن هذا الحق يقابله حق للمجتمع يتمثل في انجاب أولاد أصحاء ولا يوجد ما يمنع من تنظيم النسل، حيث أقر فقهاء الشرع بتنظيم النسل قياساً على ما كان متبعاً زمن الرسول صلى الله عليه وسلم من اتباع طريقة العزل، حيث يمكن اعتبار وسائل منع الحمل الحديثة مشروعة ما دامت باتفاق الزوجين ولا يترتب على ذلك ضرر بالزوجة ولا يؤدي إلى قتل البويضة الملقحة، كذلك الحال والتلقيح الصناعي بشرط أن يكون مصدر كل من الحيوان المنوي والبويضة هو الزوجان.

كما حافظت الشريعة الإسلامية والقانون على حماية الجنين وهو في مراحل تكوينه داخل رحم أمه فاعتبرت الإجهاض جريمة معاقب عليها حيث أن حقه في الحياة يعلو ويسمو على أي اعتبارات أخرى. إلا أن فعل الاجهاض غير محرم في كل الحالات حيث أُجيز الإجهاض لأسباب طبية شريطة توافر مجموعة من الشروط لاعتبارات الضرورة فقط. إلا أن بعض القوانين ولاعتبارات أخلاقية أجازته واعتبرته عذراً مخففاً حفاظاً على شرف المرأة، وفي جهة مقابلة أجمعت بعض التشريعات إلى تشديد العقوبة كالإجهاض المفضي إلى موت المرأة الحامل أو الذي يرتكبه غير ذي الصفة الخاصة.

د . علي خطار شطنواوي

تقديم:

يعد حق الإنجاب حقاً مقدساً للزوجين بغية تكوين أسرة متكاملة متماسكة، فهو امتداد طبيعي لحقي الزواج والحياة معاً. لهذا حرصت الموائيق والإعلانات العالمية والدساتير الداخلية على ضمانه وصونه. ولكن هذا الحق يثير العديد من المشاكل القانونية والدينية والأخلاقية التي يتعين تحديدها بدقة والإجابة عليها بصورة مباشرة.

فلا شك أن حق الإنجاب حق مشترك للزوجين معاً، فيجب أن يكون بمقدورهما التحكم بعملية الإنجاب والسيطرة عليها بغية الحصول على عدد الأطفال الذين يريدون ويرغبون في تربيتهم وتعليمهم في ضوء ارتفاع تكاليف المعيشة وانخفاض مستوى مداخيل الأفراد، فتلك معضلة يتعين على الأفراد التفكير فيها مقدماً والتخطيط لها مسبقاً، فلا يجوز تركها لمحض الصدفة البحتة. كما أنها مسألة تهم الدولة مباشرة وتعنيها خصوصاً بعد اختلال معادلة الموارد والسكان، فازدياد الكثافة السكانية وبقاء الموارد الطبيعية ثابتة يخلق للدولة مشاكل لا حصر لها. ومن أمثلتها مشكلة المياه والطعام وفرص العمل وغيرها. وبالإضافة إلى ما سبق يتعين على الدولة والأفراد معاً أن يطمئنوا إلى صحة أطفال الدولة. فللدولة والأفراد مصلحة حقيقية ومباشرة في أن يكون المواليد أصحاء وخالين من الأمراض الوراثية. وعليه تطرح مسألة مهمة تتمثل في حظر زواج الأقارب وفرض الفحص الطبي قبل الزواج، فتلك حلول معمول بها في العديد من الدول لتفادي تلك المشاكل على الصعيدين الأسري والعام.

حق الزوجين في الإنجاب

كما أن حق الزوجين في الإنجاب يشير مسائل قانونية ودينية خصوصاً في دولنا العربية والإسلامية، فيتعين حسم مشكلة العقم خصوصاً بعد انتشار ظاهرة أطفال الأنايب، فتلك مشكلة قانونية ودينية وأخلاقية يتعين على رجال القانون والفقهاء الإسلامي إبرازها ووضع حلول معقولة ومقبولة لها. لهذا عقدت العديد من الندوات والمؤتمرات القانونية والدينية لهذه الغاية خرجت بحلول تراعي الاعتبارات الشخصية والقانونية والدينية.

ويرتبط حق الإنجاب بحق آخر مقابل له، ألا وهو حق عدم الإنجاب فإذا كان للزوجين حق إنجاب أطفال وتكوين أسرة، فمن حقهما عدم الإنجاب. وعليه تطرح مسائل أخرى لا تقل أهمية عن المسائل التي يطرحها حق الإنجاب. وعليه يتعين تحديد موقف القانونيين الوضعي والشرعي من مسألتين تنظيم النسل والإجهاض، فتلك مسائل قانونية وشرعية حاول رجال القانون والفقهاء الإسلامي تحديدها والإجابة عليها. ولكنها في الحقيقة مسائل متطورة ومتجددة تبعاً لتطور العلم الطبي في هذا الميدان. كما أن مواقف التشريعات القانونية تباينت بصددها، بل إن القوانين الوضعية جاءت بحلول مغايرة للحلول الشرعية. لهذا يتعين التوفيق بين الحلول الشرعية والقانونية أو التقريب بينهما على أقل تقدير.

وانطلاقاً من المعطيات السابقة ورغبة في بحث هذا الموضوع من جميع جوانبه القانونية والشرعية نقترح دراسته وفق أحكام الخطة الآتية:

د . علي خصار شطناوي

المبحث الأول : حق الإنجاب

المطلب الأول : الفحص الطبي قبل الزواج

المطلب الثاني : التعقيم

المطلب الثالث : التلقيح الاصطناعي

المبحث الثاني : حق عدم الإنجاب

المطلب الأول : تنظيم النسل

المطلب الثاني : إسقاط الجنين

المبحث الثالث : حالات إباحة الإجهاض

المطلب الأول : إباحة الاجهاض لأسباب طبية

المطلب الثاني : إباحة الاجهاض لاعتبارات الضرورة

المطلب الثالث : الاجهاض لأسباب أخلاقية

المبحث الرابع : ماهية الجنين

المطلب الأول : بدء حياة الجنين

المطلب الثاني : نهاية فترة الحمل

المطلب الثالث : تحديد الرحم

المبحث الخامس : أركان جريمة الاجهاض

المطلب الأول : الركن المادي في جريمة الاجهاض

المطلب الثاني : الركن المعنوي

المبحث الأول حق الإنجاب

يعتبر حق الإنجاب امتداداً طبيعياً لحقي الزواج والحياة معاً. لهذا حرصت الإعلانات والمواثيق الدولية على ضمان هذا الحق وصونه من أي اعتداء عليه. فتتضمن المادة (٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ على ما يلي «لكل فرد حق في الحياة والحرية وفي الأمان على شخصه». كما تنص المادة (١٦) من الإعلان العالمي نفسه " للرجل والمرأة، متى أدركا سن البلوغ، حق التزوج وتأسيس أسرة دون أي قيد بسبب العرق أو الجنسية أو الدين. وهما يتساويان في الحقوق لدى التزوج وخلال الزواج ولدى انحلاله والأسرة هي الخلية الطبيعية والأساسية في المجتمع ولها حق التمتع بحماية المجتمع والدولة " .

وتنص المادة (١٠) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بما يلي : ١) وجوب منح الأسرة، التي تشكل الوحدة الجماعية الطبيعية والأساسية في المجتمع، أكبر قدر من الحماية والمساعدة، وخصوصاً لتكوين هذه الأسرة وطوال نهوضها بمسؤولية تعهد وتربية الأولاد الذين تعيلهم. ويجب أن ينعقد الزواج برضا الطرفين المزمع زواجهما رضاً لا إكراه فيه». كما تنص المادة (٢٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أيضاً على ما يلي «الأسرة هي الوحدة الجماعية الطبيعية والأساسية في

د . علي خطار شطناوي

المجتمع ، ولها حق التمتع بحماية المجتمع والدولة . ويكون للرجل والمرأة ابتداء من بلوغ سن الزواج ، حق معترف به في الزواج وتأسيس أسرة» .

هكذا حرصت الإعلانات والمواثيق الدولية على ضمان حق الزواج وتأسيس أسرة باعتبارهما حقوقاً أساسية وجوهرية لا غنى عنهما للفرد الطبيعي وبصرف النظر عن العرق أو الجنسية ، فتلك حقوق مقدسة لا يجوز المساس بها أو الاعتداء عليها أو التهاون فيها .

وإذا خلا الدستور الأردني من ذكر حق الزوجين في الإنجاب ، فإن الميثاق الوطني الصادر عام ١٩٩٠ قد نص صراحة على أن الأسرة هي اللبنة الأساسية في بنية المجتمع الأردني ، وهي البيئة الطبيعية لتنشئة الفرد وتربيته وتشقيفه وبناء شخصيته ، وعلى الدولة بمؤسساتها الرسمية والشعبية أن توفر للأسرة أسباب تكوينها وتماسكها وعيشها الكريم وأن تساعد على القيام بمسؤولياتها في تربية الأجيال وتنشئتهم تنشئة صالحة .

ويعد حق الإنجاب حقاً مشتركاً للزوجين معاً ، فيجب أن يكون بمقدورهما التحكم بعملية الإنجاب والسيطرة عليها بغية الحصول على عدد الأطفال الذين يريدون ويرغبون في تربيتهم وتعليمهم . وذلك لأنه لا يمكن تربية الأطفال وتعليمهم بصورة صحيحة وسليمة إلا في إطار أسر سليمة و متماسكة وقادرة على الإنفاق عليهم وفق مقتضيات ومتطلبات العصر المتزايدة . كما أن ممارسة الأزواج لحقهم في

حق الزوجين في الإنجاب

الإنجاب يهم الدولة ويعنيها بصورة مباشرة، فللدولة مصلحة مباشرة في رقابة ممارسة الأفراد لحق الإنجاب وتنظيمه، فيجب أن تطمئن لصحة رعاياها ونوعيتهم. وعليه يثير حق الإنجاب العديد من المسائل الأساسية والمرتبطة بحق الإنجاب، وهي المسائل الآتية:

المطلب الأول

الفحص الطبي قبل الزواج

يقتضي التخطيط السكاني السليم أن تطمئن الدولة لصحة أطفالها ورعاياها المستقبليين، فلا يجوز ترك أمر الإنجاب لمطلق تقدير الزوجين فقط، بل يجب أن يكون للدولة دور مهم في هذا الشأن. لهذا بدأت العديد من الدول الأوروبية في فرض الفحص الطبي قبل الزواج للتأكد من خلو طرفي العلاقة الزوجية من بعض الأمراض وقدرتهما على إنجاب أطفال أصحاء. كما حظرت تشريعات بعض الدول صراحة زواج الأقارب بغية تفادي استقرار الأمراض الوراثية واستمراريتها ضمن نطاق العائلة الواحدة.

ولا شك أن الفحص الطبي قبل الزواج يحقق فوائد جمة وعديدة على الصعيدين الفردي والوطني. فيبصر الأفراد المقدمين على الزواج بالأمراض التي يمكن أن تصيب أطفالهم بغية تفاديها كلية أو الحؤول دون حدوثها عن طريق الاحتياط منها عن طريق تناول الأدوية والعقاقير الطبية اللازمة. كما أنه يفيد الدولة نفسها

د . علي خطار شطناوي

بالاطمئنان على صحة أفرادها وحصولها على أطفال أصحاء مما يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات العلاجية التي تتكبدها . ولكن مغالاة بعض الدول في هذا الميدان حملها على تبني نهج عنصري وغير إنساني ، فلقد كانت ألمانيا من أوائل الدول التي تصدر قوانين تحظر بمقتضاها زواج المرضى المصابين بأمراض عقلية أو وراثية ، فقد صدر في ١٨ / ١٠ / ١٩٣٥ قانون لحظر زواج المرضى المصابين بأمراض عقلية أو وراثية ، وعرف هذا القانون باسم قانون حماية الصحة الوراثية للشعب الألماني^(١) .

واختلف الفقه الجنائي حول إباحة الإجهاض للتخلص من جنين مشوه أو مصاب بمرض خطير ، وتمحور الخلاف بينهما في اتجاهين متضادين ومتناقضين :

الاتجاه الأول : عدم جواز الإجهاض :

ذهب جانب من الفقه الجنائي إلى عدم مشروعية إجهاض الجنين المشوه أو المصاب بمرض خطير . وحجتهم في هذا الشأن أن حق الجنين في الحياة يفوق ويسمو مصلحة الأسرة في أن يكون جميع أفرادها أسوياء البدن والعقل^(٢) .

الاتجاه الثاني : جواز الإجهاض :

يرى جانب من الفقه الجنائي بجواز الإجهاض في هذه الحالة^(٣) شريطة توافر

(١) الدكتور أبو اليزيد علي المتيت . النظم السياسية والحريات العامة ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٦٤ .

(٢) د . محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ . والدكتور عمر السعيد رمضان ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٦ ، ص ٣٣٢ .

(٣) يقول الدكتور رؤوف عبيد ، وإذا لم يكن في الحمل خطر جسيم ، بل كان من المتوقع فقط =

حق الزوجين في الانجاب

العديد من الشروط: أولها، أن يقطع الأطباء بان الجنين مصاب بأفة بدنية أو عقلية بحيث ينتج عنهما ولادته مشوهاً بمرض وراثي خطير خصوصاً أن هذا الاحتمال ليس أمراً نادراً في وقتنا الحاضر بالنظر للآثار الجانبية السلبية لبعض الأدوية والعقاقير التي تتناولها الحامل أثناء الحمل وصور الأشعة التي يحتاج لها الأطباء لتشخيص بعض الأمراض. وثانيهما أن يتم الإجهاض خلال فترة زمنية معينة فقط، وبذا يضحى الإجهاض بعد فوات هذه الفترة أمراً غير مشروع ولكنهم اختلفوا في أمر هذه الفترة الزمنية، فمنهم ومن يرى أن هذه المدة هي أربعون يوماً تأسيساً على أن الجنين في هذه الفترة لا يعدو أن يكون مجرد قطعة لحم لم تدخل مرحلة التخلق بعد. في حين يرى البعض الآخر من أنصار هذا الاتجاه أن هذه الفترة يجب أن لا تتجاوز الأسبوع السادس عشر من الحمل^(١).

ويستند أنصار هذا الرأي الى حق الجنين والأسرة معاً لتبرير الاجهاض في هذه الحالة. فإذا كان من حق الجنين ان تسثمر حياته ونموه الطبيعي وتطوره داخل رحم الأم حتى يحين الميعاد الطبيعي المقدر لولادته، فإن من حقه أيضاً أن يولد صحيح البنية معافى من أي تشوه خلقي أو مرض عقلي يجعل حياته وحياة أسرته حياة

= ولادة الطفل مصاباً بتشويه أو بعاة كما في حالة إصابة الأم بمرض الزهري أو الحصبة الألمانية لا يجوز منع الإسقاط طبقاً لتشريعنا، وهذا قصور واضح يحسن تداركه.
(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١١٨. والمراجع التي أشار إليها في الهامش رقم (١) و (٢) من الصفحة ١١٨.

د . علي خطار شطناوي

محطمة متهالكة لا معنى لها^(١). كما أن المصلحة العليا للدولة تستلزم المحافظة على صحة أفراد الشعب وإنجاب نسل سليم صحياً وخلقياً .

ونوه الى أنه رغم أهمية الفحص الطبي قبل الزواج على الصعيدين الفردي والجماعي لا زالت الأردن حتى يومنا هذا لم تفرض مثل هذا الفحص . لهذا ندعو المشرع الأردني الى الإسراع في إصدار هذا القانون الذي طال انتظار . رغم الندوات والمطالبات المتكررة لإصداره .

المطلب الثاني التعقيم

يُقصد بالتعقيم قتل قدرة الإنجاب نهائياً عند الشخص سواء كان ذكراً أم أنثى . وعليه لا يستطيع الشخص إنجاب أطفال نهائياً . لهذا يصنف التعقيم حسب إرادة الشخص إلى تعقيم اختياري وتعقيم إجباري .

فيُقصد بالتعقيم الإجباري ذلك التعقيم الذي يفرض على الشخص جبراً، أي رغم إرادته، ويستوي أن يعلم الشخص بذلك أو لم يعلم . فقد لجأت بعض الدول وعلى رأسها ألمانيا النازية إلى تعقيم بعض الرجال والنساء الذين يعانون من بعض الأمراض الخطيرة بغية خلق جنس موفور الصحة والقوة، فقد منح القانون الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٣٣ الدولة حق تعقيم الأفراد الذين يعانون من بعض الأمراض

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١٠١٨ .

حق الزوجين في الانجاب

الوراثية سواء كانت أمراضاً عقلية أم عضوية . وكان التعقيم يتم بناء على طلب الشخص نفسه أو توصية الطبيب المختص بمراعاة حماية الجنس الألماني أو بناء على أمر من مدير السجن . وتفصل في طلب التعقيم محكمة خاصة مؤلفة من قاض وطبيين ، وتستانف أحكامها أمام المحكمة العليا للصحة الوراثية^(١) .

والواقع أن ألمانيا النازية لم تكن الدولة الوحيدة التي طبقت التعقيم الإجباري على بعض الأشخاص ، بل لجأت إليه العديد من الدول ، فقد فرضت الولايات المتحدة الأمريكية التعقيم الإجباري على بعض المرضى المصابين بأمراض عقلية معينة . وأقرت المحكمة العليا الأمريكية بمشروعية الأحكام التشريعية التي تفرض التعقيم الإجباري على هؤلاء المرضى^(٢) . كما فرضت وأباحت القوانين الدانماركية والفنلندية التعقيم الإجباري على النساء التي تقل نسبة الذكاء عندهن عن نسبة مئوية معينة^(٣) .

ويفرض التعقيم الإجباري أحياناً لأسباب جزائية ، أي كعقوبة جزائية توقع على الجاني ، فقدقررت قوانين الولايات المتحدة منذ عام (١٩٠٧) تعقيم بعض المجرمين . كما أجازت قوانين ألمانيا النازية التعقيم الإجباري في حالات معينة خصوصاً في حالات العود لارتكاب الجرائم الأخلاقية . وتضمنت قوانين العقوبات السويدية

(١) الدكتور أبو اليزيد علي المتيت . المرجع السابق ، ص ١٦٤ .

(٢) J. Robert: libertes publiques, paris, montchrestien, 1982, p. 206.

(٣) J. Robert: op. cit.,p.206.

د . علي خطار شطناوي

والدخارية أحكاماً مماثلة^(١) . وعليه قضت محكمة جنابات جنيف بسو يسرا عام (١٩٤٩) في قضية كوربر والذي لم يكن قد تجاوز السابعة والعشرين من العمر بتعقيمه لإدانته بارتكاب تسع عشرة جريمة خلقية^(٢) .

وفي مقابل تلك الدول هناك العديد من الدول التي حظرت وجرمت التعقيم الاجباري أياً كانت أسبابه وبواعثه . ومن أمثلتها فرنسا التي تعاقب قوانينها الطبيب الذي يعقم امرأة مصابة بمرض عقلي . فتتص تلك القوانين على عقوبات جزائية وتأديبية ترفع بحق الأطباء الذين يقومون بمثل هذا العمل الإجرامي . هكذا يعد التعقيم جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات .

ولا شك أن التعقيم بالمعنى السابق يخالف مقاصد الشريعة الإسلامية من الزواج^(٣) الذي من أهم أغراضه ومقاصده التناسل وقد جاء ذلك واضحاً وصريحاً في حديث الرسول ﷺ الذي يحث فيه على النكاح اذ يقول: «تناكحوا تناسلوا فإنني مباهي بكم الأمم يوم القيامة»^(٤) . كما ذهب بعض فقهاء الشافعية إلى تحريم استعمال ما يقطع الحبل من أصله . ويستوي في تحريم التعقيم أن يكون قبل الإنجاب مطلقاً أو بعد

(١) الدكتور ابو اليزيد علي الميت، المرجع السابق، ص ١٦٥ .

(٢) الدكتور ابو اليزيد علي الميت، المرجع السابق، ص ١٦٥ .

(٣) في مقاصد الشريعة الإسلامية من الإنجاب انظر الدكتور محمد سلام مذكور، الجنين والأحكام المتعلقة به في الفقه الاسلامي، القاهرة دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٣١٣ .

(٤) الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣١٣ .

حق الزوجين في الإنجاب

الإنجاب اكتفاء بما رزق به الزوجان أو أحدهما من أولاد، فإن ذلك أيضاً يشتمل على مضرة تتنافى مع أغراض الشرع فإن ما رزقهما الله به من أولاد قد يفقدانه رفعة واحدة أو على التوالي، وقد فقد كلاهما أو أحدهما وسيلة الإنجاب فيقعان في الحرمان ولا يستطيعان أن يتداركا ما فاتهما، وقد تتحرك فيهما أو فيمن فقد منهما الصلاحية للإنجاب عاطفة الأمومة أو الأبوة فلا يجدان أو أحدهما مجالاً لتحقيقها والانتفاع بها ويندمان أو أحدهما وقت لا ينفع الندم^(١).

فإذا كان التعقيم بالمعنى السابق محرماً شرعاً، فقد يكون مباحاً، بل قد يكون واجباً منعاً للضرر وأخذاً بقاعدة دفع الضرر الأكبر بالضرر الأدنى واتباع أخف الضررين^(٢).

ويُقصد بالتعقيم الاختياري ذلك التعقيم الذي يتم بناء على طلب الشخص ورضائه وموافقته. لهذا يرى البعض في هذا النوع من أنواع التعقيم على أنه وسيلة للحد من الإنجاب أو للحد من النسل. ولكن تشريعات بعض الدول تعتبره عملية بتر للأعضاء. فيعاقب الطبيب الفرنسي الذي يمارس أفي من نوعي التعقيم (الإجباري والاختياري) بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٠١) من قانون العقوبات^(٣).

كما أن المادة (٢٢) من الدستور الطبي الفرنسي تنص على أنه لا يجوز إجراء أي

(١) الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣١٣ و ٣١٤.

(٢) انظر الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣١٥.

(٣) Cass. crim: 1/7/1937, 1938, 1, 193.

د . علي خطار شطناوي

عملية بتر إلا لأسباب طبية جدية وحقيقية أو في حالي الاستعجال والاستحالة شريطة إعلام الشخص مسبقاً والحصول على موافقته المسبقة^(١) . ولكن عمليات التعقيم الاختياري تتم في فرنسا في السر والخفاء^(٢) .

المطلب الثالث التلقيح الاصطناعي

لا يمكن للزوجين المصابين كليهما أو أحدهما بالعقم (عدم القدرة الطبيعية على الإنجاب) ممارسة حقهما الطبيعي في الإنجاب إلا بفضل التلقيح الاصطناعي . فقد أثارت التجارب التي أقدمت عليها ونفذتها مراكز الأبحاث والدراسات المتخصصة في علاج العقم مشاكل قانونية وأخلاقية ودينية واجتماعيا لا حصر لها . لهذا أصدرت العديد من الدول كفرنسا تشريعات قانونية تبيح التلقيح الاصطناعي وتنظمه^(٣) .

والتلقيح الصناعي هو إدخال مني سليم في العضو التناسلي للمرأة بغير اتصال جنسي بهدف علاج حالة العقم التي تعاني منه^(٤) . ولكن صور التلقيح الاصطناعي

(١) Decret. No 79-206 du 28/6/1979.

(٢) J. Robert; op. cot.,p.206.

(٣) J. Robert; op. cot.,p.208.

