السلطة التنفيذية الاتحادية في الامارات العربية المتحدة

« المعوقات والحلول »

عبد الرحيم الشاهين *

مقدمة

يقوم التنظيم السياسي في أي جماعة من الجماعات السياسية على أساس وجود الدولة، التي تمثل السلطة السياسية العليا في كل تنظيم سياسي وتنظيم الدولة يسير وفقا لمبدأ الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث المنسوب إلى المفكر الفرنسي مونتسيكو، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في انسجام وتوافق، إلى جانب وجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون تجاوزها أو اعتدائها على سلطة أخرى.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة [1] قسمت السلطات من الناحية الشكلية إلى ثلاث سلطات تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، وقد مارست هذه السلطات خمس هيئات هي: المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، المجلس الوطني الاتحادي، مجلس الوزراء الاتحادي، القضاء الاتحادي، ومع ذلك فإن التوقع كان أن تمارس هذه الهيئات سلطاتها بشكل متكافىء إلا أن الواقع لا يقول بذلك، حيث يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد أعلى سلطة في الإمارات، وممارسا لسلطتي التشريع والتنفيذ وهو وضع منفرد تميزت به دولة الإمارات لطبيعة تشكيلها وظروف قيام الاتحاد، في مقابل ضعف الاختصاصات التنفيذية لكل من رئيس الاتحاد، ومجلس الوزراء الاتحادي.

مشكلة الدراسة:

تلعب السلطة التنفيذية دورها الفعال في مجتمعات العالم بممارستها دور المنتج والموزع للخدمات على مواطني الدولة، ومشكلة السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة أن هذا الدور لا يمارس بفاعلية، بسبب العوائق والصعوبات التي تعترض عملها أولا، ولطبيعة العلاقات التي تربطها بالمجلس الأعلى للاتحاد والذي يجردها من الاختصاص.

---

(١) أعلن قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في ٢/ ١٢/ ١٩٧١، وتتكون من سبع إمارات هي أبو ظبي، دبي، الشارقة، رأس الخيمة، عجمان، الفجيرة، أم القيوين، وقبلت عضوا في جامعة الدول العربية في ٦/ ١٢/ ١٩٧١، ووافقت الأمم المتحدة على انضمامها إلى عضويتها في ٩/ ١٢/ ١٩٧١م، وتبلغ مساحتها ٨٣٠٦ألف كم٢.

* مدرس بقسم الادارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الامارات العربية المتحدة.

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحديد مسئولية السلطة التنفيذية في دولة الإمارات، من خلال تحديد (الجهة، الجهات) التي تقوم بهذا الدور، وتحديد اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية في الدولة، من خلال دراسة واقع الجهاز التنفيذي، للتعرف على المهام التي يمارسها فعلا ومقارنتها بالاختصاصات المنصوص عليها في الدستور المؤقت لدولة الإمارات، وتحديد العوائق والمشكلات التي تقف حائلا دون قيام السلطة التنفيذية بمهامها على الوجه الأكمل، وأخيرا تقديم بعض المقترحات والحلول لإزالة الصعوبات المعوقة لعمل السلطة التنفيذية وزيادة فعالية أنشطتها.

مناهج الدراسة:

اعتمد الباحث في دراسته الأسلوب التحليلي في تجميع البيانات ورصدها وتصنيفها وتحليلها وإبرازها بحثيا، معتمدا على مصادر أولية وثانوية باللغتين العربية والإنجليزية، وتشمل الوثائق والقوانين والنشرات الرسمية والصحف والمقالات والدراسات العلمية، ولغرض تحقيق الأهداف البحثية لجأ الباحث إلى الأسلوب الإحصائي لحساب تكرار بعض الظواهر في التشكيلات الوزارية، من أجل تحديد بعض النتائج التي تعين في توضيح رؤيا الدارس في سبل مواجهة انخفاض إنتاجية السلطة التنفيذية وتداخل أدوارها، وعليه فقد قسمت الدراسة إلى مقدمة وثلاثة أجزاء وخاتمة. وفي الجزء الأول نعرض للسلطة التنفيذية في إطارها النظري في النظم البرلمانية، والنظم الرئاسية، ونظام حكومة الجمعية والنظام الشمولي، وفي الجزء الثاني نعرض لتشكيل واختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية في الإمارات وهي المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، مجلس الوزراء الاتحادي، كما يناقش هذا الجزء أهم الملحوظات على التشكيلات الوزارية الاتحادية، والجزء الثالث يعرض لأهم المعوقات التي تواجه السلطة التنفيذية الاتحادية في الإمارات، ثم يقدم بعض الاقتراحات والحلول لزيادة فاعلية وكفاءة السلطة التنفيذية الاتحادية، ونختتم الورقة بتلخيص لأهم النقاط التي تطرق إليه الباحث.

الجزء الأول: السلطة التنفيذية: «الإطار النظري»

تعرف السلطة التنفيذية بأنها السلطة التي تختص باقتراح السياسات العامة للدولة ورسمها، واقتراح مشروعات القوانين واتخاذ القرارات المساعدة في إدارة خدمات الدولة والإشراف على إيصالها للمواطنين، ونظرا لارتباط هذا الموضوع بدراستنا فإنه من المناسب التعرض إلى هذه الصور بشيء من الإيجاز لتوضيح أقرب الصور إلى ممارسات السلطة التنفيذية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

أولا: النظام البرلماني:

وفيه تكون مسئولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان، فهو نظام يقوم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات والرقابة المتبادلة بينها، حيث يوجد رئيس أعلى للدولة يسود ولا يحكم ولا يكون مسئولا سياسيا، لأنه يمارس اختصاصاته بواسطة وزارة مسئولة أمام البرلمان المنتخب من الشعب.[1] فالسلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء الذي يعتمد في سلطته على تماسك حزب الأغلبية في البرلمان، وهو الحزب الذي ينتمي إليه الوزراء، وبذلك فإن تماسك حزب الأغلبية وتأييدهم للوزارة هو السند الذي تعتمد عليه الحكومة في ممارسة سلطاتها [2] ويكون الوزراء معاونين لرئيس الوزراء ، ومسئولين سياسيا وتضامنيا معه أمام البرلمان الأمر الذي يترتب عليه أن أي خلاف يقع في مجلس الوزراء، وينتهي باستقالة بعض الوزراء أو عزلهم يزعزع مركز الحكومة [3] وبذلك فإنه نظام يتميز بثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

ثانيا: نظام حكومة الجمعية:

يقوم هذا النظام على أن الهيئة النيابية التي ينتخبها الشعب تملك السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكنها لا تستطيع بمفردها أن تمارس مهام السلطة التنفيذية، وبذلك تعهد بهذه الوظيفة إلى هيئة تختارها بنفسها من بين أعضائها، هذه الهيئة هي الوزارة ويعتبر الوزراء تابعين أو وكلاء عن الهيئة التي لها وحدها أن تعينهم أو تعزلهم، وتستطيع الهيئة النيابية أن تلغي أو تعدل القرارات التي تصدرها الوزارة، وبذلك فإن السلطة التشريعية هي التي تهيمن على أعمال السلطة التنفيذية، ويلاحظ أن التطبيق الوحيد لنظام حكومة الجمعية الذي كتب له الاستقرار هو التطبيق السويسري[4].

---

(1) G. N. Joshi, The constitution of india, london, Macandco. Ltd, 1961. pp. 135-136.
k. C. Markandan, The office of the president of the India Union in Journal of Constitutional. Aand parliamentary studies, April - June, 1968. Pp.68. – وكذلك

(٢) د. محمود خيري عيسى، د. بطرس بطرس غالي، المدخل في علم السياسة، الطبعة السادسة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٢م، ص ٤٠٦.

(٣) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٦٤م، ص ص ٢٢٩ ـ ٢٣٠.
A.H. Haggi. The Indian Federal Structure and National Unity, Journal of constitutional and parliamentary studies, No. 4, Oct - Dec, 1969. pp.77-81. – وانظر أيضا

(٤) د. شمس مرغني علي، الوجيز في القانون الدستوري وأسس النظام الدستوري في الامارات العربية المتحدة، مكتبة القدس، العين، ١٩٨٥، ص ١٧٤، وكذلك د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ت. ص ص ١٤٥ ـ ١٥٠.

ثالثا: النظام الرئاسي:

وفيه تكون السلطة التنفيذية مسئولة أمام الشعب في أوقات محددة تتكرر في الانتخابات الدورية لرئاسة الدولة، وتكون السلطة التنفيذية غير برلمانية، حيث تتركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، والذي يشكل مع كبار معاونيه القمة السياسية للفرع التنفيذي الاتحادي، فهو يجمع كافة الوظائف التنفيذية، وإن كان لا يقوم بها بنفسه مباشرة وإنما يعاونه العديد من الأجهزة، التي تعمل جميعا تحت إشرافه، وتأتمر بأمره، وتسأل أمامه وهو المسئول عنها أمام الرأي العام [١]. ويترتب على ذلك عدم وجود مجلس للوزراء وإنما يوجد معاونون للرئيس يعينهم ويتحمل مسئولية اختيارهم أمام الشعب، ولذلك فهو وحده الذي يستطيع عزلهم أو قبول استقالاتهم وتعيين غيرهم [٢]. ويعتبر الوزراء مرؤسين لرئيس الجمهورية، ولا يتحملون أية مسئولية أمام البرلمان، وأي خلاف يمكن أن يقع بين الوزراء، أو بينهم وبين الرئيس مهما كانت آثاره من عزل أو استقالة لا تؤثر على بقاء الرئيس في منصبه[٣].

والوزراء ليسوا أعضاء في السلطة التشريعية، ولا يمكنهم أن يكونوا كذلك، نظرا للانفصال السياسي والدستوري بين كيان السلطة التنفيذية، ممثلة بالرئيس والمجلس التشريعي [٤]. ولا يملك البرلمان أن يرغم الرئيس على الاستقالة، ومن ناحية أخرى لا يملك الرئيس الحق في حل البرلمان [٥]، وبذلك تعتبر كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مستقلة عضويا، أي تنظيميا، وكذلك من حيث القدرة على صنع القرار، أي مستقلة وظيفيا أيضا.

رابعا النظام الشمولي:

وفيه يلاحظ غياب التفرقة بين الحكومة والحزب، حيث إن الحكومة في تنظيماتها ومسئولياتها الإدارية كافة ملتزمة بتنفيذ السياسات والأهداف التي يضعها الحزب الحاكم، ولا

---

(١) د. سعاد الشرقاوي، النظام السياسي في العالم المعاصر، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ص ٩٩ـ١٠١.

(٢) Ernest Griffith, The American system of government, New york, Frederick Praeger, 1965, pp. – 9-19.

Dauane Lockard, The perverted priorities of American Politics, Second edition, New York, – Macmillan Publishing, Inc, 1982, pp. 1-30.

(٣) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ص ١١٤ ـ ١١٥.

(٤) Duane lockard, op. Cit.. P.289.

(٥) Paul H. Appelby, Policy and administration, Alabama, The University of Alabama, Press, 1975, pp. 101-105.

تعدوا أجهزة الدولة أن تكون حلقات اتصال بين الحزب والجماهير[1]. فهو نظام لا يأخذ بنظرية الفصل بين السلطات، وإنما يأخذ بمبدأ وحدة السلطة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنه يتكون من الحزب وأجهزته، حيث يقوم بناء الدولة على وجود هيئة نيابية عليا تناط بها ممارسة مظاهر السيادة العليا، ويعتبر مجلس الوزراء الجهاز التنفيذي والإداري لسلطة الدولة[2].

الجزء الثاني: السلطة التنفيذية الاتحادية للإمارات العربية المتحدة:

لا يعرف الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة التقسيم المعروف للسلطات إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإنما هناك خمس سلطات أو هيئات تمارس تلك الوظائف وهي المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، مجلس الوزراء الاتحادي، المجلس الوطني الاتحادي، القضاء الاتحادي، أي أن السلطة الواحدة تمارس من قبل عدة سلطات أو هيئات مجتمعة، ومع ذلك فإن السلطات التنفيذية الثلاث «التشريعية، التنفيذية، القضائية» موجودة في دولة الإمارات، ولكن بشكل متفرع، فالسلطة الواحدة تتفرع إلى عدة هيئات تشكل في مجموعها تلك السلطة، ويعود ذلك إلى الطبيعة الخاصة لنظام الحكم في الإمارات، الذي يقوم على محاولة للتوفيق بين نظم الحكم المحلية في الإمارات الأعضاء، وطبيعة النظام الاتحادي للدولة.

وفي دراستنا للنظام الاتحادي بدولة الإمارات يتبين لنا أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، مجلس الوزراء الاتحادي، فهو بذلك لم يأخذ بوحدة السلطة التنفيذية كما في الدول الرئاسية، ولا بثنائية الجهاز التنفيذي كما هو الحال في الدول البرلمانية، وذلك بسبب الطبيعة الخاصة لنظام الحكم في الإمارات، ومع ذلك يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد أعلى سلطة تشريعية وتنفيذية في الاتحاد، في مقابل ضعف الاختصاصات التنفيذية المنفردة لرئيس الاتحاد، الذي يخضع في ممارسته لاختصاصاته التنفيذية الفعلية لإشراف ورقابة المجلس الأعلى للاتحاد أو مجلس الوزراء الاتحادي، كما يعتبر مجلس الوزراء مجرد هيئة تنفيذية تابعة وتحت الرقابة العليا للمجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد، ولضرورات البحث

---

(١) د. محمود خيري عيسى، د. بطرس بطرس غالي مرجع سابق، ص ٤٠٥.
وانظر أيضا – Drik, R. Bombwall, Major Contemporary Constitutional System, India, Ambala Corrft, Modern publications, Seventh edition, 1971, pp.374.

(٢) د. محمد فتح الله الخطيب، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

سوف نعرض لتلك الاختصاصات بشيء من التفصيل.

أولا: المجلس الأعلى للاتحاد:

يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد أعلى سلطة في دولة الإمارات العربية المتحدة بحكم تكوينه من حكام الإمارات الأعضاء في الاتحاد، والذي يجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويمكن القول إن المجلس الأعلى احتفظ بكل السلطات المهمة في دولة الإمارات، وحتى الاختصاصات التي يبدو أنها أعطيت لهيئات أخرى، تحتاج إلى التصديق عليها أو الموافقة على ممارستها من قبل المجلس الأعلى للاتحاد، وسوف نعرض هنا لتشكيل المجلس الأعلى للاتحاد، واجتماعاته وطريقة اتخاذه لقراراته، واختصاصاته التنفيذية.

١ـ تشكيل المجلس الأعلى للاتحاد:

يتكون المجلس الأعلى للاتحاد من جميع حكام الإمارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم، في حالة تعذر اشتراكهم [١]. وهذا يعني أن تولي العضو حكم إمارته يعد شرطا أساسيا لعضويته في المجلس الأعلى، ويعكس هذا أيضا الوجود المستقل لكل إمارة من الإمارات.

٢ـ اجتماعات المجلس الأعلى للاتحاد:

يحكم نظام عمل المجلس لائحة داخلية أصدرها المجلس الأعلى [٢]، وهي تقرر أن للمجلس دور انعقاد عاديا سنويا لا يقل عن ثمانية شهور في السنة، يبدأ في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر من كل عام [٣]، ويعقد المجلس في أثناء دورته العادية السنوية جلسة عادية مرة كل شهرين، ولرئيس المجلس دعوته لجلسة غير عادية كلما رأى ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أحد أعضاء المجلس لعرض موضوع معين [٤] ويعقد المجلس جلساته في عاصمة الاتحاد، ويجوز أن ينعقد في أي مكان آخر يتم الاتفاق عليه مسبقا[٥]، وتكون مداولات المجلس سرية، ولا يجوز إعلانها، ولا تثبت المناقشات في محضر الجلسة، ويقتصر على إثبات القرار الذي يصدر، ما لم يقرر المجلس عدم إثباته[٦]، ولا يجوز لغير الأعضاء والأمين العام حضور اجتماعات

---

(١) المادة (٤٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٤) لسنة ٧٢ اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول ١٩٧٤، ص ١٨٧.
(٣) المادة (٥) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.
(٤) المادة (٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.
(٥) المادة (٥٠) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) المادة (١٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.

