الخليج العربي..... المجلد العشرون ..... العدد (١) ١٩٨٨
.....مجلة علمية يصدرها مركز دراسات الخليج العربي بجامعة البصرة ـ الجمهورية العراقية

البعد السياسي للتجربة الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة

الدكتور غانم محمد صالح
كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد

(١)

تقع دولة الامارات العربية المتحدة على الشاطىء الغربي للخليج العربي، ويمتد ساحلها من دولة قطر حتى رأس مسندم لمسافة تصل الى حوالي ثلثمائة وخمسة وسبعين ميلا. ويعتبر هذا الساحل المجال الذي نشط فيه الاستعمار وصبغه بصبغة الحماية بعد ان استطاع، ومنذ عام ١٨٢٠، أن يقطع أوصاله الى امارات صغيرة أخذ التنافس يدب بينها، لاحقا، بفعل السياسة البريطانية التي كان يوجهها، في حينه، مبدأ شهير هو مبدأ «فرق تسد».

لقد برزت اهمية هذا الشريط الساحلي الطويل خلال القرون القليلة الماضية وخاصة بالنسبة للملاحة البحرية، اذ انه يقع على طريق القوافل الصحراوية والبحرية على السواء، بين الشرق الاقصى ومداخل الشرق الاوسط ومنه الى قارتي أوربا وافريقيا.[١]

(١) انظر الدكتور يسري الجوهري: دراسة في الجغرافية التاريخية والاقليمية الهيئة المصرية العامة للكتاب ـ فرع الاسكندرية ١٩٧٩ ،ص٣٠٣.

لقد اتجهت الدول البحرية، بشكل عام الى هذه المنطقة على أمل السيطرة عليها كوسيلة لتامين ملاحتها وضمان اسواق لها فيها، طالما انها غنية بالموارد الطبيعية وتشكل حلقة وصل اساسية بين الشرق والغرب. هذا الواقع يدفعنا الى القول بان ابرز ماتتمتع به هذه المنطقة من مزايا يمكن ان تجمل بالاتي:

١ـ انها تمتلك ثروات نفطية هائلة، لهذا فهي تعد من بين اغنى مناطق العالم بالنفط سواء من حيث الانتاج او من حيث الاحتياطي[٢].

٢ـ انها بمثابة النافذة الطبيعية الشرقية للجزيرة العربية التي تطل منها على الخليج العربي وبالتالي على المحيط الهندي، وبهذا فهي تشرف على طرق الاقتراب البحرية(الاستراتيجية) بفعل هذا الموقع المهم.

٣ـ انها تشرف على البحار المفتوحة (بحر العرب والمحيط الهندي) مما يزيد من ارتباطها بالمحيطين الدولي والاقليمي ويوسع من علاقاتها الدولية.

(٢)

ويعكس الواقع السكاني لهذه الدولة كثافة سكانية غير عالية، اذ يتوزع على مساحة دولة الامارات العربية المتحدة البالغة (٨٣ر٦٠٠) الف كم٢ مجمل عدد السكان الذي يصل، طبقا لاحصاء عام ١٩٨٠، الى ١ر٠٤٣ر٢٢٥ مليون نسمة[٣].

وتشير الوقائع الى تباين امارات الدولة السبع بشدة سواء من حيث المساحة أو من حيث عدد السكان ونموهم وتركيبهم. فعلى حين تضم امارة أبو ظبي ٨٧ بالمائة من مساحة الدولة تتراوح نسبة مساحة كل الامارات الباقية بين ٥ بالمائة لدبي و٣ر٠ بالمائة لاصغرها عجمان.

ويواجه مجتمع دولة الامارات العربية المتحدة تحديا فريدا من نوعه يتمثل في حجم قوة العمل الاجنبية الوافدة اليه. فبسببه ربما تعتبر دولة الامارات هي الدولة الوحيدة في العالم التي تصل فيها نسبة المواطنين الى الربع أو تقل عن ذلك، والتي تتكون غالبية سكانها من اجانب لايرتبطون بمواطنيها بأي صلة عرقية كانت او حضارية[٤].

---

(٢) انظر بالتفاصيل الخاصة بهذه الناحية:
Cordes man, Anthony H. The Gulf and the Search for Strategic Stablity, westview Press, Baulder, colorado, 1984,pp. 4.9

(٣) وزارة التخطيط لدولة الامارات: الادارة المركزية للاحصاء التعداد العام للسكان ١٩٨٠ النتائج الاولية، ١٩٨١.

(٤)نادر فرجاني: اوضاع السكان وقوة العمل في دولة الامارات: تجربة دولة الامارات العربية التحدة، مركز دراسات الوحدة ـ بيروت ١٩٨١ ص ٢٧٢.

ولاشك ان لهذا الوضع تاثيرا ملموسا على أي خطوات مستقبلية خاصة بتعميق مظاهر المشاركة السياسية للمواطنين فيها. بل يصل الامر الى تقرير صعوبة تكوين أي وحدة سياسية يمكنها القيام بعبء تطوير المجتمع أو تحقيق تنمية حقيقية في اطار مثل هذه البيئة(٥).

ولايختلف الواقع الاقتصادي لدولة الامارات العربية المتحدة عن الاوضاع السائدة في أقطار الخليج العربي الاخرى. فالدولة تفتقد الى الموارد الطبيعية باستثناء النفط والغاز الطبيعي وبعض الخامات لتصنيع الاسمنت وانتاج الجير والجبس.. وهي تعاني من قصور شديد في الموارد الزراعية سواء من حيث توفر المياه الصالحة للزراعة او من حيث الاراضي الممكن زراعتها أو تهيئتها للزراعة (٦).

(٣)

وتعتبر تجربة دولة الامارات العربية المتحدة واحدة من بين ابرز التجارب الاتحادية العربية الحديثة. فقد شهد التاريخ العربي الحديث محاولات اتحادية أو تجارب وحدوية لم يكتب لها النجاح او يقدرلها الاستمرار إلا لاوقات قصيرة بالقياس مع عمر التجربة الاتحادية قيد البحث. ويكفي ان نشير بهذا الصدد الى مشاريع الاتحاد التي اقترحها الامير عبد الله ونوري السعيد في الاربعينيات، وتلك المشاريع التي تقدمت بها الزعامات العراقية ـ السورية ـ الاردنية المتنافسة في مطلع الخمسينيات، وبميثاق السابع عشر من نيسان وميثاق طرابلس في الستينيات وباتفاق جربة خلال العقد الماضي.

كما يمكن التذكير بتجربة الوحدة المصرية ـ السورية (الجمهورية العربية المتحدة) وبقيام الاتحاد الهاشمي بين العراق والاردن، واتحاد اليمن مع ج.ع.م، واعلان اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر وسوريا وليبيا.

الملاحظة التي يمكن ان ترد على هذه التجارب هي انها، عموما، قد فشلت (وكانت الاسباب التي قادت الى هذه النتيجة كثيرة ومتباينة)(٧) وهو أمر قد تجاوزته، حتى الان، التجربة الاتحادية لدولة الامارات، التي سنتعرف على واقعها السياسي ومستقبلها الدستوري، ولكن بُعد ان نلقي الضوء على الظروف التي احاطت

(٥) Khalifa Ali, the United arab Emirates; Unity in Fragmentation, westview Press, 1977,pp. 110-123

(٦) الدكتور ابراهيم سعد الدين: النمو الاقتصادي في دولة الامارات وتاثيرة على الاتحاد، تجربة دولة الامارات العربية المتحدة، مصدر سابق، ص ٣٩١ـ ٣٩٢.

(٧) انظر على سبيل المثال الدكتور علي الدين هلال: الوحدة المصرية ـ السورية (٥٨ ـ ١٩٦١) المستقبل العربي ٣/ ١٩٨٠، ص٦٩ ـ ٧٢.

بقيامها، وطبيعة السلطنة السياسية فيها.