(٤) الدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

حق الزوجين في الانجاب

ليست واحدة، بل تتعدد وتتباين حسب مصدر الحيوان المنوي والبويضة . وعليه تتمثل هذه الصور في الصور الآتية^(١) :

الصورة الأولى : تتمثل هذه الصورة حينما يكون مصدر الحيوان المنوي هو الزوج ومصدر البويضة هو زوجته الشرعية التي تعاني من العقم لانسداد قناة فالوب لديها .

الصورة الثانية: تتمثل هذه الصورة حينما يكون مصدر الحيوان المنوي شخصاً آخر غير الزوج (إذا كان الزوج هو الذي يعاني من العقم)، ويكون مصدر البويضة هو الزوجة .

الصورة الثالثة: تتمثل هذه الصورة حينما يكون مصدر الحيوان المنوي هو الزوج، ومصدر البويضة امرأة أخرى غير الزوجة إذا كاتت هذه الأخيرة غير قادرة على إنتاج بويضة صالحة للإخصاب .

الصورة الرابعة: تتمثل هذه الصورة حينما يكون مصدر الحيوان المنوي والبويضة شخصين آخرين غير الزوجين .

ويتم الإخصاب في جميع الصور الأربعة السابقة عن طريق انتزاع بويضة صالحة للإخصاب من المبيض، ومن ثم تلقيحها بمنى الرجل دون اتصال جنسي بينهما- ثم وضع البويضة الملحقة في أنبوبة بها السائل اللازم للنمو ثم الانقسام بعد ذلك حتى تتم عملية التخصيب وبعد أن تتكون النطفة الملحقة تزرع في رحم الزوجة (١) في صور التلقيح الصناعي، انظر د. حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٥ وما بعدها.

د . علي خطار شطناوي

لتنمو نمواً طبيعياً وتتطور إلى أن تتم الولادة في الموعد الطبيعي المقدر لذلك^(١) .

الصورة الخامسة: تتمثل هذه الصورة حينما يكون مصدر البويضة والحيوان المنوي هو الزوجان، ولكن البويضة الملقحة تزرع في رحم امرأة أخرى غير الزوجة لعدم مقدرتها لأسباب تتعلق برحمها أو لإصابتها بمرض خطير يحول دون حملها .

ولا شك أن الاستخدامات المختلفة لأطفال الأنابيب تثير مشاكل قانونية ودينية حاول رجال القانون والشرع الإجابة عليها صراحة بالنظر لأهميتها في معالجة مشاكل العقم لدى الرجال والنساء معاً .

يرى جانب من الفقه القانوني أن مشروعية استخدام الصورة الأولى من صور أطفال الأنابيب ليست محل شك، لأن عملية تلقيح الحيوان المنوي للبويضة فيها تشبه عملية التلقيح الناتج عن الجماع الطبيعي بين الزوج وزوجته . فالقانون لا يعول على الاتصال الجنسي في حد ذاته، وإنما على نتيجة هذا الاتصال وهو الحمل . كما تستهدف هذه الصورة أيضاً علاج حالة العقم عند الزوجة، وتمكين الزوجين وتحقيق رغبتهما الطبيعية والمشروعية في ممارسة حقهما في الإنجاب . كما يستوي الطفل الذي جاء نتيجة تلقيح اصطناعي من الناحية القانونية مع الطفل الذي جاء نتيجة علاقة جنسية عادية بين الزوجين^(٢) . ولكن عدم مشروعية الصورة الثانية والثالثة والرابعة

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٤ و ٣٥ .

(٢) انظر الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٧ .

حق الزوجين في الانجاب

ليست خلاف أيضاً، فليس هناك من يجادل في عدم مشروعيتها^(١). كما تعد الصورة الخامسة والأخيرة من أطفال الأنابيب غير مشروعة أيضاً لوجود شبهة الزنا، فلا يجوز وضع مني رجل في رحم امرأة غير زوجته، كما لا يجوز وضع بويضة الزوجة الملقحة بمني زوجها في رحم امرأة أجنبية، فيعد ذلك محرماً شرعاً، ومن ثم يكون غير مشروع قانوناً^(٢).

ويطرح موضوع أطفال الأنابيب تساؤلاً قانونياً مهماً على صعيد القانون الجنائي يتمثل في التكيف القانوني للبويضة الملقحة في هذه المرحلة. ولكنها تعد في ضوء التعريف الفقهي الراجح^(٣) للجنين أنها تشكل بداية حياة الجنين، وبذا يعد أي اعتداء على هذه البويضة المتكونة من اندماج الخليتين المذكرة والمؤنثة مكوناً للركن المادي لجريمة الإجهاض شريطة توافر الأركان الأخرى^(٤)، ويسأل الفاعل عن هذه الجريمة ويعاقب بعقوبة الإجهاض.

موقف الشريعة الإسلامية من أطفال الأنابيب:

تعد مسألة أطفال الأنابيب مسألة حديثة ترجع إلى عام ١٩٧٨ عندما تمت ولادة لويزا براون أول طفلة أنبوب في العالم، وبذا عقدت العديد من الندوات والمؤتمرات

(١) انظر الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٧ و ٣٨.

(٢) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٨.

(٣) انظر الصفحة ٢٨ من هذا البحث.

(٤) انظر الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٤٢.

د . علي خطار شطناوي

الإسلامية لدراسة هذه المسألة وتحديد موقف الشرع الإسلامي منها . فلقد عقد مجلس مجمع الفقه الإسلامي عام ١٩٨٦ مؤتمره الثالث في العاصمة الأردنية عمان لمناقشة موضوع التلقيح الصناعي ، أطفال الأنابيب . وحدد المجمع سبعة طرق يتم بها التلقيح الصناعي ، وهي الآتية :

الطريقة الأولى: أن يجري تلقيح بين نطفة مأخوذة من زوج وبويضة مأخوذة من امرأة ليست زوجته ثم تزرع اللقيحة في رحم زوجته .

الطريقة الثانية: أن يجري التلقيح بين نطفة رجل غير الزوج وبويضة الزوجة ثم تزرع تلك اللقيحة في رحم الزوجة .

الطريقة الثالثة: أن يجري تلقيح خارجي بين بذرتي زوجين ثم تزرع اللقيحة في رحم امرأة متطوعة بحملها .

الطريقة الرابعة: أن يجري تلقيح خارجي بين بذرتي رجل أجنبي وبويضة امرأة أجنبية وتزرع اللقيحة في رحم الزوجة .

الطريقة الخامسة: أن يجري تلقيح خارجي بين بذرتي زوجين ثم تزرع اللقيحة في رحم الزوجة الأخرى .

الطريقة السادسة: أن تؤخذ نطفة من زوج وبويضة من زوجته ويتم التلقيح خارجيا ثم تزرع اللقيحة في رحم الزوجة .

حق الزوجين في الانجاب

الطريقة السابعة: أن تؤخذ بذرة الزوج وتحقن في الموضع المناسب من مهبل زوجته أو رحمها تلقيحاً داخلياً.

وبعد أن حدد علماء الفقه الإسلامي طرق التلقيح الصناعي قرروا أن الطرق الخمسة الأولى محرمة شرعاً وممنوعة منعاً باتاً لذاتها أو لما يترتب عليها من اختلاط الأنساب وضياع الأمومة وغير ذلك من المحاذير الشرعية. أما الطريقتان السادس والسابع فقد قرروا أنه لا حرج من اللجوء إليهما عند الحاجة مع التأكيد على ضرورة اخذ كل الاحتياطات اللازمة^(١).

ومن نافلة القول أن الإمام شلتوت يقول عن أطفال الأنابيب أنه " جريمة منكرة وإثم عظيم . يلتقي مع الزنى في إطار واحد؟ جوهرهما واحد، ونتيجتهما واحدة وهي وضع ماء رجل أجنبي قصداً في حرث ليس بينه وبين ذلك الرجل عقد ارتباط بزوجة شرعية يظلها القانون الطبيعي، والشرعية السماوية، ولولا قصور في صورة الجريمة، لكان حكم التلقيح في تلك الحالة، هو حكم الزنى الذي حددته الشرائع الإلهية، ونزلت به كتب السماء " ^(٢).

(١) انظر مجلة مجمع الفقه الإسلامي، الدورة الثالثة، العدد الثالث، الجزء الأول، ١٩٨٧، ص ٥١٥.

(٢) الشيخ شلتوت، الفتاوى، القاهرة دار الشروق، ١٩٩١، ص ٣٢٨. وانظر أيضاً الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣٣١ وما بعدها.

د . علي خطار شطناوي

المبحث الثاني حق عدم الإنجاب

للزوجين حق تقرير الإنجاب من عدمه ، فهم أصحاب الحق في ممارسة هذا الحق الطبيعي من عدمه ، فلهم كامل الحق في ممارسته في أي وقت يشاؤون . ولكن لغايات البحث الدقيق المتأنّي يتعين التفريق بين تنظيم النسل والإجهاض بالنظر لاختلاف الأحكام القانونية المتعلقة بهما .

المطلب الأول تنظيم النسل

يقصد بتنظيم النسل استخدام الوسائل الطبية أو الطبيعية لمنع حدوث الحمل بعد العملية الجنسية بين الرجل والمرأة ، فهي عملية إرادية تتوقف على رضا الطرفين (الرجل والمرأة) وموافقتهما معاً . لهذا يملك طرفا العلاقة الجنسية تقرير عدم الإنجاب باستخدامهما إحدى الوسائل الطبية أو الطبيعية المتاحة لمنع حدوث الحمل .

وتعتبر عملية تنظيم النسل في معظم الدول مشروعاً سواء كانت الوسائل المستعملة طبية أم طبيعية ، وبذا يعد استعمال وسائل منع الحمل الاصطناعية على الصعيدين الطبي والقانوني مشروعاً ، بل إن العديد من الدول ذات الكثافة السكانية العالية نظمت العديد من حملات التوعية الوطنية لحث أفرادها وترغيبهم في تنظيم عملية إنجاب الأطفال . كما أنشئت مراكز للأمومة والطفولة في جميع أنحاء مدنها

حق الزوجين في الانجاب

وقراها لمساعدة الأفراد على تنظيم النسل، وقدمت وسائل لمنع الحمل مجاناً أو بأسعار رمزية لا تتناسب إطلاقاً مع تكلفتها المالية.

ومن المتفق عليه جنائياً أن منع الحمل قبل حدوثه بالفعل لا يشكل جريمة إجهاض، حتى ولو كان بجراحة من جراح^(١). ولكن هذا الرأي يحتاج لبعض التوضيح، إذ أنه ينطوي على تعميم خاطئ. فمن المعلوم جنائياً^(٢) أن الجنين يتكون بمجرد أن يلحق الحيوان المنوي للرجل بويضة المرأة وعليه تبدأ الحماية الجنائية المقررة للجنين منذ إخصاب البويضة التي تبقى في قناة الرحم مدة ثلاثة أيام، ومن ثم تنتقل إلى الرحم لتمكث فيه عشرة أيام. وبعد انتهاء هذه المدة تقوم بإلصاق نفسها في جدار الرحم، والإنزراع فيه وبدء نموها وتكاثرها^(٣). وعليه يثور التساؤل حول مدى مشروعية وسائل منع الحمل والأدوية التي تتناولها النساء لهذه الغاية^(٤). فيجب التفريق من الوسائل والأدوية التي تمنع الحيوان المنوي من تلقيح البويضة وإخصابها وبين الوسائل والأدوية التي تقتل البويضة الملقحة أو تمنعها من الالتصاق بجدار الرحم والإنزراع فيه أو الحيلولة دون بقائها مزروعة لمدة طويلة. وعليه تعتبر الوسائل

(١) الدكتور رؤوف عبيد، جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، القاهرة دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص ٢٢٨.

(٢) في هذا الشأن انظر ص ٢١ من هذا البحث.

(٣) انظر الدكتور كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم الواقعة على الإنسان، عمان ١٩٨٨، ص ٢٤٧.

(٤) في هذه التفرقة انظر الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٧٤٢.

د . علي خطار شطناوي

والأدوية في الحالة الأولى وقانية ومشروعة لمنعها تلقيح البويضة وإخصابها، في حين تعد الوسائل والأدوية في الحالة الثانية غير مشروعة لكونها جميعاً وسائل مجهزة لتدميرها البويضة الملقحة ابتداءً أو لمنع نموها وتطورها الطبيعي مما يؤدي في النهاية إلى القضاء عليها .

موقف الشريعة الإسلامية من تنظيم النسل:

لا شك أن الإسلام يشجع الأزواج على الإنجاب، إذ بإنجاب الأطفال تستمر الأمة الإسلامية وتتكاثر ويتعاضد دورها ومكانتها الدولية. كما حث الإسلام الأزواج في كثرة النسل، وبارك الأولاد ذكوراً وإناثاً. لكنه رخص لهم تنظيم النسل إذا دعت إلى ذلك دواعي معقولة وضرورات معتبرة^(١).

فإذا كان تنظيم الحمل أمراً مباحاً شرعاً وفق رأي جمهور الأئمة، لأن الوسيلة التي كانت متبعة في ذلك الوقت هي العزل، أي قذف النطفة خارج الرحم عند الإحساس بنزولها^(٢). واستند جمهور الأئمة في إباحتهم للعزل إلى أحاديث نبوية شريفة وممارسات صحابة رسول الله عليه الصلاة والسلام. فقد روي في الصحيحين عن جابر «كنا نعزل في عهد رسول الله ﷺ والقرآن ينزل». وجاء في

(١) الدكتور يوسف القرضاوي الحلال والحرام في الإسلام، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٣٠٤.

(٢) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩١. والدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ١٩١.

حق الزوجين في الانجاب

صحيح مسلم «كنا نعزل على عهد رسول الله فبلغ ذلك رسول الله ﷺ فلم ينهنا»^(١) كما روى أنه جاء رجل إلى النبي عليه الصلاة والسلام وقال: «يا رسول الله: إن لي جارية وأنا أعزل عنها، وإني أكره أن تحمل وأنا أريد ما يريد الرجل. وإن اليهود تحدث: أن العزل المؤودة الصغرى!!» فقال عليه السلام كذبت اليهود. لو أراد الله أن يخلقه ما استطعت أن تصرفه»^(٢).

فإذا كان العزل باعتباره أحد وسائل تنظيم النسل محل اتفاق جمهور الأئمة، فإن ابن حزم يخالف رأي الغالبية، ويرى أن العزل محرم مطلقاً. واستدل على حرمة العزل بما رواه مسلم أن النبي ﷺ سئل عن العزل فقال: ذلك الوأد الخفي. كما استدل بأحاديث أخرى للصحابة، فمن ذلك ما رواه عن نافع أن ابن عمر كان لا يعزل، وقال: لو علمت أحداً من ولدي يعزل لنكته. ومنه ما رواه عن طريق الحجاج بن المنهال أن علي بن أبي طالب كان يكره العزل^(٣).

وإذا كان العزل باعتباره إحدى وسائل تنظيم النسل أمراً مباحاً شرعاً وفق الرأي الراجح، فيتعين لإباحته توافر مجموعة من المسوغات المستمدة من القرآن الكريم والسنة النبوية لعل أولها أن يكون العزل للضرورة ومن أوائل الضرورات الخشبية

(١) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩١.

(٢) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩١.

(٣) الدكتور محمد سعيد رمضان البوطي، فقه السيرة، دار الفكر، ١٩٨٠، ص ٢٨٢.

د . علي خطار شطناوي

على حياة الأم أو صحتها من الحمل أو الوضع أو الخشية على الأولاد أن تسوء صحتهم أو تضرب تربيتهم، أو الخشية على الرضيع من حمل جديد ووليد جديد^(١) كما يتعين أن يتم العزل برضى الزوجين نفسيهما دون أن يكون عليهما سلطان أو أي توجيه من الخارج، إذ إن ما يجوز ممارسته للفرد صاحب العلاقة، قد لا يجوز تشريعه بشكل إلزامي للجماعة^(٢).

وتفريعاً عما سبق يرى الفقه الغالب أن استعمال الوسائل الحديثة لمنع الحمل جائز شرعاً ما دامت تحقق الأهداف - والغايات التي توخاها رسول الله عليه الصلاة والسلام من إجازة العزل، فقد استهدف رسول الله ﷺ حماية الرضيع من الضرر وتجنب المفسدة الأخرى، وهي الامتناع عن النساء مدة الرضاع وما في ذلك من مشقة^(٣)، شريطة أن يكون استعمال هذه الوسائل الحديثة برغبة متفقة من الزوجين، وأن لا ينطوي استعمال هذه الوسائل على ضرر للزوجة^(٤).

(١) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩٢ و ١٩٣.

(٢) الدكتور محمد سعيد البوطي، المرجع السابق، ص ٢٨٣. والدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣١٧.

(٣) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩٤.

(٤) الدكتور محمد سعيد البوطي، المرجع السابق، ص ٣٨٢. وفي الرأي المعارض لاستعمال الوسائل الحديثة لمنع الحمل، انظر الدكتور محمد سعيد البوطي، المرجع السابق، ص ٣٨٢. وانظر أيضاً الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣١٨ و ٣١٩.

المطلب الثاني إسقاط الجنين

تعددت وتنوعت التعريفات الفقهية للإجهاض . فيعرفه البعض بأنه " ابتسار الولادة أو إسقاط الجنين قبل الأوان " ^(١) ويعرفه البعض الآخر بأنه " استعمال وسيلة صناعية تؤدي إلى طرد الجنين قبل موعد الولادة، إذا تم بقصد إحداث هذه النتيجة " ^(٢) ويعرفه البعض الآخر بأنه « إخراج الجنين عمداً من الرحم قبل الموعد الطبيعي لولادته أو قتله عمداً في الرحم » ^(٣) .

ويستفاد من التعريفات السابقة أن الإجهاض يتحقق بإحدى صورتين : أولهما، وهي الأكثر حدوثاً في العمل ؛ إذ تفترض إخراج الجنين من الرحم بوسيلة غير تلقائية قبل الموعد الطبيعي لولادته؟ وتحقق هذه الصورة ولو خرج الجنين حياً وقابلاً للحياة وثانيهما، تفترض قتل الجنين في الرحم، ولا ترتبهن بخروجه منه . وترتبط الصورتان السابقتان مع بعضهما البعض بصلة وثيقة، فخرج الجنين حياً قبل الموعد الطبيعي لولادته يفضي في الغالب إلى موته بعد وقت قليل؟ ومن ناحية ثانية فإن قتل الجنين في الرحم يستتبع خروجه منه لأن بقاءه فيه يهدد حياة الحامل أو صحتها بأشد

(١) الدكتور محمد الفاضل، الجرائم الواقعة على الأشخاص، دمشق ١٩٦٥، ص ٥٣٥ .

(٢) د. رؤوف عبيد جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٢٦

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٢٩٨ .

د . علي خطار شطناوي

الأخطار^(١).

ونحن نرى بأن التعريفات الفقهية السابقة لا تعكس الحكمة من تجريم الإجهاض، ولا تأخذ التطور والتقدم العلمي في الحسبان، إذ بالإمكان من الناحية الطبية البحتة توفير الحياة للجنين الذي يسقط قبل أوانه. كما لم يعد مفهوم الرحم مقصوراً على رحم المرأة، بل أصبح يشمل المكان الذي تتكون فيه البويضة الملقحة وتنمو وتتطور نمواً وتطوراً طبيعياً. وعليه نرى الإجهاض بأنه قتل البويضة الملقحة في المكان الذي تتكون وتتطور وتنمو فيه نمواً طبيعياً من لحظة تلقيحها وحتى تتم عملية الولادة الطبيعية.

فإذا كان للزوجين كامل الحق في تنظيم النسل، فإن حقهما في اجهاض الحمل بعد حدوثه، محل خلاف كبير، إذ يتنازع دول العالم اتجاهان متضادان. يتمثل أولهما، في رفض الإقرار بمشروعية الإجهاض احتراماً لحق الجنين في الحياة وحفاظاً للقيم الدينية والأخلاقية والمصالح المشتركة التي يقوم عليها المجتمع. ويتجلى ثانيهما، في الإقرار بمشروعية الإجهاض احتراماً لحرية المرأة الحامل نفسها. فالقرار في استمرار الحمل أو إنهائه قبل الموعد الطبيعي للولادة يندرج ضمن حياة المرأة الخاصة نفسها^(٢). وعليه تظهر بجلاء حجج الاتجاهين السابقين وتبريراهما

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٢٩٨.

JRobert: op. cit.,p. 208.

(٢)

حق الزوجين في الانجاب

القانونية .

ولا شك أن الخلاف السابق ترك أثراً واضحاً على موقف التشريعات القانونية إزاء هذه المسألة المهمة والحيوية على الصعيدين العائلي والوطني . وعليه يمكننا تصنيف موقف التشريعات القانونية إلى اتجاهين مختلفين : أولهما ، اتجاه يبيح الإجهاض في حالات معينة ووفق شروط محددة وثانيهما يحظر الإجهاض ويجرمه ويعتبره جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات .

الاتجاه الأول :

ذهبت تشريعات العديد من الدول إلى الإقرار بحق المرأة الحامل في اجهاض جنينها قبل موعد الولادة الطبيعي ، وتجلى هذا الاعتراف التشريعي في عدول الدول عن تجريم واقعة الإجهاض واعتبارها فعلاً مباحاً في مراحل معينة من الحمل وبشروط محددة . ومن أمثلة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والدول الاسكندنافية وفرنسا الذي أقر القانون رقم ١٧/٧٥ الصادر في ١٧/١/١٩٩٥ ومن بعده القانون رقم ١٢٠٤/٧٩ الصادر في ٣١/١٢/١٩٧٩ بحق المرأة الحامل في الإجهاض^(١)

الاتجاه الثاني :

لا زالت تشريعات غالبية الدول وعلى رأسها الدول العربية والإسلامية على

(١) انظر هذا الاتجاه الدكتور كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الأردني، الجرائم الواقعة على الإنسان، عمان ١٩٨٨، ص ٢٧٢ وما بعدها.

د . علي خطار شطناوي

موقفها السابق من حيث تجريم الإجهاض واعتباره جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات سواء كان فاعل الجريمة هو المرأة الحامل نفسها أم الغير، وسواء تم الإجهاض برضاها وبطلب منها أو رغماً عنها .

وعلة ذلك أن الإجهاض في الحقيقة هو إنهاء حياة الجنين واعتداء صارخ على حقه في الحياة فهو عمل من أعمال القتل أيا كان التكليف القانوني الذي نضفيه عليه . فضلاً عن كونه فعلاً شنيعاً وخطأً جسيماً غير مبرر، بالإضافة لكونه فعل ضار بالمجتمع ككل، والقيم الأخلاقية والدينية التي يركز عليها المجتمع العربي والإسلامي تحديداً . ولا يمكن الاحتجاج بالاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية لتبرير الإجهاض . فالقول بأن زيادة أبناء الأسرة يؤدي إلى سوء مركزها الاقتصادي والاجتماعي وعجزها عن تربية أطفالها وتنشئتهم تنشئة حسنة لا يستقيم مع المنطق القانوني المجرد والقيم الدينية والأخلاقية التي تقوم عليها المجتمعات العربية والإسلامية . فحق الجنين في الحياة يعلو ويسمو على أي اعتبارات اقتصادية واجتماعية، فعند المقارنة بين الأهمية الاجتماعية للمركز الاقتصادي للأسرة وحق الجنين في الحياة يتضح في جلاء رجحان الثاني، ومن ثم تتعين صيانتته بتجريم الاعتداء عليه ولو استند إلى هذه الأسباب^(١) . ناهيك عن صعوبة وضع معيار يحدد المستوى الاقتصادي للأسر والعائلات التي يباح لها الإجهاض، إذ يعتبر المستوى

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٨ . والدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١٣٢٠ .