المجلس الأعلى، ومع ذلك يجوز للمجلس أن يستدعي من يرى من الوزراء أو غيرهم للإدلاء بما يطلبه المجلس من إيضاحات [١] ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل، من بينهم من يمثل إمارتي (أبوظبي ودبي) [٢].

٣ـ قرارات المجلس الأعلى للاتحاد:

يكون لكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس الأعلى للاتحاد [٣]، أما عن القرارات فقد فرق الدستور بشأنها بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية، حيث تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه، وعلى أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي (أبو ظبي ودبي)، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية أما قرارات المجلس في المسائل الإجرائية، فتصدر بأغلبية الأصوات، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس هذه المسائل [٤].

ويعد من المسائل الإجرائية ما يلي: [٥]

١ـ تحديد تاريخ انعقاد جلسات المجلس العادية.

٢ـ تقرير انعقاد المجلس في أي مكان آخر غير عاصمة الاتحاد.

٣ـ تقرير مبدأ مناقشة موضوع ما غير وارد في جدول الأعمال.

٤ـ تقرير أولوية مناقشة موضوع ما وارد في جدول أعمال جلسة المجلس العادية في غير ترتيبه.

٥ـ تقرير طريقة أخذ الأصوات في موضوع معين.

٦ـ تقرير المجلس استدعاء من يراه للإدلاء بما يطلبه المجلس من إيضاحات.

٧ـ تقرير الموافقة على ما يطلبه الأمين العام من الاستعانة بواحد أو أكثر من معاونيه في أعمال الجلسة.

على أن هناك حالة واحدة اشترط الدستور فيها صدور قرار المجلس الأعلى بالإجماع، وهي حالة قبول انضمام عضو جديد غير أن الإجماع وحده لا يكفي، وإنما هناك شرطا معينا في العضو الجديد وهو أن يكون قطرا عربيا مستقلا [٦].

---

(١) المادة (٨) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.
(٢) المادة (٩) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.
(٣) المادة (٤٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٤٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٩) من اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.
(٦) المادةالأولى من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

٤ـ الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد:

تنقسم الاختصاصات التنفيذية للمجلس الأعلى للاتحاد إلى اختصاصات منفردة، واختصاصات يزاولها عن طريق رئيس الاتحاد، واختصاصات يمارسها عن طريق مجلس الوزراء، وسوف يتم التعرض لها على النحو التالي:

أـ الاختصاصات التي ينفرد المجلس الأعلى للاتحاد بممارستها وهي:

١ـ انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه من بين أعضائه [١]، وبما أن انتخاب الرئيس ونائبه يعد من المسائل الموضوعية، فإنه يلزم لانتخابهما توافر أغلبية خمسة أعضاء على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي (أبو ظبي ودبي)، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية عند اتخاذ القرار [٢].

٢ـ يتولى المجلس الأعلى للاتحاد رسم ا لسياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور، والنظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء [٣].

٣ـ التصديق على تكتل الإمارات في وحدة سياسية أو إدارية أو توحيد كل أو بعض مرافقها العامة، أو إنشاء إدارة موحدة أو مشتركة للقيام بأي مرفق من هذه المرافق [٤].

التكتل السياسي: ويعني اندماج إمارتين أو أكثر في وحدة سياسية أو دستورية، أو تكوين اتحاد فيما بينها، وهذا يعني ذوبان الإمارات المتكتلة في كيان سياسي جديد، ولكنه داخل جسم الاتحاد ذاته [٥].

التكتل الإداري: ويقتصر على المسائل الإدارية، ويقتضي بقاء الإمارات الداخلة فيه على حالها، ولا يمتد إلى النطاق الدستوري، ويظل لكل إمارة من الإمارات المتكتلة سلطاتها التشريعية، والقضائية الخاصة بها، مع توحيد سلطاتها الإدارية في سلطة واحدة تخضع لها الإمارات المتكتلة، وتمارس هذه السلطة الإدارية اختصاصاتها في المحافظة على الأمن والنظام، وإدارة المرافق العامة داخل أقاليم الإمارات المتكتلة [٦].

---

(١) المادة (٥١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٤٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٤٧ ف/ ١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (١١٨ ف/ ١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) د. السيد محمد ابراهيم، أسس التنظيم السياسي والدستور لدولة الإمارات العربية المتحدة، دولة الإمارات، مكتبة القدس، ١٩٨٥، ص ٢٥٦.
(٦) المرجع السابق، ص ٢٥٧.

٤ـ يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات إدارية محدودة ذات طبيعة إدارية محلية، مع الدول والأقطار المجاورة لها، على ألا يتعارض ذلك مع مصالح الاتحاد، والقوانين الاتحادية، وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا فإذا اعترض المجلس الأعلى على إبرام تلك الاتفاقات، فيتعين إرجاء الأمر إلى أن تبت المحكمة الاتحادية العليا بالسرعة الممكنة في هذا الاعتراض [١].

٥ـ يحق لأية إمارة من الإمارات طلب الاستعانة بالقوات المسلحة، أو بقوات الأمن الاتحادية للمحافظة على الأمن والنظام داخل أراضيها، إذا ما تعرضت للخطر، ويعرض هذا الطلب فورا على المجلس الأعلى لتقرير ما يراه، وللمجلس الأعلى أن يستعين لدرء الخطر بالقوات المسلحة المحلية لإحدى الإمارات، شريطة موافقة الإمارة طالبة الاستعانة، والإمارة التابعة لها تلك القوات، ويجوز لرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، إذا لم يكن المجلس الأعلى منعقدا، اتخاذ ما يلزم من التدبيرات العاجلة التي لا تحتمل التأخير، ودعوة المجلس الأعلى للانعقاد فورا [٢].

ويتضح أن مدلول الخطر هنا، يمكن أن ينحصر في حالات الاضطرابات الداخلية، والمظاهرات، أو محاولات الانقلاب، أما إذا كان عدوانا خارجيا على أية إمارة فإنه يعتبر اعتداء عليها جميعها، وعلى كيان الاتحاد ذاته، وتتعاون جميع القوى الاتحادية، والمحلية، على دفعة بكافة الوسائل [٣].

٦ـ يجيز النظام الدستوري لدولة الإمارات انضمام أي عضو إليه، إلا أنه اشترط أن يكون القطر الراغب في الاتحاد عربيا مستقلا، وإنه لا بد من موافقة المجلس الأعلى للاتحاد على قبول القطر الراغب بالانضمام إليه بإجماع الآراء [٤].

ولما كان قبول انضمام عضو جديد يتطلب تخصيص مقاعد له في المجلس الوطني للاتحاد، فقد عدلت المادة الأولى من الدستور بإضافة فقرة جديدة تنص على أنه «عند قبول انضمام عضو جديد إلى الاتحاد يحدد المجلس الأعلى للاتحاد عدد المقاعد التي تخصص لهذا العضو، زيادة على العدد المنصوص عليه في المادة (٦٨) من الدستور» [٥].

---

(١) المادة (١٢٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (١٤٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (١٣٧) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة الأولى من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) التعديل الدستوري رقم (١) لسنة ٧١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤ ص ٤٣.

٧ـ للمجلس الأعلى حق الرقابة العليا على شئون الاتحاد، باعتباره صاحب السلطة، فهو يشرف على رسم السياسة العامة للاتحاد، وتحقيق أهدافه، ولهذا المجلس الحق في وضع الأسس لممارسة الرقابة العليا سواء كانت في شكل قرارات أو قوانين[١].

٨ـ للمجلس الأعلى أن يضع لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل فيه وطريقة التصويت على قراراته [٢]، هذا وقد أصدر المجلس الأعلى للاتحاد لائحته الداخلية بالقرار رقم (٤) لسنة ١٩٧٢م.

ب ـ الاختصاصات التي يمارسها المجلس الأعلى للاتحاد عن طريق رئيس الاتحاد:

١ـ إعلان الحرب الدفاعية، بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى، أما الحرب الهجومية فمحرمة عملا بأحكام المواثيق الدولية[٣].

٢ـ إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس الوزراء الاتحادي، وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له، وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها[٤]، ومع ذلك فإنه لا يجوز تعطيل انعقاد المجلس الوطني أو المساس بحصانة أعضائه في أثناء قيام الأحكام العرفية [٥].

٣ـ تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفاؤه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى[٦].

٤ـ يجوز بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني، على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ مرسوم الحل، ولا يجوز حل المجلس مرة أخرى لنفس الأسباب[٧].

جـ ـ الاختصاصات التي يمارسها المجلس الأعلى عن طريق مجلس الوزراء:

---

(١) المادة (٤٧ف / ٧) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٤٨) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (١٤٠) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (١١٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (١٤٥ف/ ٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) المادة (٥٤ف/ ٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٧) المادة (٨٨ف/٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

١ـ تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وقبول استقالاتهم، وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور، ويتم كل ذلك بمراسيم، أي بناء على قرار مجلس الوزراء الاتحادي، وموافقة المجلس الأعلى للاتحاد[١].

٢ـ التصديق على المعاهدات، والاتفاقات الدولية، ويتم هذا التصديق بمرسوم، أي بناء على قرار مجلس الوزراء، وموافقة المجلس الأعلى [٢]. إلا أن الدستور أوجب على السلطات الاتحادية المختصة قبل إبرام أي معاهدة، أو اتفاقية دولية يمكن أن تمس المركز الخاص لإحدى الإمارات الأعضاء، استطلاع رأي تلك الإمارة مسبقا، وعند الخلاف يعرض الأمر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه [٣].

ثانيا رئيس الاتحاد ونائبه:

ينتخب المجلس الأعلى من بين أعضائه، رئيسا للاتحاد ونائبا للرئيس ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب [٤]. وقرار الانتخاب هنا قرار موضوعي، ولذلك فإنه يجب أن يحصل على أغلبية خمسة أصوات، بينها صوتا كل من إمارتي (أبوظبي ودبي)، وذلك طبقا للمادة (٤٩) من الدستور.

ومدة ولاية الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية، ويجوز إعادة انتخاب كل منهما لذات المنصب [٥]، فليس هناك حد معين لعدد المرات التي يجوز إعادة انتخابهما فيها، وإنما هي قابلة للتجديد دون قيد، وتطبيقا لذلك تم انتخاب الشيخ زايد بن سلطان حاكم إمارة أبو ظبي كأول رئيس للاتحاد، والشيخ راشد بن سعيد حاكم إمارة دبي نائبا للرئيس، وذلك في اليوم الأول الذي تم فيه العمل بالدستور المؤقت وهو يوم الثاني من ديسمبر عام ١٩٧١م، وقد صدر بذلك القرار الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٧١م من المجلس الأعلى للاتحاد [٦].

أما في حالة خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة، أو الاستقالة، أو انتهاء حكم أي منهما في إمارته لسبب من الأسباب، يدعى المجلس الأعلى خلال شهر من ذلك التاريخ للاجتماع،

---

(١) المادة (٤٧ف/ ٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٤٧ف/ ٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (١٢٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٥١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٥٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ٣٧.

لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر للمدة المنصوص عليها في المادة (٥٢) من الدستور[١].

وفي حالة خلو منصب رئيس المجلس الأعلى ونائبه معا، يجتمع المجلس فورا بدعوة من أي من أعضائه، أو من رئيس مجلس الوزراء، لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين لملء المنصبين الشاغرين[٢].

هذا وقد تم التجديد لرئيس الاتحاد الشيخ زايد بن سلطان حاكم إمارة (أبوظبي)، ونائبه الشيخ راشد بن سعيد حاكم إمارة (دبي)، عند انتهاء السنوات الخمس الأولى[٣]، ثم جدد لهما مرة ثالثة أيضا عند انتهاء خمس السنوات التالية[٤]، كما جدد لهما أيضا خمس سنوات أخرى للمرة الرابعة تنتهي في الثاني من ديسمبر ١٩٩١[٥] وعندما توفي الشيخ راشد بن سعيد في ٢٧ أكتوبر ١٩٩٠ تم اختيار الشيخ مكتوم بن راشد حاكم دبي نائبا لرئيس الاتحاد. كما تم التجديد لهما خمس سنوات أخرى تنتهي في الثاني من ديسمبر ١٩٩٦م[٦].

١ـ الاختصاصات التنفيذية لرئيس الاتحاد:

هناك اختصاصات يمارسها رئيس الاتحاد منفردا، وأخرى يمارسها عن طريق مجلس الوزراء، بالإضافة إلى الاختصاصات التي يمارسها عن طريق المجلس الأعلى للاتحاد، وقد سبق الحديث عنها.

أـ الاختصاصات التي ينفرد رئيس الاتحاد بممارستها وهي:

١ـ يباشر رئيس الاتحاد رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد ويدير مناقشاته، كما أنه يدعو المجلس الأعلى للاجتماع، ويفض اجتماعاته، وفقا للقواعد الإجرائية التي يقررها المجلس الأعلى في لائحته الداخلية[٧].

٢ـ يتولى رئيس الاتحاد الدعوة لاجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء كلما

---

(١) المادة (٥٣ف/ ١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٥٣ف/ ٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٥) لسنة ٧٦، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات الجزء الثالث، ١٩٧٦، ص١٥.
(٤) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٣) لسنة٨١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات الجزء الثامن، ١٩٨١، ص٢٤.
(٥) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (١) لسنة٨٦، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العدد (١٥٩)، يناير ١٩٨٦، ص١٥
(٦) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (١) لسنة ٩٠، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات(٢١٨)١٩٩٠، قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٣) لسنة ١٩٩١، الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العدد (٢٣٨) ١٩٩٢.
(٧) المادة (٥٤ف/ ١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

اقتضت الضرورة ذلك، وتقرير حالة الضرورة أمر يستقل به رئيس الاتحاد وحده دون غيره من الأعضاء[1].

٣ـ يختص رئيس الاتحاد بتوقيع القوانين، والمراسيم، والقرارات الاتحادية، التي يصدق عليها المجلس الأعلى ويصدرها[2]، كما أن لرئيس الاتحاد التصديق على المراسيم التي يقررها مجلس الوزراء في حدود اختصاصاته[3].

٤ـ رئيس الاتحاد هو رمز للسلطة العامة في الدولة، ويتولى تمثيل الدولة في الداخل، وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية[4].

٥ـ يتولى رئيس الاتحاد رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، ويكون من بين أعضائه نائب رئيس الاتحاد، ورئيس مجلس الوزراء الاتحادي، ووزراء الخارجية، والدفاع، والمالية، والداخلية، والقائد العام، ورئيس الأركان العامة، وذلك لإبداء الرأي والمشورة في كل ما يتعلق بشئون الدفاع، والمحافظة على سلامة الاتحاد وأمنه، وإعداد القوات المسلحة وتجهيزها وتطويرها، وتحديد أماكن إقامتها ومعسكراتها[5].

وقد أغفل الدستور النص على إسناد قيادة القوات المسلحة لرئيس الاتحاد، إلا أن القانون الاتحادي رقم (١٩) لسنة ١٩٧٢م[6]، تدارك ذلك حيث نص على أن «رئيس الاتحاد هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الجوية والبرية والبحرية، وله حق إصدار القرارات للدفاع، والمحافظة على سلامة الاتحاد وأمنه».

