الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية

الدكتور عادل الطبطبائي
كلية الحقوق والشريعة
جامعة الكويت

مقدمة

ينشأ النظام الاتحادي حين تتفق مجموعة من الدول على تكوين دولة واحدة تعلوهم جميعا ، ينضوون تحت رايتها ، تحقيقا للمصالح المشتركة بينهم . ولكن العناصر المكونة للدولة الجديدة تحتفظ بخصائصها المعبرة عن وجودها الذاتي منعا من ذوبانها الكامل في محيط الجماعة الكبيرة .

فالنظام الاتحادي يهدف الى اشباع الحاجات العامة لعموم الجماعة المتحدة ، ويعهد بهذه المهمة الى السلطات الاتحادية ، ولكنه في نفس الوقت يترك الى وحداته المحلية مهمة اشباع الحاجات التي يمكن أن تختلف من وحدة الى اخرى .

والنظام الاتحادي يعطي استقلالا جزئيا ، أو حماية ذاتية ضد استبداد الاغلبية في مواجهة الاقلية ، والتي يمكن أن تكون اغلبية في النطاق المحلي او الاقليمي . فيكون لها حق تجسيد ارادتها الذاتية في النطاق الخاص بها ، وفي المجالات التي لا يكون الاختلاف فيها متناقضا مع الاهداف الاساسية التي قام الاتحاد من اجل تحقيقها .

وهنا تكمن الاهداف السياسية للنظام الاتحادي ، فهو نظام يوفق بين فكرتين متناقضتين الوحدة والتنوع . فالنظام الاتحادي في سعيه الى تحقيق الاهداف التي قام من اجلها ، يلغي الاستقلال الكامل لوحداته ، ولكن دون أن يصل الى درجة اذابتها في محيط الجماعة الجديدة . وبعبارة أخرى انه يؤمن التعايش بين نوعين من المصالح : المصالح العامة لمجموع الجماعة المتحدة والمصالح الذاتية للعناصر المكونة لهذه الجماعة .

ولا يمكن للجماعات المحلية في الدولة الاتحادية أن تعبر عن وجودها الذاتي ، الا اذا كانت تتمتع بالاستقلال في هذا النطاق ، ولكن استقلالها الذاتي هذا لا يمكن أن يكون حقيقيا واصيلا الا اذا كانت هناك مجالات تنفرد بمباشرتها الهيئات المعبرة عن ارادة هذه الجماعات . ومن هنا جاء القول في أن وجود استقلال ذاتي للولايات الاتحادية انما يعنى في الدرجة الاولى وجود اختصاصات تنفرد سلطاتها المحلية بمزاولتها .

واذا كانت السلطات العامة في الدولة الموحدة تملك كامل القدرة القانونية على جميع الهيئات والجماعات العامة الداخلة فيها ، بحيث اذا تبنت هذه الدولة النظام الديمقراطي ، فان القرار الذي تتخذه الاغلبية عبر ممثليها يعبر عن المصلحة العامة لهذا المجموع ، ولا يكون بالتالي للاقلية المعارضة اى دور في مواجهة ارادة المجموع العام ، على العكس من ذلك في الدولة الاتحادية ، فهناك قيود تفرض على القدرة القانونية للهيئات الاتحادية لصالح الهيئات المحلية . فالولايات المستقلة ذاتيا تتنازل عن بعض اختصاصاتها في سبيل قيام الدولة الاتحادية ، اما بقية الموضوعات فانه من المقبول أن توجد اختلافات في المصلحة بين الولايات بشأنها اذ تبحث كل واحدة منها عما يرضي مصالحها الخاصة . كما ان سلطة اتخاذ القرار في هذه الموضوعات لا تنسب الى الهيئات الاتحادية وانما الى الهيئات الخاصة بكل ولاية . فالهيئات الاتحادية لا تملك اذن كامل السلطة وفي كل الموضوعات على الجماعات العامة الاقليمية في

الدولة ، وانما تتحدد سلطتها بالاستقلال الذاتي لهذه الجماعات (١) .

ولكن الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الولايات لا يمكن أن يكون الا ضمن نطاق معين يحدده الدستور . اذ كثيرا ما تفرض عليها بعض القيود التي تحد من هذا الاستقلال ، سواء كانت هذه القيود ترد على حرية تصرفها في نطاق استقلالها الذاتي ، أو لصالح الدولة الاتحادية ذاتها ككل .

وتختلف درجة الاستقلال لولايات الدولة الاتحادية حسب النظام المطبق في كل منها ، فهناك من الدول ما تترك مجالا رحبا لولاياتها تباشر فيه حريـــة التصرف ، ومنها ما تضيق الخناق عليها في مجالات معينة .

واذا كان الاستقلال الذاتي للولايات هو احد اركان النظام الاتحادي ، ويتمتع باهمية قصوى بالنسبة اليها ، حيث يتوقف عليه مدى وجودها الذاتي في خضم الجماعة الجديدة ، فلا بد اذن أن تكون هناك بعض الضمانات التي تكفل للجماعات المحلية عناصر استقلالها وعدم المساس به .

لذلك سندرس أولا مفهوم الاستقلال الذاتي ، مبينين عناصره المختلفة ، ثم نعرج بعد ذلك على ضمانات هذا الاستقلال وذلك في مبحثين متتابعين .

---

(١) راجع : Charles Durand : L'Etat Fédéral en Droit positif, article publiée sur le livre de (le fédéralisme), université d'Aix — Marseille, 1956, P. 175; Francois Cardis : Fédéralisme et integration Européene, Lausanne, 1964, P. 48.

— ويجب عدم الخلط بين ولايات الدولة الاتحادية المتمتعة بالاستقلال الذاتي وبين الجماعات ذات الاستقلال الذاتي والخاضعة لحكم المادتين ٧٣ ، ٧٦ من ميثاق الامم المتحدة .

— راجع في الجماعات الحائزة للحكم الذاتي :

Colliaad, la collectivités autonome en droit international public et dans la pratique de la charte de L'O.N.U, Annuaire Francais de droit international, 1958, IV, P. 7—32.

المبحث الاول

مفهـــوم الاستقـــلال الـــذاتي

تهدف الدولة الاتحادية اساسا الى التوفيق بين عاملين متناقضين ، هما فكرة الوحدة L'unité وفكرة الاستقلال L'autonomie . والنظام الاتحادي الناجح هو الذي يوفق بينهما ، اى بين الحاجات والمصالح المشتركة لعموم الدولة الاتحادية وبين الطموحات والرغبات المحلية ، فيترك لها حرية التصرف في مجالات مصالحها المادية والمعنوية والتي قد تبدو مختلفة في هذه الجماعـــة أو تلك ، اذ لا يمكن القول بوجود هذه الحرية اذا كانت الهيئات الاتحادية هي المعبرة عن المصالح الذاتية المحلية . غير أن حرية التصرف هذه يجب أن تكون منسجمة مع الاهداف العامة التي قام الاتحاد من اجل تحقيقها ، وان تكون متسقة ايضا مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الاتحادية ككل .

ويوفر الاستقلال الذاتي للولايات فرصة الحفاظ على نوعها الخاص والدفاع عنه ، وبدون ذلك فان خطر اضمحلال هذه الجماعات يبقى قائما (٢) .

غير انه لا يمكن الكلام عن وجود استقلال ذاتي لهذه الولايات اذا لم يكن لها تنظيمات دستورية خاصة بها ، وقدرتها على تنظيم نفسها بنفسها ، وان يكون استقلالها مساويا لاستقلال الولايات الاخرى ، كما يجب أن تنفرد بممارسة بعض الاختصاصات ، وان يكون لها مالية خاصة بها مستقلة عن مالية الدولة الاتحادية . ونخصص فرعا مستقلا لدراسة كل عنصر من هذه العناصر .

الفرع الاول

وجود تنظيمات دستورية خاصة بالولايات

العنصر الاول من عناصر الاستقلال الذاتي ، وجود تنظيمات دستورية خاصة بكل ولاية من ولايات الدولة الاتحادية ، مستقلة ومتميزة عن التنظيمات

---

(٢) انظر في ذلك :

Guy Héraud : le Fédéralisme et la Fédération Européene, Presses d'Europe, 1968, P. 44.

الدستورية الاتحادية . فلا بد اولا من وجود وثيقة دستورية صادرة من السلطة المؤسسة Le pouvoir constituant في الولايـــات تجسد التصورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة لدى غالبية رعاياها . غير أن هذه التصورات التي يعبر عنها الدستور المحلي يجب أن تكون متسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الاتحادية لكي يتحقق التوافق والانسجام بين كل الاجزاء المكونة للدولة .

واذا كان الدستور المحلي هو المعبر عن الفكرة السائدة لدى غالبية رعايا الولاية فانه من المتصور اذن أن تبدو الدساتير المحلية مختلفة عن بعضها البعض في احكامها ، وفي تحديدها لنظام الحكم فيها .