(٤)

تقترن الخطوات الاولى لاقامة البناء السياسي لدولة الامارات بالاعلان الذي صدر عن الحكومة البريطانية عام ١٩٦٨، والخاص باعتزامها الانسحاب من منطقة الخليج العربي في موعد لايتجاوز نهاية عام ١٩٧١. فقد أعلن رئيس وزراء بريطانيا (هارولد ويلسون) في ١٦/كانون الثاني/ ١٩٦٨ أبعاد سياسة حكومته تجاه الاعباء التي تتحملها بريطانيا في كل من منطقة الشرق الاقصى والخليج العربي ولخصها بالآتي:

«لقد قررنا التعجيل بانسحاب قواتنا المسلحة من قواعدها في الشرق الاقصى مع حلول نهاية عام ١٩٧١... وكذلك قررنا ان نسحب هذه القوات من الخليج في الموعد نفسه. وبالنسبة للخليج فاننا أوضحنا للحكومات المعنية بان مصلحتنا الاساسية هي في استمرار رفاهية هذه المنطقة. وكما ذكرنا فان امكانية استمرار وجودنا في هذه المنطقة سوف تكون متاحة»(٨).

والواقع ان حكومة حزب العمال لم تقدم على اتخاذ مثل هذا القرار، المهم، لولا انها كانت تعاني من وطأة ضغوط عوامل عديدة ومتشابكة: داخلية ومحلية، واقليمية، ودولية، فبريطانيا كانت تواجه ضغوط الاوضاع الاقتصادية المتردية (التي تتمثل في تدهور قيمة الجنيه الاسترليني) وتعاني من نكسات عسكرية (حرب السويس والحرب في الجنوب العربي) كما انها اشتبكت في نزاع مع بعض القوى المحلية (هي على وجه التحديد المملكة العربية السعودية وذلك بسبب مشكلة البريمي) وتردت أو فترت علاقاتها مع قوى اخرى (ايران في عهد الشاه) بفعل تراكمات تاريخية في الوقت ذاته الذي تطلعت فيه الولايات المتحدة الامريكية لكي تؤدي دورا اساسيا في المنطقة وبشكل مباشر من خلال افساح المجال للقوى الاقليمية الجديدة التي ظهرت بفعل

(٨) انظر: Long, David E., The Persian Gulf, An Introduction to its Politics, and Economics, West vgew Press, Colorado, 1978, P.70

تصاعد وتائر انتاج النفط في منطقة الخليج العربي وانتشار التعليم والتجارة[٩].

لقد أحدث اعلان بريطانيا عن نيتها في الانسحاب من الخليج العربي ردود فعل مباشرة، لكنها متباينة، سواء على الصعيد المحلي (امارات الساحل) أو على الصعيد الاقليمي، فعلى صعيد الامارات العربية قوبل هذا القرار بالدهشة، فقد كان بمثابة المفاجأة، اذ لم يكن من المتصور ان تقدم الحكومة البريطانية على اتخاذ مثل هذه الخطوة بهذه السرعة وبهذا الشكل.

أما على الصعيد الاقليمي فقد اخذت القوى المعنية تنظر الى هذه الخطوة وكأنها تحمل في طياتها نذر أحداث هامة قد تؤثر، في المدى القصير، على تطلعات واهداف ومصالح هذه القوى. لهذا كان لابد، بالنسبة لها، من ترتيب تسويات محددة بشأن المشاكل المثارة القائمة انذاك، مما يستدعي بذل جهود سياسية كبيرة لحلها طالما ان الفشل، بهذا الصدد، سيقود بالضرورة الى اللجوء لوسائل بديلة هي على وجه التحديد استخدام القوة.

فكيف تمت مواجهة هذا الموقف من قبل هذه القوى؟

(٥)

اتخذت الخطوة الاولى بالنسبة لامارات الساحل العربية شكل لقاء بين حاكمي اكبر وحدتين سياسيتين هما امارتا ابو ظبي ودبي، أذ بادر الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان الى الاجتماع بالشيخ راشد بن سعيد ال مكتوم في منطقة (سميح) بتاريخ ١٨ شباط/١٩٦٨ من اجل التوصل الى صيغة اتفاق مبدئي يستهدف حقبة مابعد الانسحاب البريطاني وتحدياتها، ويصبح، في الوقت نفسه، نموذجا تقتدي به، أو تشارك فيه، الوحدات السياسية الاخرى. ولقد تمخض عن هذا اللقاء اتفاق ثنائي اشتمل أساسا، على المبدأين الجوهريين الاتيين:

---

(٩) انظر الدكتور محمد غانم الرميحي: الصراع والتعاون بين دول الخليج العربي، المستقبل العربي، ٣/ ١٩٨٠، ص ٨٢ ـ ٨٣. ويورد الدكتور محمد مرسي عبدالله اسباب الانسحاب ايضا، ويجملها بثلاثة عوامل رئيسية هي:

١ ـ العوامل الدولية التي تتمثل في المناخ الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، المناهض للاستعمار، وظهور الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي كقوتين فاعلتين على المسرح سواء في الشرق الاوسط او الخليج العربي، ومنافسة شركات البترول الامريكية.

٢ ـ العوامل المحلية الاقليمية وهي تحدي حركة القومية العربية للسيطرة البريطانية في المنطقة وتنامي الشعور القومي في امارات الساحل.

٣ ـ العوامل الداخلية التي تعكس تغير الراي العام البريطاني واستجابته لتصفية الاستعمار وظهور ازمات اقتصادية في بريطانيا. انظر الدكتور محمد مرسي عبدالله: دولة الامارات العربية المتحدة وجيرانها، دار النفائس ـ بيروت ١٩٨١، ص ٩٥، وقارن مع الدكتور جمال زكريا قاسم: الخليج العربي دراسة لتاريخه المعاصر ١٩٤٥ ـ ١٩٧١، دار البحوث العلمية، الكويت، ١٩٧٨، ص ٣٣٤ ـ ٣٣٦.

أ ـ تكوين اتحاد يضم الامارتين، يشرف على الشؤون الخارجية والدفاع وينسق بين الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها. وان تناط بهذا الاتحاد الشؤون التشريعية الاتحادية والمسائل المشتركة التي يجري الاتفاق بشأنها.

ب ـ دعوة حكام الامارات الاخرى (الشارقة، رأس الخيمة، عجمان، ام القيوين، الفجيرة) لمناقشة الاتحاد والاشتراك فيه، ومن ثم دعوة حاكمي قطر والبحرين للتداول حول مستقبل المنطقة، والاتفاق على عمل موحد لتأمين ذلك[١٠].

وبالانتقال الى القوى الاقليمية فان دعاوى ايران وطبيعة سياستها التوسعية تجاه المنطقة كانت هي المشكلة التي يتوجب على الدول المعنية، أو صاحبة المصلحة، مجابهتها. فلم تتردد الزعامة الايرانية عن الاعلان بعائدية البحرين أو تبعية الجزر العربية الثلاث (طنب الكبرى وطنب الصغرى وابو موسى) لايران، وجاء الاعلان البريطاني بالنية في الانسحاب من منطقة الخليج العربي ليتيح للحكومة الايرانية بشأن وضع هذه الدعاوى موضع التنفيذ، ولطرح فكرة «ملء الفراغ» أو اطلاق اصطلاح «أمن الخليج» وتحديد مايعنيه هذا المصطلح بالنسبة لها أو حتى بالنسبة لبقية الدول المتشاطئة معها من جهة اخرى[١١].

ان مواجهة ابعاد هذه السياسة قد اقتضى التحرك، وبسرعة، نحو تأكيد الرغبة في الاتحاد أو التكتل بين الامارات العربية من منطلق ان مثل هذا التوجه انما يمثل الخيار الاكثر ملائمة للظرف الذي كانت تمر به منطقة الخليج العربي، وهو ظرف يعكس، بدون شك، مدى التهديد الجدي لأمن وسلامة واستقلال هذه الامارات.