٦ـ رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون سياسيا بالتضامن أمام رئيس الاتحاد، عن تنفيذ السياسة العامة في الداخل والخارج، وكل منهم مسئول شخصيا أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن أعمال وزارته أو منصبه[7].

ب ـ الاختصاصات التي يمارسها رئيس الاتحاد عن طريق مجلس الوزراء الاتحادي والوزراء:

١ـ يباشر رئيس الاتحاد تعيين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدي الدول الأجنبية، ويقبل

---

(١) المادة (٥٤ف/ ٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٥٤ف/ ٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (١١٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٥٤ف/ ٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٢٨.
(٦) المرجع السابق، ص ١٢٨.
(٧) المادة (٦٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

استقالاتهم، ويعزلهم بناء على موافقة مجلس الوزراء، ويتم هذا التعيين، أو قبول الاستقالة، أو العزل بمراسيم طبقا للقوانين الاتحادية [١]، ويتولى رئيس الاتحاد أيضا توقيع أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الأجنبية، ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين للدول الأجنبية لدى الاتحاد، ويتلقى أوراق اعتمادهم كما يوقع وثائق تعيين اعتماد الممثلين [٢].

٢ـ يتولى رئيس الاتحاد تعيين كبار الموظفين الاتحاديين المدنيين، والعسكريين، باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، ويقبل استقالاتهم، ويعزلهم بناء على موافقة مجلس وزراء الاتحاد، ويتم هذا التعيين، أو قبول الاستقالة، أو العزل، بمراسيم وطبقا للقوانين الاتحادية [٣].

٣ـ يتولى رئيس الاتحاد الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، والقرارات الاتحادية، بواسطة مجلس الوزراء الاتحادي، والوزراء المختصين[٤]، حيث يقدم مجلس الوزراء إلى رئيس الاتحاد تقريرا مفصلا يتم عرضه على المجلس الأعلى في بداية كل سنة مالية، عن الأعمال التي أنجزت في الداخل، وعن علاقات الاتحاد بالدول الأخرى، والمنظمات الدولية، مقرونا بتوصيات الوزارة عن أفضل الوسائل الكفيلة بتوطيد أركان الاتحاد، وتقرير أمنه واستقراره، وتحقيق أهدافه[٥].

٤ـ يمارس رئيس الاتحاد حق العفو، أو تخفيف العقوبة، ويصادق على أحكام الإعدام [٦]، ولرئيس الاتحاد أن يعفو عن تنفيذ العقوبة المحكوم بها من جهة قضائية اتحادية، قبل تنفيذ الحكم، أو في أثناء التنفيذ، أو أن يخفف هذه العقوبة، وذلك بناء على عرض وزير العدل الاتحادي، وبعد موافقة لجنة مشكلة برئاسة الوزير من ستة أعضاء، يختارهم مجلس الوزراء الاتحادي، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، من بين المواطنين ذوي الرأي والكفاءة في البلاد، والعضوية في اللجنة مجانية، ومداولاتها سرية، وتصدر قراراتها بأغلبية الأصوات [٧]، أما العفو الشامل عن جريمة أو جرائم معينة لا يكون إلا بقانون [٨]، فالعفو الشامل هو عملية تشريعية

---

(١) المادة (٥٤ف/ ٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٥٤ف/ ٧) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٥٤ف/ ٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٥٤ف/ ٨) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٦٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٥٤ف/ ٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٧) المادة (١٠٧) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٨) المادة (١٠٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

تصدر من السلطة التشريعية المختصة لاعتبارات معينة تقدرها، ولا تنفذ عقوبة الإعدام الصادرة نهائيا من جهة قضائية اتحادية إلا بعد مصادقة رئيس الاتحاد على الحكم، وله أن يستبدل بها عقوبة أخرى أخف منها وذلك بمراعاة الاجراءات المنصوص عليها في المادة (١٠٧) من الدستور[١].

٥ـ يتولى رئيس الاتحاد منح الأوسمة، وأنواط الشرف العسكرية، والمدنية، وفقا للقوانين الخاصة بهذه الأوسمة والأنواط [٢]، ويلاحظ ان الدستور قد أغفل الإشارة إلى منح الرتب العسكرية، الأمر الذي يفهم منه أن منح الرتب العسكرية وتحديدها يعود إلى قوانين الجيش والشرطة.

٢ـ اختصاصات نائب رئيس الاتحاد:

ليس لنائب رئيس الاتحاد أي اختصاصات يزاولها بوجود رئيس الاتحاد، وإنما يمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه، لأي سبب من الأسباب[٣].

ثالثا: مجلس الوزراء الاتحادي:

يتكون مجلس الوزراء الاتحادي من رئيس مجلس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء[٤] ويتم تعيين رئيس مجلس الوزراء بمرسوم يصدر عن رئيس الاتحاد بعد موافقة المجلس الأعلى للاتحاد، أما نائب رئيس مجلس الوزراء والوزراء فيتم تعيينهم بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد، كما يتم قبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مناصبهم بمرسوم أيضا، وذلك بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء [٥]، ولم ينص الدستور المؤقت لدولة الإمارات على تحديد عدد الوزراء، أو تقرير حد أعلى للوزارات [٦]. كما لم يتم تحديد فترة زمنية محددة لاستمرار الوزارة في أداء عملها، وإنما يتوقف ذلك على مدى رضى واقتناع القيادة السياسية ــ المجلس الأعلى للاتحاد ـ عن أداء الوزارة لمهامها.

١ـ الوزارة الاتحادية:

تنقسم عناصر الوزارة الاتحادية إلى رئيس مجلس الوزراء، مجلس الوزراء الاتحادي، وذلك

(١) المادة (١٠٨) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٥٤ف/ ١١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٥٠) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٥٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٥٤ف/ ٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) المادة (٥٨) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

على النحو التالي:

أ- رئيس مجلس الوزراء:

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، ويدعوه للانعقاد، ويدير مناقشاته، ويتابع نشاط الوزراء ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة، وفي كافة الأجهزة التنفيذية للاتحاد[١]، ويتم إعفاء رئيس مجلس الوزراء أو قبول استقالته، بمرسوم يصدر عن رئيس الاتحاد، بعد موافقة المجلس الأعلى [٢]، ويمارس نائب رئيس مجلس الوزراء جميع سلطات رئيس مجلس الوزراء، في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب[٣]، ولا يمانع الدستور المؤقت لدولة الإمارات من تولي رئيس مجلس الوزراء لمناصب وزارية، إلا أن ذلك لم يحدث حتى الآن.

ب- مجلس الوزراء الاتحادي:

يتكون مجلس الوزراء الاتحادي في دولة الإمارات من جميع الوزراء، وليس من بعضهم كما تأخذ به بعض الدول مثل بريطانيا، حيث يتشكل مجلس وزرائها من بعض الوزارات المهمة [٤]، وتكون مداولات مجلس الوزراء سرية، ولا تعتبر جلسات مجلس الوزراء صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية أعضائه، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية[٥].

ولمجلس الوزراء أن يشكل لجنة وزارية أو أكثر مؤقتة أو دائمة لدراسة موضوعات معينة، والتقدم بتوصيات لمجلس الوزراء، على ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن ثلاثة، وأن يعين المجلس لكل لجنة يشكلها رئيسا، يكون مسئولا عن أعمالها أمام المجلس ورئيسه[٦].

ولمجلس الوزراء أمانة عامة تختص بتحضير أعماله، وتصريف جميع شئونه الإدارية والمالية، مع مسئوليتها عن ذلك أمام المجلس مباشرة، وتتكون هذه الأمانة من مراقبات وأقسام مختلفة،

---

(١) المادة (٥٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٤٧ف/ ٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٥٩ف/ ٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص ٣٣.
(٥) المادة (٦١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٨٨.

وهي تعمل برئاسة، أمين عام يعاونه أمين مساعد[١].

جـ ـ الوزراء:

إلى جانب رئيس مجلس الوزراء هناك الوزراء، وهم إما يكونوا وزراء على رأس وزارات معينة يديرونها، وإما أن يكونوا وزراء بلا وزارة، والوزراء بلا وزارة أعضاء في مجلس الوزراء، وعليهم ولهم ما لسائر الوزراء من واجبات وحقوق، فهم يحضرون جلسات المجلس، ويشاركون في مناقشاته، وعند اتخاذ قراراته، ويطلق عليهم في دولة الإمارات وزراء دولة، كوزير الدولة للشئون الخارجية، ووزير الدولة للشئون المالية.

أما الشرط الأساسي الواجب توافره في الوزراء، أن يكونوا من بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة [٢]، وهو الأمر الذي يوحي بعدم التفرقة بين المواطن الأصلي والمواطن بالتجنس، فيما يتعلق بتولي الوزارة إلا أن القانون الاتحادي رقم (١٧) لسنة ١٩٧٢م الصادر بتحديد جنسية مواطني الاتحاد، يقضي صراحة بأن لا يكون لمن اكتسب جنسية الدولة بالتجنس، حق التعيين في المناصب الوزارية، واستثنى القانون من هذا الحظر المواطنين الذين يكتسبون جنسية دولة الاتحاد ويكونون من أصل عماني، أو قطري، أو بحريني، مع مرور سبع سنوات على هذا الاكتساب[٣].

أما المسئوليات والواجبات التي ألقاها الدستور المؤقت على عاتق الوزراء فأهمها أن يستهدفوا بسلوكهم مصالح الاتحاد، وإعلاء كلمة الصالح العام، وإنكار المصالح الذاتية إنكارا كليا، وألا يستغلوا مراكزهم الرسمية، بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة[٤]، كما حرم على رئيس مجلس الوزراء، أو نائبه، أو أي وزير اتحادي، في أثناء توليه منصبه، أن يزاول أي عمل مهني، أو تجاري أو مالي، أو أن يدخل في معاملة تجارية مع حكومة الاتحاد أو حكومات الإمارات، أو أن يجمع بين منصبه والعضوية في مجلس إدارة شركة تجارية أو مالية [٥] كما لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الاتحاد، بما في ذلك المناصب الوزارية[٦].

---

(١) اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٨٨.
(٢) المادة (٥٦) من الدستور المؤقت لدورة الامارات العربية المتحدة.
(٣) مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ٢٨٣.
(٤) المادة (٦٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٦٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) المادة (٧١) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

٢ـ الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء الاتحادي:

هناك اختصاصات سياسية وأخرى تنفيذية وإدارية يمارسها مجلس الوزراء في الإمارات وذلك على النحو التالي:

أ ـ الاختصاصات السياسية:

وقد سبق الحديث عنها، ومنها دور مجلس الوزراء في إعلان الأحكام العرفية والتصديق على المعاهدات والاتفاقات الدولية، وتعيين الممثلين الدبلوماسيين، وقبول اعتمادهم، وتعيين كبار الموظفين الاتحاديين، وتبين أن دور مجلس الوزراء في ذلك يتوقف على إبداء الرأي، دون أن يكون له الحق في اتخاذ القرارات.

ب ـ الاختصاصات التنفيذية والادارية:

١ـ متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج، وهي السياسة التي رسمها المجلس الأعلى على المستويين الداخلي والخارجي، وتتوقف مسئولية مجلس الوزراء في حدود التنفيذ، لأن مجال رسم السياسة العامة هو من اختصاص المجلس الأعلى، ومجلس الوزراء يتولى مهمة تنفيذ السياسة العامة باعتباره الهيئة التنفيذية للاتحاد، وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد، والمجلس الأعلى[١].

٢ـ اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد، لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها[٢].

٣ـ إعداد مشروعات الميزانية السنوية العامة للاتحاد، والحساب الختامي[٣].

٤ـ إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة[٤].

٥ـ وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها، أو إعفاء من تنفيذها، وكذلك لوائح الضبط، واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة، في حدود أحكام هذا الدستور والقوانين الاتحادية، ويجوز بنص خاص في القانون، أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادي المختص أو أية جهة إدارية أخرى

---

(١) المادة (٦٠) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٦٠ف/ ٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٦٠ف/ ٣) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٦٠ف/ ٤) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

بإصدار بعض هذه اللوائح[1].

٦ـ الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم، واللوائح والقرارات الاتحادية، بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات[2]، وذلك للتأكد من تنفيذها على الوجه الأكمل، والتزام الجهات الاتحادية والمحلية بالنصوص القانونية.

٧ـ الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية، والمعاهدات والاتفاقات الدولية، التي أبرمها الاتحاد[3].

٨ـ تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين، وفقا لأحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك[4].

٩ـ مراقبة سير الإجراءات والمصالح العامة الاتحادية، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموما[5].

١٠ـ كما يقدم مجلس الوزراء إلى رئيس الاتحاد، لعرضه على المجلس الأعلى، في بداية كل سنة مالية، تقريرا مفصلا عن الأعمال التي أنجزت في الداخل، وعن علاقات الاتحاد بالدول الأخرى، والمنظمات الدولية، مقرونا بتوصيات مجلس الوزراء عن أفضل الوسائل الكفيلة بتوطيد أركان الاتحاد، وتعزيز أمنه واستقراره، وتحقيق أهدافه، وتقدمه في كافة الميادين[6].

رابعا: الملاحظات على التشكيلات الوزارية:

منذ إعلان قيام دولة الإمارات العربية المتحدة تم تشكيل خمس وزارات اتحادية وهذا الجزء يركز على دراسة أهم الملاحظات على كل تشكيل وزاري وصولا إلى تحديد أهم الملاحظات العامة على كل التشكيلات الوزارية الاتحادية.

التشكيل الوزاري الأول:

تم تكليف الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم ولي عهد إمارة دبي «في ذلك الوقت» نائب

---

(١) المادة (٦٠ف/ ٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٢) المادة (٦٠ف/ ٦) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٣) المادة (٦٠ف/ ٧) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٤) المادة (٦٠ف/ ٨) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٥) المادة (٦٠ف/ ٩) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
(٦) المادة (٦٥) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

رئيس الدولة حاكم إمارة دبي حاليا برئاسة أول مجلس وزراء اتحادي في الإمارات في الثاني من ديسمبر ١٩٧١م[١]، وشكل مجلس الوزراء في التاسع من ديسمبر ١٩٧١م[٢]، وتم تعيين الشيخ حمدان بن راشد آل مكتوم نائبا لرئيس الوزراء، مع احتفاظه بمنصب وزير المالية والاقتصاد والصناعة، وقد ضمت الوزارة في بداية تشكيلها تسعة عشر وزيرا، وبعد انضمام إمارة رأس الخيمة للاتحاد في العاشر من فبراير ١٩٧٢م[٣]، أعطيت ثلاث حقائب وزارية كان يتولاها بعض الوزراء بالوكالة[٤]، حيث كان يعتقد أن إمارة رأس الخيمة ستنضم قريبا للاتحاد، وبعد اغتيال الشيخ خالد بن محمد القاسمي حاكم إمارة الشارقة السابق، تولى الحكم في الإمارة الشيخ سلطان بن محمد القاسمي وزير التربية والتعليم في ذلك الوقت، فتم نقل عبد الله عمران تريم من وزارة العدل إلى وزارة التربية والتعليم، وعين أحمد بن سلطان القاسمي وزيرا للعدل[٥]، وفي الحادي والعشرين من ديسمبر ١٩٧١ تم استحداث وزارة الدولة [٦]، وفي الثاني من مايو ١٩٧٢م تم استحداث وزارة الدولة للشئون الداخلية [٧]، وبذلك أصبح عدد أعضاء مجلس الوزراء الاتحادي الأول أربعة وعشرين وزيرا جاء «نصفهم» اثنا عشر وزيرا من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات.