وقد يظهر الاختلاف واسعا بين هذه الدساتير من ناحية اختيار طريقـــة الحكم والنظام السياسي في الولاية ، فتعتمد بعضها الوسائل الديمقراطيـــة المباشرة كما هو الحال في بعض الكانتونات السويسرية ، كأساس لنظام الحكم فيها ، بينما يتجه البعض الاخر منها الى اعتناق المذهب النيابي ، وقد تخضـــع ولايات اخرى الى تقاليد ما هي في جوهرها الا ضغوط سياسية تستخدمهـــا القوى الاقتصادية للسيطرة الفعلية على الحكم (٣) .

والى جانب الدستور ، توجد في كل ولاية الهيئات الدستورية اللازمـــة لمزاولة عمل السلطة السياسية ، فهناك السلطات التشريعية والتنفيذيـــة والقضائية .

فلكل ولاية سلطتها التشريعية التي تسن القوانين الخاصة بها ، والتي يجب أن تتطابق مع الدستور المحلي للولاية ، الى جانب مطابقتها للدستـــور الاتحادي بداهة . والهيئة التشريعية في الولاية عندما تسن القوانـــين الخاصة بها تراعي الظروف المحلية السائدة فيها . ومن هنا جاءت اهمية الاستقلال الذاتي ، فالظروف والاوضاع الخاصة بكل ولاية لا يمكن اخذها بنظر الاعتبار اذا كانت القوانين المحلية تفرض عليها من خارج هيئاتها .

وتختلف القوانين المحلية من ولاية لاخرى، كقوانين الاحوال الشخصية ،

---

(٣) راجع : دكتور اسماعيل مرزه ، القانون الدستوري ، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى ، منشورات الجامعة الليبية ، ص ٢٠٣ وهامش ١ من نفس الصفحة .

وبعض القوانين الخاصة بالنشاط الاقتصادي والاجتماعي التي تتبنى حلولا مختلفة حسب الظروف السائدة في الولايات الى درجة أن رعايا الولايات يحددون مقار اقامتهم حسب اتفاق قوانين الولايات مع مصالحهم المختلفة .

وغني عن الذكر أن حدود القوانين المحلية لا تتعدى الحدود الاقليمية للولاية والا عد ذلك انتهاكا للاستقلال الدستوري الذاتي الذي تتمتع به الولايات الاخرى .

ولكل ولاية حكومتها الخاصة بها التي تتولى تنفيذ قوانينها . ويتم اختيار الحكومة حسب القواعد التي يتبناها الدستور المحلي .

واخيرا لكل ولاية سلطتها القضائية الخاصة بها ، حيث تطبق محاكمها قوانينها المحلية بالاضافة الى القوانين الاتحادية .

واذا كانت القاعدة العامة ان لكل ولاية قضاءها المستقل ، الا ان بعض الدول الاتحادية لا تعرف الا نوعا واحدا من القضاء يشمل اختصاصه الدولة كلها ، كما هو الحال في دستور النمسا لعام ١٩٢٠ (٤) ، والبعض الاخر من هذه الدول تعد الوظيفة القضائية فيها من حيث الجوهر وظيفة اتحادية . ففي الاتحاد السوفيتي مع أن قضاة الجمهوريات المتحدة يسمون من قبل هيئاتها العليا أو بواسطة الناخبين مباشرة ، الا انها لا تملك في الواقع اى نوع من الاستقلال القضائي . وفي الهند مع أن الدستور الاتحادي يترك للولايات مسألة تنظيم محاكمها ، الا أنه لا يحقق لها استقلالا قضائيا حقيقيا (٥) .

وفي دولة الامارات تجيز المادة (١٠٥) من الدستور نقل كل أو بعض الاختصاصات التي تتولاها هيئاتها القضائية المحلية الى المحاكم الاتحادية الابتدائية .

وتنفيذا لهذا النص الدستوري المجوز لتوحيد القضاء في الدولة ، صدر

---

(٤) انظر — Claud Albert colliard : institutions internationales, 46d, Dalloz, P. 128—129.

انظر ايضا دكتور عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر ، ص ١٨—١٩ .

(٥) راجع Durand (ch) : Confédération d'Etats et Féderal, Paris, 1955, P. 65 note 25.

القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنقل الاختصاصات القضائية لمحاكم كل من امارة ابو ظبي والشارقة وعجمان والفجيرة المحلية الى المحاكم الاتحادية الابتدائية ، وتحويل محاكم البداية القائمة في عواصم هذه الامارات الى محاكم اتحادية ابتدائية .

ويترتب على ذلك وجود امارات في الاتحاد لها قضاء محلي خاص بها ، وامارات اخرى تخلوا منه . والامارات الاخيرة لا يحق لها بعد أن تنازلت عن اختصاصها القضائي المحلي أن تعود اليه لان هذا الاختصاص أصبح من الاختصاصات الاتحادية من اللحظة التي تخلت بها عنه هذه الامارات .

والحقيقة أن الذي يحدد وجود قضاء محلي مستقل ، ليس مجرد وجود نظام يبين ترتيب المحاكم ودرجاتها واجراءات التقاضي امامها وتعيين قضاتها ، وانما الذي يحدد مدى استقلالية القضاء المحلي هو عدم امكانية مهاجمة احكام هذا القضاء عن طريق الطعن بها امام المحاكم الاتحادية . فاذا وجدت هذه الامكانية بالنسبة لكل احكام المحاكم المحلية ، فانها لا تتمتع باستقلال حقيقي ، اما اذا فقد الطريق الموصل لذلك ، فانها تعد محاكم مستقلة حقيقة حتى ولو نظمت بقوانين اتحادية (٦) .

الفرع الثاني

حق التنظيم الذاتي للولايات

والعنصر الثاني في الاستقلال الذاتي للولايات هو قدرتها على تنظيم نفسها بحرية وبارادتها الخاصة ، دون أن يفرض عليها ذلك من قبل الهيئات الاتحادية . فالولايات هي التي تضع دساتيرها الخاصة بنفسها وحسب افكارها القانونية السائدة فيها ، كما انها تقوم باختيار سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ولها أن تنشىء الاشخاص القانونية العامة داخلها وتحدد انظمتها الداخلية . كما لها أن تحدد طبيعة العلاقة بينها وبين رعاياها وذلك ضمن الحدود التي يسمح بها الدستور الاتحادي . كما تستطيع الولايات ان تغير من نظامها السياسي بحرية طالما لا تخرق بذلك الدستور

---

(٦) المصدر السابق ، ص ٦٤ .

الاتحادي وما يفرضه عليها من قيود في هذا المجال . ففي الولايات المتحدة يمكن للولايات ان تغير من نظامها السياسي بشرط أن يبقى نظام الحكم فيهـــا جمهوريا (٧) .

فحرية التنظيم الذاتي تعني أن الولاية تمارس بارادتها وحدها حريـــة تنظيم نفسها بنفسها دون أن تملك الهيئات الاتحادية عليها اى سلطة عملية في هذا النطاق . فلا تستطيع عزل أعضاء الحكومةالمحلية أو قضاتها ، ولا تتمكن من حل المجالس البرلمانية المحلية ، وليس لها ممارسة حق النقض عـــلى تصرفاتها المحلية ، ولا سلطة الغاء القوانين المحلية التي ترى عدم ملاءمتها (٨) كما لا تستطيع السلطة التشريعية الاتحادية أن تمس محتوى الاستقلال الذاتي للولايات .

واذا كانت بعض الدساتير الاتحادية تترك المجـــال رحبا امام ولاياتها لتنظيم نفسها ، فلا تفرض عليها اى نوع من القيود ، كما هو الحال في الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة (٩) ، الا أن بقية الدساتير الاتحادية لا تترك للولايات هذه الحرية المطلقة ، اذ غالبا ما تفرض عليها قيودا وتحيطهـــا ببعض الالتزامات .

ويمكن أن نقسم القيود التي ترد على الاستقلال الذاتي للولايات الـــى نوعين أساسيين : النوع الاول يرد على حرية التنظيم الذاتي للولايات فيفرض على هيئاتها وسلطاتها بعض القيود والالتزامات التي لا تستطيع أن تخرج عن نطاقها عند ممارستها لحقها في تنظيم نفسها بنفسها ، والنوع الاخر من القيود تفرض على الولايات لصالح الدولة الاتحادية ككل : ـــ

اولا : القيود المفروضة على حرية التنظيم الذاتي للولايات

القيود المفروضة على حرية التنظيم الذاتي للولايات هي القيود المفروضة

---

(٧) راجع André Mathio : Le Fédéralisme aux Etats-Unis, article publiée sur le livre de (le Fédéralisme), P. 283.

(٨) راجع : Roger Pinto : Elements de droit constitutionnel, 2 éd, Lille, 1952, P. 199.

(٩) لمزيد من التفاصيل عن الاستقلال الذاتي لامارات الاتحاد ، راجع رسالتنا للدكتوراه ، النظام الاتحادي في الامارات العربية ـــ دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، ص ١٢٦ـــ١٤٩ .

على سلطاتها الدستورية عند مباشرتها لاختصاصاتها . ويمكن أن نقسم هذه القيود الى قيود مفروضة على السلطة المؤسسة للولاية ، وقيود على السلطة التشريعية وأخرى على السلطة التنفيذية ، وأخيرا قيود ترد على اختصاص السلطة القضائية المحلية .