حق الزوجين في الانجاب

الاقتصادي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر في ذات الدولة الواحدة، بل قد يتباين هذا المستوى حسب أقاليم الدولة الواحدة .

وتتعارض إباحة الإجهاض أيضاً مع الشريعة الإسلامية الغراء التي تحظر قتل الأطفال خشية الفقر حظراً كلياً ومطلقاً . يقول سبحانه وتعالى في محكم كتابه العزيز ﴿ولا تقتلوا أولادكم خشية إملاق نحن نرزقهم وإياكم إن قتلهم كان خطاً كبيراً﴾^(١)

ولكن يتعين للقول بأن هناك فعل اجهاض مجرم وجود حمل ، أي أن يقع الاعتداء لى امرأة حامل . وعليه لا وجود لجريمة اجهاض إذا كان الاعتداء موجهاً إلى امرأة اعتقد خطأ أنها حامل . كما لا يصح اعتبار هذا الفعل شروعاً في اجهاض لاستحالة الجريمة استحالة مطلقة لانعدام موضوعها^(٢) كما يتعين لقيام جريمة الإجهاض من الناحية القانونية أيضاً أن يكون الجنين المعتدى عليه حياً .

وعليه لا تقوم هذه الجريمة إذا تبين موت الجنين في الرحم قبل إتيان السلوك الإجرامي .

(١) الآية رقم (٣١) من سورة الاسراء

(٢) الدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص ٢٦ . ويقول محمود نجيب حسني " يفترض الإجهاض وجود حمل ، ويتعين أن يوجد الحمل حقيقة ، فلا يكفي توهم الجنيني وجوده ، فقد استبعد الشارع العقاب على الشروع في الإجهاض مما يستتبع استبعاد العقاب على الإجهاض المستحيل " ، المرجع السابق . ص ٣٠٠ . ويقول الدكتور فتوح الشاذلي " تفترض جريمة الإسقاط وجود حمل يكون هو المحل الذي يقع عليه الاعتداء " ، المرجع السابق ، ص ٥٨٧ . وانظر أيضاً الدكتور عبد المهيمن بكر سالم ، الوسيط في شرح قانون الجزاء الكويتي ، الكويت ، ١٩٨٢ ، ص ٢١٤ .

د . علي خطار شطناوي

أولاً: اجهاض المرأة الحامل نفسها:

نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات الأردني على هذه الصورة فكل امرأة أجهضت نفسها بما استعملته من الوسائل أو رضيت بأن يستعمل لها غيرها هذه الوسائل ، تعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات . وعليه يتحقق اجهاض الحامل لنفسها حينما تقوم المرأة نفسها بما استعملته من الوسائل بإجهاض نفسها دون تدخل من طرف خارجي أيا كانت الوسيلة التي استعملتها للوصول إلى النتيجة الجرمية التي تتوخاها، وبذا تكون المرأة الحامل في هذه الحالة هي الفاعل الأصلي لجريمة الإجهاض وجنينها هو المجني عليه . هكذا أراد الشارع من تجريم الإجهاض في هذه الحالة التأكيد على التزام المرأة الحامل بالمحافظة على جنينها تجسيدا لرسالتها الطبيعية والاجتماعية^(١) . ولا يهم لغايات تحقق جريمة الإجهاض في هذه الحالة نوع الوسيلة التي استعملتها الحامل وطبيعتها . فيستوي أن تكون وسيلة كيميائية كتناولها أدوية وعقاقير طبية أو ممارسة نوع معين من أنواع الرياضات العنيفة أو أن تجهد نفسها بغية تحقيق النتيجة الجرمية . كما تسأل المرأة الحامل عن جريمة اجهاض نفسها إذا شرعت في الانتحار ثم فشلت ولكن ترتب على محاولتها مات جنينها إذا كانت قد توقعنت هذه النتيجة فقبلتها، إذ يعد القصد الاحتمالي في الإجهاض متوافرا لديها^(٢) .

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٤ .

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٧ .

حق الزوجين في الانجاب

ويلاحظ أن عقاب المرأة الحامل التي تجهض نفسها تأكيد على أن الحق الذي يحميه القانون من تجريم الإجهاض هو حق الجنين في الحياة وفي استمرار نموه وتطوره الطبيعي في موطنه الأصلي (رحم أمه) حتى يحين ميعاد ولادته الطبيعية ومن ثم يقع على عاتق الحامل واجب المحافظة عليه^(١). لهذا يطلق على هذه الصورة من صور الإجهاض (الإجهاض السلبي)^(٢) بالنظر لما يمثله إجهاض الحامل لنفسها من إخلال بواجبها بالمحافظة على جنينها وصونه.

ثانياً: إجهاض الغير للحامل برضاها:

تفترض هذه الصورة من صور الإجهاض وقوع الإجهاض من شخص آخر غير المرأة الحامل. وعليه تسأل المرأة الحامل والغير عن جريمة الإجهاض باعتبارهما فاعلين أصليين للجريمة. فتسأل المرأة الحامل عن رضاها بقبول إجهاضها من الغير استناداً لأحكام المادة ١٢٣ من قانون العقوبات الأردني التي تنص " كل امرأة أجهضت نفسها بما استعملته من الوسائل أو رضيت بأن يستعمل لها غيرها هذه الوسائل، تعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات"، ويسأل الغير عن إجهاض الحامل استناداً لأحكام المادة ٢٢٣ من القانون نفسه " من أقدم بأية وسيلة كانت على إجهاض امرأة برضاها، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات". وعليه تسأل المرأة الحامل عن الإجهاض إذا رضيت بأن يستعمل لها غيرها أية وسيلة كانت تؤدي

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٢) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

د . علي خطار شطناوي

إلى تحقيق النتيجة الجرمية ، وبذا تسأل عن رضاها وعدم معارضتها في أن يستعمل الغير لها الوسيلة التي تحقق النتيجة الجرمية . ويطلق على هذه الصورة من صور الإجهاض (الإجهاض السلبي)^(١) للدلالة على دور الحامل على رضاها وعدم معارضتها في استعمال الوسيلة المؤدية أي تحقيق النتيجة الجرمية . ويسأل الغير الذي استعمل الوسيلة المؤدية إلى تحقيق النتيجة الجرمية أياً كانت الوسيلة المستعملة . وعليه يعاقب الفاعل بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات حتى لو تم إجهاض الحامل بطلب منها ورضاها .

ثالثاً: التسبب عن قصد بإجهاض المرأة الحامل دون رضاها:

نصت على هذه الصورة الفقرة الأولى من المادة ٣٢٣ من قانون العقوبات " من تسبب عن قصد بإجهاض امرأة دون رضاها ، عوقب بالأشغال الشاقة مدة لا تزيد على عشر سنوات " ؛ وعليه تفترض هذه الصورة من صور الإجهاض أن يتسبب الغير عن قصد بإجهاض الحامل أياً كانت صلة هذا الغير وأياً كانت الوسيلة التي استعملها عن قصد في تحقيق النتيجة الجرمية . كما يتعين لقيام هذه الصورة أيضاً أن تتم دون رضا الحامل بتحقيق النتيجة الجرمية . وتحقق هذه الصورة إذا قام الجاني بضرب أو إيذاء الحامل دون رضاها بقصد إجهاضها أو قدم لها دواء أو عقاراً طبياً دون رضاها بقصد تحقيق النتيجة الجرمية .

(١) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٦٢ .

حق الزوجين في الانجاب

تشديد العقاب:

حرصاً من المشرع الأردني على حق الجنين في الحياة وعدم تسهيل عملية قتله في رحم أمه فقد اعتبر إجهاض الغير ذي الصفة الخاصة للحامل ظرفاً مشدداً. كما أن حرصه الشديد على بقاء الحامل على قيد الحياة واستمرار عملية التكاثر والتناسل فقد اعتبر وفاة المرأة الحامل ظرفاً مشدداً.

أ- اعتبار الإجهاض المفضى إلي الموت ظرفاً مشدداً:

اعتبر المشرع الأردني الإجهاض المفضى إلى موت المرأة الحامل ظرفاً مشدداً سواء تم الإجهاض برضا الحامل أو بدون رضاها. فإذا أفضى الإجهاض أو الوسائل التي استعملت في سبيله (حالة الإجهاض الاختياري) إلى موت المرأة عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات^(١). هكذا يستوي لغايات تشديد عقوبة الغير (الفاعل الأصلي لجرمة الإجهاض) أن يكون سبب تفاقم النتيجة الجرمية وتعيديها إلى حياة الأم أن يكون السبب هو إجهاضها أو الوسيلة التي استعملها الغير في سبيل تحقيق النتيجة الجرمية. كما لا تنقص العقوبة عن عشر سنوات إذا أفضى الإجهاض أو الوسائل المستعملة إلى موت المرأة عن سبب عن قصد

(١) تنص المادة ٢٢٣ من قانون العقوبات: (١) من أقدم بأية وسيلة كانت على إجهاض امرأة برضاها، عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات. وتضيف الفقرة الثانية من المادة نفسها وإذا أفضى الإجهاض أو الوسائل التي استعملت في سبيله إلى موت المرأة عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات.

د . علي خطار شطناوي

بإجهاض امرأة دون رضاها^(١) .

وننوه إلى أن تشديد عقوبة الغير الذي يترتب عن عملية الإجهاض التي قام بها أو الوسيلة التي استعملها لتحقيق النتيجة الجرمية لفعله الإجرامي لا يحول دون ملاحقته عن جريمة القتل .

ب- اعتبار إجهاض الغير ذي الصفة الخاصة ظرفاً مشدداً:

اعتبر المشرع الأردني في المادة (٣٢٥) من قانون العقوبات إجهاض الغير ذي الصفة الخاصة ظرفاً مشدداً . فإذا كان مرتكب الجرائم المنصوص عليها في المواد (٣٢١) و (٣٢٢ و ٣٢٣) طبيباً أو جراحاً أو صيدلياً أو قابلة يزداد على العقوبة المعينة مقدار ثلثها . لقد عدد الشارع أصحاب هذه الصفات الخاصة على سبيل الحصر^(٢) وبذا لا تشدد العقوبة بحق طالب كلية الطب او الموظفين الإداريين العاملين في وزارة الصحة أو طبيب الأسنان أو الكيميائي^(٣) .

وتتمثل علة تشديد العقوبة بحق أصحاب الصلات الخاصة السابقة في السهولة التي يصادفونها في ارتكاب جريمة الإجهاض لحيازتهم للخبرة الفنية والوسائل والمواد

(١) المادة ٣٢٣ من قانون العقوبات الأردني .

(٢) الدكتور عبدالمهيمن بكر، المرجع السابق، ص ٢٦٦ .

(٣) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٦٦ .

حق الزوجين في الانجاب

التي تمكنهم من إجرائها بسهولة ويسر^(١) واستخدامهم لفنهم وعلمهم في غير الأغراض الواجب استخدامها فيها، فضلاً عن قدرتهم على طمس معالم الجريمة مما يشجع الحوامل على الالتجاء إليهم^(٢). كما قد يستغل البعض منهم عمليات الإجهاض بقصد الإثراء، بل قد يحترفون هذا السلوك مما يشكل باعثاً غير اجتماعي وغير أخلاقي ويمثل استغلالاً للعمل في ارتكاب هذه الجريمة بصورة تتنافى مع شرف المهنة وأخلاقياتها والقوانين التي تنظم ممارستها وتحكمها^(٣) ناهيك عما يمثله ذلك من تعدد الجرائم أو العود إلى ارتكابها مما يعد تيسيراً للإجهاض وتشجيعاً عليه^(٤) بصورة تؤدي إلى فساد أخلاق المجتمع وقيمه النبيلة. فإذا كانت غالبية الفقه الجنائي ترى عدم امتداد ظرف التشديد إلى الطبية أو الصيدلانية أو القابلة التي تجهض نفسها^(٥) وذلك لعدم توافر حكمة التشديد لديها^(٦)، إذ لا يكون دافعها وباعثها على الإجهاض

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٣. والدكتور رؤوف عبيد. المرجع السابق، ص ٢٣٤.

(٢) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٦٦. والدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٦٠١.

(٣) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٤) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٣.

(٥) الدكتور كامل السعيد. المرجع السابق، ص ٢٦٦. والدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٦٠٠. والدكتور عبد المهيم بكر، المرجع السابق، ص ٢١٨.

(٦) الدكتور حسن ربيع، المرجع السابق، ص ١٠٣.

د . علي خصار شطناوي

هو تحقيق الشراء، ولا يعتبر فعلها مظهراً لاحتراف^(١). ولكننا نرى أن ظرف تشديد العقوبة يشمل الطبيب والصيدلانية والقابلة التي تجهض نفسها. وعلة ذلك أن اصطلاح الطبيب والجراح أو الصيدلي أو القابلة الواردة في المادة (٣٥٢) من قانون العقوبات يأخذ بالمدلول الواسع، فالمطلق يجري على إطلاقه. كما أن الحكمة الأساسية من التشديد واردة فيهن، فقد استخدمن علمهن وخبرتهن في ارتكاب جريمة الإجهاض، فقد استخدمن هذا العلم وهذه الخبرة في غير الغاية الواجب استخدامها فيها، بالإضافة إلى ما يمثله عملهن من إخلال بشرف المهنة وأخلاقياتها ومخالفة مباشرة للقوانين والأنظمة التي تحكم ممارسة مهنهن. كما أن القانون لم يتطلب لانطباق الظرف المشدد أن يكون الطبيب أو من هم في حكمه قد احترفوا إجراء عمليات الإجهاض، بل يتحقق الظرف المشدد ولو أجرى أحدهم الإسقاط للمرة الأولى. كما لا يلزم لانطباق الظرف المشدد أن يتقاضى المتهم أجراً عن عملية الإسقاط^(٢). وعليه يستوي، أن يتقاضى الطبيب أجراً لقاء قيامه بالإجهاض أو يجريه مجاناً على سبيل المجاملة.

ونوه أخيراً إلى أن العبرة في تحديد الغير ذي الصفة الخاصة التي اعتبرها المشرع ظرفاً مشدداً هي للقوانين والأنظمة التي تحدد اكتساب هذه الصفات أو فقدانها. ويكفي لتشديد العقوبة أن تتوافر هذه الصفة في الغير، فلم يتطلب القانون عناصر

(١) الدكتور محمد نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٣.

(٢) الدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٦٠٠.

حق الزوجين في الانجاب

أخرى لا^(١). كما يكفي أن تتوافر هذه الصفة في الغير حين إتيان الركن المادي لأن الخطورة ماثلة في شخصه وغير مرتبطة بالمزاولة الفعلية للمهنة^(٢). لهذا يستوي لغايات تشديد العقوبة أن يجري الإجهاض طبيب مزاول أو ممارس لمهنته أو موقوفاً مؤقتاً عن ممارسة مهنته أو حرفته. ولكن إذا حرم نهائياً من ممارستها فقد زالت عنه الصفة ولم يعد محلاً للظرف المشدد^(٣). كما يستوي لغايات تشديد العقوبة أن يجري الإجهاض الغير ذو الصفة الخاصة بأجر أو مجاناً وتطوعاً لمساعدة الحامل على التخلص من الجنين الذي لا ترغب فيه لأي سبب من الأسباب.

المبحث الثالث

إباحة الإجهاض

فإذا كان الإجهاض في التشريعات العربية والإسلامية كالتشريع الأردني جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات، فهناك حالات معينة يبيح فيها القانون الإجهاض إذ يعتبره فعلاً مباحاً. وتمثل هذه الحالات في الحالات الآتية:

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٣.

(٢) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٢٤.

د . علي خطار شطناوي

المطلب الأول إباحة الإجهاض لأسباب طبية

تبيح التشريعات الطبية في حالات معينة إجهاض المرأة الحامل خصوصاً إذا انطوى استمرار الحمل على تهديد حقيقي لحياة المرأة الحامل . فإذا تعارضت حياة الجنين مع حياة أمه ، فيجب ترجيح حياة الأم على حياة جنينها ، فحياتها أولى بالرعاية . وعلّة ذلك أن حياة الجنين مستقبلية واحتمالية ، فقد يولد ميتاً ، في حين أن حياة الأم حالة محققة ، وبذا تعد حياة الأم أهم اجتماعياً^(١) .

وحرص المشرع الأردني على تنظيم الإجهاض العلاجي تنظيماً دقيقاً بصورة تكفل عدم إساءة استعمال هذا السبب من أسباب الإباحة أو المبالغة والمغالاة فيها . فقد نصت المادة ٢٦ من قانون الصحة العامة رقم (٢١) لسنة ١٩٧١ على ما يلي : «يحظر على أي طبيب وصف أي شيء بقصد إجهاض امرأة حاملاً وإجراء عملية إجهاض لأي حامل ، وإنما يجوز إجهاض الحامل في مستشفى مرخص أو في دار للتوليد مرخصة ، إذا كانت عملية الإجهاض ضرورية لتلافي تعريض حياة الحامل للموت أو للمحافظة على صحتها شريطة : (١) أن يسبق ذلك موافقا خطية من الحامل بإجراء العملية وفي حالة عدم مقدرتها على الكتابة أو عجزها عن النطق فتؤخذ هذه الوثيقة من زوجها أو المسؤول عنها (٢) أن يشهد طبيبان مرخصان على أن العملية ضرورية للمحافظة على حياة الحامل أو صحتها " . كما نصت المادة (٢١) من (١) الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣٠٠ .

حق الزوجين في الانجاب

الدستور الطبي الأردني على ما يلي « مع مراعاة القوانين المرعية يحظر على الطبيب إجراء الإجهاض الاختياري بأية وسيلة كانت إلا إذا كان استمرار الحمل خطراً على حياة الحامل ويشترط حينئذ: (١) أن يتم الإجهاض من قبل طبيب مختص وبموافقة طبيب مختص آخر في مستشفى مرخص (٢) أن يحضر محضر بتقرير الحاجة الملحة للإجهاض قبل إجراء العملية (٣) أن تنظم منه أربع نسخ أو أكثر حسب اللزوم يوقعها الأطباء والمريضة وزوجها أو وليها وتحفظ نسخة في إضبارة المريضة» .

ويستفاد مما سبق أنه يشترط لاعتبار الإجهاض فعلاً مباحاً توفر عدة شروط مجتمعة بحيث لو تخلف أي منها اعتبر إسقاط الجنين جريمة إجهاض يعاقب عليها القانون . وتمثل هذه الشروط في الآتي :

الشرط الأول: أن يكون الإجهاض ضرورياً للمحافظة على حياة الحامل أو صحتها:

لاعتبار إسقاط الجنين فعلاً مباحاً لا يعاقب عليه قانون العقوبات يتعين أن يكون هذا الإسقاط ضرورياً إما للمحافظة على حياة الحامل وإما للمحافظة على صحتها . لهذا يتوجب لاعتبار الإجهاض عملاً مباحاً أن يكون إسقاط الجنين ضرورياً للمحافظة على حياة الحامل من موت محقق أو محتمل ، أو كما يقول المشرع الأردني في المادة (٢١) من الدستور الطبي إذا كان استمرار الحمل خطراً على حياة الحامل . كما يعد إسقاط الجنين فعلاً مباحاً أيضاً إذا كان ضرورياً للمحافظة على صحة المرأة الحامل . ولكن هذا الاصطلاح واسع وفضفاض يسمح للأطباء بممارسة

د . علي خطار شطناوي

صلاحية تقديرية واسعة . لهذا نرى بأنه يتعين الأخذ بالتفسير الضيق لاصطلاح المحافظة على صحة الحامل^(١) . وعلّة ذلك أن اعتبار إسقاط الجنين عملاً مباحاً هو مجرد استثناء فالاستثناء وفق قواعد التفسير الأصولية لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه . لهذا يتعين لاعتبار إسقاط الجنين فعلاً مباحاً أن يكون ضرورياً للمحافظة على صحة الحامل من تعرضها لمرض أو أمراض يصعب معالجتها مستقبلاً (وهي الأمراض غير القابلة للشفاء) أو تؤدي إلى ضعف جسمها وعجز . بصورة سريعة ومتناهية جداً .

ولكن مهما بلغ مدى المدلول الواسع الذي يتبناه جانب من الفقه الجنائي لاصطلاح المحافظة على صحة الحامل ، فلن يشمل قطعاً المتاعب الصحية العادية التي تقترب بكل حمل ، فالرغبة في التخلص منها لا تبيح الإجهاض ، إذ أن تحملها هو جزء من الرسالة الطبيعية والاجتماعية للمرأة وعليه لا تعتبر المتاعب الصحية العادية المصاحبة للحمل سبباً من أسباب إباحة إسقاط الجنين إذ أنها متاعب حتمية ولصيقة

(١) يتبنى الدكتور محمود نجيب حسني المدلول الواسع ، إذ يقول «أن يكون ضرورة لإنقاذ الحامل من متاعب صحية لا تقوى على تحملها ، أي يثبت أن إجهاضها شرط لشفائها من مرض تعاني منه . ولكن العمل العلاجي أوسع من ذلك نطاقاً: فهو يتسع لحالة ما إذا كان الإجهاض ضرورة لوقاية المرأة من مرض يرجح أو يحتمل أن تصاب به إذا استمر حملها ، فالعمل العلاجي يتسع - وفقاً للقواعد العامة- للعمل الطبي الوقائي . ويدخل في هذه الإباحة أن تكون الحامل صغيرة السن ويثبت طبيياً أنها لا تقوى لصغرها على احتمال الحمل . ويباح الإجهاض إذا ساءت الحالة النفسية للحامل بسبب حملها وسار محققاً إقدامها على الانتحار أو إحداث إصابات جسيمة بنفسها إذا استمر حملها ، إذ يكون الإجهاض ضرورة لحماية الحياة أو سلامة الجسم» ، المرجع السابق ، ص ٣٠٦ و ٣٠٧ .

حق الزوجين في الانجاب

بالحمل ذاته، وبذا يتوجب على المرأة تحملها باعتبارها جزءاً من رسالتها الطبيعية والاجتماعية .

وحرصاً من المشرع الأردني على عدم إساءة استغلال الأسباب الطبية لإسقاط الجنين، فقد تطلب في المادة (٦١) من قانون الصحة العامة أن يشهد طبيبان مرخصان على أن العملية ضرورية للمحافظة على حياة الحامل و صحتها . كما اشترط في البند الثاني من الفقرة من الدستور الطبي أن يتم الإجهاض بموافقة طبيب مختص آخر في المستشفى المرخص . كما يتعين تحرير محضر بتقرير الحاجة الملحة للإجهاض قبل إجراء العملية .

الشرط الثاني: موافقة المرأة الحامل:

يتعين لاعتبار إسقاط الجنين لأسباب طبية فعلاً مباحاً موافقة الحامل خطياً على الإسقاط . لهذا يتعين أن يسبق إسقاط الجنين موافقة خطية من الحامل بإجراء العملية وفي حالة عدم مقدرتها على الكتابة أو عجزها عن النطق فتؤخذ هذه الوثيقة من زوجها أو المسؤول عنها^(١) . وإذا رفضت الحامل إجراء العملية رغم توضيح الطبيب لها خطورة وضعها فعليه الامتثال لإرادتها بعد تثبيت معارضتها^(٢) .

(١) المادة (٦١) من قانون الصحة العامة رقم (٢١) لسنة ١٩٧١ .

(٢) الفقرة (ب) من المادة (٢١) من الدستور الطبي الأردني .