هذا وقد استمرت الوزارة الاتحادية الأولى سنتين تقريبا، وبتاريخ الحادي عشر من ديسمبر ١٩٧٣م قدمت الوزارة استقالتها وقبلت الاستقالة في نفس اليوم[٨]، وقد يكون من أهم أسباب استقالة الوزارة، أن رئيس مجلس الوزراء ونائبه كليهما من إمارة دبي، وذلك من أجل إيجاد نوع من التوازن بين إمارتي (أبوظبي ودبي)، وهذا ما أكدته التشكيلات الوزارية الأخرى حيث يلاحظ أن رئيس الوزراء من دبي ونائبه من أبوظبي، بالإضافة إلى الحاجة لاستحداث وزارات

---

(١) المرسوم الاتحادي رقم (١) لسنة ٧١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجز الأول، ١٩٧٤، ص ٦٢.
(٢) المرسوم الاتحادي رقم (٢) لسنة ٧١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجز الأول، ١٩٧٤، ص ٦٣.
(٣) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٢) لسنة ٧٢ بقبول انضمام امارة رأس الخيمة للاتحاد، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ٤٧.
(٤) المرسوم الاتحادي رقم (١٢) لسنة ٧٢،بتاريخ ١٩/ ١٢/ ١٩٧١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٢٢.
(٥) المرسوم الاتحادي رقم (١٣) لسنة ٧٢،بتاريخ ١٩/ ١٢/ ١٩٧١، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٢٣.
(٦) المرسوم الاتحادي رقم (٣) لسنة ٧١، والخاص بتعيين حمد بن سيف الشرقي وزيراللدولة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول ١٩٧٤، ص ٦٥.
(٧) المرسوم الاتحادي رقم (٤٢) لسنة ٧٢، الخاص بتعيين حمودة بن علي وزيرا للدولة للشئون الداخلية، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ١٥٩.
(٨) كتاب رئيس مجلس الوزراء باستقالة الوزارة، وكتاب رئيس الدولة بقبول استقالة الوزارة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ٨٢٩ ـ ص ٨٣٠.

جديدة لم تكن موجودة في التشكيلات الأولى وتتطلبها ظروف المرحلة المقبلة.

التشكيل الوزاري الثاني:

تم أيضا تكليف الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في الخامس عشر من ديسمبر ١٩٧٣م برئاسة مجلس الوزراء الاتحادي الثاني[١] وفي الثالث والعشرين من ديسمبر ١٩٧٣م تم تشكيل مجلس الوزراء من سبعة وعشرين وزيرا، وعين الشيخ خليفة بن زايد آل نهيان ولي عهد إمارة (أبوظبي) نائبا لرئيس مجلس الوزراء[٢]، وفي الرابع والعشرين من ديسمبر ١٩٧٣م تم تعيين وزيرين جديدين[٣] ويلاحظ على هذا التشكيل انقسام وزارة المالية والاقتصاد والتجارة إلى وزارتين، واحدة للمالية والصناعة والأخرى للاقتصاد والتجارة، وكذلك انقسمت وزارة العمل والشئون الاجتماعية إلى وزارتين، واحدة للشئون الاجتماعية، والأخرى للعمل والعمال، كما تم إلغاء وزارة الدولة لشئون الاتحاد والخليج، وتم استحداث وزارات جديدة وهي وزارة النفط والثروة المعدنية، وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف، وزارة الدولة للشئون الخارجية، وزارة الدولة للشئون الإعلامية، وتم تغيير اسم وزارة الكهرباء إلى وزارة الكهرباء والماء، ووزارة الإعلام إلى وزارة الإعلام والسياحة. وقد دخل الوزارة الاتحادية الثانية ستة وزراء جدد ولم يخرج من الوزارة السابقة سوى وزير واحد، وبذلك أصبح عدد أعضاء مجلس الوزراء تسعة وعشرين وزيرا جاء منهم أربعة عشر وزيرا من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات، وتم تغيير الحقائب الوزارية لسبعة وزراء فيما احتفظ الباقون (ستة عشر وزيرا) بنفس حقائبهم الوزارية السابقة في التشكيل الوزاري الأول.

هذا وقد استمرت الوزارة الاتحادية الثانية حوالي ثلاث سنوات وأحد عشر شهرا، وبتاريخ الثامن من نوفمبر ١٩٧٦م قدمت الوزارة استقالتها، وقبلت الاستقالة في نفس اليوم[٤]. وقد تعود أهم أسباب استقالة الوزارة الاتحادية الثانية إلى الأزمة الدستورية الأولى التي حدثت في الإمارات، عندما هدد رئيس الاتحاد بعدم تجديد رئاسته الثانية للاتحاد، إذا لم يقر مشروع

---

(١) كتاب رئيس الدولة بتكليف الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم بتشكيل الوزارة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ٨٣١.

(٢) المرسوم الاتحادي رقم (٤٣) لسنة ٧٣، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجز الأول، ١٩٧٤، ص ٨٣٢.

(٣) المرسومين الاتحاديين رقمي (٤٤، ٤٥) لسنة ٧٣، والخاصين بتعيين كل من عتيبة عبد الله العتيبة وزيرا للدولة لشئون مجلس الوزراء، وأحمد بن سلطان بن سليم وزيرا للدولة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الأول، ١٩٧٤، ص ص ٨٣٤ـ ٨٣٥.

(٤) كتاب رئيس مجلس الوزراء باستقالة الوزارة، وكتاب رئيس الدولة بقبول استقالة الوزارة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الرابع، ١٩٧٧، ص ص ٩ ـ ١٠.

الدستور الدائم للاتحاد، وتقوية السلطات الاتحادية في مواجهة السلطات المحلية للإمارات، وأخيرا تم تجاوز الأزمة، بإصدار قرار من المجلس الأعلى للاتحاد، بتاريخ السادس من نوفمبر ١٩٧٦ بإلغاء نص المادة (١٤٢) من الدستور المؤقت للاتحاد، ليكون للدولة وحدها حق إنشاء القوات المسلحة البرية والبحرية والجوية[١]، وتم تجاوز قضية الدستور الدائم، الأمر الذي تطلب إعادة النظر في التشكيل الوزاري الثاني وفقا لتلك الأحداث والتطورات.

التشكيل الوزاري الثالث:

أيضا تم تكليف الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم في الثامن والعشرين من نوفمبر ١٩٧٦م برئاسة مجلس الوزراء الاتحادي الثالث[٢]، وفي الثالث من يناير ١٩٧٧م شكل مجلس الوزراء من ثلاثة وعشرين وزيرا، وعين الشيخ حمدان بن محمد آل نهيان وزير الأشغال العامة في التشكيل الوزاري الثاني ـ نائبا لرئيس الوزراء[٣]، ويلاحظ على هذا التشكيل دمج كل من وزارة الإسكان مع وزارة الأشغال العامة في وزارة واحدة هي وزارة الأشغال العامة والإسكان، ودمج وزارة الشئون والأوقاف مع وزارة العدل، لتصبح وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف، وكذلك دمج كل من وزارة الشباب والرياضة مع وزارة التربية والتعليم لتصبح وزارة التربية والتعليم والشباب، وأيضا دمجت وزارة العمل والعمال مع وزارة الشئون الاجتماعية وأصبحت وزارة العمل والشئون الاجتماعية، كما تم إلغاء كل من وزارة الدولة للشئون المالية والصناعة، ووزارة الدولة للشئون الإعلامية، وتم تغيير اسم وزارة الإعلام والسياحة إلى وزارة الإعلام والثقافة، وفي الثامن من نوفمبر ١٩٧٧م تم تعيين راشد عبد الله النعيمي وزيرا للدولة للشئون الخارجية بعد اغتيال سيف غباش[٤]، هذا وقد دخل الوزارة الاتحادية الثالثة سبعة وزراء جدد، وخرج من الوزارة السابقة ثلاثة عشر وزيرا، وبذلك أصبح عدد أعضاء مجلس الوزراء ثلاثة وعشرين وزيرا، جاء منهم ثمانية وزراء من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات، وتم تغيير الحقائب الوزارية لخمسة وزراء، فيما احتفظ الباقون (أحد عشر وزيرا) بحقائبهم الوزارية السابقة في التشكيل الوزاري الثاني، ثمانية منهم احتفظوا بحقائبهم الوزارية

---

(١) مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الثالث، ١٩٧٦، ص ٣.
(٢) كتاب رئيس الدولة بتكليف سمو الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم بتشكيل الوزارة الجديدة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الرابع، ١٩٧٧، ص ١١.
(٣) المرسوم الاتحادي رقم (١) لسنة ٧٧، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء الرابع، ١٩٧٧، ص ٨٢.
(٤) المرسوم الاتحادي رقم (٩٠) لسنة ٧٧، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء السادس، ١٩٧٩، ص ٢٧٩.

نفسها منذ التشكيل الوزاري الأول.

وقد استمرت الوزارة الاتحادية الثالثة حوالي سنتين وأربعة أشهر، وبتاريخ الخامس والعشرين من أبريل ١٩٧٩م قدمت الوزارة استقالتها، وقبلت الاستقالة بتاريخ الثامن والعشرين من ابريل ١٩٧٩م[١]. وترجع أسباب استقالة الوزارة الاتحادية الثالثة إلى حدوث الأزمة الدستورية الثانية في الإمارات، حينما تقدم مجلس الوزراء والمجلس الوطني الاتحادي بالمذكرة المشتركة التي طالبت بالموافقة على مشروع الدستور الدائم، وتقوية السلطات الاتحادية، وتعرضت أيضا بالنقد للعديد من السلبيات والمشكلات التي تعترض المسيرة الاتحادية، حيث كان مقررا عقد اجتماع للمجلس الأعلى للاتحاد بتاريخ التاسع عشر من مارس ١٩٧٩م، لإقرار مشروع الدستور الدائم، ومناقشة المذكرة المشتركة، إلا أن المجلس الأعلى لم يستطع اتخاذ أي قرار بخصوص ذلك نظرا لامتناع إمارتي دبي ورأس الخيمة عن حضور الاجتماع[٢]، ونتيجة لتفاقم الأزمة بين الحكام قامت الحكومة الكويتية بمبادرة للتوسط، واستطاع وزير خارجية الكويت الشيخ صباح الأحمد بعد زيارات مكوكية التقى خلالها حكام الإمارات في أبريل ١٩٧٩م، من تجاوز المذكرة المشتركة، ومشروع الدستور الدائم، وتم الانطلاق من مقولة مفادها أن جوهر المشكلة يكمن في الوزارة وأن الحل يكون في تغييرها، ثم أعلن وزير الخارجية الكويتي في الرابع والعشرين من أبريل ١٩٧٩م أن حكومة جديدة ستشكل في الإمارات خلال الأيام المقبلة، وأنه تم الاتفاق على كافة الأمور المعلقة التي كانت سببا في تعطيل أعمال الحكومة الاتحادية في الماضي[٣]، وفعلا استقالت الوزارة الاتحادية الثالثة، وتم تشكيل وزارة جديدة ولكن أيضا تم تجاوز المذكرة المشتركة ومشروع الدستور الدائم وبقيت الأوضاع على ما هي عليه للآن دون أي تغيير.

التشكيل الوزاري الرابع:

كلف الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم نائب رئيس الدولة، حاكم إمارة دبي برئاسة مجلس الوزراء الاتحادي الرابع في الثلاثين من أبريل ١٩٧٩[٤]، وفي الأول من يوليو ١٩٧٩م شكل

---

(١) كتاب رئيس مجلس الوزراء باستقالة الوزارة، وكتاب رئيس الدولة بقبول استقالة الوزارة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء السادس، ١٩٧٩، ص ص ١٣ ,١٤.

(٢) صحيفة الاتحاد بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٧٩، ص ٣.

(٣) مجلة الأزمنة العربية، دولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة العدد (١٢٣)، ١٩٨١. ص ٥.

(٤) كتاب رئيس الدولة بتكليف الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم بتشكيل الوزارة الجديدة، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء السادس، ١٩٧٩، ص ١٥.

مجلس الوزراء من أربعة وعشرين وزيرا، وتم تعيين نائبين لرئيس مجلس الوزراء وهما مكتوم بن راشد آل مكتوم رئيس مجلس الوزراء في التشكيلات الوزارية الثلاثة السابقة، وحمدان بن محمد آل نهيان نائب رئيس الوزراء في التشكيل الوزاري السابق [1]، وهو التشكيل الوحيد الذي تم فيه تعيين نائبين لرئيس الوزراء، بالرغم من أن الدستور نص على تعيين نائب واحد لرئيس الوزراء، ويلاحظ على التشكيل الوزاري الرابع أن الوزارات الاتحادية بقيت كما هي في التشكيل الوزاري الثالث، ولم يحدث أي دمج أو انقسام للوزارات الاتحادية، كما دخل الوزارة خمسة وزراء جدد لأول مرة، من بينهم سعيد سلمان والذي كان وزيرا للإسكان في التشكيل الوزاري الأول والثاني، وخرج من الوزارة أربعة وزراء من الوزارة السابقة، وبذلك أصبح عدد أعضاء مجلس الوزراء أربعة وعشرين وزيرا، جاء منهم تسعة وزراء من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات، وتم تغيير الحقيبة الوزارية لوزير واحد، فيما احتفظ الباقون (ثمانية عشر وزيرا) بحقائبهم الوزارية نفسها في التشكيل الوزاري الثالث، منهم ستة وزراء بحقائبهم الوزارية نفسها منذ التشكيل الوزاري الأول.

ثم قدم وزير الخارجية أحمد خليفة السويدي استقالته وعين مستشارا لرئيس الدولة، وظل منصبه شاغرا طوال التشكيل الوزاري الرابع، ولم تعرف أسباب الاستقالة، وفي الأول من يوليو ١٩٨٢م تم قبول استقالة سعيد غباش وزير التخطيط[2] وفي الثامن من يوليو ١٩٨٢م تم إعفاء كل من سعيد سلمان وزير التربية والتعليم، ومحمد عبد الرحمن البكر وزير العدل والشئون الإسلامية والأوقاف من منصبيهما[3]، ولم تعرف أيضا أسباب الإقالة، ونظرا لخلو عدد من الحقائب الوزارية سواء بالاستقالة أو بالإقالة صدر التعديل الوزاري التالي[4]: ـ سيف الجروان ينقل من وزارة العمل والشئون الاجتماعية إلى وزارة الاقتصاد والتجارة بدلا عن سلطان أحمد المعلا الذي خرج من الوزارة، فرج فاضل المزروعي وزيرا للتربية والتعليم، خلفان الرومي وزيرا للعمل والشئون الاجتماعية، عبد الله حميد المزروعي وزيرا للعدل، محمد حسن الخزرجي وزيرا للشئون الإسلامية والأوقاف، أحمد حميد الطاير وزير دولة للشئون المالية والصناعية، حميد بن أحمد المعلا وزيرا للتخطيط.

---

(١) المرسوم الاتحادي رقم (٣٠) لسنة ٧٩، بتشكيل مجلس الوزراء، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، الجزء السادس، ١٩٧٩، ص٥٣٥٨.

(٢) المرسوم الاتحادي رقم (٦٣) لسنة ٨٢، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٠٧).

(٣) المرسوم الاتحادي رقم (٤٨) لسنة ٨٣، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٢٩).

(٤) المرسوم الاتحادي رقم (٤٩) لسنة ٨٣، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٢٩).