١ ــ القيود المفروضة على السلطة المؤسسة

تفرض بعض الدساتير الاتحادية قيودا على السلطة التأسيسية للولاية ، فقد تلزمها باتباع نظام سياسي معين ، كأن تتطلب أن يكون النظام السياسي السائد في الولايات جمهوريا ، كدساتير الولايات المتحدة ، المكسيك ، الارجنتين سويسرا ، البرازيل ، الاتحاد السوفيتي في دستوره الجديد لعام ١٩٧٧ في المادة ٦٩ منه ، كما يفرض المبادىء الاساسية للنظام السياسي لوحداته الدستورية ، ويحدد درجة استقلالها الذاتي . أو يتطلب الدستور الاتحادي النظام البرلماني في الولايات كالدستور الارجنتيني . ويتطلب الدستور السويسري أن تكون دساتير الكانتونات مقبولة من سكانها وقابلة للتعديل من قبلهم ، كما يفرض عليها وجوب ترك المجال للمبادرة الشعبية في تعديل دساتيرها . ويفرض الدستور الكندي نظام المجلس التشريعي الواحد على ولاية Ontario ونظام المجلسين على ولاية Quebec .

٢ ــ القيود المتعلقة بالسلطة التشريعية

من القيود المفروضة على الهيئات التشريعية في الولايات ما يفرضه الدستور الامريكي على برلمانات الولايات من عدم جواز حرمان أي فرد من حقوقه كمواطن بسبب الاصل أو اللون أو حالة الرق السابقة ، كما يحظر عليها حرمان النساء من حق الانتخاب . ويحظر الدستور الارجنتيني على برلمانات الولايات تخويل الحكام سلطات دكتاتورية . ويذهب دستور النمسا لعام ١٩٢٠ الى حد تقسيم المقاعد بين الدوائر الانتخابية ، ووضع حد أعلى لعدد النواب في كل ولاية .ويتطلب الدستور البرازيلي الاعتراف بحد ادنى من الاستقلال للبلديات . وتحدد بعض الدساتير الشروط الخاصة لمن يتمتع بحق الانتخاب كشرط السن والاقامة .

٣ ــ القيود المتعلقة بالسلطة التنفيذية

ومن امثلة هذا النوع قيام السلطات الاتحادية بتعيين حاكم الولاية ، كما هو الحال في كندا والهند . ولا شك أن هذا الاجراء يعد مساسا بالاستقلال

الذاتي للولايات وبحريتها في اختيار هيئاتها الحاكمة ، غير أن مما يخفف من خطورة هذا الاجراء تبني هذه الولايات للنظام البرلماني .

غير أن الخطورة تتأتى عندما تتبنى الولايات النظام الرئاسي ، ويتم تعيين حكامها من قبل السلطات الاتحادية كما هو الحال في فنزويلا حيث يتمتع الحكام بسلطات واسعة ، مما يعرض استقلال الولايات لتدخلات السلطات الاتحادية عن طريق الحكام الذين يدينون بتعيينهم لها ، ورغبة منهم في استمرار شغلهم لمناصبهم يراعون وجهات نظرها عند ممارستهم لاختصاصاتهم .

٤ ـ القيود المتعلقة بالسلطة القضائية

تفرض الدساتير الاتحادية احيانا بعض القيود على السلطة القضائية المحلية فتمنعها من مباشرة بعض الاختصاصات . فلا يحق لها في بعض الدول الاتحادية (الولايات المتحدة ، استراليا) نظر المنازعات التي يكون اطرافها من ولايات مختلفة ، بغية تجنب انحياز المحاكم المحلية لبعض الولايات لرعاياها ضد مصالح رعايا الولايات الاخرى . كما تمنع الدساتير الاتحادية عادة المحاكم المحلية من الفصل في المنازعات الناشبة بين الولايات ، أو بين هذه والحكومة الاتحادية ، اذ تعهد بهذه المهمة للمحكمة الاتحادية العليا ، كما تعهد اليها بمهمة تفسير الدستور الاتحادي ومراقبة دستورية القوانين حارمة الولايات من مباشرة هذه الاختصاصات . ففي سويسرا تلتزم جميع المحاكم بالاعتراف بشرعية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية الاتحادية ولو ادى ذلك الى ابطال القوانين المحلية الصادرة في حدود الاختصاصات الممنوحة للكانتونات .

ثانيا : القيود المفروضة لصالح الدولة الاتحادية ككل

الى جانب القيود السابقة تفرض الدول الاتحادية عادة ثلاثة مبادىء تنتقص من الاستقلال الذاتي للولايات ، وذلك لصالح الوحدة السكانية والاقتصادية والقانونية للاتحاد .

فالدساتير الاتحادية تحرص على الزام الولايات ان تمنح فرصة الاستقرار على اقليمها لاى مواطن ، وهي وان كانت غير ملزمة دائما ان تعامله كواحد من رعاياها ، لكنها ملزمة على الاقل أن تعامله كذلك من ناحية الحقوق الخاصة والحريات الفردية ، ومن الخضوع للنظام العقابي والضريبي ، ومن

حق التوظف ، وحتى اذا لم ينظم الدستور الاتحادي هذه الموضوعات ، فان هناك التزاما على الولايات بعدم التمييز بين رعاياها ورعايا الولايات الاخرى في هذه المسائل .

ومن ناحية ثانية لا يمكن للولايات أن تفرض رسوما جمركية ، أو تمنع أو تعرقل حركة رؤوس الاموال والبضائع القادمة من الولايات الاخرى ـ فالحرية الكاملة لحركة انتقال الاشخاص والبضائع والاموال بين ولايات الدولة الاتحادية دون قيد تبرز مظهر الوحدة الاقليمية للدولة الاتحادية .

واذا كان للولايات اتخاذ بعض الاجراءات البوليسية لحفظ الامن أو الصحة ، فانه ينبغي الا يكون الهدف من اتخاذها خلق عقبة اقتصادية أمـام حركة التجارة القادمة من الولايات الاخرى .

واخيرا تلتزم الولايات بالاعتراف بالقيمة القانونية للاعمال والوثائـق الرسمية الصادرة من اى واحدة منها ، لا سيما الاجراءات والاحكام القضائية وقوتها التنفيذية . وهذا القيد يعكس عنصرا هاما من عناصر الاستقلال الذاتي للولايات وهو المساواة بينها في استقلالها الذاتي .

هذه هي القيود التي تفرضها الدساتير الاتحادية على حريه التنظيم الذاتي للولايات . ولا يعني ذلك وجوب توافـر كل هذه القيود في الدولة الاتحادية ، بل لها أن تتخير منها ما يلائم ظروفها الاقتصادية والاجتماعيـة والسياسية .

والواقع أن السلطات الممنوحة للولايات لا يمكن أن يكون مداها واسعـا بسبب أن التكوين الدستوري والفلسفة السياسية المتبناة من قبـل الدولة الاتحادية لا تترك غير حرية محدودة للدستور المحلي . فقد حدث في البرازيل مثلا عام ١٩٤٧ ـ وهي دولة تتبنى النظام الرئاسي ـ أن أصدرت ولايـة L'etat du roi grand do sul دستورا برلمانيا ، فقررت المحكمة العليا عدم دستورية النصوص البرلمانية للولاية لتعارضها مع الدستور الاتحادي (١٠) .

---

(١٠) Georges Burdeau, Traité de science politique, 2éd, tom 2, Paris, 1967 P. 517—518, et note 114.

الفرع الثـالث
وجود اختصاصات تنفرد الولايات بممارستها

العنصر الثالث في الاستقلال الذاتي للولايات ، وجود مجال خاص بها ، لها فيه حرية التصرف دون معقب عليها من انسلطة الاتحادية الا في نطاق الشرعية ، ولا يتحقق هذا المفهوم الا اذا كانت هناك اختصاصـــات تنفرد الولايات بممارستها ، ولا تقوم بتفويضها الى الحكومة المركزية (١١) .

وتتضح اهمية وجود اختصاصات تنفرد الولايات بمزاولتها فيما يلي :

١ ــ أن وجود هذه الاختصاصات يشكل المحتوى الحقيقي لاستقلال الولايات الذاتي ، اذ يتحدد مدى هذا الاستقلال بسعة او ضيق الاختصاصات المنوحة لها . فلا يمكن الاعتراف بوجود دولة اتحادية اذا اقتصر الامر مـــن ناحية توزيع الاختصاصات على وجود اختصاصات اتحادية واخرى مختلطة ، لان في ذلك انكارا للاستقلال الذاتي للولايات عن طريق عدم ترك مجال حقيقي لها تباشر فيه استقلالها .