فما هي الخطوات التي أقدمت عليها الامارات العربية لكي تجابه بها مثل هذه التهديدات او الاخطار المحدقة بها؟ وهل نجحت فيما اقدمت عليه، أو أنها حين شعرت بانحسار مظاهر التهديد لكياناتها تراجعت عما اندفعت نحوه من اهداف؟

(٦)

لم يتردد حكام الامارات العربية الاخرى عن تلبية الدعوة الموجهة إليهم من قبل

---

(١٠) الملاحظ ان الاتفاق لم يشر الى عمان وموقعها في الخطط المستقبلية للاتحاد وربما قد يكون مرد ذلك هو سياسة العزة التي كان يتبعها السلطان سعيد بن تيمور، وتحيز عمان بشخصية تاريخية تجعلها غير مرتبطو بما يجري في الامارات الاخرى واخيرا معاناة عمان من مظاهر حرب اهلية ومشاكل عديدة لاتريد الامارات الاخرى ان تتورط فيها. انظر الدكتور صلاح العقاد: عوامل الوحدة والتفكك في منطقة الخليج العربي على ضوء مباحثات الاتحاد التساعي ١٩٦٨ ـ ١٩٧١ الانسان والمجتمع في الخليج الكتاب الاول منشورات مركز دراسات الخليج العربي جامعة البصرة ١٩٧٩، ص ٤٧٠.

(١١) Sepher, zabih ,Iran Policy toward the Persian Gulf Int .J. middle East , 7,1970

حاكمي ابو ظبي ودبي، فالتقوا في امارة دبي، وعقدوا سلسلة من الاجتماعات خلال المدة الواقعة بين ٢٥-٢٧/شباط/١٩٦٨ انتهت بالاعلان عن توصلهم لصيغة اتفاقية عرفت بـ «اتفاقية دبي» اكد المجتمعون فيها انه «استجابة لرغبة شعوب المنطقة في تعزيز اسباب الاستقرار في بلادها وتحقيق الدفاع الجماعي عن كيانها وصيانة أمنها وسلامتها» فقد اتفق على الاتي:

١- انشاء اتحاد للامارات العربية في الخليج العربي من الامارات المتعاقدة يسمى «اتحاد الامارات العربية» وهدفه توثيق الصلات والعلاقات بينها وتقوية تعاونها وتنسيق خطط تقدمها ورخائها، وتوحيد سياستها الخارجية وتمثيلها الدبلوماسي ودعم الدفاع الجماعي لها.

٢- ممارسة كل امارة لشؤونها الخاصة التي لم يتعرض لها الاتحاد.

٣- تشكيل مجلس اعلى للاتحاد يقوم بمهمة وضع دستور الاتحاد الدائم ورسم سياسته العليا، وان تكون رئاسة هذا المجلس دورية، ويمثل رئيس المجلس الاتحاد في الداخل وفي الخارج.

٤- تشكيل مجلس اتحادي، كهيئة تنفيذية، اتحادية قراراته رهن بتصديق المجلس الاعلى عليها.

٥- تشكيل محكمة اتحادية عليا[١٢].

لقد اصبح هذا الاتفاق محور الحياة السياسية فيما بين الامارات العربية المعنية، وثارت حول مسألة جعله واقعا ملموسا منافسات وجدل عميقان استغرق مدة تجاوزت الثلاث سنوات، ولم يترتب على التحرك السياسي الذي اقدمت عليه قيادات الامارات التسع نجاح تام وانما انجازات جزئية، وان كانت مهمة، ولاشك ان وراء هذه النتائج اسبابا محددة، سوف نقف عندها قليلا، ولكن بعد ان نشير الى تلك الدورات الاربع التي عقدها المجلس الاعلى للاتحاد خلال المدة الواقعة بين مايس/١٩٦٨ وتشرين اول/١٩٦٩ والتي حاول خلالها وضع التفاصيل الخاصة بالمؤسسات الاتحادية للدولة المرتقبة، والاختصاصات التي ستقرر لكل منها، والتغلب على اي اشكال أو اختلاف قد يثار بشأن تفسير نصوص اتفاقية الاتحاد من قبل بعض الاطراف.

ويمكن ان نعرض لأهم ماتخلل هذه الدورات الاربع للمجلس الاعلى الاتحادي من وجهات نظر متباينة وعلى الوجه الاتي [١٣].

---

(١٢) Fenelon, k,G,The Trucial States A brief Economic Survey, Beirut, 1969,p .53

(١٣) بخصوص هذه المؤتمرات وتفاصيل احداثها انظر الدكتور جمال زكريا قاسم ، المصدر السابق ذكره، من ٣٨٢ وما بعدها وكذلك الدكتور صلاح العقاد، المصدر السابق ذكره، ص ٤٧٥.

الدورة الاولى: ابوظبي ٢٥/ مايس/ ١٩٦٨:

منذ الاعداد للدورة الاولى للمجلس الاعلى ظهر الخلاف جلياً بين مواقف كل من ابو ظبي وقطر، ابو ظبي كانت ترى ان يتضمن جدول اعمال هذه الدورة اقرار الخطوات اللازمة التي يتطلبها تشريع الدستور الدائم لدولة الاتحاد، أما قطر فعلى العكس من ذلك، كانت تطالب باتخاذ خطوات عملية لتنفيذ مضامين اتفاقية دبي، فيعمد، الى انتخابات رئيس الاتحاد، وتعيين مقره وتنشأ الامانة العامة، ويكون المجلس الاتحادي، ويقر شعار الاتحاد وعلمه والنشيد الوطني، ويوحد النقد، وتصدر الجريدة الناطقة باسم الدولة الجديدة.

والواقع ان الاجتهاد بشأن تفسير مضمون اتفاقية دبي لم يشكل محور الخلاف بين الاطراف المعنية، بل انه هيأ الوسيلة لاثارة جدل فقهي، تم الاستناد اليه عن ترتيب المواقف، بحيث تصبح متفقة مع وجهات النظر المطروحة من قبل الامارات المتنافسة. فقطر، في الواقع، كانت تتطلع الى زعامة الاتحاد، وهي تبرر هذا التطلع بجملة اسباب قد تبدو، في حينها وجيهة، فهي من ناحية لاتواجه أية مشاكل حدودية حادة، وهي من ناحية اخرى ليست محل طمع من قبل جيرانها، كما انها، من ناحية ثالثة، تخلو من الاقليات الاجنبية.

لقد حالت هذه الخلافات دون توصل حكام الامارات الى اقرار جدول اعمال الدورة الاولى، وبالتالي تقرر ارجاء الاجتماعات لوقت من الزمن حتى يكون هناك مجال اكبر للتشاور، وبالتالي ضمان فرص النجاح لهذه الدورة.

ولقد استطاعت الدبلوماسية الكويتية ان تذلل العديد من العقبات السابقة، ومن ثم تمكن حكام الامارات العربية، حين استأنفوا اجتماعاتهم في المدة ٦-٧ تموز/١٩٦٨ من اتخاذ مجموعة قرارات مهمة: فقد اختير الشيخ زايد رئيسا للدورة، وتقرر ان يتشكل المجلس الاعلى للاتحاد من حكام الامارات التسع، واتخذ هذا المجلس عددا من القرارات كان اهمها الاتي:

أ- انشاء ميزانية للاتحاد.

ب - تشكيل مجلس اتحادي مؤقت (من ممثل عن كل امارة يعاونه ثلاثة اعضاء)

جـ - ان تكون رئاسة الاتحاد بالتناوب.

د- تحديد مهام المجلس الاعلى للاتحاد بامور اجرائية.

هـ - تشكيل عدد من اللجان لتعاون المجلس الاتحادي: لجنة التربية والتعليم، ولجنة التجارة، ولجنة المواصلات، ولجنة البريد والبرق.

وقد عقد المجلس الاتحادي المؤقت خلال المدة الممتدة بين ايلول/١٩٦٨ ونيسان/١٩٦٩ أربع دورات في كل من الدوحة والشارقة ودبي وعجمان على التوالي.

ورغم الانجازات التي حققها هذا المجلس الا انه، مع ذلك، لم يستطع اقرار صيغة الدستور الدائم للاتحاد، فاوصى، نتيجة ذلك، بضرورة المباشرة بوضع دستور للدولة.

الدورة الثانية: الدوحة ٢٠-٢٢ تشرين أول/ ١٩٦٨:

تمت الموافقة، خلال هذه الدورة، على ان يعهد الى المجلس الاتحادي المؤقت استقدام خبير اقتصادي لدراسة الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة، وكذلك دراسة تنظيم الدفاع عن الامارات. وقد استقر الرأي، بشأن هاتين المسألتين، على استقدام خبير اقتصادي من احدى مؤسسات البنك الدولي أو من الامم المتحدة، اما بشأن الدفاع فقد ارتؤي ان يكون للاتحاد قوة دفاعية، هي كشافة ساحل عمان، مع منح كل امارة الحق في ان يكون لها قوة مسلحة خاصة بها مجهزة وقابلة لان يضمها الجهاز الدفاعي للاتحاد عند الاقتضاء للدفاع الخارجي.