ويلاحظ على التعديل الوزاري دخول ستة وزراء جديد وتغيير الحقيبة الوزراية لوزير واحد، وخروج وزير واحد من الوزارة، وكذلك انقسام وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف، كما تم استحداث وزارة الدولة للشئون المالية والصناعة والتي ألغيت من التشكيل الوزاري الثالث، ثم قدم وزير التربية استقالته وتم تكليف وزير الدولة «للشئون المالية» والصناعة للقيام بمهام وزير التربية بالوكالة، كذلك تم قبول استقالة وزير الدولة لشئون المجلس الأعلى في الثالث والعشرون من يناير ١٩٨٩[١]، وعين سعيد غباش بدلا عنه [٢]، وفي الحادي عشر من مارس ١٩٨٩م قبلت استقالة وزير العدل[٣]، فتم دمج وزارتي العدل والشئون الإسلامية والأوقاف مرة أخرى في وزارة واحدة تسمى وزارة العدل والشئون الإسلامية والأوقاف[٤]، وعين وزير الشئون الإسلامية والأوقاف وزيرا للعدل والشئون الإسلامية والأوقاف[٥].

هذا وقد استمرت الوزارة الاتحادية الرابعة حوالي إحدى عشرة سنة وأربعة أشهر وهي أطول وزارة في الإمارات ويرجع ذلك إلى مرض رئيس الوزراء الشيخ راشد بن سعيد وعدم مقدرة القيادة السياسية في الإمارات على اتخاذ قرار باستقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة واستمر ذلك الوضع حتى وفاة الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم إمارة دبي في السابع من أكتوبر ١٩٩٠م.

التشكيل الوزاري الخامس:

بعد وفاة الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم رئيس الوزراء السابق تم تكليف الشيخ مكتوم بن راشد آل مكتوم نائب رئيس الدولة حاكم إمارة دبي برئاسة مجلس الوزراء الاتحادي الخامس في الحادي والعشرين من أكتوبر ١٩٩٠[٦]، وفي العشرين من نوفمبر ١٩٩٠م تم تشكيل مجلس الوزراء من خمسة وعشرين وزيرا وتم تعيين الشيخ سلطان بن زايد آل نهيان نائبا لرئيس مجلس الوزراء[٧]. ويلاحظ على هذا التشكيل إلغاء أحد منصبي نائب رئيس الوزراء والاكتفاء بنائب واحد، كما ألغيت وزارة الدولة للشئون الداخلية، وتم استحداث وزارتين جديدتين هما: وزارة

(١) المرسوم الاتحادي رقم (٣) لسنة ٨٩، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٩٧) ص ٢٤.
(٢) المرسوم الاتحادي رقم (٤) لسنة ٨٩، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٩٧) ص ٢٥.
(٣) المرسوم الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٨٩، مجموعة الجزيدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٩٨) ص ٩.
(٤) المرسوم الاتحادي رقم (١٥) لسنة ٨٩، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٩٨)ص ١٠.
(٥) المرسوم الاتحادي رقم (١٦) لسنة ٨٩، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (١٩٨) ص ١٢.
(٦) قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (٢) لسنة ٩٠، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (٢١٨)ص ١١.
(٧) المرسوم الاتحادي رقم (٦٨) لسنة ٩٠، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (٢١٩) ص ٩.

التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الشباب والرياضة التي كانت موجودة في التشكيلين الوزاريين الأول والثاني، وألغيت في التشكيلين الثالث والرابع.

وقد دخل الوزارة الاتحادية الخامسة تسعة وزراء جدد وظل ستة عشر وزيرا من الوزارة السابقة، وبذلك أصبح عدد أعضاء الوزارة خمسة وعشرين وزيرا، جاء منهم تسعة وزراء من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات، خمسة منهم يدخلون الوزارة لأول مرة وتم تغيير الحقائب الوزارية لسبعة وزراء فيما احتفظ الباقون (تسعة وزراء) بحقائبهم الوزارية السابقة نفسها، ثم تقدم وزير الداخلية باستقالته، فتمت ترقيته إلى رتبة فريق في الثلاثين من ديسمبر ١٩٩٢م وعين مستشارا خاصا لرئيس الدولة[١] وعين رئيس الأركان العامة السابق أحمد سعيد البادي وزيرا للداخلية[٢] كما قبلت استقالة وزير النفط والثروة المعدنية[٣] وعين وزير الصحة وزيرا للنفط والثروة المعدنية بالوكالة.

الملاحظات العامة على التشكيلات الوزارية في الإمارات:

لقد شهدت الفترة من الثاني من ديسمبر ١٩٧١م وحتى الآن خمسة تشكيلات وزارية، ويبين الجدول رقم (١) أن رئاسة مجلس الوزراء تولاها الشيخ مكتوم بن راشد طوال التشكيلات الوزارية باستثناء التشكيل الرابع، كما يلاحظ أن مجموع عدد الوزراء الذين دخلوا التشكيلات الوزارية الخمس (٥٥) وزيرا جاء منهم (٢٣) وزيرا من أبناء الأسر الحاكمة في الإمارات، وهناك خمسة وزراء استمروا منذ التشكيل الأول حتى الخامس، واحتفظ ثلاثة منهم بحقائبهم الوزارية نفسها، وفيما يتعلق بحالات تناوب الوزراء على مختلف الحقائب الوزارية يبين الجدول رقم (١) أن مجموعها بلغ (٨٧) حالة تتصدرها وزارة التربية والتعليم (٦) وزراء، تليها الصحة والعمل والشئون الاجتماعية، ونائب رئيس الوزراء، وشئون المجلس الأعلى (٥) وزراء، ثم الأشغال العامة والإسكان، والكهرباء والماء، والعدل (٤) وزراء، ثم الداخلية، الاقتصاد والتجارة، النفط والثروة المعدنية، التخطيط، الدولة للشئون المالية، الدولة للشئون الخارجية(٣) وزراء، ثم رئيس مجلس الوزراء، الخارجية، الإعلام والثقافة، المواصلات، والزراعة والثروة السمكية، الشئون الإسلامية، الشباب والرياضة، شئون مجلس الوزراء، وزيران وأخيرا تأتي المالية والصناعة، والدفاع، الدولة للشئون الداخلية، البحث العلمي (وزير

---

(١) المرسوم الاتحادي رقم (٨١) لسنة٩٢، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (٢٤٧)، ١٩٩٣ ص ١٣.
(٢) المرسوم الاتحادي رقم (٨٢) لسنة٩٢، مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات، العدد (٢٤٧)، ١٩٩٣ ص ١٤.
(٣) صحيفة الاتحاد بتاريخ ١٩/ ٢/ ١٩٩٤م.

واحد) وهكذا نلاحظ أن وزارات الخدمات هي الأكثر تعرضا للتغيير في الوزراء، أما الوزارات السيادية فكانت الأقل تعرضا للتغيير، وهنا يثور التساؤل حول أسباب ذلك وهل له علاقة بقضية التوازن بين الأسر الحاكمة، وما مدى علاقة ذلك بمستوى أداء الوزارات لمهامها؟. إن بقاء الوزير في منصبه لمدة طويلة قد يساعد الوزير على إيجاد نوع من الألفة والاستيعاب بينه وبين الموضوعات التي يتعامل معها، ويجعله أكثر قابلية للعمل في سبيل الإلمام بالاختصاص الأصيل لوزارته، ومن ناحية أخرى قد يفرض ذلك نوعا من الجمود ويقلص الإبداع والتجديد والابتكار في أساليب وإجراءات التنظيم والأداء[1].

كما يبين الجدول رقم (٢) إن إمارتي (أبوظبي ودبي)يستأثران بأكبر عدد من الوزارات وكذلك الوزارات السيادية، حيث يلاحظ أن هناك سبعة حقائب وزارية شغلها أشخاص من (أبوظبي) منذ التشكيل الأول وحتى الخامس وهي نائب رئيس الوزراء ـ باستثناء التشكيل الأول ـ الداخلية، الخارجية ـ باستثناء التشكيل الخامس ـ الإعلام والثقافة، النفط والثروة المعدنية، الدولة للشئون الداخلية، التعليم العالي والبحث العلمي، بالإضافة إلى التناوب علي وزارات: ـ الصحة، العمل والشئون الاجتماعية، العدل، التخطيط، الشئون الإسلامية، الدولة للشئون المالية، شئون مجلس الوزراء، الدولة للشئون الخارجية، الأشغال العامة والإسكان.

وبالنسبة لإمارة دبي يلاحظ أن هناك أربعة حقائب وزارية شغلها أشخاص من دبي منذ التشكيل الأول، وحتى الآن وهي رئاسة مجلس الوزراء، المالية والصناعة، الدفاع، المواصلات، باستثناء التشكيل الأول، بالإضافة إلى التناوب على وزارات التربية والتعليم، الأشغال العامة والإسكان، الكهرباء والماء، الدولة للشئون المالية، شئون مجلس الوزراء وبالنسبة لإمارة الشارقة يلاحظ أنها لم تستأثر بوزارة معينة، وإنما تناوب وزراؤها وزارات الإعلام والثقافة، التربية والتعليم، الأشغال العامة والإسكان، الصحة، العمل والشئون الاجتماعية، العدل، الشباب والرياضة. أما إمارة رأس الخيمة فيلاحظ أنها استأثرت بوزارة الدولة لشئون المجلس الأعلى منذ التشكيل الأول وحتى الآن وتناوب وزراؤها على وزارة الاقتصاد والتجارة، التربية والتعليم، الأشغال العامة والإسكان، الكهرباء والماء، العمل والشئون الاجتماعية، العدل، التخطيط، الشئون الإسلامية، الدولة للشئون الخارجية. وبالنسبة لإمارة عجمان تناوب وزراؤها على وزارات الخارجية، المواصلات، الكهرباء والماء، العمل والشئون الاجتماعية،

---

(١) د. كمال المنوفي، الحكومات الكويتية ، الطبعة الأولى شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص٢٠.

الشباب والرياضة، الدولة للشئون الخارجية، وأما إمارة الفجيرة فقد استأثرت فقط بوزارة الزراعة والثروة السمكية منذ التشكيل الأول وحتى الآن، وأما إمارة أم القيوين فتناوب وزراؤها على وزارتي الاقتصاد والتجارة، والصحة فقط.

ويبين الجدولان (١ , ٣) أن عدد الوزراء من إمارة أبوظبي الذين شغلوا مناصب وزارية (١٨) وزيرا جاء منهم (٦) وزراء من أبناء الأسرة الحاكمة في الإمارة من بين(٤١) حقيبة وزارية حصلت عليها، أما إمارة دبي فيلاحظ أن عدد الوزراء (٩) جاء منهم (٤) وزراء من أبناء الأسرة الحاكمة من بين (٣٠) حقيبة وزارية شغلتها، وأما إمارة الشارقة فقد كان عدد الوزراء (٧) جاء منهم (٣) وزراء من أبناء الأسرة الحاكمة من بين (١٨) حقيبة وزارية حصلت عليها، وبالنسبة لإمارة رأس الخيمة كان عدد الوزراء (٩) جاء منهم (٤) وزراء من أبناء الأسرة الحاكمة، من بين (١٨) حقيبة وزارية حصلت عليها، وأما إمارة عجمان فكان عدد الوزراء (٤) جاء منهم وزير واحد من أبناء الأسرة الحاكمة، من بين (١٠) حقائب وزارية حصلت عليها، وبالنسبة لإمارة الفجيرة كان عدد الوزراء (٣) جاء منهم وزيران من أبناء الأسرة الحاكمة، من بين (٦) حقائب وزارية حصلت عليها، وكذلك بالنسبة لإمارة أم القيوين فقد كان عدد الوزراء (٣) جاء منهم وزيران من أبناء الأسرة الحاكمة من بين (٨) حقائب وزارية حصلت عليها.

ونظرا لطبيعة وخصوصية نظام الحكم في الإمارات، ولإيجاد نوع من التوازن بين الأسر الحاكمة، والأسر الأخرى ذات النفوذ الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو الأسري يتبين طغيان تقليد استمرارية الوزراء في التشكيلات الوزارية بوجه عام، ويبين الجدول رقم (٤) مؤشرا لذلك، حيث نلاحظ أن نسبة الوزراء المستمرين في أية وزارة من الوزارات الخمس لم تقل عن (٥٠٪) بل إنها تجاوزت ذلك بكثير في الوزارة الثانية، ويعني ذلك عدم قابلية النظام السياسي في الإمارات لعملية التجديد، واستئثار جيل أو أجيال معينة بالمناصب الوزارية، وفقا لتلك الاعتبارات السابقة.

كما يعكس الجدول رقم (٥) قدرا كبيرا من الاستمرارية بالنسبة للوزراء الذي شغلوا مناصب وزارية منذ التشكيل الوزاري الأول وحتى الآن، من منظور عدد مرات تولي المنصب، حيث يتضح أن خمسة وزراء تولوه (٥) مرات، وثمانية وزراء (٤) مرات، وتسعة وزراء (٣) مرات، وثمانية عشر وزيرا مرتين، وهكذا ظفر بمنصب الوزارة لأكثر من مرة واحدة (٤٠) وزيرا، من بين (٥٥) وزيرا أما الذين تقلدوا المنصب مرة واحدة فعددهم (١٥) وزيرا، من بينهم ثمانية وزراء دخلوا الوزارة الحالية لأول مرة، وفيما يتعلق بعدد الحقائب الوزارية التي شغلها كل وزير يوضح الجدول رقم (٦) أن أغلب الوزراء وعددهم (٣٢) وزيرا كان نصيب

كل منهم حقيبة واحدة في حين كان (٢٠) وزيرا نصيب كل منهم حقيبتان، و(٣) وزراء تولى كل منهم (٣) حقائب وزارية.

وهكذا يتبين لنا من خلال دراسة الدستور المؤقت، والنظر إلى الواقع العملي للإمارات العربية المتحدة، أنه تم تقسيم الإمارات الأعضاء في الاتحاد إلى ثلاث مجموعات بحسب وزن وثقل كل إمارة، ومدى الثروة التي تملكها، ومدى مساهمتها في ميزانية الاتحاد كل ذلك أثر في عملية اختيار الوزراء، وفي تحديد نصيب كل إمارة من الحقائب الوزارية، وفي مدى تأثير ذلك في عملية اتخاذ القرارات على المستوى الاتحادي. وهذه المجموعات هي: المجموعة الأولى وتضم إمارتي (أبوظبي ودبي) حيث يلاحظ أن رئيس الاتحاد من (أبوظبي) ونائب الرئيس من (دبي) ورئيس الوزراء من (دبي) ونائب الرئيس من (أبوظبي) كما يلاحظ كذلك التساوي تقريبا في الحقائب الوزارية، والاستئثار بالوزارات المهمة والسيادية والتمتع بحق الاعتراض (الفيتو) في اتخاذ القرارات، ويمثلها ثمانية أعضاء في المجلس الوطني الاتحادي.

والمجموعة الثانية تضم إمارتي (رأس الخيمة ـ الشارقة) وذلك بحصولهما على عدد متساو تقريبا من الحقائب الوزارية، إضافة إلى تمثيلهما بستة أعضاء في المجلس الوطني الاتحادي. والمجموعة الثالثة تضم إمارات (الفجيرة ـ عجمان ـ أم القيون) وذلك من حيث تقارب حقائبهم الوزارية، وتمثيلهم بأربعة أعضاء في المجلس الوطني الاتحادي.

الجزء الثالث: المعوقات

يتناول هذا الجزء أهم المعوقات والمشكلات التي تواجه السلطة التنفيذية الاتحادية في الإمارات، ثم يعرض لأهم الاقتراحات والحلول التي تدعم السلطة الاتحادية وتزيد من كفاءتها وفاعليتها.

أولا المعوقات:

تتمثل أهم المعوقات التي تعاني منها السلطة التنفيذية الاتحادية في الإمارات العربية المتحدة في ضعف الأجهزة التنفيذية الاتحادية مقابل قوة الإمارات المحلية وتمسكها باستقلالها الذاتي في مواجهة النظام الاتحادي، وسوف نعرض هنا لأهم المعوقات التي تعاني منها الأجهزة التنفيذية الاتحادية:

١ـ المجلس الأعلى للاتحاد: إن طبيعة تكوين المجلس الأعلى للاتحاد تكرس معنى الاستقلال الذاتي للإمارات، ومن ثم توجد صعوبة في ذوبان الإمارات في كيان اتحادي واحد[١]، كذلك

(١) د. أحمد كمال أبو المجد، دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مسحية شاملة، القاهرة، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٧٨ , ص٥٧.