٢ ــ لا تملك السلطات الاتحادية الا رقابة محـــدودة علـــى مباشرة الولايات لسلطاتها . وهي رقابة محدودة من ناحية طبيعتها او موضوعها ، اما انها رقابة محدودة من ناحية موضوعها فلانها لا تشمل الا مدى مشروعية التصرف المحلي ومطابقته للقواعد الاتحادية ، فلا تمتد الرقابة الى مدى ملاءمة التصرف من الناحية السياسيـــة opportunite politique ، وهي رقابـــة قضائية وليست سياسية ، فتجرد القضاء ونزاهته يترك أملا بحياده في النزاع بين المصالح العامة والمصالح المحلية (١٢) ومحاولة التوفيق بينهما . لانه لو اعطيت الرقابة الى جهات سياسية وهي بطبيعتها اكثر انحيازا ، فانه يخشى ان تتجاوز الرقابة من نطاق الشرعية الى نطاق الملاءمة (١٣) وفي هذا مساس بموضوع الرقابة .

---

(١١) قارن Héraud, op. cit., P. 50.

ــ المصدر السابق ص ٥١٧ ــ ٥١٨ هامش ١١٤ .

(١٢) راجع Michel-Henry Fabre, Principes Républicains de droit Constitutionnel, 2 éd, Paris, 1970, P. 23.

(١٣) انظر Pinto, op. cit., P. 199.

واذا كان وجود اختصاصات تنفرد الولايات بمباشرتها يعد جوهر استقلالها الذاتي ، اذ لا يمكن الكلام عن وجود هذا الاستقلال بدونها ، تمارسه سلطاتها المحلية بحرية دون أن تشاركها فيها السلطات العامة الاتحادية ، الا أن السلطات الاتحادية لم تعدم الوسائل والاساليب التي مكنتها من غزو نطاق الاختصاصات المحفوظ للولايات (١٤) ، متعرضة في ذلك لجوهر استقلالها ومداه .

فعن طريق نظرية الاختصاصات الضمنية ، ومؤداها حق السلطة التشريعية الاتحادية في وضع كافة القوانين التي تراها ضرورية لتنفيذ الاختصاصات المناطة بها من قبل الدستور الاتحادي ، استطاعت بعض الحكومات الاتحادية ، ولا سيما في الولايات المتحدة الامريكية ، من توسيع نطاق اختصاصاتها ، وان تدمر بعض الصناعات الداخلة في اختصاص الولايات (١٥) .

كما أن المعاهدات استغلت كوسيلة لمباشرة بعض الاختصاصات الداخلة في النطاق المحفوظ للولايات ، طالما انها تشكل **موضوعا لاثقا للتفاوض الدولي** . وتبرر المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الامريكية هذا الاتجاه بقولها أن (ارادة شعب الولايات المتحدة المعلنة هي التي قررت أن تكون كل معاهدة تبرمها سلطة الولايات المتحدة اعلى من دستور وقوانين اي ولاية ، وان ارادة هذا الشعب فقط هي التي تملك أن تقرر) لانه (اذا لم يكن الامر كذلك فان ارادة جزء صغير من الولايات المتحدة سوف تعطل وتقهر ارادة المجموع (١٦) . وفي استراليا قرر القضاء فيها امكانية التشريع المستند الى معاهدة أن يعني بشئون تقع ضمن الاختصاص التشريعي للولايات ، ولكن

---

(١٤) لمزيد من التفاصيل عن هذه الاساليب راجع رسالتنا للدكتوراه ، سابق الاشارة اليها ، ص ١٧٤ — ١٧٨ ، ص ١٨١ — ١٩٠ .

(١٥) في تفاصيل هذا الموضوع انظر : دكتور احمد كمال ابو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري ، مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٦٠ ، ص ٩٦—٩٧

Durand, confédération d'Etats et Etat Fédéral, op. cit., P. 130—131.

(١٦) انظر : دكتور الشافعي محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، منشاة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٦٣ ، ص ٨٠ .

الصلاحيات الاتحادية في هذا المجال مقيدة بالمسائل التي تشكل موضوعا لائقا للمفاوضات الدولية (١٧) .

الفرع الرابع

تساوي الولايات في استقلالها الذاتي

والعنصر الاخر في استقلال الولايات الذاتي هو تساويها في قيمة ومدى هذا الاستقلال فلها نفس الاهمية التي تتمتع بها الولايات الاخرى في الدولة الاتحادية(١٨) ، وكل اخلال بهذا المبدأ بحاجة لنص دستوري صريح ليقرره(١٩) .

فالولايات تتمتع بذات الاختصاصات التي للولايات الاخرى ولها نفس حقوقها ، وكل محاولة للمساس بهذا المركز المتساوى سيجد معارضة من قبل القضاء الاتحادي . كما حدث في الولايات المتحدة التي رفضت محكمتها العليا الشروط السياسية التي حاول الكونغرس الاتحادي فرضها على الولايات الجديدة الراغبة في الانضمام للاتحاد ، بل ذهبت المحكمة في تاييدها لفكرة الاستقلال المتساوي للولايات الى حد القبول بخرق الولاية بعد دخولها للاتحاد للشروط التي وضعها الكونغرس لقبولها في عضوية الاتحاد ، لانه لا توجد وسيلة لاكراهها على احترامها(٢٠) .

ومن مظاهر المساواة في الاستقلال الذاتي بين الولايات ، التزام كل ولاية بالاعتراف بالقيمة القانونية للوثائق الرسمية للولايات الاخرى كما راينا .

غير أن عنصر المساواة في الاستقلال ، ومحتواه من الاختصاصات لا

---

(١٧) راجع : روبرت بوي وكارل فريدريك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، الدار الشرقية للطباعة والنشر ، بيروت ، ج ٣ ، ص ٤٣٩ .

(١٨) راجع : Morice Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 2 éd, Paris, 1929, P. 125.

(١٩) انظر George Jellinek, l'Etat Moderne et son droit, intraduction Francais, Tom 2, Paris, 1913, P. 555.

(٢٠) انظر : Mathiot, op. Cit, P. 283.

يشكل القاعدة العامة في كل الدول الاتحادية .

ففي الاتحاد السوفيتي لا تحظى كل وحداته الدستورية بنفس درجة الاستقلال ، وانما تتمتع بدرجات متفاوتة منه . فالجمهوريات المتحدة تعد في قمة الاستقلال الذاتي بالنسبة للاعضاء الاخرين مثل الجمهوريات ذات الحكم الذاتي والمناطق ذات الحكم الذاتي . ولا شك ان درجة استقلال كل نوع انما تتوقف على مدى وحجم الاختصاصات التي تزاولها هيئاتها الخاصة .

وفي الهند كان هناك ثلاثة انواع من الولايات ، الولايات من درجة أ ، ودرجة ب ودرجة ج ، ولكل منها حجم معين من الاختصاصات .

ولكن تساوى الولايات في استقلالها الذاتي يجب الا يقتصر على النطاق المحلي وفي مجال الاختصاصات المتروكة لها فقط ، وانما يجب ان تمتد هـذه المساواة كذلك الى النطاق الاتحادي ، فتتمتع بذات الاهمية ودرجة المشاركة في اتخاذ القرارات الاتحادية وتكوين الاجهزة الاتحادية المختلفة . وتطبيقا لفكرة المساواة هذه تملك الولايات ـ كقاعدة عامة ـ عددا متساويا من الاصوات أو من الممثلين لها في مجلس الولايات الاتحادي(٢١) .

ولكن بعض الدول الاتحادية أدركت أن تطلب المساواة المطلقة بين أعضائها يحمل مخاطر رفض الولايات الكبيرة الانضمام الى اتحاد لا يوفر لها مركزا يتناسب مع حجم قدراتها وطاقاتها ، ذلك لانها قد تجد نفسها في مواجهة قرارات تتخذ بأغلبية الاصوات لولايات لا تشكل في مجموعها الا الحد الادنى من قدرات وامكانيات الدولة الاتحادية ككل .

ولقد تطلب الامر من هذه الدول أن يتكون مجلس الولايات فيها على أساس متدرج لا يراعى فيه مبدأ المساواة . فالدستور السوفيتي لعام ١٩٧٧ يحدد البنية الداخلية للاتحاد على النحو التالي : الجمهوريات الاشتراكية

---

(٢١) ويلاحظ أن فكرة وجود مجلسين في الدولة الاتحادية يختار أحدهما على أساس التمثيل المتساوي للولايات ، والاخر حسب نسبة السكان في كل ولاية ، قد تم العدول عنها في بعض الدول الاتحادية الى صالح نظام المجلس الواحد ، مما يعد خروجا عن الفكرة التقليدية المصاحبة للنظام الاتحادي والقائلة بضرورة تكوين البرلمان الاتحادي من مجلسين .
ـ راجع في التفاصيل :
Andrée Jallon, le Fédéralisme, presses Universitaire de France, Paris, 1971, P. 6 Note 4 et P. 16 Note 2.

السوفيتية وعددها ١٥ ولكل منها ٣٢ نائبا في مجلس القوميات ، الجمهوريات الاشتراكية ذات الحكم الذاتي وعددها ٢٢ جمهورية ولكل منها ١١ نائبا ، المقاطعات ذات الحكم الذاتي وعددها ثمانية ولكل منها خمسة نواب ، واخيرا الدوائر ذات الحكم الذاتي ، ولم يحدد الدستور عددها ، ولكل منها نائب واحد في مجلس القوميات (المواد ٧٠ ، ٨٥ ، ٨٦ ، ٨٧ ، ٨٨ ، ١١١ من الدستور).