د . علي خطار شطناوي

الشرط الثالث، أن يتم إسقاط الجنين من قبل طبيب مختص:
يتوجب لاعتبار إسقاط الجنين لأسباب طبية فعلاً مباحاً أن يجريه طبيب مختص^(١).
فالمقصود بالطبيب المختص هو الطبيب المختص بأمراض النساء والتوليد فقط.
وعليه يتخلف هذا الشرط إذا أجرى طبيب عام أو طبيب صاحب اختصاص طبي آخر
عملية إسقاط الجنين.

الشرط الرابع، أن يتم إسقاط الجنين في مستشفى مرخص:
اشترط المشرع الأردني إسقاط الجنين لأسباب طبية فعلاً مباحاً أن يتم إسقاط
الجنين في مستشفى خاص أو في دار للتوليد مرخصة^(٢). ويؤخذ اصطلاح
المستشفى أو دار التوليد المرخصة بالمدلول الواسع، فيستوي أن يكون المستشفى أو
دار التوليد حكومية أو خاصة. ولكن هذا المدلول الواسع لا يشمل عيادات أطباء
أمراض النساء والتوليد. وتمثل حكمة اشتراط هذا الشرط المكاني في رغبة المشرع
في أن تتم عملية إسقاط الجنين في المكان الطبيعي للولادة العادية، ذلك المكان الذي
تتوافر فيه جميع التجهيزات والمستلزمات الطبية اللازمة لإنقاذ حياة المرأة إن اقتضت
الضرورة ذلك.

(١) البند (١) من الفقرة (أ) من المادة (٢١) من الدستور الطبي.

(٢) المادة (٦١) من قانون الصحة العامة السابق الإشارة إليه.

حق الزوجين في الانجاب

فإذا توافرت الشروط السابقة مجتمعة فلا تلاحق الحامل ولا يعتبر الشخص أو الأشخاص الذين أجروا أو اشتركوا في عملية الإجهاض أنهم اقترفوا جريمة إجهاض^(١). هكذا اعتبر المشرع الأردني الإجهاض في هذه الحالة فعلاً مباحاً لا يعاقب عليه القانون.

المطلب الثاني

إباحة الإجهاض لاعتبارات الضرورة:

تعتبر حالة الضرورة سبباً عاماً من أسباب عدم المسؤولية الجزائية، وبذا تطبق على جميع الجرائم الجزائية بما فيها جريمة الإجهاض. فلا يعاقب الفاعل على فعل ألبأته الضرورة إلى أن يدفع به في الحال عن نفسه أو غيره أو عن ملكه أو ملك غيره، خطراً جسيماً محدقاً لم يتسبب هو فيه قصداً؛ شرط أن يكون الفعل متناسباً والخطر^(٢)، ولكن لا يعتبر في حالة الضرورة من وجب عليه قانوناً أن يتعرض للخطر^(٣).

وبناءً عليه يتعين للاحتجاج بحالة الضرورة أن تتوفر شروط نفي المسؤولية الجزائية عن فعل إسقاط الجنين. ولعل أهم هذه الشروط هو أن تتعرض الحامل لخطر

(١) المادة (٦١) من قانون الصحة العامة السابق الإشارة إليه.

(٢) المادة (٨٩) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

(٣) المادة (٩٠) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

د . علي خطار شطناوي

حقيقي وجسيم يهدد حياتها أو أن ينطوي استمرار حملها على خطر حقيقي يهدد حياتها أو سلامة جسمها . وبهذا يتشابه إسقاط الجنين في هذه الحالة مع إسقاطه لأسباب طبية أو علاجية . لكنه يختلف عنه من ناحيتين أولهما، أن توافر شروط حالة الضرورة يؤدي إلى منع المسؤولية وليس إلى اعتبار الإجهاض فعلاً مباحاً^(١) . وثانيهما، أنه لا يشترط أن يتم إسقاط الجنين كما في الإجهاض العلاجي في مستشفى مرخص أو دار للتوليد مرخصة من طبيب مختص وأن يشهد طبيبان مرخصان على أن إسقاط الجنين ضروري للمحافظة على حياة الحامل أو صحتها .

المطلب الثالث الإجهاض لأسباب أخلاقية

قد يكون الحمل نتيجة وثمره علاقة غير مشروعة بين الرجل والمرأة أو نتيجة اغتصاب أو زنى ، وبذا يطرح تساؤل مهم حول مدى مشروعية إسقاط الجنين دفاعاً عن الشرف والاعتبار وافتاء العار الاجتماعي الذي يلحق بأسرة المرأة الحامل . ولكن هذا التساؤل لا يطرح إلا في الدول التي اعتبرت الإجهاض جريمة جزائية يعاقب عليها القانون ، وهي الدول العربية والإسلامية .

حاول فقه القانون الجنائي إيجاد تبرير قانوني لإسقاط الجنين في هذه الحالة ، فقد استند البعض إلى فكرة الضرورة ، بينما استند البعض إلى فكرة الدفاع الشرعي ،

(١) الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣٠٩ .

حق الزوجين في الانجاب

في حين اعتبرته بعض التشريعات عذراً مخففاً .

يرى جانب من الفقه الجنائي إلى عدم مشروعية إسقاط الجنين استناداً لحالة الضرورة لعدم توافر شرائطها القانونية . وذلك لأن وصف الخطر الجسيم على النفس لا يصدق على ما يهدد الإنسان في شرفه وسمعته^(١) . وعليه لا يمكن إعمال حالة الضرورة وتطبيقها في حالة الحمل غير المشروع إذ لا يهدد الخطر الجسيم والحال حياة المرأة الحامل ، بل شرفها وسمعتها واعتبارها فقط ، وهي اعتبارات غير مشمولة بما يهدد النفس بالخطر باعتباره الشرط الأساسي لإعمال حالة الضرورة . ولكن غالبية الفقه الجنائي ترى بأن للنفس في حالة الضرورة عين مفهومه في الدفاع الشرعي ، فهي تنصرف إلى الكيان المادي والمعنوي معاً ، ولا تقتصر على حق الحياة فحسب ، وإنما تشمل كذلك سلامة البدن والعرض والشرف والاعتبار ، ومن ثم يكون من التحكم إخراج السمعة والشرف من مدلولها لأن ذلك يعتبر تخصيصاً بغير مخصص ، ولذلك لا يوجد مبرر معقول لحرمان من استكرهت فحملت سفاحاً من ميزة الإعفاء من العقاب إذا أجهضت نفسها مخافة العار^(٢) .

(١) الدكتور علي راشد . المدخل وأصول النظريات العامة ، القاهرة ، دار النهضة العربية . ١٩٧٤ ، ص ٣٤٩ .

(٢) الدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص ١٢١ . والدكتور محمود محمود مصطفى ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، القاهرة ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٥٠١ . والدكتور عوض محمد ، قانون العقوبات ، القسم العام ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٥٠٦ .

د . علي خطار شطناوي

ولا يمكن الاستناد إلى حالة الدفاع الشرعي لتبرير إسقاط الجنين إذا كان الحمل غير مشروع . وآية ذلك أن شرائط الدفاع غير متوافرة في هذه الحالة؛ إذ تقتضي هذه الشروط أن يوجه الدفاع الشرعي إلى مصدر الاعتداء، فللمرأة حق الدفاع الشرعي ضد الرجل الذي يحاول الاعتداء على عرضها وشرفها . هكذا لا يوجه الدفاع الشرعي في حالة إسقاط الجنين ضد من صدر عنه الاعتداء، فقد صدر هذا الاعتداء عن الرجل الذي ارتكب الاغتصاب ولكن الفعل قد وقع عدواناً على حق الجنين، وله في القانون استقلاله عن ذلك الرجل^(١) وعليه إذا ما حصل الحمل كان له الحق في النمو والميلاد الطبيعي الذي لا يجوز للحامل الاعتداء عليه^(٢) .

وإذا كانت حالة الضرورة أو الدفاع الشرعي وفق الرأي الراجح في الفقه الجنائي لتبرير إسقاط الجنين إذا كان نتيجة أو ثمرة علاقة غير مشروعة، فإن بعض التشريعات اعتبرت إسقاطه في هذه الحالة عذراً مخففاً . ومن أمثلتها التشريع الجنائي الأردني . تنص المادة (٣٢٤) من قانون العقوبات الأردني «تستفيد من عذر مخفف، المرأة التي تجهض نفسها محافظة على شرفها ويستفيد كذلك من العذر نفسه من ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادتين (٣٢٢ و ٣٢٣) للمحافظة على شرف إحدى فروع أو قريباته حتى الدرجة الثالثة» .

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٨ .

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٨ . وانظر أيضاً الدكتور عمر السعيد رمضان، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٣٣٢ .

حق الزوجين في الانجاب

ويستفاد مما سبق أنه يشترط لاعتبار إسقاط الجنين عذراً مخففاً أن تتوافر مجموعة من الشروط: أولها، أن يكون الحمل ثمرة علاقة جنسية غير مشروعة كالإغتصاب أو الزنى. وثانيها، أن يكون الفاعل هو المرأة الحامل نفسها، أو شخص تعتبر المرأة الحامل إحدى قريباته حتى الدرجة الثالثة. وثالثها، أن يكون الباعث على إسقاط الجنين المحافظة على الشرف^(١) وعليه يتوجب لاعتبار إسقاط الجنين عذراً مخففاً^(٢) أن تتوافر جميع الشروط السابقة، وبذا يشكل الإسقاط جريمة إجهاض إذا تخلف أي شرط من الشروط السابقة.

ويستفيد من العذر المخفف أيضاً الشخص الذي ارتكب فعل الإسقاط إذا كانت المرأة الحامل إحدى فروع أو قريباته حتى الدرجة الثالثة. ويستوي لغاية الاستفادة من العذر المخفف أن يكون الشخص الفاعل ذكراً أو أنثى؛ إذ ليس من حكمة تستدعي التمييز بينهما^(٣).

(١) انظر الدكتور كامل السعيد، شرح قانون العقوبات الخاص بالجرائم الواقعة على الإنسان، عمان، ١٩٨٨، ص ٢٧٠.

(٢) تنص المادة (٩٧) من قانون العقوبات الأردني «عندما ينص القانون على عذر مخفف: إذا كان الفعل جنائية توجب الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو الاعتقال المؤبد حولت العقوبة إلى الحبس سنة على الأقل (٢) وإذا كان الفعل يؤلف إحدى الجنايات الأخرى كان الحبس من ستة أشهر إلى سنتين (٣) وإذا كان الفعل جنحة فلا تتجاوز العقوبة الحبس ستة أشهر أو الغرامة خمسة وعشرين ديناراً».

(٣) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٧٠.

د . علي خطار شطناوي

وإذا كانت الاعتبارات الاجتماعية والطابع القبلي والعشائري التي تسود المجتمع الأردني بقوة هي التي حملت المشرع على اعتبار إسقاط الجنين لأسباب أخلاقية عذراً مخففاً، فلا يستفيد من هذا العذر إلا من تعلق به فقط . وعليه لا يستفيد منه أي شخص ساهم مع المرأة الحامل أو من تربطه بها الصلة التي عينها القانون . ومرد هذا أن للعذر المخفف طابعاً شخصياً يؤثر في صاحبه فقط دون غير . من سائر المساهمين الآخرين^(١) .

المبحث الرابع ماهية الجنين

فإذا كانت تشريعات الدول العربية والإسلامية تعتبر الإجهاض جريمة جزائية يعاقب عليها القانون، فإن التساؤل المهم الذي يبرز في هذا المقام يتمثل في تحديد ماهية الجنين المعتدى عليه .

فيقصد بالجنين الجنين المستكن في رحم أمه^(٢) . لذا يتمثل محل جريمة الإجهاض في الاعتداء على هذا الجنين المستكن في رحم الأم التي تعرف بالمرأة الحامل . كما يطلق على هذه العملية بالحمل للدلالة على فترة زمنية معينة تبدأ بتاريخ معين وتنتهي

(١) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٧١ .

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٧٨ ص ٣٠١ . ولزيد من التفاصيل في تعريف الجنين لغوياً وشرعياً وطبياً، انظر الدكتور محمد سلام مذكور، الجنين والأحكام المتعلقة به في الفقه الإسلامي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٣١-٣٥ .

حق الزوجين في الانجاب

بتاريخ آخر .

وتتميز حياة الجنين بخاصيتين أساسيتين تقتضي افراد أحكام قانونية خاصة لها . فتتميز أولاً بأنها احتمالية ومستقبلية، فقد لا تستمر هذه الحياة حتى نهايتها الطبيعية (ولادة المولود حياً)، فقد تجهض المرأة لأسباب بيولوجية وفسولوجية خاصة بالرحم، أي بسبب وجود مشاكل عضوية خاصة برحم المرأة وعدم مقدرته على الاحتفاظ بالجنين حتى النهاية . كما قد تجهض المرأة الحامل لاختلاف الخصائص البيولوجية والفسولوجية للزوجين (المرأة والرجل) كالتباين في فصيلة دم الزوجين . هكذا تتميز حياة الجنين واستمرار الحمل حتى نهايته بالاحتمالية؛ إذ ليس من المؤكد علمياً وطيبياً أن تستمر حياة الجنين حتى النهاية . كما تتميز حياة الجنين ثانياً بالتبعية للأم وعدم الاستقلال عنها؛ إذ يستمد منها غذائه وحياته، ويرتبط معها في الغالب الأعم وجوداً وعدمياً، فغالباً ما تؤدي وفاة الأم الحامل إلى وفاة جنينها تلقائياً . لهذا كان قطع الصلة التي تربط بين الجنين وأمه من أهم صور الإجهاض^(١) .

المطلب الأول

بدء حياة الجنين

تحتل مسألة تحديد بداية حياة الجنين أهمية قصوى، إذ منذ تلك اللحظة يمكننا الكلام عن جريمة إجهاض . لهذا تباين موقف القانون عن الشرع .

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٢٠٣ .

د . علي خطار شطناوي

فيجمع الفقه الجنائي أن حياة الجنين تبدأ بالإخصاب، أي منذ تلقيح الحيوان المنوي لبويضة المرأة، فمنذ اندماج الخليتين المذكورة والمؤنثة يتكون الجنين^(١) حتى قبل تشكل الجنين أو يدب فيه النبض والحركة^(٢) وهكذا هجر الفقه الجنائي الحديث النظرية التقليدية التي كانت تفرق حسب عمر الجنين بين حمل لم تدب فيه الروح بعد وحمل دب فيه وتقتصر مجال الإجهاض على الحالة الثانية فقط^(٣). هكذا يمكن القول بأن الجنين هو البويضة الملقحة^(٤). وعليه تبدأ حياة الجنين منذ تلقيح البويضة، أي امتزاجها بالحيوان المنوي للرجل واختلاطهما معاً في خلية واحدة دون حاجة لمضي مدة معينة على عملية الإخصاب، أو أن يبلغ الجنين في الرحم درجة معينة من

(١) الدكتور نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٢. ويقول الدكتور رؤوف عبيد «يجب أن تكون مباشرة وسيلة الإسقاط على امرأة حبلية في أي وقت من أوقات الحمل، ولو كان ذلك قبل أن يتشكل الجنين أو تدب فيه النبض والحركة. وكان يقال قديماً أن الجنين لا يستحق الحماية قبل مضي مدة معينة، أما الآن فهو يستحقها ولو كان بويضة ملقحة» المرجع السابق، ص ٢٢٨. وانظر أيضاً الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٠. والدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٤٦. والدكتور محمد صبحي نجم. والدكتور عبد الرحمن توفيق، الجرائم الواقعة على الأشخاص والأموال على العقوبات الأردني، عمان، مطبعة التوفيق، ١٩٨٧، ص ١٢٨. ويقول الدكتور فتوح الشاذلي «والحمل يتحقق بتلقيح الحيوان المنوي للرجل لبويضة. فالحمل هو البويضة الملقحة» المرجع السابق، ص ٥٨٨ ويقول الدكتور عبد المهيم بكر «الحمل هو البويضة الملقحة منذ التلقيح إلى أن تتم الولادة الطبيعية»، المرجع السابق ص ٢١٥.

(٢) الدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٨.

(٣) الدكتور محمد نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٣. والدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٤) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

حق الزوجين في الانجاب

النمو، فالجنين يستحق الحماية ولو كان بويضة ملقحة في ساعاتها الأولى^(١).

موقف الشريعة الإسلامية من بدء حياة الجنين:

تباين موقف فقهاء الشريعة الإسلامية من تحديد بدء حياة الجنين. فلقد قال سبحانه وتعالى في محكم كتابه العزيز ﴿ ولقد خلقنا الإنسان من سلالة من طين، ثم جعلناه نطفة في قرار مكين، ثم خلقنا النطفة علقة فخلقنا العلقة مضغة فخلقنا المضغة عظماً فكسونا العظام لحماً ثم أنشأناه خلقاً آخر، فتبارك الله أحسن الخالقين ﴾^(٢).

فإذا اتفق فقهاء الشريعة بجميع مذاهبهم الفقهية على أن إجهاض الجنين بعد نفخ الروح فيه محرم شرعاً وجريمة، لا يحل للمسلم أن يفعلها لأنها جناية على حي، متكامل الخلق، ظاهر الحياة^(٣).

كما اتفقوا أيضاً على أن الروح تنفخ في الجنين بعد مائة وعشرين يوماً من بدء الحمل، فقد اختلفوا إزاء مسألة إسقاط الجنين قبل نفخ الروح فيه. وتجلى هذا الخلاف الفقهي على النحو الآتي:

ذهب جانب من الأحناف إلى أن إسقاط الحمل قبل أن يتخلق الجنين مباح ولو

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٢) الآيات (١١ و ١٢ و ١٣) من سورة المؤمنون.

(٣) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ٥٩١. وانظر أيضاً السيد سابق، فقه السنة، بيروت. الطبعة الثالثة، المجلد الثاني، ص ٥٦٥.

د . علي خطار شطناوي

بلا إذن الزوج^(١)، وذلك لأن الجنين قبل نفخ الروح فيه يعتبر جماداً ولا حرمة لجماد، وبذا يعد فعلاً مباحاً إسقاط الجنين الذي لم يتخلق منه شيء، أي لم تنفخ فيه الروح. بينما يرى جانب من الأحناف أن إسقاط الجنين بدون عذر قبل مرور مائة وعشرين يوماً من بدء الحمل، أي قبل نفخ الروح فيه مكروه^(٢)، والفعل المكروه هو ما لا يطلب الشارع تركه على سبيل الجزم ولا على سبيل الالتزام.

وفي المقابل يرى الشافعية أن بداية التخلق هي الحد الفاصل بين حرمة إسقاط الجنين وإباحته. فالتخلق هو ما ظهر فيه صورة الأدمي: من يد أو إصبع^(٣) وعليه يسأل الجاني عما تطرحه المرأة إذا استبان بعض خلقه، فإذا أُلقت مضغة لم يتبين فيها شرح من خلقه فشهد ثقات بأنه مبدأ خلق آدمي لو بقي التصور^(٤). وتتمثل بداية التخلق بعد اثنتين وأربعين ليلة من حدوث الإخصاب. وعليه لا يعد إسقاط الجنين قبل تخلقه حراماً، ويعد الإسقاط محرماً حراماً مطلقاً إذا مر على بدء الحمل أربعون يوماً سواء تحرك الجنين أم لا، وسواء نفخت فيه الروح أم لا.

(١) انظر الدكتور محمد سلام مذكور، الجنين والأحكام المتعلقة به في الفقه الإسلامي، القاهرة دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٠٣.

(٢) الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

(٣) السيد سابق، المرجع السابق، ص ٥٦٥.

(٤) الدكتور عبدا لقادر عودة التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، بيروت، مؤسسة الرسالة، ١٩٨٦، الجزء الثاني، ص ٢٩٥.

حق الزوجين في الانجاب

وتذهب غالبية المالكية والحنابلة إلى أن إسقاط الجنين محرم ولو كان ذلك مع بداية الحمل، فلا يجوز برأيهم إخراج المنى المتكون في الرحم ولو قبل الأربعين يوماً^(١)، إلا أنهم تدرجوا في مدى الحرمة واعتبروا أنها تشتد وتزداد المعصية كلما تطور الحمل واقترب من التخلق الكامل وتصل الحرمة إلى أقصى درجاتها بعد نفخ الروح، أي مرور مائة وعشرين يوماً من بدء الحمل^(٢).

ويُعد رأي الإمام الغزالي وهو من فقهاء الشافعية أقرب الآراء الفقهية للقانون الوضعي، فيرى أن إسقاط الجنين حرام منذ التقاء ماء الرجل بماء المرأة أي من بداية تلقيح الحيوان المنوي لبويضة المرأة وفي ذلك يقول «وليس هذا: منع الحمل- كالأجهاض والوَأد لأن ذلك جناية على موجود حاصل وله مراتب، وأول مراتب الوجود أن تقع النطفة في الرحم وتختلط بماء امرأة وتستعد لقبول الحياة وإفساد ذلك جناية، فإن صارت نطفة فعلقة، كانت الجناية أفحش، وإن نفخ فيه الروح واستوت الخلقة ازدادت الجناية تفاحشاً، ومنتهى التفاحش في الجناية بعد الانفصال حياً»^(٣).

موقف القضاء من بدء حياة الجنين:

استقر قضاء محكمة النقض المصرية على أن حياة الجنين تبدأ بالإخصاب فقط، وبذا يعد الإسقاط مكوناً للركن المادي لجريمة الإجهاض حتى ولو وقع قبل أن يتشكل

(١) انظر الدكتور محمد سلام مذكور المرجع السابق، ص ٣٠٢.

(٢) انظر الدكتور محمد سلام مذكور، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

(٣) الدكتور يوسف القرضاوي، المرجع السابق، ص ١٩٥.

د . علي خطار شطناوي

الجنين أو تدب فيه الحركة^(١) . لهذا رفضت إباحة إسقاط الجنين الذي لم يتجاوز أربعة أشهر بحجة أن الشريعة الإسلامية تبيح ذلك ، فقد قررت «أن إباحة الشريعة الإسلامية إجهاض الحمل الذي لم يتجاوز أربعة أشهر ليس أصلاً ثابتاً في أدلتها المتفق عليها وإنما هو اجتهاد للفقهاء انقسم حوله الرأي فيما بينهم»^(٢) .

وبناء عليه يخرج عن نطاق التجريم جميع الأفعال التي تستهدف منع تلقيح البويضة وإخصابها ، ويستوي في هذا الشأن أن تكون الوسائل المستعملة تستهدف منع دخول الحيوانات المنوية للرجل إلى رحم المرأة أو ترمي إلى منع وصولها إلى البويضة أو الحيلولة دون تلقيحها لأي سبب من الأسباب^(٣) .

المطلب الثاني

تحديد نهاية فترة الحمل

يتعين لتكييف الفعل الذي أتاه الفاعل جريمة إجهاض تحديد نهاية الحمل . لهذا يرى الفقه الغالب أن فترة الحمل تنتهي ببدء عملية الولادة وبذا يُعد فعل الاعتداء على الجنين بعد بدء عملية الولادة جريمة قتل وليس إجهاض . فتبدأ عملية الولادة حينما

(١) نقض مصري ١٢/٢٧/١٩٧٠ ، س ٢١ رقم ٣٠٢ ، ص ١٢٥٠ . مشار له في مرجع الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

(٢) نقض مصري ، ١١/٢٣/١٩٥٩ مجموعة أحكام محكمة النقض ، س ١٠ ، رقم ١٩٥ ، ص ٩٥٢ مشار له في مؤلف الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني المرجع السابق ، ص ٣٠٢ .