واذا كانت الاجهزة الاتحادية قد استطاعت حل الكثير من المشكلات التنظيمية الخاصة بالاقتصاد والدفاع، فان مسألة اقرار صيغة دستورية محددة للدولة المرتقبة ظلت دون حل، وتولتها الدورات اللاحقة للمجلس الاعلى للاتحاد.

الدورة الثالثة: الدوحة ١٠-١٤ مايس/ ١٩٦٩:

في هذه الدورة تم تدعيم الخطوات الاتحادية حيث اتفق ان يكون انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه لمدة سنتين غير قابلة للتجديد مباشرة، وتكوين مجلس وزراء اتحادي من ثلاثة عشر وزيرا، وتوحيد العلم مع احتفاظ الامارات الاعضاء باعلامها، وتشكيل لجنة خبراء لصياغة الدستور (المؤقت)، وتحديد صلاحيات رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء الاتحادي.

وقد انجزت لجنة الخبراء المكلفة باعداد دستور الدولة مهمتها إذ تقدمت بصيغة متكاملة لمشروع الدستور، ضمت مائة وثلاث وخمسين مادة موزعة على عشرة أبواب، أصبحت، فيما بعد، الاساس الذي ارتكز عليه الدستور الحالي لدولة الامارات العربية المتحدة.

الدورة الرابعة: أبو ظبي ٢١-٢٥ تشرين اول/ ١٩٦٩:

انتخب خلال هذه الدورة الشيخ زايد رئيسا للاتحاد لمدة سنتين، واختيرت ابو

ظبي عاصمة مؤقتة للدولة، واقر مبدأ التمثيل المتساوي للامارات في المجلس الوطني الاتحادي وبواقع اربعة اعضاء لكل امارة، وتم تشكيل أول وزراة اتحادية برئاسة ولي عهد قطر، كما شكلت لجنة لمناقشة مشروع الدستور المؤقت للاتحاد.

غير ان الاتفاق وانجاز مثل هذه الخطوات، المهمة، لم يحل دون فشل الدورة وانفضاضها بعد ان انسحب منها حكام امارات كل من قطر ودبي ورأس الخيمة، ويعزى سبب اتخاذ هذا الموقف الى المسلك البريطاني غير المبرر، حيث دخل الوكيل البريطاني في ابو ظبي الى قاعة اجتماع الوفود وشرع بقراءة نص رسالة موجهة من قبل المقيم البريطاني في الخليج العربي الى حكام الامارات المجتمعين يطلب منهم فيها ضرورة التعجيل في اعلان قيام الدولة الاتحادية المرتقبة، فاعتبر هذا التحرك بمثابة تدخل مباشر في أمر هو من الشؤون الخاصة لحكام الأمارات، ويمثل انتقاصا من هيبتهم، مما دفعهم بالتالي، الى رفض التوقيع على القرارات المنوه عنها اعلاه من منطلق ان ذلك سيولد انطباعا عاما لدى الرأي العام العربي بانهم منقادون لما تقرره السلطات البريطانية في المنطقة.

(٧)

ان هذا الفشل الذي اقترن مع الجهود التي بذلت لاعلان قيام دولة اتحادية تنتظم في اطارها الامارات العربية التسع لابد وان يثير التساؤل عن الاسباب الجوهرية التي قادت لمثل هذه النتيجة.

لاشك انه يمكن تشخيص هذه الاسباب وحصرها في مجموعتين اساسيتين: اولاهما هي الاسباب الداخلية، وثانيهما الاسباب الخارجية.

وفيما يخص الاسباب الداخلية فإنه يمكن ادراجها تحت عامل جوهري هو الخلافات القبلية والشخصية الحادة بين حكام الامارات، فقد توزعت الامارات منذ البداية على قطبين: أحدهما ابو ظبي والبحرين، والاخر يضم قطر ودبي، وتفرقت الامارات الصغيرة بين هذين القطبين، وقد حاولت الشارقة ان تقوم بدور الموفق. لقد كانت الخلافات التاريخية بين قطر والبحرين اصعب من ان يتم تجاوزها، كما ان وجود خلافات بين ابو ظبي ودبي جعلت من قطب دبي ـ قطر المعزز بعلاقة نسب، يقابله قطب اخر بين البحرين وابو ظبي. لقد ظهرت قضية الاتحاد وكأنها تتعلق بطبيعة العلاقات بين الحكام اكثر منها بحقوق السيادة الوطنية ومصالح اغلبية المواطنين. وكانت مشكلة الاتحاد التساعي هي انه كان محاولة للتوفيق بين امتيازات الاسر التقليدية التي تضخمت في عهد النفط، وبين الهيئات الاتحادية التي لابد وان

تتكون منها الدولة الحديثة[١٤].

وحين نتساءل عن تلك المسائل التي كانت مثارا للجدل والخلاف فانه يمكن القول بانها تتحدد بالاتي:[١٥]

١ـ حدود سلطات الحكومة الاتحادية وكيفية اختيار اعضائها، وأسس توزيع المناصب فيها، فقد طالبت بعض الامارات بوزارات معينة بينما اشترطت امارات اخرى تفرغ الوزراء بحيث لايجمع أحدهم بين منصبه في الوزراة الاتحادية وبين مركز اخر في امارته.

٢ـ نسبة التمثيل في المجلس الوطني الاتحادي؛ وفيما اذا سيكون للامارات الصغيرة عدد من الممثلين في المجلس يوازي ماللامارات الكبيرة فيه أو يؤخذ عدد السكان في الاعتبار، فيكون التوزيع، في مثل هذه الحالة، نسبيا؟ هذا الجدل قاد الى طرح فكرة تتضمن حلا وسطا، كأن يكون للامارات الكبيرة الأربع ثمانية مقاعد، وللامارات المتوسطة ستة مقاعد، وللصغيرة منها أربعة مقاعد. . ان هذا النظام هو الذي اخذت به دولة الامارات العربية المتحدة لاحقا.

٣ـ مقر العاصمة الاتحادية: وهل يكون هذا المقر هو احدى عواصم الامارات اويتم اتخاذ مقر جديد خارج حدود هذه العواصم، يلقى قبولا جماعيا من قبل حكام هذه الامارات؟ لقد استقر الرأي على انشاء عاصمة في منطقة محايدة لا تكون تابعة لاي من الامارات الاعضاء في الاتحاد. واعتبرت منطقة الكرامة الواقعة بين دبي وابو ظبي موقعا مناسبا لمقر العاصمة.

٤ـ مبدأ التصويت في المجلس الاعلى للاتحاد: فهل تحكم قرارات هذا المجلس قاعدة الاجماع أو قاعدة الاغلبية؟ او يتم ترجيح بعض الامارات عند التصويت على القرارات المهمة فينص تبعا لذلك، على ضرورة اشتراط توفر اصواتها؟ لقد قدمت اقتراحات عديدة بهذا الشأن ابرزها مقترح الوسطاء الكويتيين والسعوديين والذي يقضي بان تتخذ القرارات باغلبية سبعة اصوات من تسعة على ان تكون الامارات الأربع الكبيرة من بين السبعة التي توافق على القرار، ومن شأن ذلك الاقتراح اعطاء الامارات الصغيرة فرصة للتاثير في اتخاذ القرارات دون خضوع الاتحاد لتعسف قاعدة الاجماع.

٥ـ الميزانية وكيفية توزيع الاعباء المالية بين الاعضاء: فهل تتحمل الامارات الغنية اعباءاً اكبر من تلك التي تفتقر الى الثروة او أن تقوم كل امارة بتخصيص نسبة، ثابتة، من دخلها للاسهام في الميزانية الاتحادية؟ لقد ارتؤي ان تختلف نسبة

(١٤) الدكتور محمد الرميحي: الخليج ليس نفطا. شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع ـ الكويت ١٩٨٣، ص ص ١١٣ ـ ١١٤.

(١٥) انظر محمد غانم الرميحي: الصراع والتعاون بين دول الخليج العربي : المصدر السابق ذكره، ص ٨٤.