ويخصص الدستور الكندي ٢٤ مقعدا لكل من ولايتي اونتاريو وكوبيك ، وستة مقاعد لكل ولاية من الولايات الغربية ، واربعة لجزيرة الامير ادوارد .

وفي الهند يتكون مجلس الولايات من ٢٥٠ عضوا ، يعين رئيس الدولة منهم ١٢ عضوا يمثلون الفنون والمهن المختلفة، وما يتبقى من الاعضاء يتم انتخابهم من قبل اعضاء السلطات التشريعية للولايات ، وبنسبة عدد سكانها عموما .

وفي دولة الامارات العربية المتحدة ، مع ان المجلس الاعلى للحكام ، تمثل فيه كل امارة بشخص حاكمها او من ينوب عنه ، مما يحقق المساواة بين الامارات ، ولكن ما ينقض هذه المساواة تمتع كل من امارتي ابو ظبي ودبـــي بحق النقض (الفيتو) في المجلس الاعلى .

الفرع الخامس
وجود مالية مستقلة للولايات

لا يمكن التحدث عن وجود استقلال ذاتي حقيقي للولايات ما لم يكن مقترنا بمالية مستقلة عن الاموال الاتحادية . فالاستقلال المالي للولايات يعـــد احد العناصر الاساسية في وجودها الذاتي المستقل(٢٢).

ويمكن القول بوجود ثلاثة انظمة لتحديد الموارد في الدولة الاتحادية :

ـــ فبموجب النظام الاول تتولى الولايات تمويل الميزانية الاتحادية عن طريق تخصيص حصة من مواردها المالية الذاتية لتغطية النفقات الاتحادية . وقد يحدد الدستور الاتحادي نسبة مساهمة كل ولاية في تمويل الميزانية الاتحادية.

ويفترض هذا النظام ان تحتفظ الولايات بمواردها المالية ، فتقوم بفرض

---

(٢٢) راجع : Héraud, op. cit, P. 47.

الضرائب على أتاليمها وجبايتها ، وتحصيل الرسوم المختلفة نظير الخدمات التي تقدمها للافراد .

ويعاب على هذا الاسلوب في تغطية النفقات الاتحادية في انه يجعل الميزانية الاتحادية معتمدة كلية على ما يمكن للولايات أن تقدمه من مبالغ تاركا الحكومة الاتحادية تحت رحمتها (٢٣) وهذا ما نلمسه في دولة الامارات العربية المتحدة حيث تحتفظ الامارات الاعضاء بمواردها الذاتية ملكا خاصا بها ولا سيما موارد النفط منها ، في حين أن الموارد الذاتية للوزارات الاتحادية المستحصلة نظير الخدمات العامة التي تقدمها للجمهور لا تكاد تشكل الا نسبة ضئيلة من موارد الميزانية الاتحادية(٢٤) .

ويقتضي الاسلوب الثاني أن يكون النظام المالي في الدولة اتحاديا ، بمعنى أن تقوم الحكومة الاتحادية بجباية الضرائب وتحصيل الايرادات المختلفة في الدولة ، ثم تقوم بعد ذلك بتخصيص نسبة معينة الى الولايات لتغطية نفقاتها المختلفة(٢٥) .

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تجعل الاستقلال الذاتي للولايات تحت رحمة الحكومة المركزية ، اذ لا يمكن القول بوجود استقلال ذاتي حقيقي للولايات دون وجود نظام مالي مستقل لها على نحو أو آخر .

أما النظام الثالث والاخير فيجعل لكل من الحكومة الاتحادية والولايات مواردها الخاصة ، فيقسم الدستور بينها سلطة فرض الضرائب بما يمنع ازدواجها او اثقال كاهل الممول بها ، كما ينظم تحصيل الموارد الاخرى في الدولة .

وتتبنى كثير من الدول الاتحادية الاسلوب الاخير (الولايات المتحدة ، كندا ، استراليا ، المانيا الغربية) باعتباره أكثر استجابة للفكرة الاتحادية ، وأكثر انسجاما مع تحقيق فكرة التوازن بين الحكومة الاتحادية والسلطات

---

(٢٣) راجع : Durand, confédération d'Etat et Etat Fédéral, op. cit., P. 55.

(٢٤) انظر رسالتنا للدكتوراه ، ص ٤٥٤ـ٤٥٨ .

(٢٥) روبرت بوي وكارل فريدريك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ج ١ ، ص ١٠٨ .

المحلية في الولايات ، كما يحفظ الحد الادنى من استقلالها الذاتي(٢٦) .

ولكن مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ادت الى ازدياد نشاط المرافق العامة الاتحادية ، مما حتم زيادة فرض الضرائب المباشرة على مداخيل المولين ، فانقص بذلك فرص الولايات في زيادة مواردها عن طريق فرض الضرائب بسبب التزام سلطاتها التشريعية بمراعاة ثقل الضريبة الاتحادية على المولين عند تقريرها لضرائبها الخاصة ، مما ادى الى ان تصبح حصيلة الضرائب المحلية قليلة ، كما ان الموارد الاخرى للولايات غير كافية لسد حاجاتها .

ويبدو اثر العوامل السابقة على الدول الاتحادية التي تعتنق النظامين الاخيرين ، اكثر من تلك التي تتبنى النظام الاول ، وذلك لاعتماد الولايات المباشر في تمويل نفقاتها على الميزانية الاتحادية ، او على مواردها الذاتية الخاصة . مما دفع هذه الولايات الى الاعتماد اكثر يوما بعد يوم على المساعدات القادمة من الحكومة الاتحادية والتي غالبا ما تكون مشروطة .

ففي مقابل هذه المساعدات تسمح الولايات للحكومة الاتحادية بأن تضع ما تراه لازما من التنظيمات والشروط الكفيلة بتحقيق الاهداف والغايات التي قدمت المساعدات لانجازها . وعن هذا الطريق تمكنت الحكومة الاتحادية من التدخل في شؤون الولايات الداخلية كنتيجة طبيعية لقبولها هذه المساعدات .

ولما كانت كثير من المسائل تخرج عن نطاق القدرة المالية للولايات ، كانشاء المرافق والخدمات الاجتماعية ، الاعانا ت، توظيف اليد العاملة ، فانه نتج عن ذلك احتمالان :

اما ان ترفض الولايات تحمل نفقات مباشرتها لاختصاصاتها في المسائل السابقة ، وعندها تتدخل الحكومة الاتحادية فتخاطب الافراد بصورة مباشرة مخففة عنهم بعض الاعباء ، او تمنحهم بعض المساعدات . واذا كان لا يمكن للحكومة الاتحادية بهذه الطريقة شراء رضا الولايات ، الا انها تكسب رضا الافراد . غير ان القول بحرية الولايات في رفض قبول المساعدات الاتحادية يبقى نظريا ، اذ من الصعب عليها ان تبرر امام الراي العام المحلي رفضها

---

(٢٦) المصدر السابق ، ذات الموضع .

للمساعدات الاتحادية لمجرد اقترانها بشروط تمس استقلالها الذاتي(٢٧) . كما ان رفض بعض الولايات لهذه المساعدات يخل بالتوازن بينها وبين الولايات التي تقبل بها ، لا سيما وانها تشعر بأن هذه المساعدات هي في حقيقتها حصيلة الضرائب الاتحادية التي ساهم في دفعها سكان الولايات جميعا ، مما يجعلها تتردد كثيرا في رفضها (٢٨) .

والاحتمال الاخر هو ان تقبل الولايات المساعدات الاتحادية المشروطة وبذلك تمارس الكثير من اختصاصاتها ولكن لحساب السلطة الاتحادية وعلى نفقتها ، فهي في الحقيقة انما تتخلى عن الكثير من العناصر الهامة لاستقلالها في مقابل الحصول على هذه المساعدات(٢٩) .

واخيرا فان العجز المالي للولايات وتحملها للديون الثقيلة ، يزيد من احتمالات الخطر على استقلالها الذاتي ، ففي البرازيل مثلا تسمح دساتيرها المتعاقبة للحكومة الاتحادية أن تتدخل لاعادة تنظيم الشئون المالية للولايات العاجزة عن الدفع والوفاء بالتزاماتها لمدة تزيد على السنتين . ومن الواضح أن أعادة تنظيم مالية هذه الولايات يحمل خطر ان يمتد التنظيم ليشمل مرافقها الادارية كذلك(٣٠) .

هذه هي العناصر التي يتكون منها الاستقلال الذاتي للولايات ، ويتضح لنا من العرض السابق أن هذا الاستقلال لم يسلم من غزو السلطات الاتحادية لحدوده ، مما يهدد جوهره ومداه الحقيقيين ، ما لم تكن هناك مجموعة من الضمانات التي تكفل للولايات الاختصاصات والصلاحيات المناطة بها ، وهو ما ننتقل الان لدراسته .