حق الزوجين في الانجاب

تبدأ المرأة الحامل تشعر بالآلام التي تنجم عن تقلصات عضلات الرحم، وهي التقلصات التي تستهدف قذف الجنين إلى العالم الخارجي^(١). ولكن جانب آخر من الفقه الجنائي تردد في تحديد مرحلة نهاية الحمل. فبعد أن عرف الدكتور محمد الفاضل الإجهاض بأنه إسقاط البويضة الملقحة من لحظة التلقيح إلى اللحظة التي تتم فيها الولادة الطبيعية، عاد وفرق بين الإجهاض وقتل الوليد، فالإجهاض بنظره هو إسقاط الجنين وإخراج لما في الرحم قبل الأوان، وقتل الوليد يفترض أن الطفل ولد وولادة طبيعية، ثم قتل ومات، إما أثناء عملية الولادة نفسها، وإما عقب الولادة مباشرة^(٢). وهكذا يتبنى الدكتور محمد الفاضل الرأي الغالب في الفقه الجنائي الذي يرى بأن فترة الحمل تنتهي مع بدء عملية الولادة وليس بانتهائها.

وبناءً عليه يرى أنصار هذا الرأي بأن جريمة الاجهاض تنتهي من الناحية الزمانية ببدء عملية الولادة، فلا اجهاض بعد بداية عملية الولادة ولو كانت لم تنته بعد^(٣). لهذا يخرج برأيهم عن نطاق جريمة الاجهاض جميع الأفعال التي ترتكب بعد بداية عملية الولادة، ولو كان ذلك أثناءها، وتمس حياة المولود أو سلامة جسمه، وإنما تعد

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٢. وانظر أيضا الدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٤٣ وما بعدها.

(٢) الدكتور محمد الفاضل، المرجع السابق، ص ٥٣٦.

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٢.

د . علي خطار شطناوي

قتلاً أو جرحاً، إذ قد صارت له حياة عادية^(١). ونحن لا نتفق مع الرأي السابق الذي قصر فترة الحمل على بدء عملية الولادة فقط؛ إذ أن هذه الفترة تستمر حتى تنتهي عملية الولادة كاملة. وعلة ذلك أن فترة الولادة تختلف من حالة إلى أخرى، وبذا تختلف وتتباين من امرأة إلى أخرى. كما أن حياة الجنين طوال هذه الفترة الزمنية (فترة الولادة) غير مستقلة عن الأم، فلا يزال الجنين في هذه الفترة الزمنية مرتبطاً بأمه وتابعاً لها. لهذا لا يمكن القول بأن الحياة الذاتية المستقلة للجنين تبدأ ببدء مرحلة الولادة بل تبدأ بانتهائها.

المطلب الثالث

تحديد الرحم

للرحم مدلولان مختلفان أحدهما ضيق وثانيهما واسع. فيقصد بالرحم وفق المدلول الضيق رحم الأم الحامل، أي الرحم الطبيعي للمرأة وفق تكوينها البيولوجي والفسيوولوجي. ويقصد به وفق المدلول الواسع المكان الذي يتكون فيه الجنين وينمو نمواً طبيعياً.

فيتبنى جانب الفقه الجنائي المدلول الضيق للرحم، فيعرف الجنين بأنه الجنين المستكن في رحم أمه^(٢). ولكن جانباً آخر يتبنى المدلول الواسع، فيعرف الإسقاط (الإجهاض) بأنه استعمال وسيلة صناعية تؤدي إلى طرد الجنين قبل موعد

(١) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٣.

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣٠٠.

حق الزوجين في الانجاب

الولادة، إذا تم بقصد إحداث هذه النتيجة^(١).

ونحن من جانبنا نرى بأن المدلول الواسع للرحم هو الواجب الاتباع، فليس المقصود بالرحم في الوقت الحاضر، وقت الاكتشافات والاختراعات العلمية المتسارعة، رحم الأم فقط، فليس هو المكان الوحيد الذي يتكون الجنين فيه وينمو ثمناً طبيعياً، فقد أمكن للعلم اكتشاف أماكن أخرى جديدة لتكوين الجنين عن طريق إخصاب البويضة من الحيوان المنوي، أي تلقيح البويضة فيها.

وبناء عليه يشمل اصطلاح الرحم بالإضافة إلى رحم الأم باعتباره المكان الطبيعي لتشكل الجنين، الأنابيب التي يمكن للعلماء فيها تلقيح البويضة الأنثوية من الحيوان المنوي للرجل، ففي هذه الأنابيب (أطفال الأنابيب) يمكن للأطباء أن يلقحوا البويضة من الحيوان المنوي، وفيها تتم عملية التلقيح والإخصاب قبل نقلها نهائياً إلى رحم الأم. لهذا نرى بأن جريمة الإجهاض تتحقق في حالة الاعتداء على الجنين في هذه الأنابيب قبل عملية النقل إلى رحم الأم. هكذا تمتد مرحلة الحمل من تاريخ تلقيح البويضة وإخصابها من الحيوان المنوي وحتى انتهاء عملية الولادة أياً كان المكان الذي يتكون وينمو فيه الجنين.

ولكن التساؤل المهم الذي يبرز في هذا المقام يتمثل في تحديد التكييف القانوني لما

(١) الدكتور روؤف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٦.

د . علي خطار شطناوي

يسمى بالخداج، فهل تعد هذه المرحلة امتداداً طبيعياً للحمل واستمراراً له أم مرحلة جديدة بحيث يعتبر الاعتداء على حياة الجنين فيها جريمة قتل؟

تذهب غالبية الفقه الجنائي إلى أن مرحلة الخداج مرحلة مستقلة ومنفصلة عن مرحلة الحمل، وبذا يعتبر الاعتداء على حياة الجنين جريمة قتل وليس جريمة إجهاض باعتباره إنساناً كاملاً تتوافر جميع العناصر اللازمة للحياة استقلالاً عن أمه. ولكننا نرى ضرورة التفريق بين فرضيتين مختلفتين:

الفرضية الأولى: أن يكون وضع الجنين في الخداج ضرورياً لاكتتمال نموه الطبيعي، بحيث لا يمكن من الناحية الطبية البحتة أن يحى الجنين بدون وضعه في ذلك المكان المعد لذلك (الخداج). وذلك حينما يخرج الجنين طبيياً أو طبيعياً من رحم أمه قبل الأوان ويوضع في الخداج لاستمرار مراحل تكوينه حتى نهايتها. وعليه تعد الخداج في هذه الفرضية امتداداً اصطناعياً لرحم الأم ومكماً له.

وعلة ذلك أن الجنين لا يستطيع في هذه المرحلة أن يستقل في حياته، فلئن استقل الجنين عن أمه عضوياً، فهو غير مستقل في حياة ذاتية خاصة، فهو بحاجة لمصدر خارجي يستمد منه حياته. كما أنه ليس المقصود بالرحم كما رأينا سابقاً رحم المرأة من الناحية العضوية، بل هو المكان الذي يتكون الجنين وينمو فيه نمواً عادياً وطبيعياً. لهذا نرى بأن الاعتداء على الجنين في هذه الحالة يشكل جريمة إجهاض وليس جريمة قتل.

حق الزوجين في الانجاب

الفرضية الثانية: أن يكون وضع الجنين في الخداج ضرورياً لاكتمال نموه، لكن بإمكانه من الناحية الطبية أن يحيى بدونها حتى لو ترك ذلك آثاراً سلبية على صحته المستقبلية. فيعد الاعتداء عليه حين وضعه في الخداج جريمة قتل وليس إجهاض. وآية ذلك أنه أصبح للجنين في هذه الحالة حياته المستقلة الخاصة به استقلالاً عن أي مصدر خارجي.

المبحث الخامس

أركان جريمة الإجهاض

تقوم جريمة الإجهاض كغيرها على ثلاثة أركان أساسية هي الركن القانوني والركن المادي والركن المعنوي، وبذا لا تقوم هذه الجريمة إلا بتوافر أركانها مجتمعة. لهذا نعرض في هذا المبحث للركنين المادي والمعنوي خصوصاً أننا بحثنا في المباحث السابقة الركن الشرعي. وعليه نكتفي بما قلناه آنفاً.

المطلب الأول

الركن المادي في جريمة الإجهاض

يتمثل الركن المادي في جريمة الإجهاض في ثلاثة عناصر أساسية، هي فعل الإسقاط والنتيجة الجرمية، وعلاقة السببية بينهما. هكذا يقوم الركن المادي لجريمة الإجهاض بتوافر هذه العناصر الثلاثة، وتوافرها يتحقق الفعل الذي يحقق الاعتداء على الحق الذي يحميه القانون.

د . علي خصار شطناوي

العنصر الأول، فعل الإسقاط:

يقصد بفعل الإسقاط ذلك السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يأتيه الجاني ويكون من شأنه إحداث النتيجة الجرمية. وعليه يتمثل فعل الإسقاط في نشاط مادي إرادي وخارجي يصدر عن الجاني^(١). ويستوي لغايات توافر العنصر الأول من عناصر الركن المادي أن يكون السلوك الجرمي إيجابياً أو سلبياً.

ويتحقق السلوك الجرمي الإيجابي إذا أتى الجاني سلوكاً إيجابياً، أي إذا قام بعمل مادي خارجي بصرف النظر عن الشكل الذي يتجسد فيه هذا السلوك الإيجابي^(٢). كما لا يهم الوسيلة التي يستخدمها الجاني لتحقيق النتيجة للجريمة التي يتوخاها. فيستوي أن تكون الوسيلة المستخدمة مادة كيميائية كتناول أدوية وعقاقير طبية من شأنها قتل الجنين في الرحم أو تحفيز عضلات الرحم على التقلص لقتل الجنين وإخراجه مبكراً قبل الأوان أو وسيلة غير طبية كاستعمال العنف والضرب وممارسة ألعاب الرياضة العنيفة التي يكون من شأنها إخراج الجنين من الرحم مبكراً وقبل الأوان. هكذا لا يهم نوع الوسيلة التي يلجأ إليها الجاني وطبيعتها، بل المهم أن يكون من شأن استخدامها قتل الجنين أو إخراجه من الرحم قبل الأوان.

ويرى جانب من الفقه الجنائي أن السلوك الإجرامي الإيجابي قد يكون معنوياً،

(١) الدكتور حسمن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ١٩٩٥.

(٢) انظر الدكتور محمود نجيب حسني المرجع السابق، ص ٣١٠. والدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٧.

حق الزوجين في الانجاب

أي يكون بالقول لا بالفعل . يقول الدكتور كامل السعيد: « لا شك لدينا بأن الأقوال والأفعال المعنوية يمكن أن تتحقق بها هذه الجريمة . فترجيع الحامل وتخويفها أو تهديدها بالقتل أو الضرب أو الصراخ فجأة في وجهها أو تفجير قنبلة صوتية شديدة الانفجار على مقربة منها، مما يقوم بها الإجهاض جميعاً .

وإذا كان من العسير تصور وقوع هذه الجريمة بالسلوك السلبي أو ما يطلق الامتناع إلا أنه ليس ثمة ما يمنع أن تقع الجريمة به، فتجوع الحامل أو صيامها أو شم ريح ضار بها مسالك سلبية يقع الإجهاض بها»^(١) .

وإذا كنا نتفق مع هذا الجانب الفقهي في أنه لا يشترط أن يكون السلوك الإجرامي دوماً مادياً، بل يمكن أن يكون معنوياً ما دام أن المشرع الأردني لم يحدد وسيلة معينة . فالتعبيرات التي استعملها المشرع الأردني واسعة وفضفاضة تشمل الوسائل المادية والمعنوية معاً، فقد وردت التعبيرات التالية في المادة ٣٢١ من قانون العقوبات «بما استعملته من الوسائل أو رضيت بأن يستعمل لها غيرها هذه الوسائل»، وجاءت التعبيرات التالية في المادة ٣٢٢ من القانون نفسه «بأية وسيلة كانت» . ولكننا نختلف معه في أن بعض الوسائل المعنوية التي ذكرها هي وسائل مادية كالصراخ فجأة في وجه المرأة الحامل أو تفجير قنبلة صوتية شديدة الانفجار على مقربة منها، والبعض الآخر هو سلوك سلبي كصيام المرأة الحامل .

(١) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٥٢ .

د . علي خطار شطناوي

وقد يكون السلوك الإجرامي المكون للعنصر الأول في الركن المادي سلبياً كامتناع الحامل عن الحيلولة دون إتيان الغير فعل الإجهاض على جسمها^(١) أو امتناعها عن تناول الطعام والشراب لمدة طويلة أو امتناعها عن تناول بعض الأدوية والعقاقير إذا كان حملها يقتضي طبياً تناولها .

ولا يهتم لغايات توافر هذا العنصر من عناصر الركن المادي نوع الوسيلة المستخدمة في إسقاط الجنين وطبيعتها . كما لا يهتم أن يتم ذلك من المرأة الحامل نفسها أو من غيرها وسواء تم برضاها أو رغماً عنها أو بطلب منها . ولكن أهمية اختلاف الوسيلة المستخدمة في إسقاط الجنين تتجلى في بعض الدول في اختلاف التكييف القانوني للجريمة الجزائية ، وبذا يختلف التكييف من جنحة إلى جناية ، وتختلف العقوبة الجزائية المقررة^(٢) . ولكن الوسيلة المستعملة ضرورية وأساسية لتمييز الاجهاض المعاقب عليه قانوناً عن الاسقاط التلقائي الذي يتحقق بسبب طبيعي أو مجهود عنيف ، وعن الولادة المبكرة التي تؤدي إلى خروج الجنين قبل الموعد الطبيعي

(١) الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣١١ . والدكتور فتوح الشاذلي ، المرجع السابق ، ص ٥٩١ .

(٢) انظر الدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص ٥١ . والدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣١٠ . وينتقد الدكتور رؤوف عبيد اختلاف تكييف الجريمة تبعاً للوسيلة المستخدمة ، فيقول " وتكييف الجريمة تبعاً للوسيلة المستعملة أمر غريب على قانوننا ، ومصدره القانون العثماني ، حيث أن مصدر المادة (٢٦١) ومابعدھا القانون الفرنسي ، وليس لهذه التفرقة من سند واضح من العدالة " ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

حق الزوجين في الانجاب

دون استعمال أي وسيلة صناعية^(١).

العنصر الثاني: النتيجة الجرمية:

تعد النتيجة الإجرامية الأمر الذي يترتب على السلوك الإجرامي سواء كان هذا السلوك إيجابياً أو سلبياً. وعليه يرى الفقه الجنائي أن النتيجة الجرمية لفعل الإسقاط باعتبار . العنصر الأول من عناصر الركن المالي تتمثل في موت الجنين أو خروجه من الرحم قبل الموعد الطبيعي لولادته^(٢). هكذا تتخذ النتيجة الجرمية إحدى الصور التالية: أولها، موت الجنين في الرحم، فتعد هذه الصورة للنتيجة الجرمية أكثر صور النتيجة الجرمية شيوعاً، فتتجلى هذه الصورة في انفصال الجنين عن رحم الأم

(١) الدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٥٩٠. وانظر أيضاً الدكتور عبدالمهيمن بكر، المرجع السابق، ص ٢١٥.

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٢. ويقول الدكتور حسن محمد ربيع "تتمثل النتيجة الإجرامية في إنهاء حالة الجهل قبل الأوان، سواء بإعدام الجنين داخل الرحم أو بإخراجه منه وطرده ولو حياً قبل موعد ولادته الطبيعي، أي أن المهم هو إنهاء تطور الحمل ونموه الطبيعي في الرحم قبل الموعد الطبيعي لولادته حتى نكون بصدد إجهاض، ولا يهم بعد ذلك أن يبقى الحمل ميتاً فترة من الزمن في رحم الأم، ثم يتم إخراجه بعد ذلك، أو يبقى فيه إلى الأبد لوفاء موطنه الطبيعي معه أي "الأم"، أو أن يخرج من الرحم أو ميتاً المرجع السابق، ص ٥٧. ويقول الدكتور كامل السعيد، تتمثل النتيجة الجرمية ص قفا لما هو مألوف وشائع- في إسقاط الحامل، أن طرد الحمل من رحم أمه قبل أن يكتمل نموه الطبيعي ويحين موعد ولادته. فكل ولادة تبتسر عمداً تهدد حياة الجنين، المرجع السابق، ص ٢٥٤. ويقول الدكتور رؤوف عبيد "وتتم الجريمة طبقاً للراجع من الآراء حتى ولو نزل الجنين حياً ولكن كان نزوله غير طبيعي، أي قبل الميعاد المقرر للولادة، بسبب الوسيلة التي استعملت، إذ يعد إسقاط كل ما يترتب عليه المساس بالتطور الطبيعي للحمل نتيجة لوسيلة صناعية، أو تعريض حياته أو صحته للخطر =

د . علي خطار شطلناوي

وخروجه منه ميتاً قبل الموعد الطبيعي لولادته نتيجة لأفعال الاعتداء الواقعة عليه من الجاني والذي كان يقصد إجهاض الحمل^(١). هكذا يتحقق بموت الجنين الاعتداء على حقه في الحياة^(٢). وثانيها، خروج الجنين من الرحم قبل الموعد الطبيعي لولادته^(٣)، وتتحقق هذه الصورة في انفصال الجنين عن الرحم وخروجه منه حياً وقابلاً للحياة نتيجة لأفعال الجاني التي قصد منها إنهاء حالة الحمل^(٤). وعليه يتمثل الاعتداء في حق الجنين في النمو الطبيعي والولادة الطبيعية، فللجنين حق النمو والتطور الطبيعي داخل الرحم فضلاً عن حقه في الولادة الطبيعية الأمر الذي تنعكس آثاره السيئة بالضرورة على حالته الصحية بعد أن يصبح إنساناً حياً. وثالثها، موت الجنين في الرحم دون خروجه منه، وتتحقق هذه الصورة عندما يتم تدمير الموطن الطبيعي للجنين والقضاء على ظروف البقاء والعيش فيه لمواصلة النمو والتطور الطبيعي

= بحسب الولادة قبل ميعادها"، المرجع السابق، ص ٢٢٨. وانظر أيضاً الدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٥٩١. ويقول الدكتور عبد المهيمن بكر: "فالإجهاض إذن من الجرائم المادية، وبالتالي فإنه يقوم على نشاط يتمثل في أعمال وسيلة صناعية بحيث تؤدي إلى نتيجة معينة لا وجود لجريمة تاماً بدونها، هي طرد متحصل الحمل قبل أوان ولادته الطبيعية سواء خرج ميتاً، أو كان حياً ولكنه غير قابل للحياة"، المرجع السابق، ص ٢١٥.

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٥٧.

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني المرجع السابق، ص ٣١٢.

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٢.

(٤) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٥٨.

حق الزوجين في الانجاب

للجنين^(١). فقد قضت محكمة النقض المصرية في هذا الشأن، أن الإسقاط هو تعمد إنهاء حالة الحمل قبل الأوان وتتوافر أركان الجريمة ولو ظل الحمل في رحم الحامل بسبب وفاتها، وليس في استعمال القانون لفظ الإسقاط ما يفيد أن خروج الحمل من الرحم ركن من أركان الجريمة، ذلك أنه يستفاد من نصوص القانون أن المشرع افترض بقاء الأم على قيد الحياة ولذلك استخدم لفظ الإسقاط، ولكن ذلك لا ينفي قيام الجريمة متى انتهت حالة الحمل قبل الأوان ولو ظل الحمل في الرحم بسبب وفاة الحامل^(٢).

ونحن نرى بأن النتيجة الجرمية في جريمة الإجهاض هي موت الجنين، فحق الجنين في الحياة هو الحق الذي قرر الشارع حمايته وصونه بمنع الاعتداء عليه من تجريم فعل الإجهاض^(٣). وعلة ذلك أن المشرع عاقب المرأة التي تجهض نفسها. كما أن جريمة الإجهاض تفترض أن الجنين قبل إسقاطه كان حياً، وبذا لا يسأل الفاعل جزائياً عن جريمة إجهاض إذا كان الجنين ميتاً في الرحم قبل إتيانه للركن المادي للجريمة. وعليه لا تتفق مع الرأي القائل بأن النتيجة الجرمية هي أما موت الجنين وأما خروجه من الرحم قبل الموعد الطبيعي لولادته. وآية ذلك أن الجاني لا يستهدف من نشاطه الإجرامي خروج الجنين من الرحم قبل موعد ولادته الطبيعي فقط، بل يرمي من

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢) نقض مصري، ١٩٧٠/١٢/٢٧. مجموعة أحكام النقض، س ٢١، ق ٣٠٢، ص ١٢٥٠. أشار إليه الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٣) الدكتور حمد السعيدى، المرجع السابق، ص ٥٣٢.

د . علي خصلار شطلناوي

ذلك إخراجهم وطرده من ميدان نموه الطبيعي، أي نزعهم من الموطن الطبيعي الذي يكفل بقاءه على قيد الحياة .

وبناء عليه يتحقق موت الجنين باعتباره النتيجة الجرمية في صورتين مختلفتين :
أولهما، موته في الرحم نتيجة لأفعال الاعتداء التي وقعت عليه من الجاني . ويستوي بقاء الأم الحامل على قيد الحياة أو وفاتها . ولكن بقاءها على قيد الحياة يستلزم إخراج الجنين الميت خارج الرحم لإنقاذ حياتها . وثانيهما، موت الجنين لإخراجه من الرحم قبل الأوان، إذ يؤدي إخراجه من موطنه الطبيعي قبل اكتمال نموه في بعض الأحيان إلى وفاته . وعليه لا تتحقق النتيجة الجرمية إذا بقي الجنين الذي أخرج من رحم أمه قبل الأوان على قيد الحياة فيعد ذلك تعجيلاً للولادة قبل أوانها أو شروع في الجريمة فقط^(١) .

العنصر الثالث: علاقة السببية:

يتعين لقيام الركن المادي للجريمة أن يتوافر عنصر ثالث وهو رابطة السببية^(٢)، أي أن يكون هناك علاقة سببية بين النشاط الإيجابي أو السلبي الذي أتاه الجاني وبين النتيجة الجرمية التي نجمت وترتبت عن هذا النشاط . فقد قضت محكمة التمييز

(١) الدكتور رمسيس بهنام، القسم الخاص في قانون العقوبات، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٢، ص ٢٧٠ . وانظر أيضاً الدكتور حسن صادق المرصفاوي، قانون العقوبات الخاص . الإسكندرية . منشأة المعارف، ص ٦٣٨ .

(٢) الدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٩ . والدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٢ . والدكتور كامل الصعيد، المرجع السابق، ص ٢٥٦ .