مساهمة الاعضاء فتتحمل الامارات، النفطية، نسبة اعلى في ميزانية الاتحاد من تلك التي لم يكتشف النفط فيها.

وربما تبدو هذه الاسباب بسيطة لاتشكل عقبات كأداء وانما يمكن تجاوزها بسهولة وبمجرد توفر حسن النوايا لدى الاطراف المعنيين، وابتعادهم عن نزعات تحقيق المكاسب الخاصة مما يضمن تحقيق الاتفاق. ولاشك ان مثل هذا الطرح قد يبدو سليما ولكن ليس في حالة كالتي كانت تحكم العلاقات القائمة بين الامارات أو بين حكامها المتفاوضين. فالتوجهات التي سيطرت على اجواء المباحثات كان يحكمها منطق التوازنات والمصالح الذاتية ومدى الخسائر والارباح التي يمكن ان تترتب لكل امارة في حالة دخولها او ارتباطها بمثل هذه التجربة.

اما بخصوص الاسباب الخارجية فهي عديدة قد يكون ابرزها متمثلا في موقف ايران المتعنت او الرافض لانضمام البحرين الى الاتحاد المرتقب، وتاثر علاقات السعودية مع ابو ظبي بسبب مسألة تحديد الحدود بينهما، واعلان زعامة حزب المحافظين عن نيتها، في حالة وصولها الى السلطة مجددا، في التراجع عن قرار الانسحاب الذي اتخذته حكومة العمال، أو في الاقل عملها على تاجيل انسحابها من منطقة الخليج العربي.

لقد تداخلت كل هذه الاسباب، الداخلية والخارجية، وقادت، في النهاية، الى ان تصبح مباحثات الاتحاد قاصرة على سبع امارات فقط. فقد شعرت كل من قطر والبحرين بان مصالحهما تقتضي التوقف عند هذا الحد، والبدىء فعليا في بناء المؤسسات السياسية والدستورية الخاصة بهما، لكي تستكملا بذلك مقومات الدولة المتجهة نحو اعلان الاستقلال.

وبالمقابل فقد ادى فشل الدورة الرابعة للمجلس الاعلى للاتحاد الى جعل الجهود تتجه نحو توثيق اواصر التعاون بين الامارات السبع التي كانت تنتظم بما كان يسمى بمجلس حكام الامارات المتصالحة. فاعيد نشاط المجلس المذكور مجددا، واتخذ نشاطه هذا كمؤشر على الرغبة في اقامة اتحاد بديل للاتحاد التساعي، بالرغم من بذل المحاولات اللاحقة التي جرت، والوساطات التي قامت بها كل من الكويت والمملكة العربية السعودية للحيلولة دون بلوغ مثل هذه النتيجة.

لقد قادت التطورات التي تلت الى التقاء حكام الامارات السبع في دبي في ١٨/تموز/١٩٧١ واتفاقهم على اعلان قيام دولة الامارات العربية المتحدة،

واقرار الدستور المؤقت لها، وتحديد الثاني من شهر كانون الاول ١٩٧١[١٦] موعداً لميلاد هذه الدولة العربية الجديدة.

(٨)

ان استجلاء طبيعة السلطة السياسية في دولة الامارات العربية المتحدة ستقودنا بالتأكيد، الى تقرير حقيقة محددة هي ان بنية هذه الدولة ليست بسيطة وانما هي التقاء بين عدد من بنى ماقبل الدولة ذات الشخصية المميزة اجمالا. لقد اجتمعت هذه البنى (الوحدات) لتشكل دولة واحدة ضمن اطار اتحادي واضح طالما انه يترك قدرا محددا من الاستقلالية لهذه الوحدات بينما يربط مسائل اخرى بالبنية القومية الحديثة (الدولة الاتحادية)[١٧].

ويتأكد هذا الواقع في العديد من المواد التي تضمنها الدستور المؤقت لدولة الامارات الذي اصبح ساري المفعول منذ تاريخ اعلان ميلادها في الثاني من شهر كانون الاول/١٩٧١، فالامارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة... والاتحاد جزء من الوطن العربي الكبير، وشعبه.. جزء من الامة العربية. اما الاختصاصات فتتوزع بين السلطة المركزية والوحدات المحلية المكونة للدولة (الامارات) طبقا للاسلوب الذي يقر ضرورة النص على اختصاصات الاتحاد حصرا وترك ماعدا ذلك من الاختصاصات للوحدة المكونة للدولة مما يعني ان التوجه العام للمشرع، هنا هو توسيع سلطة الوحدات المكونة للدولة على السلطة الاتحادية بجعلها صاحبة الاختصاص الاصلي[١٨].

فالدستور المؤقت لدولة الامارات يقرر، صراحة، ان «تتولى الامارات جميع السلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد». اما بالنسبة للاختصاصات التي تدخل ضمن صلاحيات الاتحاد، حصرا، فهي: الشؤون الخارجية، والدفاع والقوات المسلحة، وحماية امن الاتحاد مما يتهدده من الخارج او الداخل، وشؤون الامن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد، ومالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية، والمراقبة الجوية وتراخيص الطيارات والطيارين، والتعليم، والصحة العامة والخدمات الطبية، والنقد والعملة، والجنسية الاتحادية والاقامة

(١٦) وقبل قيام الدولة بيومين غزت ايران، تحقيقا لاطماعها التوسعية وتحت مظلة الادعاء بالحقوق التاريخية في الخليج العربي الجزر العربية الثلاث واستولت عليها عنوة، دون ان تحرك بريطانيا ساكنا، بل يمكن القول انها كانت تعلم بمثل هذا الاجراء وتتوقعه، ولهذا يمكن اعتبارها الشريك غير المعلن عنه.

(١٧) انظر الدكتور غسان سلامة: اتحاد الامارات العربية المتحدة: تاثير العلاقات العربية والدولية، المستقبل العربي، ٦/١٩٨١، ص ١٩٧١.

(١٨) الدكتور يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة :دار النهضة العربية القاهرة، ص ٧٤.

والهجرة[١٩].

ويضاف الى ماتقدم اختصاصات اخرى، قررتها المادتان ١٢١و١٢٦ من الدستور ينفرد فيها الاتحاد على وجه التخصيص، ويكون مجالها اما التشريع [٢٠] أو تدخل ضمن نطاق التشريع والتنفيذ معا[٢١].

وقد تحددت دستوريا، ايضا المؤسسات السياسية الرسمية الاتحادية التي انيطت بها مهمة الاضطلاع بهذه الاختصاصات وهي: المجلس الاعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس الوزراء الاتحادي، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي. فلنتعرض لكل هذه المؤسسات بشيء من الايجاز.

١ـ المجلس الاعلى للاتحاد:

يمثل المجلس الاعلى للاتحاد السلطة العليا والاقوى في الدولة طبقا لاحكام الدستور. ويتكون المجلس من حكام الامارات السبع.. وتصدر قراراته في المسائل الموضوعية باغلبية خمسة اصوات من اعضائه على ان يكون من بينها صوتا ابوظبي ودبي، وان تلتزم الاقلية بما تقرره الاغلبية (مما يفهم منه ضمنا انتفاء حق الاعضاء المخالفين في الانسحاب من الاتحاد وبالتالي قد يؤكد طبيعة الاتحاد المركزية). وعلى هذا فان امارتي ابوظبي ودبي تملكان داخل المجلس حق النقض (الفيتو)، اما في المسائل الاجرائية فان قرارات المجلس تصدر بشأنها باغلبية الاصوات.

ويتمتع المجلس الاعلى للاتحاد باختصاصات واسعة (تشريعية وتنفيذية) لتسيير شؤون الاتحاد، فهو المؤسسة السياسية التي تقوم برسم السياسة العامة للدولة، وله حق الرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام، ويقوم بانتخاب رئيس الاتحاد ونائبه، وتعيين رئيس مجلس الوزراء، ويفوض مجلس الوزراء حق اصدار المراسيم، ويصادق

(١٩) يضاف الى هذه الاختصاصات الاتي: شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي، القروض العامة الاتحادية، الخدمات البريدية والمكاليل والموازين، خدمات الكهرباء املاك الاتحاد، شؤون التعدادوالاحصاء الخاصة باغراض الاتحاد، الاعلام الاتحادي. انظر نص م١٢٠ من الدستور المؤقت لدولة الامارات.