فإن قيام الكيان الاتحادي يفترض التوفيق بين نوعين من الهيئات الاتحادية والمحلية، غير أن ذلك وإن كان موجودا من الناحية الدستورية، إلا أنه في الواقع العملي غير موجود، حيث يلاحظ أن السلطة التنفيذية الاتحادية هي نفسها السلطة المحلية في الإمارات، ممثلة بحكام الإمارات،[١] وهكذا نجد أن عضو المجلس الأعلى للاتحاد يحركه أمران متناقضان هما الرغبة في الحفاظ على الأوضاع القائمة داخل إمارته، بمعنى الاحتفاظ بأكبر سلطات ممكنة على المستوى المحلي، ومن ناحية أخرى الرغبة في إقامة كيان اتحادي يجمع بين الإمارات[٢] والحصول على أكبر سلطات ممكنة على المستوى الاتحادي أيضا، وهنا تكمن الصعوبة في التوفيق بين المصلحة الاتحادية التي يمثلها ويعمل على تحقيقها باعتباره عضوا في المجلس الأعلى للاتحاد، وبين المصلحة المحلية الذاتية للإمارة باعتباره حاكم إمارة[٣].

وبذلك فإن عملية بناء الدولة الاتحادية تجري بصعوبة فائقة، وتصطدم بمعارضة شديدة من قبل بعض الإمارات التي تسعى لتخليد استقلالها الذاتي، ضمن إطار الاتحاد عبر وجود مكاتب ومؤسسات غير واضحة المعالم، وقد أشارت الجريدة الفرنسية (لموند) بهذا الخصوص إلى (أن الاتحاد خلال جيل على الأقل لن يكون أكثر من اتحاد علني فقط للإمارات السبع الداخلية فيه)[٤]، كما أن طابع الزعامة الأبوية الذي يتمتع به حكام الإمارات من شأنه أن يحجب من الناحية الفعلية على الأقل اختصاصات الأجهزة والمؤسسات الاتحادية وسلطاتها، وأن اجتماعهم في مجلس اتحادي يعد تعبيرا عن انتقال هذا الوضع من الإمارات المحلية إلى الاتحاد نفسه[٥]، وقد تمثل هذا الوضع في العديد من المسائل، قبل تشكيل واختيار أعضاء الوزارات الاتحادية، وضرورة التوفيق بين رغبات الحكام في وجود وزراء ممثلين لهم في مجلس الوزراء، كما تمثل ذلك أيضا في طريقة اختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي من حيث قيام حاكم كل إمارة باختيار أعضاء إمارته[٦].

---

(١) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق ص ٣٤٠.

(٢) محمود علي الداوود وآخرون، التجارب الوحدوية المعاصرة، تجربة دولة الامارات العربية المتحدة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨١، ص ٦٠٣.

3 - Almallakh Ragaei, The Economic Development Of The United Arab Emirates, London Croom Helm,1981,p.12.

4 - John Duke, The Union Of Arab Emirates, Middle East, Journal, 1972,p.115.

(٥) د. أحمد كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٦) المرجع السابق، ص ٥٨.

كما يعاني المجلس الأعلى للاتحاد من مشكلة في اتخاذ القرارات حيث تتمتع إمارتا (أبوظبي ودبي) بحق الاعتراض الفيتو وهو الأمر الذي يخل بمبدأ المساواة بين جميع الإمارات، وبالرغم من أن قرارات المجلس الأعلى للاتحاد تتخذ في المسائل المهمة بالإجماع إلا أنه لا يضمن تنفيذها، وهنا يتبادر التساؤل إذا كان المجلس الأعلى للاتحاد باعتباره أعلى سلطة في الإمارات غير قادر على تأمين تنفيذ قراراته التي يتخذها وهو أعلى سلطة في ا لبلاد فإن أثر ذلك لا بد وأن ينسحب ليشمل الأجهزة الاتحادية الأخرى، لأنه إذا كانت هناك صعوبة في التوفيق بين آراء الحكام للوصول إلى قرار معين، فإن الصعوبة أكبر في الالتزام بتنفيذ تلك القرارات[1]، وهذا ما يلاحظ من خلال تعطيل الكثير من القوانين والقرارات الاتحادية التي أصدرها المجلس الأعلى، وعدم التزام الإمارات بتنفيذها، الأمر الذي ترتب عليه عدم الالتزام أيضا بتطبيق العديد من قرارات مجلس الوزراء والأجهزة الاتحادية الأخرى.

أيضا يلاحظ عدم انتظام اجتماعات المجلس الأعلى للاتحاد بالرغم من أن الدستور أوجب أن يعقد المجلس الأعلى للاتحاد اجتماعا عاديا كل شهرين خلال دور انعقاده العادي السنوي المحدد بثمانية شهور في السنة، وممكن أيضا دعوته لاجتماع غير عادي كلما دعت الضرورة لذلك، إلا أن الملاحظ أن المجلس الأعلى لا يعقد اجتماعاته بشكل دوري، حتى إنه يستعاض عنها أحيانا بالأخذ بأسلوب تمرير القرارات والقوانين للتصديق عليها (المراسيم بقوانين) وهو استثناء أورده الدستور في حالة إجازة المجلس الأعلى، فأصبح الاستثناء هو القاعدة، والمتتبع لاجتماعات المجلس الأعلى يلاحظ أنه منذ الثاني من ديسمبر ١٩٧١ وحتى ١٩٧٧ لم يعقد المجلس الأعلى للاتحاد سوى تسعة اجتماعات فقط[2] كما لم يجتمع المجلس الأعلى منذ يونيو ١٩٨٤م إلى ١٥ ديسمبر ١٩٨٥[3] وقد أوضحت المذكرة المشتركة المرفوعة من المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء ذلك بقولها (إن المجلس الأعلى للاتحاد هو صاحب السلطة العليا في البلاد ويتولى رسم السياسة العامة في الدولة وإليه ترفع مشروعات القوانين والاتفاقيات والمراسيم المقررة في الدستور ومنه تصدر التصديقات على هذه الأعمال، وأن انسياب حركة الأعمال الصاعدة إلى المجلس الأعلى والصادرة منه تقتضي ضرورة عقد اجتماعاته بصفة منتظمة

---

(١) ر. ف كليكوفسكي، ف. ألوتكييفيتش، المعضلات الاجتماعية والاقتصادية للبلدان النامية، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، ترجمة حسان إسحق، سوريا، دار مسيل، ١٩٨٥، ص ٣٤.
(٢) صحيفة الاتحاد بتاريخ ١٨ ابريل ١٩٨٧م.
(٣) صحيفة الخليج بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٨٥م.

وفي فترات متقاربة لأن عدم عقد هذه الاجتماعات يؤثر في انسيابية الأعمال وقطع حركتها وتعليقها دون البت طوال فترات عدم الاجتماع كما يؤدي إلى غياب السياسة العامة وتعطيل إصدار القرارات المهمة التي تستلزمها الأحداث والتطورات الجارية وتقديرا لهذه الاعتبارات فإنه من المناسب تحديد اجتماعات المجلس الأعلى على نحو ثابت وبصفة دورية مرة كل شهر. وكذلك فإنه ينبغي تعزيز الأمانة العامة للمجلس الأعلى بالكفاءات العالية لتتولى تحضير الموضوعات المعروضة على المجلس الأعلى وإعداد الدراسات والوثائق التي يستلزمها هذا الغرض لتكون في خدمة المجلس الأعلى وتحت نظره عند البت فيها)[1].

٢ـ رئيس الاتحاد: يتضح لنا من خلال دراسة الاختصاصات التنفيذية لرئيس الاتحاد، وفقا للدستور المؤقت للاتحاد أنه لا يملك من السلطات والصلاحيات التنفيذية التي تمكنه من مواجهة المشكلات التي تواجه الاتحاد، لأنه لا يستطيع ممارسة تلك الاختصاصات دون إشراف أو توجيه من المجلس الأعلى للاتحاد أو مجلس الوزراء، وتكاد اختصاصاته التنفيذية المنفردة تنحصر في أنه مجرد رمز للسلطة العامة للدولة ووحدتها الداخلية.

ولكن عمليا نظرا لغياب دور المجلس الأعلى للاتحاد، وعدم عقده لاجتماعاته بصورة منتظمة كما أوضحنا سابقا، إضافة إلى عدم التزام الإمارات بالمساهمة في الميزانية الاتحادية باستثناء إمارتي (أبوظبي ودبي) يتعاظم الدور الذي تلعبه إمارتا أبوظبي «رئيس الاتحاد» ودبي في اتخاذ القرارات الاتحادية، في ظل غياب الدور المؤثر للإمارات الأخرى ورضاها بذلك الدور لأن عدم قبولها يعني مطالبتها بالمساهمة في مصادر تمويل الميزانية الاتحادية، وهي لا تود المساهمة، ولكن على صعيد تنفيذ تلك القرارات تستطيع الإمارات تعطيل عملية التنفيذ لعدم وجود جهة اتحادية تستطيع إلزام الإمارات، وقد انعكس ذلك بصورة سلبية على النظام الاتحادي ككل.

وأيضا رغم أن الدستور أعطى لرئيس الاتحاد سلطة الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة التي يرسمها المجلس الأعلى للاتحاد، ومسئولية الوزراء أمامه بصفة شخصية أو جماعية عن أعمال وزاراتهم، إلا أن الاعتبارات الأسرية والقبلية بين الإمارات تتعاون أيضا مع النصوص الدستورية في تجريد رئيس الاتحاد من مباشرة اختصاصاته في الواقع العملي.

وقد انعكس ذلك على اختيار القيادات الإدارية الأخرى في الوزارات الاتحادية بسبب غياب الفلسفة الواضحة والأطر الواضحة، بحيث لم تعد الكفاءة هي المعيار الحقيقي لعملية

(١) مذكرة المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي المرفوعة إلى المجلس الأعلى للاتحاد بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٩٧٩م.

التعيين والترقية، مما أدى إلى التقليل من كفاءة الجهاز الإداري الاتحادي نتيجة عجز بعض القيادات الإدارية عن القيام بدورها[١].

٣ـ مجلس الوزراء: لعل أبرز نقاط ضعف مجلس الوزراء أن الدستور المؤقت لدولة الإمارات لم يوضح طبيعته، ففي حين تنص المادة(٤٥) على أنه من ضمن السلطات الاتحادية، الأمر الذي يوحي بأنه سلطة ذات اختصاصات مستقلة تنص المادة (٦٠) من الدستور على اعتباره مجرد هيئة تنفيذية تابعة ويخضع في ممارسته لاختصاصاته الإدارية والسياسية لإشراف ورقابة المجلس الأعلى للاتحاد، ومن ناحية أخرى نجد أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد، مجلس الوزراء، فهو إذن جزء من السلطة التنفيذية وليس جوهرها، لأن جوهر هذه السلطة هو المجلس الأعلى للاتحاد، الذي يتولى رسم السياسة العامة للدولة في المجالين الداخلي والخارجي.

أيضا على الرغم من أن الدستور أعطى لرئيس الوزراء الحق في اقتراح واختيار الوزراء بالتشاور مع رئيس الاتحاد، الأمر الذي يعني حريته في اختيار أعضاء الحكومة، لكن واقعيا لا يملك رئيس الوزراء هذا الحق وتلك الحرية، لأن اختيار أعضاء الحكومة في الإمارات يتم وفقا لتوازنات وترشيحات من قبل حكام الإمارات، إضافة إلى الاعتبارات القبلية والأسرية، ودرجة الولاء للحاكم، واعتبارات التوازن بين الإمارات، بما يتداخل في ذلك من عوامل المجاملة والترضية لمختلف فروع الأسر الحاكمة والأسر ذات النفوذ الاقتصادي والاجتماعي، وحفظ التوازن بينها[٢]، وقد أدى ذلك إلى زيادة حجم المجلس وتقسيم الوزارات، من أجل خلق وظائف جديدة لإرضاء أشخاص معينين [٣] ولم يكن مسبوقا بخطة أو تصور واضح لذلك، أو حتى لسند قانوني كل من عمليتي الاندماج أو التقسيم. كما أدى ذلك إلى أن يضم مجلس الوزراء عناصر غير متجانسة مع بعضها، الأمر الذي يعطل أو يحد من أداء الوزارة[٤]، ومما يؤكد ذلك ما أوضحه الشيخ راشد بن سعيد حاكم دبي السابق في أن «العيب ليس في رئيس الوزراء السابق، وإنما العيب في أكثر وزرائه، وهو نفسه فرض عليه وزراء لا علاقة له كرئيس

---

(١) د. عامر الكبيسي، الإدارة العامة والتنمية بدولة الإمارات، الطبعة الأولى، الشارقة، دولة الإمارات، مطابع دار الخليج، ١٩٨٢، ص ١٥١.

(٢) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٤٣٦.

3 - Khalifa Ali Mohamed, The United Arab Emirates Unity And Fragamentation, Boulder Westview Press,1979,p,59.

4 - Op.Cit.P.59.

وزراء باختيارهم»[1] الأمر الذي أدى إلى عدم إمكان توجيه المسئولية إلى الوزراء من قبل رئيس الوزراء أو رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى للاتحاد[2]، وبذلك لم يراع في اختيار القيادات الإدارية مبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، وتحت شعار افتقار المجتمع إلى ما يكفي من الكوادر الوطنية، لجأت هذه القيادات إلى شغل هذه المناصب على أساس إقليمي[3] إذ ينبغي أن يكون هؤلاء الممثلون للإمارات من تتم تسميتهم من قبل حكام الإمارات[4].

كما يلاحظ ظاهرة تغيب كبار المسئولين على مستوى الوزراء الاتحاديين طوال أيام الأسبوع عن مقر السلطة المركزية الاتحادية[5]، ويبين الجدول رقم (١) تفاوت الفترة الزمنية بين التشكيلات الوزارية بسبب عدم تحديد فترة زمنية لاستمرار عمل الوزارة الاتحادية، وإنما يتوقف ذلك على مدى رضى المجلس الأعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد عن أداء عمل الوزارة حيث كانت أغلب الوزارات في بداية قيام الاتحاد، ما عدا وزارات الخارجية، التعليم، الصحة، المواصلات، كانت لها اختصاصات واضحة، لأن مهمتها اتحادية، أما بقية الوزارات لم يكن لها اختصاصات واتجاه واضح بسبب الصراع بين السلطات الاتحادية والمحلية،[6] والوظيفة الأساسية التي أدتها تلك الوزارات فيما بعد، كانت كأداة للتنسيق بين الإمارات في القطاعات المختلفة التي تخدمها هذه الوزارات، وباختصار، فإن بروز هيكل اتحادي لم يؤد بطريقة تلقائية إلى ترسيخ وتدعيم الاتحاد بشكل فعلي[7].

هذا وقد أوضحت المذكرة المشتركة المرفوعة من المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء مدى ضعف اختصاصات مجلس الوزراء بقولها «إن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية التي تتولى تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية ولا يستطيع المجلس وأعضاؤه من الوزراء الاضطلاع بمسئولياتهم كل في وزارته ما لم يتم تزويدهم بالسلطات الكافية سواء بالتشريع أو بالصلاحيات الإدارية والمالية أو بالاعتمادات المالية، ولقد أثبتت التجربة السابقة أن تباطؤ

---

(١) مجلة الأزمنة العربية، العدد (١٠) ١٩٧٩م، ص ٨.
(٢) د. عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص ١٤٩.
(٣) د. جمال بدوي، دعم الكيان الاتحادي، قضية شعب ودولة، وزارة الاعلام والثقافة، دولة الإمارات، سلسلة الدراسات الإعلامية، العدد (١٣) د. ت، ص ٩٧.
(٤) د. عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص ١٤٦.
(٥) د. ناجي شراب، دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة في السياسة والحكم، أبو ظبي، مؤسسة الاتحاد للطباعة والنشر، ١٩٨٣م، ص ٢٢٤.