حق الزوجين في الانجاب

الأردنية في هذا الشأن " نجد أن محكمة الموضوع بما لها من صلاحية في تقدير ووزن البينة عملاً بأحكام المادة (١٤٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية قنعت بأن إجهاض المشتكية لم يكن بفعل المميز ضدها اعتماداً على البينة الفنية المستمعة في هذه القضية وهي شهادة الطبيب النسائي . . الذي ذكر بشهادته أنه لدى معاينة المشتكية تبين أنها تعاني من نزيف بسبب الإجهاض الأمر الذي يستدعي إجراء عملية تنظيف لها وقد ذكر أيضاً أن المشتكية كانت حاملاً في الشهر الثاني أو الثالث ولم يجد آثاراً لشدة أو عنف على جميع أنحاء جسمها وقد استبعد أن يكون الإجهاض ناتج عن الضرب لأنه في حال تعرض الحامل في الأشهر الثلاثة إلى الضرب أو العنف من منطقة البطن والظهر فإن في ذلك لا يؤدي إلى الإجهاض إلا بنسبة قليلة لا تتجاوز (٣٪) أو (٤٪) كون الحمل يكون محمياً بعظام الحوض وذكر أيضاً أن (٦٠٪) من حالات الإجهاض التي تحصل في الثلاثة أشهر الأولى يكون سببها عدم النظام في الكروموسومات . وحيث أن البينات المقدمة في هذه القضية تبرر اقتناع المحكمة بالنتيجة التي توصلت إليها بعد أن تبين لها عدم توافر علاقة السببية بين فعل الضرب وإسقاط الحمل^(١) . هكذا فعدم توافر علاقة السببية بين فعل الضرب وإسقاط الحمل يبرر عدم مساءلة المشتكي عليها عن جرم الإجهاض وملاحقتها عن فعل الإيذاء^(٢) .

(١) تمييز جزاء ١٧/١١/١٩٩٦ ، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧ ، ص ٢٠٧٨

(٢) تمييز جزاء ١٧/١١/١٩٩٦ مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧ ، ص ٢٠٧٨

د . علي خطار شطناوي

وتفريعاً عما سبق يتخلف تكامل عناصر الركن المادي لجريمة الإجهاض لتخلف علاقة السببية إذا لم يتسبب النشاط الجرمي في تحقيق النتيجة الإجرامية، وبذا لا يقوم الإجهاض المجرم ما لم يتسبب إنهاء حالة الحمل عن نشاط الجاني^(١). وعليه لا يتكامل توافر عناصر الركن المادي إذا انتفت علاقة السببية، وذلك حينما يرتكب شخص فعل الإسقاط بقصد الإسقاط فلا تحدث النتيجة الجرمية بتأثر هذا الفعل، ومع ذلك تجهض الحامل لإصابتها في حادث سيارة أو حريق، وغيره^(٢). ولا يعدو أن يشكل الفعل في هذه الحالة شروعاً في إجهاض، وهو شروع غير معاقب عليه في التشريعات الجزائية كالتشريع المصري^(٣).

ولا تتميز علاقة السببية في جريمة الإجهاض بأي خصوصية، وبذا يخضع تقدير مدى توافرها وأثرها في تحقيق النتيجة الجرمية للقواعد العامة التي تحكم العلاقة السببية عموماً، فالقول بتوافرها وانتفائها من شأن قاضي الموضوع^(٤)، ولكن خلو حكم قاضي الموضوع - من بيان رابطة السببية بين الفعل والنتيجة باعتباره بيان جوهرياً ولازماً للقول بتوافر عناصر الركن المادي، جعل الحكم مشوباً بالقصور متعيناً

(١) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٥٦. والدكتور فتوح الشاذلي، المرجع السابق، ص ٥٩٢.

(٢) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٦٦.

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٢. والدكتور رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص ٢٢٩.

(٤) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٢.

حَقُّ الزَّوْجِيْنَ فِي الْاِنْجَابِ

نقضه . ويعد الدفع بانتفاء رابطة السببية دفعاً جوهرياً، يجب في حالة رفضه أن ترد عليه المحكمة بما يفنده، وإلا كان حكمها قاصراً^(١) .

ونوه أخيراً إلى أنه في حالة تعدد الأسباب التي أدت إلى تحقيق النتيجة الجرمية تبنى المشرع الأردني نظرية تعادل الأسباب في حالي القتل والإيذاء^(٢) . وعليه يسأل الفاعل عن جريمة الإجهاض مهما تداخلت عوامل بين فعله وبين النتيجة الجرمية، سواء أكانت سابقة أم معاصرة أم لاحقة، شاذة أم متوقعة، اللهم إلا إذا كان العامل الأجنبي مستقلاً وكافياً بحد ذاته لإحداث النتيجة الجرمية، وعندئذ يسأل الجاني عن القدر المتيقن في سلوكه وهو الشروع^(٣) .

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٦٧ .

(٢) تنص المادة (٣٤٥) من قانون العقوبات الأردني "إذا كان الموت أو الإيذاء المرتكبان عن قصد نتيجة أسباب متعددة جهلها الفاعل وكانت مستقلة عن فعله، أو لانضمام سبب منفصل عن فعله تماماً عوقب كما يأتي . . . الخ" .

(٣) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٥٧ .

د . علي خطار شطناوي

المطلب الثاني الركن المعنوي

تعتبر جريمة الإجهاض جريمة قصدية^(١)، فيعد القصد ركناً أساسياً فيها. وعليه يتعين لقيام الركن المعنوي وجود عنصرين أساسيين هما العلم والإرادة فيجب أن يتوافر لدى الفاعل العلم بوقائع معينة وانصراف إرادته إلى النشاط الإجرامي والنتيجة الناجمة والمتولدة عنه^(٢). وعليه لا تقوم جريمة الإجهاض لتخلف ركنها المعنوي إذا تخلف أي عنصر من عنصري القصد الجنائي العام.

وبناءً عليه يتعين لقيام الركن المعنوي لجريمة الإجهاض أن يكون الفاعل عالماً بأن المرأة التي اعتدى عليها حامل، وأن يتوافر لديه هذا العلم وقت إتيان النشاط الإجرامي وليس بعده. لهذا يتخلف عنصر العلم، ويتخلف الركن المعنوي إذا كان الفاعل جاهلاً بحمل المرأة التي اعتدى عليها أو علم بحملها بعد اقترافه لنشاطه الإجرامي. كما يتوجب أن يعلم الجاني أيضاً بأن النشاط الذي أتاه يحدث النتيجة الجرمية، وبذا تنتفي مسؤولية الفاعل عن جريمة الإجهاض إذا كان جاهلاً بالأثر الذي يؤديه النشاط الذي اقترف، فمن يعطي امرأة حاملاً مادة معتقداً أنها لا تضر بالجنين، أو يعتقد أنها تساعد على نموه، لا يسأل عن إجهاض ولو أدى تناولها لهذه

(١) الدكتور عبد المهيم بكر سالم، المرجع السابق، ص ٢١٦.

(٢) الدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٥. والدكتور رؤوف عبده المرجع السابق، ص ٢٢٩.

حق الزوجين في الانجاب

المادة إلى إجهاضها^(١).

ويتعين لقيام الركن المعنوي لجريمة الإجهاض توافر العنصر الثاني في القصد الجنائي، أي توافر عنصر الإرادة، أي أن تنصرف إرادة الجاني إلى إتيان النشاط الإجرامي والنتيجة الناجمة والمتولدة عنه. فيتتفي عنصر الإرادة اللازم لقيام الركن المعنوي إذا لم تتجه إرادة الفاعل إلى إتيان النشاط الجرمي أو إذا لم تنصرف إرادته إلى تحقيق النتيجة الجرمية^(٢).

ويتطلب جانب من الفقه الجنائي لقيام الركن المعنوي في جريمة الإجهاض أن يتوافر قصد خاص^(٣)، أي أن يتوافر لدى الجاني الرغبة في تحقيق النتيجة التي يؤدي إليها النشاط الذي أتاه. وبعبارة أخرى أن يتوافر لدى الفاعل الرغبة في أن يحقق النشاط الإجرامي الذي أتاه النتيجة التي يرغب فيها ويتوخاها، وهي موت الجنين. وعليه يتخلف القصد الخاص لدى الشخص الذي يضرب امرأة حاملاً وهو يعلم بأن الضرب قد يؤثر على حملها ولكنه لا يرغب في تحقيق النتيجة الجرمية^(٤). ولكن غالبية الفقه الجنائي لا تؤيد هذا الرأي، ويكتفون لقيام الركن المعنوي بتوافر القصد

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٨٦.

(٢) انظر الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

(٣) يقول الدكتور رؤوف عبيد "كما يتطلب كذلك قصداً خاصاً، هو نية تحقيق نتيجة معينة بذاتها، وهي طرد الجنين قبل الميعاد"، المرجع السابق، ص ٢٩٩ و ٢٣٠.

(٤) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٨٧.

د . علي خطار شطناوي

العام فقط^(١) .

ويجمع الفقه الجنائي أيضاً على أنه لا تأثير لنوع الباعث في وجود القصد الجنائي ، فيستوي أن يتم الإجهاض بدافع الانتقام من المرأة الحامل أو من غيرها أو بدافع مساعدتها على التخلص من حمل لا ترغب فيه . كما يستوي لغايات وجود القصد الجنائي أيضاً أن يتم الإجهاض برضاء المرأة الحامل وبطلب منها أو رغماً عنها وبغير علم منها^(٢) . ولكن لنوع الباعث تأثيراً واضحاً على ممارسة القاضي الجنائي لصلاحيته التقديرية حين اختيار نوع عقوبة الإجهاض ومداهها . كما تعد نوع الباعث في بعض التشريعات كالتشريع الأردني عذراً مخففاً إذا توافرت بعض الشروط التي حددتها المادة ٣٢٤ من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

ويرى جانب من الفقه الجنائي بكفاية القصد الاحتمالي لقيام الركن المعنوي اللازم لقيام جريمة الإجهاض^(٣) ، فيقصد به اتجاه إرادة الجاني إلى الفعل مع توقع النتيجة كأثر للعللة يحتمل في تقديره أن تحدثا ولا تحدث ، ولكنه يقبل احتمال تحققها

(١) انظر الدكتور كامل السعيد . المرجع السابق ، ص ٢٥٩ . والدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق . ص ٨٨ والدكتورة فوزية عبد الستار ، قانون العقوبات الخاص ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٢ ، ص ٤٩٨ .

(٢) الدكتور رؤوف عبيد ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ . والدكتور حسن محمد ربيع ، المرجع السابق ، مثله . والدكتور كامل الصعيدي المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

(٣) الدكتور محمود نجيب حسني ، المرجع السابق ، ص ٣١٧ .

حق الزوجين في الانجاب

في سبيل تحقق النتيجة التي يستهدفها بفعله^(١). ويأخذ أنصار هذا الرأي على أنصار الرأي المعارض انه يخلط بين النتيجة الاحتمالية والقصد الاحتمالي^(٢). وعليه تسأل المرأة الحامل لتوافر القصد الاحتمالي لديها إذا ما توقعت حين مزاولتها الرقص على الحبال إمكان إجهاضها، فلم يثنها ذلك عن المضي قدماً في ممارسة تلك الرياضة مرحباً بهذه النتيجة لعدم رغبتها كل الحمل في هذا السن المبكرة من سني عمرها^(٣).

ونوه أخيراً إلى أن مدى توافر القصد الجنائي من عدمه يدخل ضمن اختصاصات محكمة الموضوع وهي تستخلصه من وقائع الدعوى وقرائنها ولا رقابة عليها في ذلك من محكمة النقض ما دام أن استخلاصها لذلك هو استخلاص سائغ تؤيده ظروف الدعوى ووقائعها^(٤).

(١) الدكتور حسن محمد ربيع، المرجع السابق، ص ٨٩.

(٢) يقول الدكتور حسن محمد ربيع: * النتيجة الاحتمالية هي عبارة عن تلك النتيجة غير المقصودة التي يلقي القانون تبعاتها على الجاني سواء توقعها أو لم يتوقعها، لما استبان من خطورتها وتوقع حصولها وفقاً للمجرى العادي للأمر، فكان يجب على الفاعل توقعها قبل أن يباشر فعلته، والعقاب على هذه النتيجة الاحتمالية استثناء من القواعد العامة، ولا تقرر إلا بنص، ومن ثم فلا يصح القياس عليها، وحقيقة لا وجود لهذا النص الخاص في جرائم الإجهاض في القانون المصري، أما القصد الاحتمالي، لهو قصد جنائي تنصرف فيه إرادة الجاني إلى نتيجة غير مرغوبة ولكنها مقبولة لديه، ولا يصح القول بأن الشارع المصري لا يأخذ به في جرائم الإجهاض، المرجع السابق، ص ٩١ و ٩٢.

(٣) الدكتور كامل السعيد، المرجع السابق، ص ٢٦٠. والدكتور محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص ٣١٧.

(٤) تمييز جزاء ٢٧/٣/١٩٩٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ٣٩٩.

د . علي خطار شطناوي

خاتمة:

يتضح من دراستنا السابقة أن حق الزوجين في الإنجاب حق مقدس حرصت الإعلانات والمواثيق الدولية على صونه وضمانه باعتباره امتداداً طبيعياً لحقي الزواج والحياة معاً. ولكن ممارسة هذا الحق الطبيعي يقابله حق المجتمع ككل في إنجاب أطفال أصحاء، فليس من مصلحة المجتمع في شيء ترك الأزواج يمارسون حقهم في إنجاب الأطفال كيفما يشاءون. لهذا فرضت العديد من الدول الفحص الطبي قبل الزواج للتأكد من خلو الزوجين من الأمراض الوراثية التي تؤثر قطعاً على أجيال المستقبل. كما حظرت تشريعات دول أخرى زواج الأقارب كلية بهدف منع استقرار الأمراض الوراثية واستمراريتها ضمن نطاق العائلة الواحدة.

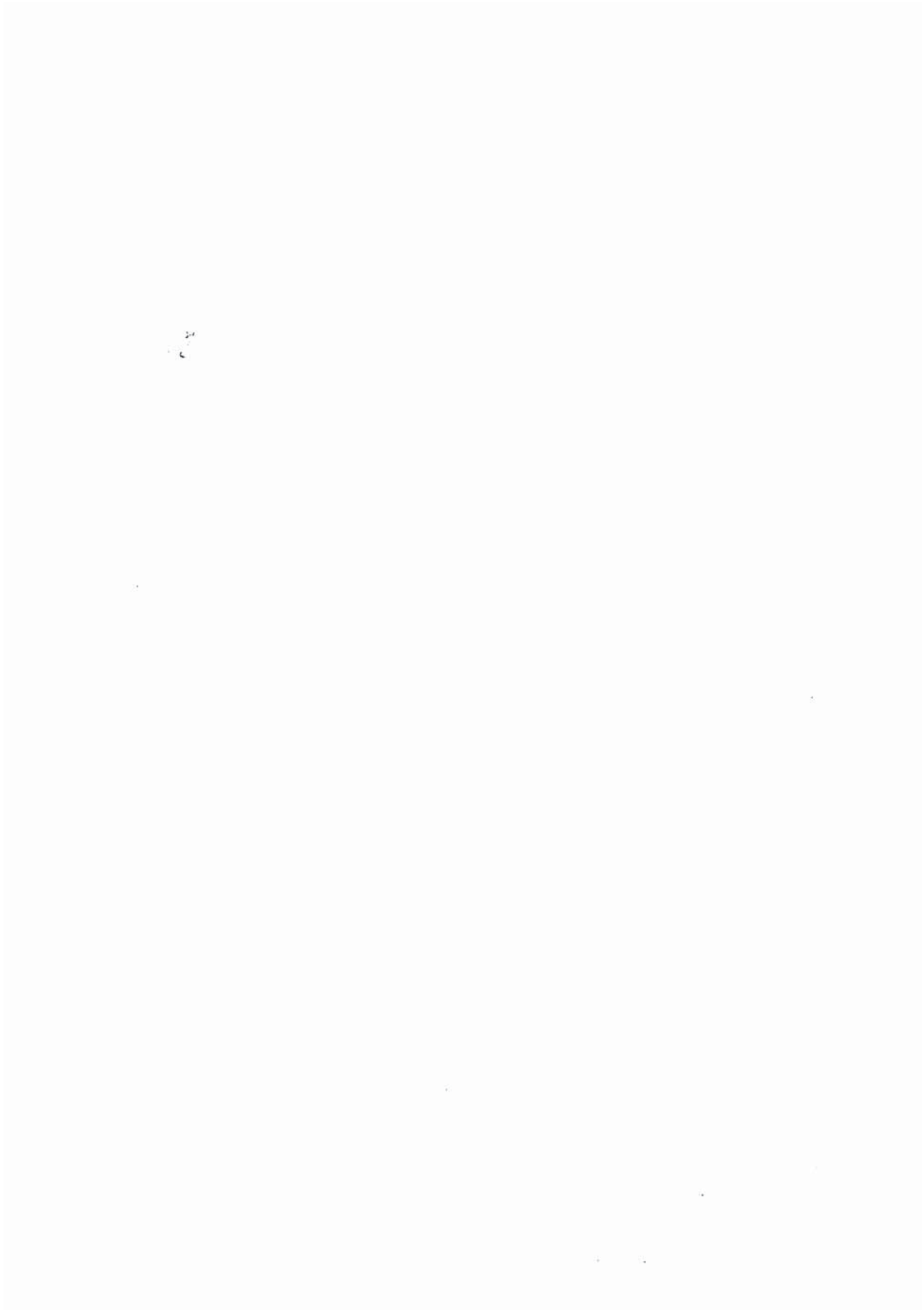
واتفقت القوانين الوضعية مع الشريعة الإسلامية على تنظيم النسل، فقد أقر فقهاء الشرع بتنظيم النسل قياساً على ما كان متبعاً زمن الرسول عليه الصلاة والسلام من اتباع طريقة العزل.

لهذا يمكن اعتبار الوسائل الحديثة لمنع الحمل وسائل مشروعاً ما دام أن اتباعها يتم باتفاق الزوجين ولا يلحق ضرراً بالزوجة ولا يؤدي إلى قتل البويضة الملقحة. كما اتفقت القوانين الوضعية مع الشريعة الإسلامية بشأن التلقيح الصناعي، فيجب لمشروعية هذا الأسلوب أن يكون مصدر الحيوان المنوي والبويضة هو الزوجان.

حق الزوجين في الانجاب

وإذا كانت القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية تبيح استعمال الوقائية لمنع حدوث الحمل، فإن ممارسة هذا الحق ليس مطلقاً، بل انه مقيد بحق الجنين في الحياة. وعليه حظرت تشريعات الدول الإسلامية الإجهاض، فتعد بنظرها جريمة جرمية يعاقب عليها قانون العقوبات حتى لو كان مرتكب الفعل هو المرأة الحامل نفسها. ولا شك أن هذا التجريم يستهدف ضمان حق الجنين في الحياة محقه في الحياة يعلو ويسمو على أي اعتبارات أخرى. ولكن تجريم الإجهاض لا يعني إطلاقاً أنه فعلاً مجرمًا في جميع الحالات، فقد أجازت التشريعات الإجهاض لأسباب طبية شريطة توافر مجموعة من الشروط التي عينتها صراحة أو لاعتبارات الضرورة فقط. لكن البعض منها كالتشريع الأردني اعتبر الإجهاض لاعتبارات أخلاقية عذراً مخففاً إذا وقع من المرأة حفاظاً على شرفها أو وقع من شخص حفاظاً على شرف إحدى فروعها أو قريبات حتى الدرجة الثالثة. ولا شك أن هذا التخفيف ينسجم مع قوة الروابط العشائرية والاجتماعية.

وفي المقابل لجأت بعض التشريعات إلى تشديد عقوبة الإجهاض، كالإجهاض المفضي إلى موت المرأة الحامل أو الإجهاض الذي يرتكبه الغير ذي الصفة الخاصة.



بيع رباع مكة وإجارتها في الفقه الإسلامي

إعداد

الدكتور / عبدالحفيظ رواس قلعة جي *

* حائز على شهادة الدكتوراة من الأزهر عام ١٩٧٢م، عمل رئيساً لمركز البحوث بجامعة الإمام محمد بن سعود فرع أبها سابقاً ومن ثم استأذناً بقسم الدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بالجزائر ووضع معلمة القواعد الفقهية بتكليف من المجمع الفقهي التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي.



بيع رباع مكة وحكم إجارتها

ملخص البحث

يركز البحث على عدم جوار استغلال الحجاج والمعتمرين برفع أجور الدور والفنادق في مكة أيام مواسم الحج والعمرة وأن التسعير واجب كما جاء على لسان ابن تيمية رحمه الله تعالى. كما أن الجدل مرفوض حول فتح مكة عنوة أم صلحاً كونها ليست من المسائل الاجتهادية والمؤكد فيها الرجوع إلى ثقات المؤرخين. وقد اختلف الفقهاء في بيع رباع مكة وحكم إجارتها على خمسة أقوال مدارها الحل والحرمة والكراهية من باب السياسة لا التشريع.

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين ، وأفضل الصلاة وأكمل التسليم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ، سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم .

مخطط موضوع إجارة دور مكة ورباعها:

تمهيد: أهمية مكة وأنها مثوى أفئدة الملايين من الناس كما قال تعالى على لسان إبراهيم عليه السلام ﴿ربنا إني أسكنت من ذريتي بوادٍ غير ذي زرع عند بيتك المحرم . . .﴾ . حاجة الناس للسكن فيها .

وإذا قلنا بجواز إجارة دور مكة فإنه لا يجوز الاحتكار خصوصاً أيام الموسم .

رأى ابن تيمية في التسعير بالنسبة للإجارة .

منشأ الخلاف : وهي أن رباع مكة ملك لأربابها أم للناس؟

وللخلاف سببان : أحدهما أن مكة فتحت عنوة فتكون مغنومة كما قال مالك

وأبو حنيفة أم صلحاً فتبقى ديارهم في أيديهم؟ الخلاف في ذلك :

رأى الإمام القرافي أنه لا يجوز الاعتماد على قول الأئمة في ذلك لأن هذه وقائع

وليست أحكاماً شرعية والاعتماد في ذلك على ثقات الأخبار .

بيع رباة مكة وحكم إجارها

حكم بيع رباة مكة وإجارها:

- ١- المنع وهو بالنسبة للأرض خاصة وهو مذهب أبي حنيفة - الأدلة .
- ٢- المنع مطلقاً وهو رواية عن مالك وأحمد بن حنبل - الأدلة .
- ٣- الجواز وهو مذهب الشافعية والظاهرية - والصاحبين من الحنفية .
ورواية عن أبي حنيفة والمالكية والحنابلة - الأدلة . ذكر المناظرة التي جرت بين الشافعي وإسحاق بن راهويه .
- ٤- الكراهة مطلقاً وهو قول مالك لتعارض الأدلة .
- ٥- الكراهة في الموسم وهو قول أبي حنيفة ومالك .

تحديد محل النزاع:

إنما هو في الدور التي ورثت في الجاهلية أما إذا انهدمت تلك الأبنية وبنى أهل الإسلام دوراً غيرها فإنها لا تكون وقفاً إجماعاً، نقل القرافي في ذلك .

الخاتمة: تلخيص البحث وذكر أهم النتائج .

والحمد لله رب العالمين ، ،

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

حكم بيع واجارة دور مكة ورباعها: (١)

تمهيد:

جعل الله سبحانه وتعالى البيت الحرام وما حوله من مكة المكرمة حرماً آمناً كما قال الله تعالى ﴿ أولم نُمَكِّنْ لَهُمْ حَرَمًا آمِنًا يُجِيبِي إِلَيْهِ ثَمَرَاتُ كُلِّ شَيْءٍ ﴾ (٢) ، وقال تعالى ﴿ أولم يروا أنا جعلنا حَرَمًا آمِنًا وَيُتَخَطَفُ النَّاسُ مِنْ حَوْلِهِمْ ﴾ (٣) .

فهي مهوى أفئدة المسلمين من جميع بقاع العالم ، وهي دعوة أينا إبراهيم على نبينا وعليه الصلاة والسلام حيث دعا ربه فقال : ﴿ ربنا إني أسكنت من ذريتي بوادٍ غير ذي زرع عند بيتك المحرم ربنا ليقيموا الصلاة فاجعل أفئدة من الناس تهوي إليهم وارزقهم من الثمرات لعلهم يشكروا ﴾ (٤) .