(٢٠) وهي علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعي الملكية القمارية، ونزع الملكية للمنفعة العامة تسليم المجرمين، البنوك، التامين، حماية الثروة الزراعية والحيوانية، التشريعات الكبرى المتعلقة بقوانين الجزاء والمعاملات المدنية والتجارية والشركات والاجراءات امام المحاكم المدنية والجزائية ،حماية الملكية الادبية..وحقوق المؤلفين استيراد الاسلحة والذخائر مالم تكن لاستعمال القوات المسلحة او قوات الامن التابعة لاي اماره شؤون الطيران الاخرى التي لاتدخل في اختصاصات الاتحاد التنفيذية تحديد المياة الاقليمية وتنظيم الملاحة في اعالي البحار.

(٢١) هذه الاختصاصات هي :الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي ..الرسوم والاجور التي يحصلها الاتحاد مقابل الخدمات التي يؤديها الحصة التي تسهم بها الامارات الاعضاء في الاتحاد في ميزانيته ايراد الاتحاد من املاكه الخاصة.

على تكتل بعض الامارات في وحدة سياسية او ادارية، وله حق الاعتراض على الاتفاقات ذات الطبيعة الادارية المحلية التي تعقدها الامارات، كما ان له الرقابة العليا على كل مايتعلق بشؤون الاتحاد بوجه عام.

٢- رئيس الاتحاد ونائبه:

ينتخب رئيس الاتحاد ونائبه، عادة من بين اعضاء المجلس الاعلى لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرات عديدة دستوريا. ويتمتع رئيس الاتحاد باختصاصات بعضها ذات طابع شخصي (كرئاسة المجلس الاعلى للاتحاد ودعوته للانعقاد وادارة مناقشاته وفض اجتماعاته، وتمثيل الاتحاد في الداخل والخارج، ورئاسة المجلس الاعلى للدفاع، والاشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية) والبعض الاخر لايمارسها الا عن طريق المجلس الاعلى ومجلس الوزراء (كابرام المعاهدات واعلان الحرب الدفاعية، واعلان الاحكام العرفية) وهناك اختصاصات ثالثة يمارسها عن طريق مجلس الوزراء: كتعيين الممثلين الدبلوماسيين وكبار الموظفين، ومنح الاوسمة وانواط الشرف العسكرية والمدنية، والعفو عن المجرمين[٢٢].

٣- مجلس الوزراء الاتحادي:

يضم مجلس الوزراء الاتحادي رئيس المجلس (ونائبه) وعددا من الوزراء، وهو يمارس اختصاص تصريف جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها الاتحاد وتحت رقابة رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى. وتتوزع اختصاصات هذا المجلس على مجالات رئيسية ثلاثة: المجال التشريعي (حيث يقوم باقتراح مشروعات القوانين الاتحادية واحالتها الى المجلس الوطني الاتحادي، ووضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعديل او تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها. وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الادارات والمصالح العامة..) والمجال السياسي اذ يتضح دوره، المحدود، في اقرار المعاهدات واعلان الحرب الدفاعية واعلان الاحكام العرفية، طالما انه لايملك الا حق ابداء الراي دون ان تكون له ارادة مؤثرة على اصدار القرار، واخيرا المجال التنفيذي والاداري فهو يتابع تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد ويشرف على تنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات واللوائح الاتحادية وعلى تنفيذ

---

(٢٢) انظر الدكتور احمد كمال ابو المجد: النظام الدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة: دولة الامارات العربية المتحدة، دراسة مسحية الشركة المصرية للطباعة والنشر - القاهرة ١٩٧٨، ص ٥٩ - ٦٢.

احكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات التي يعقدها الاتحاد، وتعيين وعزل الموظفين الاتحاديين، ومراقبة سير الادارات والمصالح العامة الاتحادية.

وتوضح احكام الدستور ان مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون سياسيا بالتضامن امام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج. وكل منهم مسؤول شخصيا امام رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى عن اعمال وزارته. ويتوجب على مجلس الوزراء تقديم تقرير مفصل، في بداية كل سنة مالية، الى رئيس الاتحاد عن الاعمال التي انجزت في الداخل وعن علاقات الاتحاد بالدول الاخرى والمنظمات الدولية مقرونا بتوصيات الوزارة عن افضل الوسائل الكفيلة بتوطيد اركان الاتحاد وتعزيز امنه واستقراره وتحقيق اهدافه(٢٣)

٤ـ المجلس الوطني الاتحادي:

المجلس الوطني الاتحادي مؤسسة استشارية (Consultative) تضم اربعين عضوا يمثلون الامارات بصورة غير متساوية وعلى الوجه التالي: ثمانية اعضاء لكل من ابوظبي ودبي، وستة اعضاء لكل من الشارقة ورأس الخيمة، واربعة اعضاء لكل من عجمان وام القيوين والفجيرة. ولم يقرر الدستور طريقة محددة لتمثيل الامارات في هذه المؤسسة (التعيين او الانتخاب) وانما منح الحق لكل منها لتقرير طريقة اختيار من يمثلها في هذا المجلس. اما مدة العضوية في المجلس فتحددت بسنتين بشرط ان يكون عضو المجلس الوطني الاتحادي مواطنا ملما بالقراءة والكتابة، والا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة. وتنظيم المجلس يوضح ان له رئيسا ونائبي للرئيس وهيئة مكتب تضم مراقبين، وامانة عامة: فله امين عام يرشحه رئيس المجلس ويعتمده رئيس الدولة. وقد اعتبر المجلس الوطني الاتحادي هيئة استشارية لان دوره في العملية التشريعية محدود جدا، أما في مراقبة السلطة التنفيذية فدوره شبه معدوم(٢٤).

---

(٢٣) انظر الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة المواد ٦٠و٦٤و٦٥.

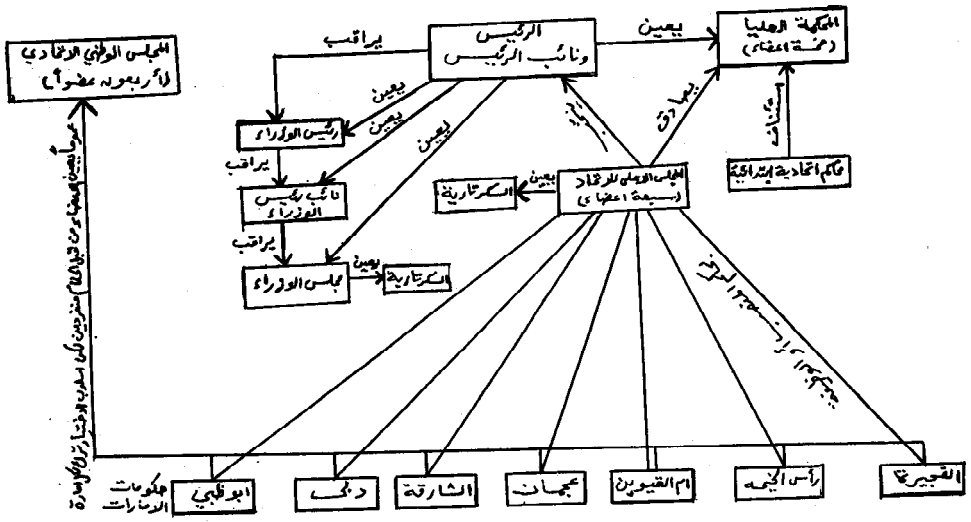
(٢٤) اذ ان اعضاءه لايملكون حق اقتراح مشروعات القوانين، ويقتصر دوره التشريعي على مناقشة مايحال اليه من مشروعات قوانين معدة من قبل مجلس الوزراء، واذا مااقترح المجلس الوطني ادخال تعديل عليها فان ذلك يتطلب موافقة رئيس الاتحاد والمجلس الاعلى للاتحاد فان رفضت التعديلات تعاد اليه ثانية فاذا اصر على موقفه كان للمجلس حق تجاوز موقف المجلس الوطني فيصدر رئيس الاتحاد..هذه المشروعات بالشكل الذي كان مجلس الوزراء قد اقترحها اصلا. اما الدور التنفيذي للمجلس فيقتصر على حق اعضائه فيتوجيه الاسئلة الى الوزراء وماعدا ذلك فهو لايمارس اي رقابة على السلطة التنفيذية اذ ليس لاعضائه حق استجواب الوزراء او الوزارة او سحب الثقة عنها او عن احد الوزراء انظر الدكتور يحي الجمل الدستور وسيلة للتكامل في دولة الامارات تجربة دولة الامارات العربية المصدر السابق ذكره ص ٦٠٠.