---

(٢٧) راجع Burdeau, Droit Constitutionnel et institutions Politique, 17 éd, Paris, 1976, P. 55.

(٢٨) دكتور احمد كمال ابو المجد ، المصدر السابق ، ص ١٠٠ .

(٢٩) انظر : Durand, Confédération d'Etats et Etat Fédéral, op. cit., P. 150.

(٣٠) المصدر السابق ، ص ١٥٠ هامش ٧ .

المبحث الثاني

ضمانات الاستقلال الذاتي

ان الاستقلال الذاتي للولايات دون وجود ضمانات تسنده وتحميه يبقى مجرد حبر على ورق ، طالما كان في قدرة السلطات الاتحادية المساس به في اي وقت شاءت . ومهما قيل عن أهمية هذه الضمانات ، فان السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو عن مدى جديتها وقدرتها في الدفاع عن وجود الولايات المستقل .

لذلك نبحث أولا في صور الضمانات ، ثم في مدى جديتها ، وذلك في فرعين متتابعين :

الفرع الاول

صور الضمانات

يمكن تقسيم الضمانات الحافظة لاستقلال الولايات الذاتي الى ضمانات قانونية واخرى سياسية ، وذلك على التفصيل التالي :

اولا ــ الضمانات القانونية

هناك صور مختلفة للضمانات القانونية تتمثل في تحريم تعديل بعض النصوص الدستورية ، ووجود الاختصاص القضائي بنظر المنازعات .

١ ــ تحريم تعديل بعض النصوص الدستورية

تحرم بعض الدساتير الاتحادية تعديل بعض نصوصها ، لاسيما المتعلقة منها بالشكل الاتحادي للدولة ، كالدستور البرازيلي لعام ١٩٣٤ ، ودستور المانيا الغربية لعام ١٩٤٩ .

ولا شك في ان تحريم المساس بالشكل الاتحادي يحمل بين طياته الابقاء على عناصر هذا النظام ، ومن اهمها وجود الولايات كوحدات دستورية مستقلة ذاتيا عن السلطات الاتحادية . اذ ان فقد الولايات لهذا الاستقلال سيترتب عليه بدون شك أن تتحول الدولة من دولة تعتنق النظام الاتحادي

الى مجرد دولة بسيطة ، أو على اكثر تقدير دولة بسيطة ذات نظام لا مركزي في الادارة .

كما تحرم بعض الدساتير الاتحادية المساس باختصاصات الولايات ، أو بقاءها كعناصر مستقلة في الدولة الاتحادية، كما هو الحال في دستور المانيا الغربية لعام ١٩٤٩ (٣١) ، كما تمنع بعض الدساتير ابرام بعض الاتفاقات الدولية التي من شأنها المساس بالوضع الخاص بالولايات ، أو أن يترتب عليها تعديل في حدودها الاقليمية دون أن يقترن ذلك بموافقتها (٣٢) . ومن هذه الدساتير الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة ، اذ تنص المادة ١٢٤ منه (على السلطات الاتحادية المختصة ، قبل ابرام أية معاهدة أو اتفاقية دولية تمس المركز الخاص باحدى الامارات ، استطلاع راي الامارة مسبقا ، وعند الخلاف يعرض الامر على المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه) .

٢ ــ الضمانات القضائية

يشكل القضاء الاتحادي ، وبالاخص المحكمة العليا ، احدى الضمانات الهامة لاستقلال الولايات ، اذ يمكنها عن طريقه ان تدافع عن وجودها الذاتي ضد الاجتياحات المحتملة له من قبل الحكومة الاتحادية .

ويعود السبب الى اعتبار القضاء كأحد الضمانات الاساسية لاستقلال الولايات انذاتي ، في انه لا يباشر عمله بوصفه اداة في يد الحكومة الاتحادية أو كأحد اجهزتها ، رغم اتصافه بالوصف الاتحادي ، تستخدمه لتقوية سلطاتها وتوسيع اختصاصاتها ، وانما هو هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، هدفها تحقيق التوازن بين هاتين الجهتين بما يكفل تحقيق الغايات التي تبناها الدستور .

ثانيا ــ الضمانات السياسية

تتمثل الضمانات السياسية في الشعور بضرورة الابقاء على جوهر

---

(٣١) روبرت بوي وكارل فريدريك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ج ٢ ، ص ٢٣٥ــ٢٣٦ .

(٣٢) ومع ذلك نجد بعض الدساتير الاتحادية تجيز للحكومة المركزية تعديل حدود الولايات دون الحاجة لاخذ موافقتها على هذا الاجراء ، كما هو الحال في الهند .

ــ راجع في ذلك : نورمان د. بالمر : النظام السياسي في الهند ، ترجمة الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ١٣٨ .

النظام الاتحادي وهدفه السياسي ، وكذلك في مشاركة الولايات في تكـــوين الهيئات الاتحادية وفي اتخاذ قراراتها .

١ ــ المحافظة على الهدف السياسي للنظام الاتحادي

هناك هدفان من وراء قيام الدولة الاتحادية ، قانوني وسياسي :

يتجسد **الهدف القانوني** في لم شتات الاجزاء الراغبة في الاتحاد واذابتها في كيان سياسي وقانوني جديد ومستقل ، تخضع فيه لحكومة واحدة ، لها من الصلاحيات والقدرات ما يمكنها من تحقيق الاهداف العامة المشتركة التي كانت وراء قيام الدولة الجديدة .

اما **الهدف السياسي** ، فيتمثل في ان الاجزاء المكونة للدولة الاتحادية لا تريد ان تصل في سبيل قيام الدولة الجديدة الى حد الذوبان الكامل في محيطها والا لقررت منذ البداية تكوين دولة موحدة ، وانما هي تسعى الى ايجاد سلطة عليا مهمتها تحقيق الاهداف العامة المشتركة لها جميعا والتي تشعر انها غير قادرة بمفردها على بلوغها ، ولكنها في ذات الوقت تحتفظ لنفسها في القدرة على التحرك وتحقيق بعض الاهداف الاخرى التي تشعر انها اقدر من غيرها في تحقيقها وانجازها ، فهي تخشى لو تخلت عنها لجهة اخرى ان تخفي عن هذه الجهة بعض العناصر او البواعث المحلية التي يحتاج ادراكها الى معايشة يومية او نظرة خاصة ، قد لا تتاح لهذه الجهة الالمام بها .

وبعبارة اخرى ان الهدف السياسي للدولة الاتحادية يظهر في ما يسمى بالشعور الاتحادي Le Sentiment Fédéral ، اي الرغبـــة فـــي الاتحـــاد لا في الوحدة . فالشعور الاتحادي يقوم على اساس المساهمة في تكوين الدولة الجديدة ، وفي نفس الوقت المحافظة على الذاتية الخاصة . فالافراد يرغبون في تكوين شعب واحد ، ولكن دون ان يتخـــلوا في سبيل ذلك عـــن مميزاتهم الخاصة (٣٣) ، اي انهم يشعرون بالانتماء الى الجماعة العامة الاتحادية ، وفي نفس الوقت هناك الاحساس بالجماعة الاقليمية التي ينتمون اليها (٣٤) ،

---

(٣٣) راجع, Louis Cavaré : le droit international public positif, tom 1, 3éd, Paris, 1961, P. 419.

(٣٤) راجع, Michel Mouskhély : Structures Fédérales, presses d'Europe, Paris, 1964, P. 14, 25.

وطالما بقي هذا الشعور قويا ، فانه يبقى أحد الضمانات الاساسية لاستقلال ولايات الدولـــة الاتحادية الذاتي .

فالهدف السياسي من وراء قيام الدولة الاتحادية يتمثل اذن في المحافظة على النوع الذاتي لوحداتها المكونة لها ، والشعور بضرورة الابقاء عليه انما هو دفاع عن النظام الاتحادي الذي تتبناه هذه الدولة . والقول بغير ذلك يعني قيام دولة اتحادية من الناحية القانونية ولكنها فارغة تماما من محتـــواها السياسي .

٢ ــ مشاركة الولايات في تكوين الهيئات الاتحادية وفي اتخاذ قراراتها :
تعتـــبر مشـــتركة Participation ، أي الرغبـــة فـــي الاتحـــاد وفي اتخاذ قراراتها احدى النتائج المترتبة على استقلالها الذاتي ، فهي تتخلى عن جزء من اختصاصاتها وصلاحياتها الى الحكومة الاتحادية مقابل أن تشارك في تكوين هيئاتها وفي اتخاذ قراراتها .

وتبدو الاهمية السياسية لظاهرة المشاركة في انها تضمن للولايات ان استقلالها الذاتي لا يمكن الانتقاص منه دون علمها على الاقل (٣٥) ، كما أنها تجعل تقبلها للقرارات والتشريعات الاتحادية اكثر سهولة مما لو كانت غريبة عنها بالكامل (٣٦) .

فالمشاركة تعني التعاون المثمر بين الهيئات الاتحادية والمحلية في اتخاذ القرارات ، وبدون هذا التعاون لا نكون الا في مـــواجهة حـــالة من التبعية والخضوع والتي قد تتخذ أشكالا مختلفة مثل الحمـــاية ، الوصاية ، وحتى الاستعمار .