فلذا ترى مكة المكرمة - حرسها الله - عامرة بزوارها من جميع بقاع العالم طيلة العام وتزداد كثافة المقبلين عليها أيام المواسم خاصة أيام الحج وشهر رمضان المبارك وكل هؤلاء يحتاجون إلى مطعم ومسكن وبالطبع ينبغي أن يرتفع ثمن الطعام وأجور البيوت أما الطعام فلا نجد أثراً لارتفاع أسعاره بل هو متوفر أغزر ما يكون بفضل الله

(١) الدور والديار هي المنازل المسكونة والمحال ، والرباع جمع ربع وهي المنزل ودور الإقامة وربع القوم محلهم (نهاية) .

(٢) القصص آية ٥٧ .

(٣) العنكبوت آية (٦٧) .

(٤) إبراهيم آية (٣٧) .

بيع رباع مكة وحكم إجارتها

ثم بفضل سهر الحكومة السعودية ورعايتها للحجاج والمعتمرين جزاها الله عن الحجاج والمعتمرين كل خير .

أما السكن فلا تزال المشكلة قائمة ، فلذا نرى ارتفاع السكن في شهر رمضان المبارك وفي الحج أضعاف ما عليه في الأيام العادية . وإذا قلنا بجواز إجارة رباع مكة وهو الراجح من أقوال العلماء كما سنرى فإننا نرى أن تتدخل الحكومة لوضع حد لهذا الغلاء في السكن كما أمنت الغذاء بشكل وافر دون أي ارتفاع في السعر ، وهذا من التسعير الواجب ، وهو ما أشار إليه شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله حيث قال : " فإذا كان الناس محتاجين إلى فلاحه قوم أو نساجتهم أو بنائهم صار هذا العمل واجباً يجبرهم ولي الأمر إذا امتنعوا عنه بعوض المثل ولا يمكنهم مطالبة الناس بزيادة عن عوض المثل ، ولا يمكن الناس من ظلمهم بأن يعطوهم دون حقهم كما إذا احتاج الجند المرصدون للجهد إلى فلاحه أرضهم ألزم من صناعته الفلاحه بأن يصنعها لهم ، فإن الجند يلزمون بأن لا يظلموا الفلاح كما ألزم الفلاح أن يفلح للجند " (١) .

ويقول في موطن آخر " والمقصود هنا أن وليّ الأمر إن أجبر أهل الصناعات على ما تحتاج إليه الناس من صناعاتهم كالفلاحة والحياكة والبناية فإنه يقدر أجره المثل ولا يمكن المستعمل من نقص أجره الصانع عن ذلك ولا يمكن الصانع من المطالبة بأكثر من ذلك حيث تعين عليه العمل ، وهذا من التسعير الواجب ، وكذا إذا احتاج الناس

(١) رسالة الحسبة في الإسلام ص ٢٣-٢٤ .

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

إلى من يصنع لهم آلات الجهاد من سلاح وجسور للحرب وغير ذلك فيستعمل بأجرة المثل لا يمكن المستعملون من ظلمهم ولا العمال من مطالبتهم بزيادة على حقهم مع الحاجة إليهم فهذا تسعير في الأعمال^(١).

منشأ الخلاف في بيع رباة مكة وإجارتها:

ذكر السهيلي في الروض الأنف والقرطبي في تفسيره ونقله الزيلعي في نصب الراية عن اليعميري في سيرته عيون الأثر أن الخلاف في بيع رباة مكة وإجارتها يعود إلى أصلين: أحدهما أن مكة فتحت عنوة فتكون غنيمة ولكن الرسول ﷺ لم يقسمها وأقرها لأهلها كما فعل عمر بسواد العرق أم صلحاً فتبقى في أيديهم يتصرفون فيها كيف يشاؤون؟.

الثاني: وهو مبني على الأول أن دور مكة ملك الناس أم لأربابها خاصة^(٢)؟

بالأول: وهو أنها فتحت عنوة قال جماهير العلماء منهم أبو حنيفة وأصحابه ومالك وأحمد في أظهر روايته والأوزاعي وجماهير العلماء وأهل السير وعلى ذلك فهي وقف للناس جميعاً.

وبالثاني: وهي أنها فتحت صلحاً فتكون ملكاً لأربابها خاصة قال الشافعي وأحمد في الرواية الأخرى.

(١) رسالة الحسبة في الإسلام ص ٢٧-٢٨.

(٢) الروض الأنف للسهيلي ٢/٢٧٢، تفسير القرطبي ١٢/٣٣، نصب الراية ٤/٢٦٧.

بيع رباع مكة وحكم إجارتها

وقد استدل كل فريق من الجمهور والشافعي بأدلة كثيرة استوفاهما الدكتور وهبة الزحيلي في آثار الحرب فلتنظر هناك^(١).

فتح مكة قضية تاريخية:

هذا ما يذكره الكاتبون والمؤلفون عن فتح مكة حين يتعرضون لحكم بيعها وإجارتها ولكن المسألة (يعني مسألة الفتح) قضية تاريخية بحثت لا مجال للاجتهاد فيها بل يعتمد فيها على ثقات الأخبار وليست مما ينبغي أن يثور الخلاف حوله وقد رأيت للإمام القرافي في الفروق كلاماً نفسياً جداً في هذا الموضوع وأنا أنقله على طوله لكونه صادق هوى في نفسي قال: "قول مالك رحمه الله تعالى: إن البلد الفلاني فتح عنوة ليس هذا بفتيا يقلد فيها ولا مذهباً يجب على مقلديه اتباعه فيه بل هذه شهادة والقاعدة أن كل إمام أخبر عن حكم بسبب اتبع فيه، كان فتياً ومذهباً، أو أخبر عن وقوع ذلك السبب فهو شهادة وأن المذهب الذي يقلد فيه الإمام خمسة أمور لا سادس لها:

- ١- الأحكام كوجوب الوتر.
 - ٢- الأسباب كالمعاطاة (وكذا سائر العقود).
 - ٣- الشروط كالنية في الوضوء والصلاة.
 - ٤- الموانع كالدين في الزكاة (وكذا القتل في الإرث).
 - ٥- الحجاج (أي البيئات) كشهادة الصبيان والشاهد مع اليمين.
- (١) آثار الحرب في الفقه الإسلامي ص ٥٥٨ وما بعدها، الطبعة الأولى ط دار الفكر.

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

فهذه الخمسة إن اتفق على شيء منها فليس مذهباً لأحد بل ذلك للجميع فلا يقال: إن وجوب رمضان مذهب مالك ولا غيره بل ذلك ثابت في الإجماع وماعدا هذه الخمسة لا يقال إنها مذهب يقلد فيه بل هو إما رواية أو شهادة أو غيرها كما لو قال مالك: أنا جائع أو عطشان فليس كل ما يقوله الإمام هو مذهب له بل تلك الخمسة خاصة، ولو قال إمام: زيد زنى لم توجب الرجوع بقوله بل نقول هذه شهادة هو فيها أسوة جميع العدول إن كمل نصاب الشهادة بشروطه ورجمناه وإلا فلا .

فكذلك قول مالك فتحت مصر عنوة أو مكة شهادة وإذا كانت شهادة فهو لم يباشر الفتح فيتعين أنه نقل هذه الشهادة عن غيره ولا يدري أأذن له ذلك الغير في النقل عنه أم لا؟ وإن سلمنا أنه أذن له فقد عارضت هذه البيعة بينة أخرى وهي أن الليث بن سعد وابن مسعود والشافعي وغيرهم قالوا: الفتح وقع صلحاً فهل يمكن أن يقال إن أحد البيعتين أعدل فتقدم أو يقال: هذا لا سبيل إليه؟ والعلماء أجل من أن نفاوت نحن بين عدالتهم، ولا يمكن أن يقال: هذه الشهادة ليست نقلاً عن أحد بل هي استقلال ومستندها السماع لأننا نمنع أن هذه المسألة مما تجوز فيه الشهادة بالسماع وقد عد الأصحاب مسائل السماع خمساً وعشرين مسألة ليست هذه منها، سلمنا أنها منها لكن حصل المعارض المانع من الحكم بهذه الشهادة .

وبهذا التقرير إن من أفتى بتحريم البيع والإجارة والشفعة في هذه البقاع بناء على قول مالك إنها فتحت عنوة خطأ وإن هذا ليس مذهباً لمالك بل هي شهادة لا يقلد فيها

بيع رباة مكة وحكم إجارتها

بل تجري مجرى الشهادات، وكما يرد هذا السؤال على المالكية في العنوة يرد على الشافعي في قوله^(١): إنها فتحت صلحاً وبينون على ذلك الفتيا بالإباحة ويجعلون هذا مما يقلد فيه وإنما هو شهادة أيضاً بالصلح، وليت شعري لو أن حاكماً شافعيّاً جاءه الشافعي فقال له: إن فلاناً صالح امرأته على ألف دينار نقداً وقد صارت خلعاً منه أيقضي بقوله وحده فيخرق الإجماع أو نقول هذه شهادة لا بد فيها من آخر مع الشافعي يشهد له بالخلع فينبغي أن يفعل هنا كذلك^(٢).

بعد هذا البيان الشافي نتقل إلى صلب الموضوع وهو: حكم بيع رباة مكة وإجارتها فنقول:

اختلف العلماء في ذلك على خمسة أقوال:

الأول: المنع مطلقاً سواء أكان للأرض أم للبناء وهو المشهور عن مالك

(١) اختلف النحاة في دخول "أل" على "غير" وكل وبعض وقالوا هذه كما لا تتعرف بالإضافة لا تتعرف بالألف واللام قال الإمام أبو نزار الحسن بن أبي الحسن النحوي في كتابه المسائل السلفية: منع قوم دخول الألف واللام على "غير" و"كل" و"بعض" وقالوا هذه كما لا تتعرف بالإضافة لا تتعرف بالألف واللام. قال: وعندي أنه تدخل الألف اللام على غير وكل وبعض فيقال: فعل الغير ذلك والكل خير من البعض، وهذا لأن الألف واللام هنا ليستا للتعريف ولكنها المعاقبة للإضافة نحو قول الشاعر:

"كأن بين فكها والفك: إنما هو كان بين فكها وفكها، فهذا لأن من نص على أن غيراً يتعرف بالإضافة في بعض المواضيع، ثم إن الغير يحمل على الضد والكل يحمل على الجملة والبعض يحمل على الجزء فصلح دخول الألف واللام أيضاً من هذا الوجه والله أعلم. انظر تهذيب الأسماء واللغات القسم الثاني ج ٢ ص ٦٦.

(٢) انظر الفروق للقرافي الفرق الثالث والمائتان ٤/٥-٦، وانظر الإحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام ص ٢٠٢، وقد نقل أستاذنا الجليل الشيخ عبدالفتاح أبو غدة طيب الله ثراه عبارة الفروق في تعليقه على الإحكام في موطنين ص ٢٠٢ و٢٠٨.

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

ورواية عن أحمد .

الثاني: الجواز مطلقاً وهو مذهب الشافعية والظاهرية والصاحبين من الحنفية .

الثالث: جواز بيع البناء دون الأرض وهو رواية عن أبي حنيفة .

الرابع: الكراهية مطلقاً وهو قول مالك .

الخامس: الكراهية في الموسم وهو قول الحنفية ومالك .

المذهب الأول: المنع مطلقاً سواء للأرض أم البناء وهو المشهور عن مالك وهو قول سفيان الثوري وأبي عبيد وإسحق بن راهوية ورواية عن أحمد^(١) .

الأدلة: وقد استدل هؤلاء لمذهبهم بالكتاب والسنة والآثار والمعقول .

أما الكتاب: فقوله تعالى: ﴿إِنَّ الَّذِينَ كَفَرُوا وَيَصُدُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ وَالْمَسْجِدِ الْحَرَامِ الَّذِي جَعَلْنَاهُ لِلنَّاسِ سَوَاءً الْعَاكِفِ فِيهِ وَالْبَادِ﴾^(٢) .

فقد روي عن عمر وابن عباس أن القادم له النزول حيث وجد وعلى رب المنزل أن يؤويه شاء أم أبى^(٣) .

(١) القوانين الفقهية ١٨٣ ، الفروق ٤ / ٤ ، المغني ٤ / ٢٣٣ .

(٢) الحج آية رقم (٢٥) .

(٣) أحكام القرآن للجصاص ٢ / ٣٨٢ ، تفسير القرطبي ١٢ / ٣٢ .

بيع رباة مكة وحكم إجارتها

وأما السنة :

- ١- فقد روي عن عبدالله بن عمرو قال : قال رسول الله ﷺ : " مكة مناخ^(١) لا يباع رباها ولا يؤجر بيوتها^(٢) .
- ٢- وعن عائشة رضي الله عنها قالت : قلت يا رسول الله ألا نبني لك بمنا بيتاً أو بناء يظلك من الشمس ؟ فقال : لا إنما هو مناخ لمن سبق إليه^(٣) .
- ٣- روي محمد بن الحسن في كتاب الآثار قال : أخبرنا أبو حنيفة عن عبيد الله بن أبي زياد عن أبي نجيح عن عبدالله بن عمرو عن النبي ﷺ : من أكل من أجور بيوت مكة فإنما يأكل ناراً^(٤) .
- ٤- عن علقمة بن نضلة قال : توفي رسول الله ﷺ وأبو بكر وعمر وماتدعى رباة مكة إلا لسوائب من احتاج سكن ومن اغتنى أسكن^(٥) .

(١) المناخ يضم الميم مبرك الإبل (قاموس).

(٢) الحديث أخرجه الحاكم في المستدرک والدارقطني في سننه عن إسماعيل بن مهاجر عن أبيه عن عبدالله بن باباه عن عمرو قال الحاكم صحيح الإسناد ولم يخرجاه، انظر نصب الراية الحديث السادس والثلاثون / ٤ / ٢٦٥ .

(٣) رواه أبو داود كتاب المناسك باب تحريم مكة والترمذي كتاب الحج باب أن منى من سبق إليه حديث ٨٨٢ .

(٤) نصب الراية لأحاديث الهداية كتاب الكراهية الحديث السابع والثلاثون .

(٥) رواه ابن أبي شيبه مصنفه ومسنده ومن طريقه الطبراني في معجمه والدارقطني في سننه انظر نصب الراية كتاب الكراهية الحديث الثامن والثلاثون .

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

وأما الآثار:

- ١- فقد روى عبدالرزاق في مصنفه في الحج أخبرنا ابن جريج قال: كان عطاء ينهى عن الكراء في الحرام وأخبرني أن عمر بن الخطاب كان ينهى أن تبوب دور مكة لأن ينزل الحاج في عرصاتهما، فكان أول من بوب داره سهيل بن عمرو فأرسل إليه عمر بن الخطاب في ذلك فقال له: انظرنى يا أمير المؤمنين إني امرؤ تاجر فأردت أن اتخذ باباً يحبس لي ظهري فقال: فذلك إذا^(١).
 - ٢- وروى عبدالرزاق عن مجاهد أيضاً أن عمر بن الخطاب قال: يا أهل مكة لا تتخذوا للدوركم أبواباً لينزل البادي حيث شاء^(٢).
 - ٣- وقال معمر لقد استخلف عمر وما لدار بمكة باب.
 - ٤- وكتب عمر بن عبدالعزيز إلى عامله بمكة أن ينهى أهلها عن كراء دورهم إذا جاء الحاج فإن ذلك لا يحل لهم.
- وقال مالك رحمه الله إن كان الناس ليضربون فساطيطهم بدور مكة لا ينههم أحد^(٣).

أما المعقول: فقد استدلوا بما يلي:

- ١- إنها أرض محترمة فهي فناء الكعبة، وقد ظهر أثر التعظيم فيها حتى لا ينفر

(١) نصب الراية ٢٦٦/٤، فتح الباري ١٩٥/٤.

(٢) نصب الراية للزيلعي ٢٦٦/٤.

(٣) الروض الأنف للسهيلى ٢٧٢/٢.

بيع ربا مكة وحكم إجارتها

صيدها ولا يختلى خلاها ولا يعضد شوكتها فكذا في حق البيع^(١).
 ٢- إنها فتحت عنوة ولم تقسم فكانت موقوفة فلم يجز بيعها كسائر الأرض التي
 فتحها المسلمون عنوة^(٢).

القول الثاني: الجواز مطلقاً: وهو مذهب الشافعية والظاهرية وهو رواية عن
 المالكية والحنابلة، قال ابن قدامة وهو أظهر في الحجة وهو مذهب الصاحبين من
 الحنفية ورواية عن أبي حنيفة وهو المفتى به عندهم حتى قالوا: إن الفتوى على
 وجوب الشفعة في دور مكة وهو دليل ملكية أرضها^(٣).

الأدلة:

وقد استدل هؤلاء لمذهبهم بالكتاب والسنة والآثار والمعقول:

أما الكتاب:

فقوله تعالى: ﴿للفقراء الذين أخرجوا من ديارهم وأموالهم﴾^(٤).

احتج ابن خزيمة بهذه الآية على أن الله قد نسب إليهم الديار كما نسب إليهم
 الأموال ولو كانت الديار ليست بملك لهم لما كانوا مظلومين في الإخراج من دور

(١) الهداية بأعلى فتح القدير ٨/ ٤٩٥ وانظر المجموع ٩/ ٢٧٠.

(٢) المغني ٣/ ٢٣٤.

(٣) المجموع ٩/ ٢٦٩، إعلام الساجد بأحكام المساجد ١٤٦، المحلى ٧/ ١٦٣، الفروق ٤/ ٤،
 المغني ٣/ ٢٣٤، الهداية بأعلى فتح القدير ٨/ ٤٩٥، الزيلعي ٦/ ٢٩، ابن عابدين ٥/ ٢٥.

(٤) سورة الحشر، أية رقم (٨).

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

ليست بملك لهم^(١) .

أما السنة:

١- فقد روى أسامة بن زيد أنه قال أين تنزل في دارك بمكة؟ فقال: وهل ترك لنا عقيل من رباغ أو دور؟ وكان عقيل ورث أبا طالب هو وطالب ولم يرثه جعفر ولا علي رضي الله عنهما لأنهما كانا مسلمين وكان عقيل وطالب كافرين^(٢) .

قال الشافعي فأضاف الملك إليه وإلى من ابتاعها منه^(٣) .

٢- استدلو أيضاً بقوله ﷺ يوم فتح مكة: من دخل دار أبي سفيان فهو آمن^(٤) .

قال الإمام النووي: استدل به الشافعي وموافقوه على أن دور مكة مملوكة يصح بيعها وإجارتها لأن أصل الإضافة إلى الأدميين تقتضي الملك وما سوى مجاز^(٥) .
وأما الآثار:

١- روى البيهقي وغيره أن نافع بن الحارث اشترى من صفوان بن أمية دار السجن لعمر بن الخطاب رضى الله عنه بأربعمائة درهم^(٦) .

(١) فتح الباري ٤/١٩٥ .

(٢) رواه البخاري في كتاب الحج باب توريث دور مكة وبيعها وشراؤها ومسلم في باب نزول الحاج بمكة وتوريث دارها .

(٣) فتح الباري ٤/١٥٩ .

(٤) رواه مسلم باب فتح مكة .

(٥) النووي على مسلم ١٢/١٢٧ .

(٦) المجموع ٩/٢٧١ .

بيع رباة مكة وحكم إجارتها

٢- روى الدارقطني في أسماء رجال الموطأ أن حكيم بن حزام باع دار الندوة في الإسلام بمائة ألف درهم وذلك في زمن معاوية فلامه معاوية في ذلك وقال: ابعت مكرمة أبائك وشر فهم؟ فقال حكيم: ذهبت المكارم إلا بالتقوى ولقد اشتريتها في الجاهلية بزق خمر وبعتها بمائة ألف وأشهدكم أن ثمنها في سبيل الله فأئنا المغبون^(١)؟!
وأما المعقول: فإنها أرض حية ليست موقوفة فجاز بيعها كغيرها^(٢).

القول الثالث: لأبي حنيفة فقد توسط بين القولين فقال: يجوز بيع البناء دون الأرض^(٣). فقد روى عن أبي حنيفة أنه قال: لا بأس ببيع بيوت مكة وأكره بيع أراضيها^(٤).

أما الأرض فلما تقدم من أدلة المانعين، وأما جواز بيع البناء فلأنه ملك لمن بناه ألا ترى أنه لو بنى في المستأجر أو الوقف صار البناء ملكاً له كذا هذا^(٥).

(١) إعلام الساجد للزركشي ١٤٩ وانظر المجموع للنووي ٢٧١/٩.

(٢) المجموع ٢٧١/٩.

(٣) وقد مر أن الفتوى على قول الصاحبين ببيع الأرض أيضاً. انظر ماسبق من هذا البحث.

(٤) أحكام القرآن للجصاص ٢٨٣/٣، الهداية بأعلى فتح القدير ٤٩٥/٨. والمقصود بالكراهية هنا الحرمة فقد نص محمد بن الحسن أن كل مكروه فهو حرام إلا أنه لما لم يجد نصاً قاطعاً لم يطلق عليه لفظ الحرام. وروى محمد أيضاً، عن أبي حنيفة وأبي يوسف أنه إلى الحرام أقرب قال في الجامع الكبير: يكره الشرب في آنية الذهب والفضة للرجال والنساء ومفادها التحريم، وقال أبو حنيفة وصاحبه يكره أن يلبس الذكور من الصبيان الذهب والحرير وقد صرح الأصحاب أنه حرام، وقال أبو حنيفة يكره بيع أراضي مكة ومرادهم التحريم عندهم انظر إعلام الموقعين ٤١/١-٤٢.

(٥) الهداية بأعلى فتح القدير ٤٩٥/٨، الزيلعي ٢٩/٦.

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

القول الرابع: الكراهية مطلقاً بيعاً وإجارة أرضاً وبناء وهو قول لمالك لتعارض الأدلة^(١).

القول الخامس: كراهية الإجارة في الموسم وهو قول الحنفية وقول لمالك: فقد روى محمد بن الحسن عن أبي حنيفة رحمه الله أنه قال: أكره إجارة بيوت مكة في الموسم وفي الرجل يقيم ثم يرجع فأما المقيم والمجاور فلا نرى بأخذ ذلك منهم بأساً^(٢) قال القرافي لكثرة الناس واحتياجهم للوقف لأن العنوة وقف عندنا^(٣).

وفي غاية البيان^(٤) ما يفيد أنه قولهما أيضاً "أي الصاحبان". حيث نقل عن تقريب الإمام الكرخي ما نصه: "وروى هشام عن أبي حنيفة أنه كره إجارة بيوت مكة في الموسم ورخص في غيره كذا قال أبو يوسف. أخبرني محمد عن أبي حنيفة أنه كان يكره كراء بيوت مكة في الموسم ويقول لهم أن ينزلوا عليهم في دورهم إذا كان فيها فضل وإن لم يكن فلا وهو قول محمد أه فأفاد أن الكراهية وفاقية وكذا قال في الدر المنتقى صرحوا بكراهيتها من غير خلاف^(٥).

(١) الفروق للقرافي ٤/٤ .

(٢) أحكام القرآن للجصاص ج ٣، ص ٢٧٣ .

(٣) الفروق للقرافي ٤/٤ .

(٤) هو كتاب غاية البيان شرح الهداية للإمام الاتفاقي توفي سنة ٧٥٨ هـ مخطوط في المكتبة الأحمدية بحلب رقم ٤٥٠ ومنه نقلت في رسالتي في الدكتوراه وأظن أنه نقل إلى مكتبة الأسد بدمشق .