٥ـ القضاء الاتحادي:

يشمل القضاء الاتحادي المحكمة الاتحادية ومحاكم الاستئناف والمحاكم الاتحاديه الابتدائية. وتتشكل المحكمة الاتحادية العليا من رئيس واربعة اعضاء يصدر قرار تعيينهم من قبل رئيس الاتحاد بعد مصادقة المجلس الاعلى. وتختص هذه المحكمة بالنظر في النزاعات التي قد تنشب بين الامارات الاعضاء أوبين هذه وحكومة الاتحاد، كما انها تنظر، ايضا، في مدى دستورية القوانين، وتفسير الدستور وتنازع الاختصاص بين الهيئات.

ويلقي الشكل الاتحادي ضوءاً على العلاقات الهيكلية بين المؤسسات الرسمية الاتحادية التي تضطلع بالوظائف المناطة، عادة، بالسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في دولة الامارات العربية المتحدة.

الهيكل الحكومي لدولة الامارات العربية المتحدة (عام ١٩٧٢) (٢٥)



(٢٥) Khalifa, op. Cit, P.52

(٩)

لقد اثارت الصيغة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة اجتهادات متباينة بشأن تقدير طبيعتها الاتحادية : فقد اعتبرها البعض صيغة كونفيدرالية[٢٦]، ورأى فيها البعض الاخر اشبه ماتكون بنوع من الكيان السياسي الاتحادي الضعيف الذي يتكون من كيانات سياسية اصغر بدلا من دولة اتحادية ذابت فيها هذه الكيانات وسيادتها، فهي، بالتالي، اكثر من كونفيدراسيون واقل من فيدراسيون[٢٧]. وهناك فريق ثالث اعتبرها نموذجا للصيغة الاتحادية الفيدرالية[٢٨].

والواقع ان تبني الباحثين لمثل هذه التقييمات انما اعتمد اساسا على الدستور الذي تضمن عددا من المواد الدستورية التي تدفع الى تقرير حقيقة مفادها ان بعض هذه الاحكام قد يكون مقبولا، لكن على المدى القصير فقط.

فالذين ذهبوا الى ان الصيغة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة تعكس نموذج الاتحاد الكونفيدرالي انما استندوا في حكمهم هذا على مظاهر النزعة الكونفيدرالية التي يمكن استشفافها من ثنايا بعض مواد الدستور وفي مواضع عديدة هي :

١ـ التقرير بان تمارس الامارات الاعضاء في الاتحاد السيادة على اراضيها ومياهها الاقليمية في جميع الشؤون التي يختص بها الاتحاد بمقتضى الدستور.

٢ـ ان تحتفظ كل امارة بعلمها الخاص لاستخدامه داخل اقليمها.

٣ـ احترام كل امارة عضو في الاتحاد لاستقلال وسيادة الامارات الاخرى في شؤونها الداخلية وفي نطاق مايقرره الدستور.

٤ـ اعتبار الثروات والموارد الطبيعية في كل امارة عضو في الاتحاد مملوكة ملكية عامة لتلك الامارة.

٥ـ تاكيد حق الامارات الاحتفاظ بعضويتها في المنظمات غير الحكومية.. او الانضمام اليها.

---

(٢٦) انظر الدكتور السيد محمد ابراهيم: اسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الامارات العربية المتحدة، مركز الوثائق والدراسات ـ ابو ظبي ١٩٧٥، وكذلك الدكتور غسان سلامة: المصدر السابق ذكره.

(٢٧) انظر الدكتور خلدون ساطع الحصري: اتحاد دولة الامارات: النص الدستوري والممارسة، المستقبل العربي، ٦ /١٩٨١، ص ٦٥.

(٢٨) انظر الدكتور احمد كمال ابو المجد: المصدر السابق ذكره، ص ٤٣، ويقرب من هذا الاتجاه الدكتور عادل الطبطبائي : النظام الاتحادي في الامارات العربية: دراسة مقارنة، مطبعة القاهرة الجديدة ـ القاهرة ١٩٧٨، ص١٩٢.

٦- جواز عقد الامارات الاعضاء في الاتحاد لاتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول المجاورة لها. . وعلى السلطة الاتحادية المختصة قبل عقدها معاهدة او اتفاقية تمس المركز الخاص لاحدى الامارات استطلاع راي هذه الامارة مسبقا، وعند الخلاف، يعرض الامر على المحكمة الاتحادية للبت فيه.

٧- أن يكون للامارات الاعضاء حق انشاء قوات مسلحة محلية قابلة ومجهزة لان يضمها الجهاز الدفاعي للاتحاد عند الاقتضاء للدفاع ضد أي عدوان خارجي.

واذا كانت المظاهر المذكورة اعلاه هي التي دفعت بهذا الفريق من الباحثين لان يغلب الصبغة الكونفيدرالية على ماعداها، فان الفريق الاخر، الذي كان يرى، على العكس مما تقدم تماما، ان الصبغة الفيدرالية هي مايطبع الشكل الاتحادي لدولة الامارات، انما استدل على صحة تقييمه، هذا، بدستور الدولة المؤقت ايضا، فالدستور، من وجهة نظرهم، يعكس ابعاد الصيغة الفيدرالية، بوضوح، حين يقرر[٢٩]:

١- انشاء دولة جديدة على انقاض الشخصية الدولية للامارات: ان هذا المظهر يتاكد حين ينص الدستور على انشاء دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة، وان «شعب الاتحاد هو شعب واحد له جنسية واحدة» و «انفراد السلطات الاتحادية الجديدة بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية» و «منح المجلس الاعلى للاتحاد حق التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية» و «تمكين رئيس الاتحاد من اختصاص تعيين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الاخرى وعزلهم وقبول استقالاتهم» و «حق اعلان الحرب الدفاعية وتمثيل الاتحاد في الداخل وتجاه الدول الاخرى وفي جميع العلاقات الدولية».

٢- انشاء مؤسسات دستورية اتحادية يخضع لها شعب الامارات مباشرة الى جانب المؤسسات الدستورية القائمة في الامارات الاعضاء التي تتشكل منها الدولة. وبينما تتمثل المؤسسات الاتحادية في كل من المجلس الاعلى للاتحاد ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس الوزراء والاتحادي، والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي يكون تمثيل المؤسسات الدستورية للوحدات المحلية المكونة للدولة (الامارات) من خلال قيام بعض هذه المؤسسات الاتحادية بالتمثيل المزدوج لكل من الاتحاد والامارات في ذات الوقت: فرئيس الاتحاد (وهو الشيخ زايد) يجمع بشخصه صفة رئيس الاتحاد وصفة كونه حاكما لاحدى امارات الاتحاد هي امارة

(٢٩) انظر الدكتور احمد كمال ابو المجد: المصدر السابق ذكره، ص ٣٩ ـ ٤٢.

ابوظبي. والمجلس الاعلى للاتحاد تظهر فيه الامارات كوحدات مستقلة ولاتذوب فيه شعوب الامارات طالما انه يتشكل من حكام الامارات المكونة للاتحاد او من يقوم مقامهم. كذلك يمكن الاشارة الى وجود مؤسسات دستورية متكاملة في اطار بعض الوحدات المكونة للدولة (مثل ابوظبي) تقوم باتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية وتلك المعاهدات والاتفاقات التي تعقدها الدولة.