وتأخذ مشاركة الولايات في تكوين الهيئات الاتحادية صورة مساهمتها في تشكيل مجلس الولايات ، كما تبدو مساهمتها في اتخاذ القرارات الاتحـــادية بمشاركتها في تعديل الدستور الاتحادي (٣٧) .

---

(٣٥) انظر : Cardis, op. cit., P. 52.

(٣٦) انظر Pierre Duclos : le Fédéralisme institué, article publiée sur le livre de Cle Fédéralisme contemporain), section du collége Europe, 1963, P. 103.

(٣٧) لمزيد من التفاصيل أنظر رسالتنا للدكتوراه ، ص ١٥٠ وما بعدها .

فالولايات عن طريق مشاركتها في الحياة السياسية والقانونية الاتحادية تستطيع أن تحول دون المساس باستقلالها الذاتي ، لا سيما اذا ما اجتمعت كلمتها على رفض الاتجاهات الاتحادية في اجتياح نطاق الاختصاصات المحفوظ لهـــا .

الفرع الثـــاني

مدى جدية ضمانات الاستقلال الذاتي

ما مدى جدية الضمانات السابقة في حفظ استقلال الولايات الذاتي وفي الدفاع عنه ؟ هل هي قـــادرة فعلا علـــى الوقوف أمـــام محاولات السلطات الاتحادية في الدول المختلفة من توسيع نطـــاق اختصاصاتها على حســـــاب اختصاصاتها وصلاحياتها ؟ وهل هي قـــادرة بالفعـــل على الصـــمود أمـــام عوامل التغيير السياسية الداخلية والدولية والدافعة نحو مزيد من المركزية ؟

هذا ما سوف نتبينه من تحليل مدى جدية هذه الضمانات ، وذلك على التفصيل التالي :

اولا ــ مدى جدية الضمانات القانونية :

تستند الضمانات القانونية على تلك النصوص الواردة في الوثيقـــة الدستورية والمانعة من تعديل بعض الاحكام الـــواردة فيها ، أو المقـــررة لاختصاص القضاء الاتحادي في حل الخلافات الناشبة بين حكومة الاتحـــاد والولايات حول تبعية الاختصاصات .

ويرى البعض ان هذه الضمانات في مجموعها ما هي الا ضمانات واهية أو قاصرة ، لكونها مجرد قواعد نظرية قد لا تجد لها مجالا في التطبيق العملي ، ولا تجدي فتيلا في الدفاع عن استقلال الولايات الذاتي (٣٨) .

ولكن هذا الراي وان كان صحيحا في مجمله ، الا انه لا يوضح بشكل كاف جوانب القصور في هذه الضمانات .

---

(٣٨) راجع : Héraud, op. cit., P. 59.

١ ــ فتحريم تعديل بعض النصوص الدستورية يرى فيها جانب من الفقه (٣٩) قيودا ترد على السلطة المؤسسة Le pouvoir constituant ، ولكن هذه السلطة لا تخضع بطبيعتها لاي قيد ، لان السلطة التي وضعت الدستور ليست من درجة اعلى من تلك التي ستقوم بتعديله . كما ان عدم وضع القيود والموانع في طريق عمل السلطةالمؤسسة أمر يتفق تماما مع طبيعة الدستور الاتحادي باعتباره القانون الاساسي للدولة والمعبر عن ارادة شعبها ، كما انه بالنسبة للولايات المنبع الاصيل لكيانها القانوني ، تلتزم بقواعده واحكامه كل من السلطات الاتحادية والمحلية . فلا يمكن اذن الدعوة الى ايجاد قاعدة اعلى من الدستور لاجل حماية الولايات ضد تعديلاته المحتملة ، لان القول بذلك معناه الاقرار بوجود سلطة عليا غير السلطة المؤسسة الاتحادية .

وكما يقول Durand ، اذا كان من المحتمل ان بعض الولايات لم تدخل في عضوية الدولة الاتحادية الا بسبب اعتقادها بوجود نصوص في الدستور الاتحادي لا يمكن تعديلها أو المساس بها حتى من قبل السلطة المؤسسة ، وانها بذلك تفرض قيدا قانونيا على هذه السلطة ، فان السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كم من الدساتير بقيت كما أراد لها واضعوها ؟ أو كما قال يلنيك في هذا الصدد ، انه لا يمكن منع رغبة شعب من ان يحول دولته من دولة اتحادية الى دولة بسيطة وان يظل محتفظا بالشكل الاتحادي الى الابد ، لان ذلك يعني تقييدا لحركة التاريخ (٤٠) .

وحتى لو سلمنا بوجهة النظر المعاكسة القائلة بشرعية وقانونية النصوص المانعة من تعديل بعض الاحكام ، كتلك الخاصة بالشكل الاتحادي ، أو حماية التمثيل المتساوي للولايات ، أو الغاء مجلس الولايات الذي يتجسد فيه هذا الحق ، فانه لا يوجد من ناحية اخرى أي قيد على نص اخر ينتقص من سلطات هذا المجلس ويجعلها مجرد اختصاصات تافهة لا قيمة لها .

---

(٣٩) من هذا الاتجاه :
Burdeau, Traité de science politique, op. cit., p. 495—496; Durand, confédération d'Etats et Etat Fédéral, op. cit., P. 98—103.

(٤٠) انظر : Jellinek, op. cit., P. 560 note 2.

وفي هذا النطاق فان السلطات الاتحادية تملك ما يسمى باختصاص الاختصاص compétence de la compétence والذي يعني قدرتها على توسيع اختصاصاتها بارادتها المنفردة عن طريق اجهزتها ، وبشكل مستقل عن ارادة اي عضو من اعضائها ، بل ربما ضد ارادة البعض منهم .

فاذا كان الاصل ان الولايات تشارك في تعديل الدستور الاتحادي مما يمكنها من الدفاع عن استقلالها ، غير انها في غالبية الحالات ، لا تشارك الا بوصفها هيئات للدولة الاتحادية لا كوحدات دستورية مستقلة ذاتيا ، مما يجعل ارادة اي ولاية من ولايات الدولة الاتحادية غير قادرة على منع التعديل (٤١) .

٢ ــ أما الضمانات القضائية ، فهي ليست أحسن حالا من سابقتها ، ومما يزيد الامر خطورة انها بمثابة الجزاء لخرق الضمانات القانونية . فلقد رأينا في بعض الدول ان القضاء الاتحادي وفي قمته المحكمة العليا ممنوع من صلاحية نظر مدى شرعية القوانين الاتحادية ، حتى لو تجاوزت نطاق الاختصاصات المحفوظ للولايات ، أما في الدول التي يملك القضاء صلاحية فحص التشريعات الاتحادية ، فاذا كان المفروض فيها ان المحكمة العليا وهي تفصل في المنازعات المعروضة عليها لا تنحاز الى السلطة الاتحادية باعتبارها احدى هيئاتها ، ولا تفرط بالاستقلال الدستوري للولايات ، وانما تطبق حكم الدستور وتستلهم روحه في احكامها ، الا ان مجرد الشعور بضرورة اللجوء الى هيئة تعد من السلطات الاتحادية للحكم في النزاع ، له تأثير كبير على الولايات عن طريق احساسها بمدى هيمنة الحكومة الاتحادية وتفوقها .

ومن ناحية اخرى ، فانه مهما قيل في الضمانات الممنوحة لاعضاء المحكمة العليا ، فلا يخفى مدى التاثير الذي يمكن للسلطة الاتحادية ان تمارسه عليها، لا سيما في الدول التي لا تحدد دساتيرها عدد قضاة المحكمة ، مما يمكن الحكومة الاتحادية ،بقانون عادي ، ان تزيد من عدد القضاة المؤيدين

---

(٤١) ويستثنى من ذلك وضع بروسيا في الامبراطورية الالمانية ، حيث كانت قادرة على منع اي تعديل لا يحظى بموافقتها ، عن طريق وضعها الخاص في مجلس البوندسرات . فبموجب المادة ٧٨ من دستور الامبراطورية كان يكفي ١٤ صوتا في مجلس البوندسرات لمنع اجراء اي تعديل في الدستور ، بينما تملك بروسيا وحدها ١٧ صوتا في هذا المجلس .
وفي دولة الامارات تستطيع كل من امارتي ابو ظبي ودبي اجهاض اي تعديل دستوري بسبب تمتعهما بحق النقض في المجلس الاعلى ، وهو اسمى سلطة سياسية في الدولة .

لسياستها . ولذلك فان الضمانات المتاحة لاعضاء المحكمة، ومنها عدم قابليتهم للعزل ، لا تكفي دائما لمنع الهيئات الاتحادية من تغيير اتجاه المحكمة العليا لصالحها ، مما يجعل استقلالها في خطر حقيقي .

واخيرا ، فانه في الدول التي يكون للمحكمة العليا فيها اختصاص جبري لا يمكن معه للمدعى عليه الافلات من الدعوى ، ولا يمكن للحكـــومة الاتحادية زيادة عدد قضاة المحكمة ، فان السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو عن القـــوة القادرة على ضمان تنفيذ الحكم ؟ (٤٢) .