6 - Khalifa Ali Mohamed, Op. Cit.p.60.
7- op. Cit. P.61.

الكثير من الوزارات في حركة سيرها وتقدمها يرتد إلى النقص في السلطات والصلاحيات أو الاعتمادات المقررة لها، ولذلك فإنه ينبغي دعم وزارات الحكومة وتقويتها تشريعيا وإداريا وماليا والحرص على حسن اختيار القيادات في مؤسسات الدولة من العناصر المؤمنة بتعميق الوحدة والانطلاق في عملها إلى ما يعمق مصلحة الوطن والمواطن، وكذلك ضرورة اتباع مبدأ التشجيع للعاملين المخلصين ومعاقبة العابثين والمسيئين»[1].

ومما يؤكد ضعف الدور التنفيذي لمجلس الوزراء الاتحادي، أن قراراته لا تمس القضايا الجوهرية التي تواجه النظام الاتحادي، وينحصر دوره في القضايا الروتينية العادية إضافة إلى عدم تمتع الوزراء بالصلاحيات المالية لإدارة شئون وزاراتهم، وأنهم يخضعون في مباشرة تلك الاختصاصات لإشراف ورقابة وزارة المالية والصناعة المسبقة، وهكذا فإن الجهاز التنفيذي الاتحادي للإمارات شأنه شأن الأجهزة التنفيذية في مختلف الدول، جزء لا يتجزأ من المجتمع، يعمل في إطار بيئة لها خصائصها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي لا شك تترك آثارها على أدائه لوظائفه وفعاليته وكفاءته، وتلعب دورا مؤثرا في عملية إعاقة عمل ذلك الجهاز عن القيام بمسئولياته وواجباته، الأمر الذي يستوجب بذل المزيد من الجهد والعطاء.

ثانيا: الحلول:

إن نشأة الجهاز الإداري الاتحادي إلى جانب التنظيمات المحلية جاء بعد عملية مخاض سياسي طويلة ومعقدة، وقد كان طبيعيا أن ترافق النشأة عوامل وضغوط مشحونة بالحساسية السياسية، التي من شأنها أن تؤثر على اختيار القيادات العليا في الدولة، وفي ضوء دراسة اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية والمعوقات التي تواجهها، سنحاول هنا أن نقدم بعض الحلول التي نعتقد أنها ستساهم في تطور وتدعيم الجهاز التنفيذي الاتحادي للإمارات العربية المتحدة:

١ـ زيادة اختصاصات رئيس الاتحاد وتقويتها، بإعطائه دورا أكبر في مباشرة أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية، وهنا يتطلب الأمر الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية التي يمثلها المجلس الأعلى للاتحاد، وذلك باختصاص المجلس الأعلى بالسلطة التشريعية، إلى جانب المجلس الوطني الاتحادي الذي لا بد وأن يعطي صلاحيات تشريعية، لكيلا يظل بوضعه الحالي

---

(١) مذكرة المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي المرفوعة إلى المجلس الأعلى للاتحاد بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٩٧٩م.

الاستشاري، وترك السلطة التنفيذية يمارسها رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء إضافة إلى إعطائه الحق في اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية.

٢ـ ضرورة إعادة النظر في تشكيل المجلس الوطني الاتحادي، بحيث يتم وفقا لنسب عدد السكان في كل إمارة من الإمارات الأعضاء، وأن يتم ذلك بالانتخاب المباشر من المواطنين، إضافة إلى زيادة اختصاصاته التشريعية، بإعطائه حق اقتراح القوانين، وحق الاستجواب وسحب الثقة من الوزراء، الأمر الذي يعزز دور السلطة التشريعية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، لأنه حاليا لا يلعب أي دور تشريعي، حيث تنحصر اختصاصاته التشريعية في إبداءه لوجهة نظر يمكن دائما تجاوزها وتجاهلها، فهو يعد بمثابة مجلس استشاري، لأن المجلس الأعلى للاتحاد هو الذي يملك حاليا كل السلطات التشريعية والتنفيذية الاتحادية.

٣ـ الالتزام بعقد اجتماعات المجلس الأعلى للاتحاد بصفة دورية ومنتظمة، وفقا لما قرره المجلس الأعلى للاتحاد نفسه في لائحته الداخلية، لضمان مواجهة المشكلات التي تعترض مسيرة الاتحاد، وإيجاد الحلول لها في الوقت المناسب، وعدم تعطيل اتخاذ القرارات التي تتطلبها تلك الظروف، وحتى لا ينعكس ذلك على أداء الأجهزة الاتحادية الأخرى.

٤ـ إنشاء جهاز استشاري على درجة عالية من الكفاءة والفاعلية، يضم مجموعة من المستشارين والخبرات المواطنة يقوم بمعاونة المجلس الأعلى للاتحاد، من خلال تزويده بالمعلومات الدقيقة، وإعداد الدراسات والاستشارات، ورفع البدائل والخطط والسياسات وتقييم المخرجات، ورفع تعديلات للخطط والسياسات والبرامج، لتكون في خدمة المجلس الأعلى للاتحاد عند رسم السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلخ.

٥ـ ضرورة تعديل أو تغيير طريقة اتخاذ القرارات في المجلس الأعلى للاتحاد، بحيث تصدر القرارات في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة من أعضائه السبعة، وفي المسائل الإجرائية تصدر القرارات بأغلبية الأصوات، وعلى أن تلتزم الأقلية برأي الأغلبية، وبذلك يتم إلغاء حق الاعتراض «الفيتو» الذي تتمتع به إمارتا (أبوظبي ودبي)، وتحقيق مبدأ المساواة بين الإمارات جميعا.

٦ـ إعادة النظر في طريقة اختيار الوزراء بحيث تترك الحرية لرئيس مجلس الوزراء بالتشاور مع رئيس الاتحاد في اختيار الوزراء مع الأخذ بعين الاعتبار تمثيل مختلف الإمارات في المجلس، وعدم احتكار بعض الوزارات على إمارات معينة إذا توافرت كفاءات من إمارات أخرى، ونقترح هنا أن تقدم كل إمارة مجموعة من الترشيحات يستطيع رئيس الوزراء بالتشاور مع رئيس الاتحاد الاختيار من بينها، وعدم فرض أسماء محددة لا تسمح بعملية الاختيار تلك،

الأمر الذي من الممكن أن يساعد رئيس الوزراء في تشكيل مجلس من عناصر متجانسة ومنسجمة تستطيع تأدية أعمالها بكفاءة عالية.

٧ـ إذا كانت هناك صعوبة في اختيار الوزراء وعدم مراعاة الظروف الموضوعية في عملية الاختيار والتعيين، نظرا لطبيعة النظام الاتحادي والاعتبارات الأسرية والقبلية بين الإمارات، فإنه يجب وضع شروط موضوعية تستند على مبادىء الكفاءة والخبرة والأقدمية في اختيار القيادات الإدارية العليا الأخرى، التي تتولى عملية الإشراف على تنفيذ الخطط والبرامج والسياسات للأجهزة التنفيذية الاتحادية.

٨ـ تحديد فترة زمنية محددة لاستمرار مجلس الوزراء، بحيث يعاد تشكيل المجلس عند بداية كل فصل تشريعي للمجلس الوطني الاتحادي، أو كل خمس سنوات عند اختيار رئيس الاتحاد ونائبه، وأن تكون هناك مسئولية يمكن توجيهها إلى الوزراء، ومحاسبتهم عند تطبيق البرنامج الحكومي خلال تلك الفترة.

٩ـ التزام الوزراء بإنكار المصالح الذاتية إنكارا كليا، وعدم مزاولة أي عمل مهني أو تجاري أو مالي أو الدخول في معاملة تجارية مع حكومة الاتحاد أو حكومات الإمارات، أو الجمع بين عضوية مجلس الوزراء عضوية مجلس إدارة شركة تجارية أو مالية[1]، وعدم الجمع بين المنصب الوزاري وأي منصب رسمي آخر في الإمارات بحيث يتفرغون لأعمال وزاراتهم وليس كما هو حاصل حاليا من عدم الالتزام بذلك، على نحو يؤثر على كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري الاتحادي.

١٠ـ يجب تأكيد التزام الإمارات الأعضاء بتنفيذ القوانين والقرارات التي يتخذها المجلس الأعلى للاتحاد والأجهزة الاتحادية الأخرى من خلال تدعيم وتقوية صلاحيات مجلس الوزراء، الأمر الذي يضمن تنفيذ القرارات التي تتخذها الأجهزة الاتحادية ومتابعة تنفيذها، بمعنى إعطاء مجلس الوزراء صلاحية الإشراف ومتابعة التزام الأجهزة المحلية بتنفيذ القرارات والقوانين الاتحادية.

وفي الحقيقة إن تحقيق تلك الاقتراحات والحلول رهن بإعادة النظر بالدستور المؤقت الحالي لدولة الإمارات العربية المتحدة، وهو ما تتطلبه الظروف والمرحلة الراهنة، من حيث ضرورة البدء فورا بإعادة مشروع الدستور الدائم للدولة، يأخذ بعين الاعتبار سلبيات وإيجابيات المرحلة الماضية، بحيث يتناسب مع الظروف الحالية، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة إعطاء دور

---

(١) المادة (٦٢) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

للمشاركة الشعبية والمؤسسات السياسية في صياغة وإقرار الدستور الجديد للدولة الاتحادية، وذلك بتشكيل هيئة من ذوي الخبرة والكفاءة من المواطنين لمراجعة الدستور المؤقت الحالي ومشروع الدستور الدائم الذي أعد عام ١٩٧٦م، من أجل صياغة دستور جديد دائم للاتحاد، يتجنب سلبيات الماضي، ويلبي الطموحات والآمال الوطنية، نحو تعميق الاتحاد وبسط سيادته الداخلية والخارجية، وتقوية سلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية، بما يكفل له الاضطلاع بمسئولياته الوطنية. كما أن تحقيق التطور الإداري رهن أيضا بتحقيق تحولات مجتمعية أشمل تكون فيه الجهود المبذولة جزءا من إطار أوسع يضم جهودا سياسية واقتصادية واجتماعية على المستويين الاتحادي والمحلي، بحيث يحقق المرونة والعلاقات الصحية والفعالية المنشودة.

الخاتمة

حاولت هذه الدراسة أن تعرض لاختصاصات السلطة التنفيذية في إطارها النظري في النظم البرلمانية، والرئاسية، ونظام حكومة الجمعية، والنظام الشمولي، والتعرض لدراسة السلطة التنفيذية الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة، والتي اتضح لنا أنها تمارس من قبل ثلاث هيئات هي: ـ المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد، مجلس الوزراء الاتحادي، وتبين أن المجلس الأعلى للاتحاد يملك كل السلطات التشريعية والتنفيذية الاتحادية، وأن اختصاصات رئيس الاتحاد التنفيذية ضعيفة، وأنه يخضع في ممارسته لتلك الاختصاصات تحت إشراف ورقابة المجلس الأعلى للاتحاد، أو مجلس الوزراء، كما اتضحت ضآلة دور مجلس الوزراء، وأنه مجرد هيئة تنفيذية تابعة للمجلس الأعلى للاتحاد.

كما تناول البحث بالشرح والتحليل والدراسة أهم الملاحظات على التشكيلات والوزارات الاتحادية الخمس التي تمت في دولة الإمارات منذ حصولها على الاستقلال حتى الآن، من حيث نصيب كل إمارة من الحقائب الوزارية، وكيفية توزيع الوزارات على الإمارات الأعضاء، ثم قدم شرحا لأهم المعوقات التي تواجه السلطة التنفيذية الاتحادية، والتي تحد من قدرتها على النهوض بأعبائها الوظيفية، وأخيرا انتهى البحث إلى تقديم بعض الاقتراحات والحلول التي نعتقد أنها تساهم في التغلب أو الحد من تلك المعوقات والمشكلات التي تعترض السلطة التنفيذية الاتحادية، الأمر الذي يزيد من كفاءة وفعالية أداء الجهاز التنفيذي الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

الجداول

الجدول رقم (١) التشكيلات الوزارية والوزارات التي أنشئت في دولة الإمارات العربية المتحدة.