٣ـ مبدأ علو الدستور وعلو القوانين الاتحادية: ان علو الدستور الاتحادي هو امر طبيعي يستمد، عادة، من مبدأ سمو الدستور واحتلاله قمة الهرم القانوني. اما سمو القوانين الاتحادية على ماعداها من القوانين التي قد تصدر عن الامارات الاعضاء في الاتحاد فيستقى مما يقرره الدستور. فللقوانين الاتحادية... الاولوية على التشريعات واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الامارات. واختصاص المحكمة الاتحادية العليا هو البحث في مدى دستورية التشريعات الصادرة عن احدى الامارات اذا ماطعن فيها من قبل احدى السلطات الاتحادية لمخالفتها الدستور الاتحادى وللقوانين الاتحادية، والفصل في المنازعات المختلفة بين الامارات الاعضاء في الاتحاد او بين اية امارة او اكثر وبين حكومة الاتحاد، وتفسير احكام الدستور واعتباره ملزما للكافة، ومنح محاكم الامارات، بموجب القانون، حق استئناف احكامها امام احدى دوائر المحكمة الاتحادية العليا.

هكذا تصبح، طبقا للحجج السابقة، المسحة الفيدرالية للدولة وكأنها هي المتفوقة على ما عداها من المظاهر الاخرى بما في ذلك المظاهر الخاصة بمدى الاستقلال الذي تتمتع به، دستوريا، الامارات المكونة للاتحاد.

والواقع ان الاختلاف في تقييم النظام الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة لايحول دون التذكير بان الحكم على اي تجربة سياسية يستوجب ان ينطلق ذلك، الحكم، ليس فقط مما يقرر دستوريا وانما يجب ان يضع في الاعتبار، ايضا، الواقع العملي لتلك التجربة.

واذا ما اخذنا بهذا المعيار بخصوص التجربة الاتحادية لدولة الامارات فانه يمكن القول ان هذه الدولة استطاعت خلال الحقبة المنصرمة ان تتجاوز عددا من المظاهر التي تؤخذ كمؤشرات على مدى ضعف سماتها الاتحادية[٣٠] مما يعني ان هناك توجها

(٣٠)حيث تم انجاز خطوات عديدة ابرزها: توحيد القوات المسلحة تحت قيادة واحدة. وانشاء قوة حرس الحدود..وانشاء جهاز امن الدولة الموحد وتوحيد سلطة الاشراف على الاجهزة الاعلامية في الدولة وانشاء مؤسسة الامارات العامة للبترول وانشاء محاكم اتحادية ونقل اختصاصات الهيئات القضائية المحلية في بعض الامارات الى هذه المحاكم وحق رئيس الدولة في الرقابة العليا على كل مايتعلق بشؤون الهجرة والاقامة وحفظ النظام في جميع انحاء الدولة وتأكيد سلطة مجلس الوزارة في مباشرة صلاحياته واختصاصاته المقررة دستوريا كافة وبموجب القوانين الاتحادية، ومنح مسؤولية حفظ الامن في الدولة لوزارة الداخلية واجهزتها.

ورغبة في تدعيم المؤسسات الاتحادية القائمة والسير بها نحو الصيغة الاتحادية المستقرة.

ولاشك آن امام الدولة مهاما اخرى على درجة كبيرة من الاهمية تقتضي الانجاز، ومن ابرز هذه المهام: وضع حد لمظاهر الضعف وعدم الاستقرار والتطور غير المتوازن الذي يعتري بعض جوانب الحكم والتنظيم الاداري في داخل الامارات الاعضاء، وتقوية مظاهر المشاركة في المؤسسات السياسية للدولة، واستكمال البنيان الدستوري لها بالتوجه نحو اقرار الصيغة الدائمة للدستور.

(١٠)

ان أي محاولة للتنبؤ بمستقبل التجربة الاتحادية كدولة الامارات العربية المتحدة تقتضي التنويه بان مايعتري هذه التجربة من ضعف ظل يلازمها منذ تاريخ ولادة الدولة وحتى الوقت الحاضر يجب ان لايكون دافعا للتصور بعدم قدرة هذه الدولة، الفتية، على تجاوز هذا الضعف والسير بالاتحاد خطوات اخرى توطد من اركانه، وتضعه في مصاف الدولة الاتحادية المستقرة.

ولاشك ان العوامل السلبية التي تعيق استكمال عملية التوحيد السياسي هي من الضخامة بحيث شخصتها المؤسسات السياسية الرسمية الاتحادية بدقة عام ١٩٧٩[٣١]، ودفعت قطاعات الشعب، الواعية، الى المطالبات بضرورة ان يوضع حد لها وباسرع وقت.

وبالرغم من صدور عدد من القرارات الاتحادية المهمة التي توخت السلطة ان تتخطى بها الاوضاع غير الطبيعية السائدة، سواء في قطاع القوات المسلحة او في القطاع المالي والاداري، فان المظاهر المتبقية مازالت تنتظر اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، وهي قرارات تتطلع إليها النخب الواعية في دولة الامارات وكل المؤمنين بتطور التجارب الوحدوية العربية وديمومتها.

ان الامل لايزال معقودا على تفاعل عوامل التكامل والاندماج القائمة بين

(٣١) انظر النص الكامل للمذكرة المشتركة للمجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء في جريدة الاتحاد - ابوظبي ٢١/ اذار / ١٩٧٩.

الامارات المكونة للدولة لانها اثقل في كفتها من تلك العوامل السلبية[٣٢]: فاذا كان نجاح الجهود الوحدوية يرتهن، في العادة، بوجود ماأصطلح على تسميته بالدولة القائد (أي تلك الوحدة السياسية التي لها من القدرات، الاقتصادية والعسكرية، مايدفع الوحدات السياسية الاخرى الى الاستجابة لسلوكها الوحدوي والالتفاف حول زعامتها تحقيقا لحلم اقامة دولتها المنشودة) وبالزعامة السياسية المؤمنة بالوحدة والمدركة لحقيقة وابعاد طبيعة الحياة السياسية والاجتماعية السائدة في دولها، فان واقع دولة الامارات العربية المتحدة يشير الى ان امارة ابوظبي قد أدت دورا فاعلا (حين بادرت زعامتها بالالتقاء مع زعامة دبي والاتفاق حول الصيغة الاتحادية الثنائية التي حملت في طياتها الدعوة لاتحاد اوسع) في اقامة بناء الدولة الاتحادية، ووجدت مبادرتها هذه الاستجابة من حكام الامارات الاخرى نظرا لما تتمتع به من ثقل ملموس في اكثر من مجال، فهي اكبر هذه الامارات مساحة واكثرها سكانا، واغناها مواردا فضلا عن انها قد قطعت شوطا كبيرا في اطار التنمية.

كما اظهرت زعامة هذه الامارة اثناء الممارسة، تمسكها بالاتحاد وحرصها على تطويره[٣٣]، وهي في مسلكها هذا تجد استجابات متفاوتة، وان كانت بطيئة، نسبيا، من قبل حكام الامارات الاخرى.

واذا كانت سبل تطوير الصيغة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة ترتبط، من ناحية، بهذه المتغيرات الداخلية فانه يجب الاشارة، من ناحية اخرى، الى المتغيرات الخارجية التي تتمثل في موقف كل من الدول المجاورة والدول الكبرى من هذه التجربة، فطبيعة العلاقات بين هذه الدول، مجتمعة، والدول الاتحادية، تحدد، والى مدى بعيد، ليس مستقبل هذه الدولة فحسب بل ومستقبل الحركة الاتحادية في المنطقة بصفة عامة، ولاشك أن مسؤولية كبيرة تقع على عاتق انصار التيار الوحدوي في ضرورة ان يكسبوا تأييد هذه الدول، او في الاقل ان يضمنوا عدم معارضتها لتطور التجربة.[٣٤]

* * * * *

(٣٢)بخصوص هذه العوامل انظر: Khalifa,op . cit, chap.6 .
وكذلك :ناجي شراب: التجربة الاتحادية في دولة الاماراة العربية ،رسالة دكتوراه (غير منشورة) كلية الاقتصاد ـ القاهرة ١٩٨١، ص ٢٨٨ ومابعدها.

(٣٣)مما جعل الكثير ممن ينتمي الى النخبة الجديدة يتطلع الى رئيس الدولة، بما يحيطه من نخب متعلمة، ومايطرحه من امال وحدوية، على انه المنقذ من التخبط السياسي والاداري، الذي يسود في بعض قطاعات الدولة، انظر الدكتور محمد الرميحي: الخليج ليس نفطا، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٠ .

(٣٤)ناجي شراب: المصدر السابق ذكره.