(٥) ابن عابدين ٥/٢٥٢ .

بيع رباع مكة وحكم إجارتها

تحديد محل النزاع:

ومحل النزاع إنما هو في الدور الموروثة من الجاهلية، وأما ما بناه أهل الإسلام فليست محل النزاع بل يجوز بيعها وإجارتها وهذا ما قاله الإمام القرافي في فروقه ونصه: " وهذا التقرير يطرد في مكة ومصر وغيرها (مما فتح عنوة) والقول بأن الدور وقف إنما يتناول الدور التي صادفها الفتح أما إذا انهدمت تلك الأبنية وبنى أهل الإسلام دوراً غير دور الكفار فهذه الأبنية لا تكون وقفاً إجماعاً ، وحيث قال مالك تكره دور مكة يريد ما كان في زمنه باقياً من دور الكفار التي صادفها الفتح واليوم قد ذهبت تلك الأبنية فلا يكون قضاء الحاكم فيها خطأ . نعم يختص ذلك بالملك بالشفعة في الأرضين فإنها باقية"^(١) .

المناقشة والترجيح:

ولقد تبين لنا من عرض المذاهب أو الآراء الخمسة أنها تؤول إلى مذهبين الجواز والحرمة وما عدا ذلك فهي تابعة لهما .

وتبين لنا أن أدلة المانعين من بيع رباع مكة وإجارتها لم تسلم لهم بل عورضت بأدلة أخرى وأما أدلة المجيزين فأحاديثها صحيحة فهي في الصحيحين وغيره وعمل عمر بن الخطاب رضي الله عنه بعد عصر التنزيل من شراء دار صفوان بن أمية مرشح لصحة ما ذهبوا إليه . ولنناقش أدلة المانعين دليلاً دليلاً .

١- نقض استدلالهم بالقرآن : أما استدلالهم بقوله تعالى ﴿سواء العاكف فيه

(١) الفروق ٤/٤ - ٥ الفرق الثالث والمائتان .

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

والباد^١ وأن المقصود به جميع أرض مكة . فقد نقض استدلالهم ابن حزيمة فيما نقله عنه الحافظ ابن حجر بأنه لو كان المراد بذلك جميع أرض مكة لما جاز حفر بئر ولا قبر ولا التغوط والبول ولا إلقاء الجيف والنتن . قال : ولانعلم عالماً منع من ذلك ولاكره لحائض وجنب دخول الحرم والجماع فيه ولو كان كذلك لجاز الاعتكاف في دور مكة وحوانيتها ولايقول بذلك أحد^(١) . وسيأتي إن شاء الله في الحوار الذي دار بين الشافعي وإسحق بن راهويه ما يشبه هذا .

أما استدلالهم بالسنة فمردود بما يلي :

١- أما حديث «مكة مناخ لايباع رباؤها ولا يواجر بيوتها» .

فالعلة فيه إسماعيل بن مهاجر قال فيه الدارقطني ضعيف ولم يروه غيره وذكره ابن القطان في كتابه من جهة الدارقطني وأعله بإسماعيل من مهاجر قال البخاري منكر الحديث ورواه ابن عدي والعقيلي في كتابيهما وأعله بإسماعيل وأبيه وقالوا في إسماعيل : لا يتابع عليه^(٢) .

٢- حديث عائشة : منى مناخ لمن سبق إليه :

يجاب عن هذا الحديث بجوابين أحدهما من ناحية السند والآخر من ناحية المتن : أما من ناحية السند فمداره على يوسف بن ماهك عن أمه مسيكة عن عائشة

(١) فتح الباري ٩٦/٤ .

(٢) انظر نصب الراية كتاب الكراهية الحديث السادس والثلاثون ٢٦٥/٤ .

بيع رباة مكة وحكم إجارها

ومسكة لا يعرف حالها كذا في التقريب وذكرها الذهبي في الميزان في المجهولات^(١). وأما من ناحية المتن فإن منى موضع لأداء النسك من النحر ورمي الجمار والحلق يشترك فيه الناس كلهم فلو بنى فيها لأدى ذلك إلى كثرة الأبنية تأسيساً به ﷺ فتضيق على الناس وكذلك حكم الشوارع ومقاعد الأسواق^(٢).

٣- حديث أبي حنيفة عن عبيد الله بن أبي زياد عن أبي نجيح عن عبدالله بن عمرو «من أكل من أجور بيوت مكة الحديث». فجوابه أن الحديث ضعيف من وجهين: أحدهما ضعف إسناده فإن ابن أبي زياد هذا ضعيف، الثاني أن الصواب فيه أنه موقوف على عبدالله بن عمرو وقالوا: رفعه وهم هكذا قال الدارقطني وأبو عبدالرحمن السلمي والبيهقي^(٣).

٤- أما حديث توفي رسول الله ﷺ وما تدعى رباة مكة إلا لسوائب فجوابه من

وجهين:

١- أحدهما أنه منقطع قاله البيهقي.

٢- أجاب البيهقي والأصحاب أنه إخبار عن عادتهم الكريمة في إسكانهم ما استغنوا عنه من بيوتهم بالإعارة تبرعاً وجوداً، وقد أخبر من كان أعلم بشأن

(١) تحفة الأخوذي ٦٢١/٣.

(٢) عون المعبود ١٦١/٢، تحفة الأخوذي ٦٢١/٣.

(٣) المجموع ٢٧٢/٩.

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

مكة منه بأنه جرى الإرث والبيع فيها^(١) .

وأما الآثار فليس فيها النهي عن الكراء مطلقاً بل النهي في الموسم وهو لا يفيد التحريم بل غاية ما فيه أنه الكراهية .

أو يقال : إن هذا ليس تشريعاً بل هو من التدابير السياسية التي يتخذها الولاية لفعل ما هو أرفق بالناس^(٢) سيما أن الفاعل ذلك أعدل بعض الولاية وهما عمر بن الخطاب وسبطه عمر بن عبدالعزيز رضي الله عنهما .

رد دلالة المعقول : أما استدلالهم بأنها أرض محترمة فهي فناء الكعبة وقد ظهر أثر التعظيم فيها فقد سبق عنه من كلام ابن حزيمة فيما نقله عنه الحافظ ابن حجر بأنه لو كان كذلك لما جاز حفر بئر ولا قبر ولا مكوث الحائض والجنب والجماع فيه^(٣) .

(١) المجموع ٢٧٣/٩ ، إعلام الساجد ١٤٩ .

(٢) وقد عقد الإمام ابن القيم في إعلام الموقعين فصلاً أثبت فيه أن السياسة من الشرع فقال : " وجرت مناظرة بين أبي الوفاء بن عقييل وبين بعض الفقهاء فقال ابن عقييل : العمل بالسياسة هو الحزم ولا يخلو منه إمام وقال الآخر لا سياسة إلا ما وافق الشرع فقال ابن عقييل السياسة ما كان من الأفعال بحيث يكون الناس معه أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يشرعه الرسول ﷺ ولانزل به الوحي فإن أردت بقولك لا سياسة إلا ما وافق الشرع أي لم يخالف ما نطق به الشرع فصحيح وإن أردت ما نطق به الشرع فغلط وتغليط للصحابة فقد جرى من الخلفاء الراشدين من القتل والمثل ملايجده عالم بالسير ١ هـ . قال ابن القيم : ولانقول إن السياسة العادلة مخالفة للشرعية الكاملة بل هي جزء من أجزائها وباب من أبوابها وتسميتها سياسة أمر اصطلاحية وإلا فإن كانت عدلاً فهي من الشرع . . . الخ " انظر إعلام الموقعين ٤ / ٣٧٣ وقد أعاد هذا الكالم في أوائل الطرق الحكمية فانظره هناك .

(٣) انظر ما سبق من هذا البحث .

بيع رباع مكة وحكم إجارتها

أما قولهم : إنها فتحت عنوة ولم تقسم فقد أجاب عنه ابن قدامة في المغني حيث قال : وأما كونها فتحت عنوة فهو الصحيح الذي لا يمكن دفعه إلا أن النبي ﷺ أقر أهلها على أملاكهم ورباعهم فدل ذلك على أنه تركها لهم كما ترك النبي ﷺ لهوازن نساءهم وأبناءهم" إزاء هذا فإننا لانرى مناصاً من ترجيح مذهب الشافعي والصاحيين من الحنفية والراجح عند الحنابلة من جواز بيع ربوع مكة وإجارتها والله أعلم .

المناظرة بين الشافعي وابن راهوية:

ونختم هذا البحث بذكر المناظرة التي جرت بين الإمام الشافعي وإسحق بن راهويه والتي روتها كتب التراجم والفقهاء والحديث والتي كان فيها الغلبة للقرشي المطليبي .

روى البيهقي بسنده إلى إبراهيم بن محمد الكوفي قال : رأيت الشافعي يفتي الناس ورأيت إسحاق بن راهوية وأحمد بن حنبل حاضرين فقال أحمد بن حنبل لإسحاق : يا أبا يعقوب تعال حتى أريك رجلاً لم تر عينك مثله فقال إسحق : لم تر عيناى مثله . . قال : نعم . فجاء فأوقفه على الشافعي فذكر القصة إلى أن قال : ثم تقدم إسحق إلى مجلس الشافعي وهو مع خاصته فسأله عن سكنى بيوت مكة أراد الكراء فقال له الشافعي : عندنا جائز قال رسول الله ﷺ هل ترك لنا عقيل من دار؟ فقال له إسحق : أتأذن لي في الكلام؟ فقال : تكلم ، فقال : حدثنا يزيد عن هشام عن الحسن أنه لم يكن يرى بذلك بأساً وأخبرنا أبو القاسم وغيره عن سفيان عن منصور

(١) المغني ٤/ ٢٥٥ .

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

عن إبراهيم أنه لم يكن يرى بذلك ، وعطاء وطاووس لم يكونا يريان بذلك فقال الشافعي لبعض من عرفه : من هذا؟ فقال : إسحق بن راهويه الخنظلي الخراساني فقال له الشافعي : أنت الذي يزعم أهل خراسان أنك فقيهم؟! . . . فقال إسحق : هكذا يزعمون . قال الشافعي : ما أحوجني أن يكون غيرك في موضعك فكنت أمر بعرك أذنيه أنا أقول : قال رسول الله ﷺ وأنت تقول : عطاء وطاووس وإبراهيم والحسن هؤلاء لا يرون ذلك ! هل لأحد مع رسول الله ﷺ حجة؟ فذكر قصته إلى أن قال : قال الشافعي : قال الله تعالى ﴿للفقراء المهاجرين الذين أخرجوا من ديارهم﴾^(١) فنسب الديار إلى المالكين أو غير المالكين؟ قال إسحق إلى المالكين . فقال الشافعي فقول الله أصدق الأقاويل وقد قال رسول الله ﷺ : من دخل دار أبي سفيان فهو آمن فنسب الديار إلى مالك أو إلى غير مالك؟! . . . فقال إسحق : إلى مالك ، قال الشافعي : وقد اشترى عمر بن الخطاب دار الحجامين وأسكنها . وذكر جماعة من الصحابة فقال له إسحق : اقرأ أول الآية قال الله عز وجل : ﴿سواء العاكف فيه والباد﴾^(٢) . فقال الشافعي لو كان هذا كما تزعم لكان لا يجوز لأحد أن ينشد فيها ضالة ولا ينحر فيها البدن ولا تلقى فيها الأرواث ، ولكن هذا في المسجد خاصة . قال فسكت إسحق ولم يتكلم فسكت عنه الشافعي رحمها الله تعالى^(٣) .

(١) الحشر (٨) .

(٢) الحج ٢٥ .

(٣) انظر إعلام الساجد بأحكام المساجد ١٤٧ ، مناقب الشافعي للبيهقي ٢١٣/١ ، المجموع ٢٧١/٩ ، نصب الراية ٤٦٦/٤-٤٦٧ .

بيع رباة مكة وحكم إجارها

الخالمة:

ولقد تبين لنا من عرض هذا الموضوع أنه لا يجوز اسأغالال حاجة الحجاج والمعتمرين ورفع أسعار أجور دور مكة وفنادقها أيام الحج ورمضان وأن التسعير في ذلك واجب كما جرى ذلك على لسان ابن تيمية رحمه الله تعالى كما تبين أنه لا يجوز الخلاف في فآح مكة أفآآحت عنوة أم صلحاً وكذلك سائر بلاد المسلمين لأن هذه ليست من المسائل الاجآهادية بل يرجع البآ فيها إلى آقآات المؤرخين فمن الآبآ تاريخياً وحديثياً أن رسول الله ﷺ قال : من دخل دار أبي سفيان فهو آمن رواه مسلم كما مر معنا وهذا دليل واضح على أن مكة فآآحت عنوة وأن الرسول ﷺ من على أهلها .

أما بالنسبة لبيع رباة مكة وإجارها فقد اآآلف العلماء على آمسة أقوال مدارها على الآل والآرمة وتفصيل بينهما .

ولقد وجدنا بعض الفقهاء وهم الآنفية والمالكية يكرهون إجارة مكة في المواسم ومسآندهم في ذلك فعل عمر بن الآطاب وسبطه عمر بن عبد العزيز رضي الله عنهما .

واسآظهرنا أن يكون ذلك من باب السياسة لا من باب الآشريع .

وإن لم نقل بقول هذين الإمامين العآظيمين فلا أقل من أن آآدخل الدولة لوضع

د . عبد الحفيظ رواس قلعه جي

حد لغلاء الأجور أيام المواسم كما أشار إلى ذلك ابن تيمية حتى يعود الوضع إلى الحد المعقول .

وختمنا البحث بذكر المناظرة التي جرت بين الإمام الشافعي وإسحق بن راهويه وكان فيها الغلبة للإمام القرشي المطليبي .

وبهذا نكون قد أتينا على نهاية البحث نسأل الله سبحانه أن يكون خالصاً لوجهه الكريم .

والحمد لله رب العالمين ، ، ،

مراجع البحث

أولاً: التفسير

- ١- أحكام القرآن: أبو بكر أحمد بن علي الرازي الجصاص الحنفي المتوفى سنة ٣٧٠ هـ ، المطبعة البهية المصرية ١٣٤٧ هـ.
- ٢- الجامع لأحكام القرآن: محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي المتوفى سنة ٦٧١ هـ مطبعة دار الكتب المصري ط ٢ .

ثانياً: الحديث الشريف

- ٣- سنن أبي داود: أبو داود سليمان بن الأشعث السجستاني المتوفى سنة ٢٧٥ مطبوع مع عون المعبود الأتي .
- ٤- صحيح البخاري: أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري المتوفى سنة ٢٥٦ هـ طبع بولق ١٣٢٤ .
- ٥- جامع الترمذي: محمد بن عيسى بن سورة الترمذي المتوفى سنة ٢٧٩ هـ انظر تحفة الأحوذى .
- ٦- تحفة الأحوذى: للإمام محمد بن عبد الرحمن المباركفوري المتوفى سنة ١٥٥٣ هـ مطبعة الفجالة الجديدة ط ٢ .

د . عبد الحفيظ رواس قلعهم جي

- ٧- عون المعبود: محمد أشرف بن أمير بن علي العظيم أبادي طبع دار الكتاب العربي لبنان.
- ٨- فتح الباري: الإمام الحافظ أبو الفضل بن حجر العسقلاني المتوفى سنة ٨٥٢ الهجري الحلبي مصر ١٩٥٩ .
- ٩- صحيح مسلم: مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري المتوفى سنة ٢٦١ مطبوع مع شرح النووي الآتي .
- ١٠- النووي على مسلم: أبو زكريا يحيى بن شرف النووي المتوفى سنة ٦٧٦ هـ المطبعة المصرية، الطبعة الأولى .
- ١١- نصب الراية: للإمام جمال الدين عبدالله بن يوسف الزيلعي المتوفى سنة ٧٦٢ هـ طبع المجلس العلمي ، الهند، الطبعة الأولى ١٣٥٧ هـ .

ثالثاً: الفقه الإسلامي

١- الفقه الحنفي

- ١٢- تبين الحقائق شرح كنز الدقائق: فخر الدين عثمان بن علي الزيلعي المتوفى سنة ٧٤٢ هـ المطبعة الأميرية الكبرى ببولاق سنة ١٣١٣ .
- ١٣- رد المحتار على الدر المختار: محمد أمين بن عابدين المتوفى سنة ١٢٥٢ هـ طبع ببولاق ١٢٧٢ هـ .
- ١٤- الهداية شرح بداية المبتدي: برهان الدين المرغيناني المتوفى سنة ٥٩٣ هـ طبع المطبعة الميمنية البابي الحلبي مصر مطبوع مع فتح القدير والكفاية .

بيع رباغ مكة وحكم إجارتها

ب- الفقه المالكي:

- ١٥- الإحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام: شهاب الدين أبو العباس القرافي المصري المتوفى سنة ٦٨٤ هـ تحقيق أستاذنا الأجل الشيخ عبد الفتاح أبو غدة طيب الله ثراه. مكتب المطبوعات الإسلامية حلب ١٣٨٧ هـ.
- ١٦- الفروق: للقرافي طبع دار إحياء الكتب العربية ١٣٤٤ هـ.
- ١٧- القواني الفقهية: أبو القاسم بن جزى الكلبي المتوفى سنة ٦٩٣ هـ طبع دار الكتب العلمية لبنان.

ج- الفقه الشافعي:

- ١٨- إعلام الساجد بأحكام المساجد: محمد بن عبدالله الزركشي المتوفى سنة ٧٩٤ هـ طبع المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية القاهرة ١٣٨٤ هـ.
- ١٩- المجموع شرح المهذب: الإمام الحافظ أبو زكريا النووي المتوفى سنة ٦٧٦ هـ طبع مطبعة العاصمة القاهرة.

د- الفقه الحنبلي:

- ٢٠- إعلام الموقعين عن رب العالمين: شمس الدين محمد بن أبي بكر المعروف بابن قيم الجوزية المتوفى سنة ٨٥١ هـ تحقيق محي الدين عبد الحميد مطبعة السعادة مصر القاهرة ١٣٧٤ هـ.
- ٢١- الحسبة أو وظيفة الحكومة الإسلامية: أحمد بن عبدالحليم ابن تيمية المتوفى سنة ٧٢٧ هـ طبع المكتبة العلمية في المدينة المنورة.

د . عبد الحفيظ رواسا قلعه جي

٢٢- المغني : للإمام محمد بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي المتوفى سنة ٤٥٦هـ طبع منير الدشمقي مصر ١٣٥٢هـ .

رابعاً: كتب اللغة

٢٤- تهذيب الأسماء واللغات : الإمام الحافظ أبو زكريا النووي المتوفى سنة ٦٧٦هـ إدارة الطباعة المنيرية مصر .

٢٥- القاموس المحيط : مجد الدين الفيروزبادي المتوفى سنة ٨١٧هـ .

خامساً: كتب السيرة والمناقب

٢٦- الروض الأنف : لأبي القاسم عبدالرحمن الخثعمي السهيلي المتوفى سنة ٥٨١هـ طبع المطبعة الجمالية مصر ١٣٣٢هـ .

٢٧- مناقب الشافعي : لأبي بكر أحمد بن الحسين البيهقي المتوفى سنة ٤٥٨ هـ طبع دار التراث مصر سنة ١٣٩١هـ .

Sale and Lease of Mecca Real Estate in the Islamic jurisprudence

by

Dr. Abdul Hafeeth Rawwas Qalaajee
Author of Jurisprudential Rules Landmark

The researcher clarifies in the beginning of his study the historic importance of Mecca and its value to Muslims where the second Kiblah is located and being the destination of all Muslims who go for pilgrimage and the minor hajj every year. The researcher also exposes to the major problems that face Mecca visitors such as high rents specially during the pilgrimage and minor hajj seasons proposing various solutions. Then clarifies the origin of dispute about selling and lease of Mecca's real estate in the Islamic jurisprudence identifying the two basis on which the dispute arouse. The researcher further moves in his study to point out the provisions of this sale and the lease, clarifying the scholars opinions, defining the source of dispute, discussing it and giving his opinion .

In the final stage, the researcher lists his conclusions of this research.

The Right to Procreate for Married Couples

by

Dr. Ali Khattar Shatnawi
Jordan University - Faculty of Law

The right to reproduction (giving birth) is considered a sacred right for the spouses with the aim of forming an integrated and cohesive family.

It is a natural extension of the right of both marriage and life alike. Therefore, international conventions and declarations and local constitutions were keen on guaranteeing and safeguarding it. This right is a common one for both spouses. Who should be able to control the reproduction process and monitor it in order to have the number of children they are looking for and willing to up-bring and educate. However, exercising such right is not absolute since the state has the right to be reassured about the health of its children and future subjects. As such, a number of countries have imposed medical check up before marriage and the states legislations differ towards the issue of abortion.

Direct Lawsuit Against the Subtenant

by

Dr. Mohammad Ibraheem Bendari
Associate Professor, Civil Law, Faculty of Sharia & Law
United Arab Emirates University

Direct lawsuit filed from the Landlord (Original renter) against the subtenant contains a departure from the general rules of civil law on both the principle of equality before the law of ordinary creditors about their general liability and the principle of the ratio of contract consequences. This departure is justified on the basis of justice since direct lawsuit is an easy way for the renter to get the rent dues. Scholars had various disputes and point of views on the nature of this lawsuit due to their desire to relate it to one of the known legal systems under civil law. In spite of that, the researcher supports that this stands as a genuine legal system having its own identity and independence which makes it difficult to be related to a specific legal system of the known ones. Accordingly, the legislator has taken into consideration the original renter in the case of sublease by enabling him/her to gain the entire outcome of the direct lawsuit against the original tenant, giving him/her priority on all creditors of the original tenant.

**Objective Conditions for Stay of Execution of
Administrative Decisions in the French State
Council's Decisions and Jordanian High Court of
Justice : A comparative Study**

by

Dr. Mousa Mustafa Shehadah

Associate Professor of Public Law, Head of Research & Studies Dept.,
Expert - Research & Studies Center, Sharjah

The purpose of this research is to analyze the required objective conditions to accept the application to stay the execution of administrative decisions objected for cancellation in the judgement of the French State Council and Jordanian High court of justice . This study concludes that the stay of execution can't exist except in face of final administrative decisions and there should be an interest for the objector and irreparable damage in case of execution of the decision and the application for stay of execution should stand on serious reasons .

In conclusion the study invites the Jordanian Administrative Judge to specify the damage and the serious reasons as they are the most important conditions in calling for stay of execution in the judgment recitals and not to rest on referring to article no(20) of the law of the High court of justice no 12 of 1992 ,which includes all the conditions for stay of execution (objectives and formals).

The Constitutional Political Decentralization in the United Arab Emirates

by

Dr. Dawood Abdulrazzak Al-Baz
Associate Professor, Public Law, Faculty of Sharia & Law

This research aims to discuss the constitutional political decentralization as a method of constitutional organization in allocating jurisdictions between the Federation and its member States, and its indications. The research consists of three parts :

- 1: Political decentralization comes with the federation.
- 2: The concept and identification of political decentralization.
- 3: Methods and indications of constitutional political decentralization in the United Arab Emirates.

includes many applications of the principle of good faith according to the comparative laws. Some of these are related to the system of the State itself, and some are imposed on the individual in order to be committed not to falsify or to forge in the required nationality documents, otherwise the UAE nationality will be drawn back from him. He has to behave properly in proving the nationality. The UAE nationality law includes principles which protect the others who have good faith and who deal with the holders of the UAE nationality when activating the idea of back effect regarding nationality laws.