التشكيلات الوزارية / الوزارات	عدد حقائب الوزارة	التشكيل الوزاري الأول ٩/١٢/١٩٧١	التشكيل الوزاري الثاني ١٣/١٢/١٩٧٣	التشكيل الوزاري الثالث ٢/١/١٩٧٧	التشكيل الوزاري الرابع ١/٧/١٩٧٩	التشكيل الوزاري الخامس ٢٠/١١/١٩٩٠
١ـ رئيس مجلس الوزراء	٢	مكتوم بن راشد المكتوم	مكتوم بن راشد المكتوم	مكتوم بن راشد المكتوم	راشد بن سعيد المكتوم	مكتوم بن راشد المكتوم
٢ـ نائب رئيس الوزراء	٥	حمدان بن راشد المكتوم	خليفة بن زايد آل نهيان	حمدان بن محمد آل نهيان	مكتوم بن راشد المكتوم	سلطان بن زايد آل نهيان
٣ـ نائب رئيس الوزراء	١	غير موجودة	غير موجودة	غير موجود	حمدان بن محمد آل نهيان	ألغيت
٤ـ المالية والصناعة	١	حمدان بن راشد المكتوم	حمدان بن راشد المكتوم	حمدان بن راشد المكتوم	حمدان بن راشد المكتوم	حمدان بن راشد المكتوم
٥ـ الداخلية	٣	مبارك بن محمد آل نهيان	مبارك بن محمد آل نهيان	مبارك بن محمد آل نهيان	مبارك بن محمد آل نهيان	حمودة بن علي/ محمد البادي
٦ـ الخارجية	٢	أحمد بن خليفة السويدي	أحمد بن خليفة السويدي	أحمد بن خليفة السويدي	أحمد بن خليفة السويدي	راشد عبد الله النعيمي
٧ـ الدفاع	١	محمد بن راشد المكتوم	محمد بن راشد المكتوم	محمد بن راشد المكتوم	محمد بن راشد المكتوم	محمد بن راشد المكتوم
٨ـ الإعلام والثقافة	٢	أحمد بن حامد	أحمد بن حامد	أحمد بن حامد	أحمد بن حامد	خلفان الرومي
٩ـ الاقتصاد والتجارة	٣	كانت مع وزارة المالية والصناعة	سلطان بن أحمد المعلا	سلطان بن حمد المعلا	سلطان بن أحمد المعلا/ الجروان	سعيد غباش
١٠ـ المواصلات	٢	عبد العزيز راشد النعيمي	محمد سعيد الملا	محمد سعيد الملا	محمد سعيد الملا	محمد سعيد الملا
١١ـ التربية والتعليم	٦	سلطان القاسمي/ عبد الله تريم	عبد الله عمران تريم	عبد الله عمران تريم	سعيد سلمان/ المزروعي/ الطاير	حمد عبد الرحمن المدلع
١٢ـ الأشغال العامة	٤	محمد بن سلطان القاسمي	حمدان بن محمد آل نهيان	محمد خليفة الكندي	محمد خليفة الكعدي	ركاض بن سالم بن ركاض
١٣ـ النفط والثروة المعدنية	٣	لم تكن موجودة	مانع سعيد العتيبة	مانع سعيد العتيبة	مانع سعيد العتيبة	يوسف بن عمير/ أحمد البادي
١٤ـ الكهرباء والماء	٤	محمد الملا/ عبد الله القاسمي	عبد الله حميد القاسمي	ثاني عيسى حارب	حميد ناصر العويس	حميد ناصر العويس
١٥ـ الصحة	٥	سلطان أحمد المعلا	سيف بن محمد آل نهيان	خلفان الرومي	حمد عبد الرحمن المدلع	أحمد سعيد البادي
١٦ـ العمل والشئون الاجتماعية	٥	ثاني عيسى حارب	عبد العزيز راشد النعيمي	عبد الله المزروعي	الجروان/ الرومي	سيف الجروان
١٧ـ التخطيط	٣	محمد خليفة الكندي	محمد خليفة الكندي	سعيد غباش	سعيد غباش/ حميد أحمد المعلا	حميد أحمد المعلا
١٨ـ الزراعة والثروة السمكية	٢	حمد بن محمد الشرقي	حمد بن محمد الشرقي	سعيد الرقباني	سعيد الرقباني	سعيد الرقباني
١٩ـ العدل	٤	تريم/ أحمد القاسمي	أحمد سلطان القاسمي	محمد عبد الرحمن البكر	البكر/ عبد الله المزروعي	عبد الله تريم
٢٠ـ الشئون الإسلامية	٢	لم تكن موجودة	ثاني عيسى حرب	دمجت مع وزارة العدل	دمجت/ محمد الحزرمي	محمد الحزرجي
٢١ـ الإسكان	٢	الكندي/ سعيد سليمان	سعيد سليمان	دمجت مع وزارة الأشغال	دمجت مع وزارة الأشغال	دمجت مع وزارة الأشغال
٢٢ـ الشباب والرياضة	٢	راشد بن حميد	راشد بن حميد	دمجت مع وزارة التربية	دمجت مع وزارة التربية	فيصل القاسمي
٢٣ـ العمل والعمال	١	كانت مع وزارة الشئون الاجتماعية	محمد سلطان القاسمي	دمجت مع الشئون الاجتماعية	دمجت مع الشئون الاجتماعية	دمجت مع الشئون الاجتماعية
٢٤ـ الدولة للشئون المالية	٣	أحمد سلطان بن سليم	محمد حبروش	ألغيت	ألغيت/ أحمد الطاير	أحمد حميد الطاير
٢٥ـ شئون الاتحاد والخليج	١	محمد سعيد الملا	الغيت	ألغيت	ألغيت	ألغيت
٢٦ـ شئون مجلس الوزراء	٢	عتيبة عبد الله العتيبة	عتيبة عبد الله العتيبة	سعيد الغيث	سعيد الغيث	سعيد الغيث
٢٧ـ شئون المجلس الأعلى	٥	حبروش/ عبد الملك القاسمي	عبد الملك كايد القاسمي	عبد العزيز حميد القاسمي	عبد العزيز القاسمي/ سعيد غباش	محمد بن صقر القاسمي
٢٨ـ الدولة للشئون الداخلية	١	حمودة بن علي	حمودة بن علي	حمودة بن علي	حمودة بن علي	ألغيت
٢٩ـ الدولة للشئون الخارجية	٣	لم تكن موجودة	سيف غباش	سيف غباش/ راشد النعيمي	راشد عبد الله النعيمي	حمدان بن زايد آل نهيان
٣٠ـ الدولة لشئون الإعلام	١	لم تكن موجودة	سعيد الغيث	ألغيت	ألغيت	ألغيت
٣١ـ الدولة	٤	محمد حبروش السويدي	أحمد سلطان بن سليم	أحمد سلطان القاسمي	أحمد سلطان القاسمي	ألغيت
٣٢ـ الدولة	١	حمد بن سيف الشرقي	ألغيت	ألغيت	ألغيت	ألغيت
٣٣ـ التعليم العالي والبحث العلمي	١	لم تكن موجودة	لم تكن موجودة	لم تكن موجودة	لم تكن موجودة	نهيان بن مبارك آل نهيان

* المصدر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

الجدول رقم (٢) توزيع الحقائب الوزارية على الإمارات الأعضاء من الوزارة الأولى حتى الخامسة

الإمارات / الوزارات	أبوظبي	دبي	الشارقة	رأس الخيمة	عجمان	الفجيرة	أم القيوين
رئيس الوزراء	–	✓	–	–	–	–	–
نائب رئيس الوزراء	✓	✓*	–	–	–	–	–
المالية والصناعية	–	✓	–	–	–	–	–
الداخلية	✓	–	–	–	–	–	–
الخارجية	✓	–	–	–	✓**	–	–
الدفاع	–	✓	–	–	–	–	–
الإعلام والثقافة	✓	–	✓****	–	–	–	–
الاقتصاد والتجارة	–	–	–	✓	–	–	–
المواصلات	–	✓	–	–	✓*****	–	✓
التربية والتعليم	–	✓	✓	✓	–	–	–
الأشغال العامة والإسكان	✓	✓	✓	✓	–	–	–
النفط والثروة المعدنية	✓	–	–	–	–	–	–
الكهرباء والماء	–	✓	–	✓	✓	–	–
الصحة	✓	–	✓	–	–	–	✓
العمل والشئون الاجتماعية	✓	–	✓	✓	✓	–	–
العدل	✓	–	✓	✓	–	–	–
التخطيط	✓	–	–	✓	–	–	–
الزراعة والثروة السمكية	–	–	–	–	–	✓	–
الشئون الإسلامية	✓	–	–	✓	–	–	–
الشباب والرياضة	–	–	✓	–	✓	–	–
الدولة للشئون المالية	✓	✓	–	–	–	–	–
شئون مجلس الوزراء	✓	✓	–	–	–	–	–
شئون المجلس الأعلى	✓*****	–	–	✓	–	–	–
الدولة للشئون الداخلية	✓	–	–	–	–	–	–
الدولة للشئون الخارجية	✓	–	–	✓	✓	–	–
التعليم العالي للبحث العلمي	✓	–	–	–	–	–	–

- تشمل الحقائب الأصلية والحقائب بالوكالة

(*) في التشكيل الأول

(**) في التشكيل الأخير فقط

(***) في التشكيل الأخير فقط

(****) في التشكيل الأول فقط

(*****) في بداية التشكيل الأول وحتى دخول إمارة رأس الخيمة الاتحاد.

المصدر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

الجدول رقم (٣) توزيع الحقائب الوزارية على الإمارات وفقا للأسرة الحاكمة والأسر الأخرى من الوزارة الأولى وحتى الخامسة

التشكيلات الوزارية / الإمارة	التشكيل الأول			التشكيل الثاني			التشكيل الثالث			التشكيل الرابع			التشكيل الخامس			المجموع
	الأسرة الحاكمة	الأسر الأخرى	المجموع	الأسرة الحاكمة	الأسر الأخرى	المجموع	الأسرة الحاكمة	الأسر الأخرى	المجموع	الأسرة الحاكمة	الأسر الأخرى	المجموع	الأسرة الحاكمة	الأسر الأخرى	المجموع	
أبوظبي	١	٦	٧	٤	٧	١١	٢	٥	٧	٢	٦	٨	٣	٥	٨	٤١
دبي	٣	٢	٥	٣	٣	٦	٣	٢	٥	٤	٤	٨	٣	٣	٦	٣٠
الشارقة	٢	١	٣	٢	١	٣	١	٢	٣	١	٣	٤	١	٤	٥	١٨
رأس الخيمة	٢	١	٣	٢	٢	٤	١	٢	٣	١	٤	٥	١	٢	٣	١٨
عجمان	١	١	٢	١	١	٢	-	٣	٣	-	٢	٢	-	١	١	١٠
الفجيرة	٢	-	٢	١	-	١	-	١	١	-	١	١	-	١	١	٦
أم القيوين	١	١	٢	١	١	٢	١	-	١	٢	-	٢	١	-	١	٨
المجموع	١٢	١٢	٢٤	١٤	١٥	٢٩	٨	١٥	٢٣	١٠	٢٠	٣٠	٩	١٦	٢٥	١٣١

* المصدر: الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

الجدول رقم (٤) الاستمرار والتغيير في الوزراء
من الوزارة الأولى وحتى الخامسة

الوزارة	وزراء باقون من الوزارة السابقة	وزراء يدخلون لأول مرة	وزراء يدخلون لأول مرة	وزراء يعودون إلى الوزارة	المجموع
الثانية	٢٣	٦	٦	-	٢٩
الثالثة	١٦	٧	٧	-	٢٣
الرابعة	١٩	١٠	١٠	١	٣٠
الخامسة	١٦	٨	٨	١	٢٥

* المصدر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

الجدول رقم (٥) تكرار تولي الوزراء للحقائب الوزارية
من الوزارة الأولى وحتى الخامسة

عدد المرات	١	٢	٣	٤	٥	المجموع
عدد الوزارات	١٥	١٨	٩	٨	٥	٥٥

* المصدر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

الجدول رقم (٦) توزيع الحقائب الوزارية على الوزراء

عدد الحقائب	عدد الوزراء
١	٣٢
٢	٢٠
٣	٣
المجموع	٥٥

تشمل الحقائب الأصلية والحقائب بالوكالة

ـ المصدر: مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة

المراجع

المصادر العربية

أولا المصادر الأولية:

١ـ الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.

٢ـ اللائحة الداخلية للمجلس الأعلى للاتحاد.

٣ـ اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الاتحادي.

٤ـ المذكرة المشتركة المرفوعة من المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي إلى المجلس الأعلى للاتحاد بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٩٧٩م.

٥ـ مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الجزء الأول، ١٩٧٤، الجزء الثالث، ١٩٧٦، الجزء الرابع ١٩٧٧، الجزء السادس، ١٩٧٩، الجزء الثامن، ١٩٨١، العدد (١٠٧) ١٩٨٢، العدد (١٢٩) ١٩٨٣، العدد (١٥٩) ١٩٨٦، العدد (١٩٧)١٩٨٩، العدد (١٩٨) ١٩٨٩، العدد (٢١٨) ١٩٩٠، العدد (٢١٩) ١٩٩٠، العدد (٢٣٨)١٩٩٢، العدد (٢٤٧) ١٩٩٣.

ثانيا الكتب:

١ـ د. أحمد كمال أبو المجد: دولة الإمارات العربية، دراسة مسحية شاملة، القاهرة معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٨.

٢ـ د. السيد محمد ابراهيم: أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة، دولة الإمارات، مكتبة القدس ١٩٨٥.

٣ـ د. جمال بدوي: دعم الكيان الاتحادي، قضية شعب ودولة، وزارة الإعلام والثقافة، دولة الإمارات، سلسلة الدراسات الإعلامية، العدد (١٣) د.ت.

٤ـ ر. ف. كليكوفسكي، ف أ. لوتكييفيتش: المعضلات الاجتماعية والاقتصادية للبلدان النامية، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، ترجمة حسان إسحق، سوريا، دار مسيل، ١٩٨٥.

٥ـ د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار النهضة العربية،١٩٨٨.

٦ـ د. شمس مرغني علي: الوجيز في القانون الدستوري وأسس النظام الدستوري في الإمارات العربية المتحدة، مكتبة القدس، العين، ١٩٨٥.

٧ـ د. طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤.

٨ـ د.عادل الطبطبائي: النظام الاتحادي في الإمارات العربية، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨.

٩ـ د. عامر الكبيسي: الإدارة العامة والتنمية بدولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، الشارقة، دولة الإمارات، مطابع دار الخليج، ١٩٨٢.

١٠ـ د. كمال المنوفي: الحكومات الكويتية، الطبعة الأولى، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥.

١١ـ د. محمد فتح الله الخطيب: دراسات في الحكومات المقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦.

١٢ـ د. محمود خيري عيسى، د. بطرس بطرس غالي، المدخل في علم السياسة، الطبعة السادسة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٢.

١٣ـ د. محمود علي الداود وآخرون: التجارب الوحدوية المعاصرة، تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨١.

١٤ـ د. ناجي شراب: دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة في السياسة والحكم، أبوظبي، مؤسسة الاتحاد للطباعة والنشر، ١٩٨٣.

١٥ـ د. يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت.

ثالثا الدوريات والصحف:

١ـ مجلة الأزمنة العربية، دولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة، العدد (١٠)١٩٧٩.

٢ـ مجلة الأزمنة العربية، دولة الإمارات العربية المتحدة، الشارقة، العدد (١٢٣) ١٩٨١.

٣ـ صحيفة الاتحاد ١٨ ابريل ١٩٧٨.

٤ـ صحيفة الاتحاد ٣٠ مارس ١٩٧٩.

٥ـ صحيفة الخليج ١٥ ديسمبر ١٩٨٥.

٦ـ صحيفة الاتحاد ١٩ فبراير ١٩٩٤.

المصادر الأجنبية:

1- A.H. Haggi, The Indian Federal Structure and national unity,Journal of Constitutional and parliamentary studies, No.4,Oct-Dec.1996.

2- Dauane Lockard, The Perverted Priorities of American politics, second Edition,New york,Macmillan publishing,Inc,1982.

3- Drik,R. Bombwall, Major contemporary constitutional system,India, Ambala corrft, Modern publications,seventh Edition,1971.

4- Elmallakh Ragaei,The Economic Development of The United Arab Emirates,London,Croom Helm,1981.

5- Ernest Griffith,The American System of Governement,New York, Frderick Praeger,1965.

6- G.N. Joshi,The Constitutions of India,London,Macand Co.Ltd,1961.

7-Joh Duke,The Union of Arab Emirates, Middle East Journal,1972.

8- K.C. Markandan, The office of the resident of the India.Union in journal of constitutional and parliamentary studies,April-June,1968.

9- Khalifa,Ali Mohamed, The United Arab Emirates unity and fragmentation,Boulder,west view press,1979.

10- Paul H. Appelby,Policy and Administration, Alabama,the University of Alabama press,1975.

مجلة العلوم الاجتماعية

تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

فصلية أكاديمية تعنى بنشر الأبحاث والدراسات في تخصصات
السياسة - الاقتصاد - الاجتماع - علم النفس الاجتماعي
الانثروبولوجيا الاجتماعية والجغرافيا الثقافية

رئيس التحرير: د. جعفر عباس حاجي

تأسست عام 1973

ثمن العدد

الكويت (500) فلس، السعودية (10) ريالات، قطر (10) ريالات، الامارات (10) دراهم، البحرين (.1) دينار، عُمان (.1) ريال، لبنان (2000) ليرة، الاردن (750) فلساً، تونس (1,5) دينار، الجزائر (15) دينار، اليمن الجنوبي (600) فلس، ليبيا (2) دينار، مصر (3) جنيه، السودان (1,5) جنيه، سوريا (50) ليرة، اليمن الشمالي (15) ريالاً، المغرب (20) درهماً، المملكة المتحدة (1) جنيه.

الاشتراكات

للافراد	سنة	للمؤسسات	سنة
الكويت	2 د.ك	الكويت والبلاد العربية	15 د.ك
الدول العربية	2,5 د.ك	في الخارج	60 دولاراً
البلاد الاخرى	15 دولاراً		

*تدفع اشتراكات الأفراد مقدماً

(1) إما بشيك لأمر المجلة مسحوباً على أحد المصارف الكويتية.

(2) أو بتحويل مصرفي لحساب مجلة العلوم الاجتماعية رقم (07101685) لدى بنك الخليج فرع العديلية.

*اشتراكك لأكثر من سنة يمنحك فرصة الحصول على أحد أعداد المجلة الخاصة بأزمة الخليج أو أحد أعداد المجلة القديمة.

تؤجه جميع المراسلات إلى: رئيس التحرير
مجلة العلوم الاجتماعية - جامعة الكويت

ص.ب.: 27780 الصفاة - الكويت 13055
فاكس: 2549421 - هاتف: 2549387