ثانيـــا ــ مدى جدية الضمانات السياسية :

راينا ان الضمانات السياسية تشمل المحافظة على الهدف السياسي للنظام الاتحادي ، ومشاركة الولايات في تكوين الهيئات الاتحادية وفي اتخـــاذ قراراتها .

١ ــ يبقى الشعور الاتحادي وطبيعته الثنائية المتمثلة بالرغبة في الانتماء الى الجماعة القومية وفي نفس الوقت الاحتفاظ بالخصائص الذاتية للجماعة المحلية ، يبقى من أقوى الضمانات الحافظة لاستقلال الولايات الذاتي . فما دام الشعب في الولايات لديه الرغبة في الابقاء على وجوده الذاتي ، فانـــه سيحول دون ذوبانه في محيط الجماعة الكبيرة . ومما يؤكد هذه النتيجة ان الشعب الاتحادي انما يتكون في مجموعه من رعايا الولايات الاعضاء فـــي الاتحاد ، حتى ان المواطن في الدولة الاتحادية يتمتع بصفتين : صفة المواطن الاتحادي ، وكونه من رعايا احدى ولايات الاتحاد .

واذا كان الشعور الاتحادي بطبيعته الثنائية يبقى من اهم العـــوامل المدافعة عن استقلال الولايات ، الا ان مجموعة من العوامل اسهمت في اضعافه ، وبالتالي التقليل من درجة نجاحه في مهمته .

فلقد اسهمت القيود المفروضة على استقلال الولايات الذاتي لصالح الدولة الاتحادية ككل ، الى خلق الشعور بتحقق وحدة في المصالح الماديـــة والمعنوية على مستوى الدولة الاتحادية ، متخطيا بذلك الحدود الجغرافية للولايات .

---

(٤٢) راجع قرب هذا المعنى Héraud, op. cit. ,P. 59.

فعوامل حرية التنقل والاقامة في كل مكان من دولة الاتحاد ، والتمتع بنفس الحقوق المدنية لسكان الولاية الاصليين ، وحرية انتقال رؤوس الاموال وتوسيع علاقات العمل ، اسهمت في خلق شعور بالانتماء الى الجماعة القومية غطى بالتدريج على شعور الارتباط بالجماعة المحلية (٤٣) .

واذا كان صحيحا ان شعور الانتماء الى الجماعة القومية لا يلغي الارتباط بالجماعة المحلية ، ولا يستبعد الاتجاهات المعارضة الموجودة على المستوى الاقليمي ، كما لا يمنع الرغبة لدى السكان المحليين بأن تدار مصالحهم الذاتية من قبل الهيئات المنتخبة منهم وحسب رغباتهم ، لا حسب الرغبات التي تعبر عنها اكثرية الامة ، فان من الصحيح كذلك ان هذا الشعور بالاستقلال الذاتي اصبح اقل معارضة للهيئات الاتحادية والامتداد المحتمل لاختصاصاتها في كثير من الدول الاتحادية .

ومما ساعد في الوصول الى النتيجة السابقة ظهور الاحزاب السياسية وانتماء اعداد كبيرة من المواطنين اليها . فالمصالح المختلفة لافراد الحزب الواحد والتي تجمعهم لاجل تحقيقها قد تطغى على الروابط التي تشد اعضاء الحزب الى ولاياتهم ، مما ادى الى أن تتباين مواقف الاحزاب السياسية تجاه محاولات الحكومة الاتحادية في مد نطاق اختصاصاتها على حساب استقلال الولايات ، تباينا يتحدد بمدى بعد او قرب هذه الاحزاب عن مراكز السلطة الاتحادية .

ومما ساعد كذلك على اضعاف شعور الارتباط بالجماعة المحلية ، عجز سلطات الولايات عن مد يد المساعدة لرعاياها في كثير من المجالات بسبب ضعف امكاناتها الاقتصادية والمالية ، وقيام السلطات الاتحادية بهذه المهمة . مما جعل المواطن المحلي يحس بالوجود الاتحادي وحضوره المستمر في حياته اليومية ومساعدته في التغلب على مصاعبه الحياتية ، وبكثافة اكبر من تلك التي يمكن ان تقدمها له سلطات ولايته .

٢ ــ واخيرا ، قد يقال ان مشاركة الولايات في تكوين الهيئات الاتحادية وفي اتخاذ قراراتها يمكن ان يحول دون الافتئات على وجودها الذاتي ، لا سيما وان تكوين السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين احدهما مجلس الولايات،

---

(٤٣) راجع في ذلك :

Durand, confédération d'Etats et Etat Fédéral, op. cit., P. 151.

انما هو ، في الحقيقة ، مرآة تعكس عن طريقها الولايات وجهات نظرها وتعبر فيه عن ارادتها .

فمجلس الولايات وجد اساسا للدفاع عن مصالح الولايات ، عن طريق تكوينه من ممثليها .

ولكن الوقائع التاريخية اثبتت ان مجلس الولايات لم يدافع عن الاستقلال الذاتي لوحدات الدولة الاتحادية كما يجب . ففي سويسرا وافق مجلس الكانتونات على مشروعات التعديل الدستورية المنقصة لاستقلال الكانتونات الذاتي ، في الوقت الذي رفضت فيه هذه التعديلات من اغلبية الشعب والكانتونات . وفي الولايات المتحدة الامريكية صوت مجلس الشيوخ عندما كان ينتخب مباشرة من قبل السلطات التشريعية للولايات لصالح قوانين ابطلتها المحكمة الاتحادية العليا فيما بعد لاغتصابها سلطات واختصاصات الولايات .

كما ان مجلس الولايات لم يعد في الواقع الاداة المعبرة عن ارادة الولايات، والتي تسهم عن طريقها في تكوين الارادة الاتحادية ، فلم يعد أعضاء المجلس يسمون ــ كما كان الحال في السابق في الامبراطورية الالمانية ــ من قبل حكوماتهم المحلية او مجالسهم التشريعية ، يلتزمون بأوامرها وتعليماتها ، كما يحق لها عزلهم واحلال آخرين محلهم ، مما يمكن من القول ان الولايات تشارك في هذه الحالة بصورة اكيدة في تكوين الارادة الاتحادية . اما اليوم فيتم اختيار اعضاء مجالس الولايات من قبل الناخبين مباشرة ، ولا يرتبطون بأية رابطة مع ولاياتهم ، اذ لهم حرية التصرف والتصويت في المجلس ، حتى ان ممثلي احدى الولايات قد يصوتون ضد بعضهم البعض ، لا سيما اذا كانوا ينتمون الى حزبين مختلفين ، مما لا يمكن معه القول انهم يمثلون حقيقة راي الولاية ، لان هذا الراي لا يمكن أن يكون نعم ، ولا ، في نفس الوقت .

كما ان الناخبين وهم يختارون اعضاء مجلس الولايات يتصرفون بتأثير ذات الدوافع التي تدفعهم لاختيار اعضاء المجلس الشعبي . فالناخب لا يقع تحت تأثير حالة من الازدواجية وهو يصوت في الحالتين .

واخيرا فان الولايات لا تشارك في تكوين الارادة الاتحادية عن طريق مجلس الولايات ، الا بوصفها احدى المؤسسات الدستورية للدولة الاتحادية وعنصرا من عناصر تنظيمها . وبعبارة اخرى ، ان مشاركة الولايات انما تتم

بدعوة موجهة من الدستور الاتحادي باعتبارها مساهمة في تكوين هيئة اتحادية ، والقرارات الصادرة منها انما هي جزء من الارادة التشريعية الاتحادية ، في حين أن المشاركة الحقيقية والفعالة للولايات لا تتم الا بوصفها وحدات دستورية مستقلة ذاتيا .

وتتم هذه المشاركة عندما تدعى الولايات بهذا الوصف للاسهام في تكوين الهيئات الاتحادية ، أو لتعديل الدستور الاتحادي في مرحلة الاقتراح أو مرحلة الاقرار ، أو المرحلتين معا ، وذلك عن طريق هيئاتها المحلية (التنفيذية ـ التشريعية) أو عبر المبادرة الشعبية المحلية .

والخلاصة : ان الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية يبقى أحد العناصر الهامة في وجود هذه الدولة ، وشرطا من شروطه . واذا كانت مجموعة من العوامل قد أسهمت في اضعافه ، وفي الانتقاص من اختصاصات الولايات، حتى قيل في الولايات المتحدةان الحواجز بينالاختصاصاتالاتحادية والمحلية قد تهدمت ، بحيث لم يعد هناك سوى اختصاص واحد غير قابل للتجزئة (٤٤) . الا انه يبقى من المهم وجود جزء ولو ضئيل من هذا الاستقلال يسمح معه باستمرار النظام الاتحادي وهدفه السياسي .

---

(٤٤) انظر في ذلك :

Joseph Van Tichelen, le président de la République et la problème de l'Etat, présses Universitaires de France, P. 706.