

اللامركزية و الفيدرالية

القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي

الطبعة الثالثة ٢٠٠٧

المكتبة القانونية

بغداد - ش. المتنبي - ت: ٤١٥٥٤٨٢

التوزيع في مصر والبلاد العربية: شركة العاتك لصناعة الكتاب

القاهرة - درب الأتراك / خلف الجامع الأزهر

ت: ٥١٢٤٤٧٥

اللامركزية والفيدرالية

الكتاب : اللامركزية والفيدرالية
المؤلف : نبيل عبد الرحمن حياوي
الموزعون في العراق : المكتبة الفانونية (بغداد) ش. المنبى

ت: ٤١٥٥٤٨٢
الموزعون في البلاد العربية : شركة العاتك لصناعة الكتاب
القاهرة - درب الأنسراك
خلف الجامع الأزهر

ت: ٥١٢٤٤٧٥
رقم الإيداع : ٢٠٠٦ / ٢١٦٨١

مقدمة

يقول الفيلسوف إمانويل كنت، بأن (الحالة المدنية هي العلاقة بين الأفراد في شعب من الشعوب، ومجموع الأفراد بالنسبة إلى هؤلاء الأفراد يسمى الدولة. والدولة تسمى أيضاً : (الشيء العام) نظراً إلى شكلها ومن حيث ترابطها بالمصلحة المشتركة للجميع في أن يكونوا في (حالة قانونية) *.

فالدولة - إذن - هي حالة قانونية تنطوي على عناصر ثلاث : شعب ووطن وسلطة.

وإذن، فالدولة هي حالة عامة، شيء عام، بينما السلطة وطبيعتها - بالتالي - هي حالة خاصة، شيء أخص يتفرع كعنصر من عناصر الدولة.

وبناء على ما تقدم، فإن الحديث عن أشكال الدول ينصرف إلى السلطة وطبيعتها ولا يشمل، في الواقع، أصل الدولة كحالة قانونية، لأن القول بغير ذلك أو بخلافه سيعني أننا نتحدث عن دول متعددة وليس عن دولة واحدة.

نؤسس على ما تقدم، إن الحديث عن أنواع الدول، أو أشكالها، هو في الحقيقة بحث في طبيعة الحكومات وفي سبل ممارسة السلطة أو في كيفية إقامة السلطة العليا في الدولة ضمن مجموعات من الدول، مادامت قد نشأت تاريخياً صور شتى تميز في السمات مما أفرز تنوعاً أو أشكالاً عدة.

فالدولة، منذ تبلور مفهومها في القرن السادس عشر، بدأت بمفهومها البسيط : أرض وشعب وسلطة ممثلة في حاكم، ومع تطورها التاريخي، وتحت وطأة الضغط الشعبي، وتنامي الوعي والنهوض الفكري إلى جانب التطورات الاقتصادية - الاجتماعية، صارت هناك دول تمارس فيها السلطة بطريقة مركزية مطلقة وأخرى أقل مركزية، حيث استدعى التطور تخلي سلطة المركز عن بعض صلاحياتها لصالح الإدارات المحلية، كالحافظات أو المقاطعات أو الأقاليم.

(*) كنت، إمانويل : فلسفة القانون والسياسة، ترجمة د. عبدالرحمن بدوي، الناشر وكالة المطبوعات بالكويت،

ولكن التطور لا يقف عند حد ولا يبلغ خط نهاية، فظهرت تجربة اللامركزية لتفصح عن حالة من توزيع السلطة بين المركز والأقاليم أو الوحدات الإدارية، وتبلور هذا الشكل من الدول في تجارب رائدة أصبحت أنموذجاً للامركزية في العالم كفرنسا وإيطاليا، وما فتئت التجربة تتطور..

في جانب آخر، وبوجه ثانٍ من أوجه التجربة الإنسانية، كانت المستعمرات الإنجليزية في القارة الأمريكية قد خطت خطوات متمردة، وما كان لمحاولاتها التخلص من حالة الاستعمار والتبعية أن تثمر لولا الركون إلى تأسيس رابطة توحد القوى والجهود وتستثمر الطاقات المادية والبشرية لتقف متعاضدة في وجه المستعمر فنشأت تجربة الكونفدرالية. وما أن تحقق النصر بالاستقلال والحرية حتى دعت الحاجة إلى تكوين دولة موحدة قوية وتأسيس حالة أوثق من التعاضد والاتحاد من خلال شكل أوثق من التقارب، يبقى على قدر كبير من الذاتية، ويصهر قدراً أكبر منها ضمن نطاق الدولة (الاتحادية)، فنشأ مفهوم (الدولة الاتحادية الفيدرالية) .. وتوالى التجارب.

وهكذا صارت من الدولة أشكال عدة تتدرج من الدولة البسيطة المركزية، إلى المركزية الديمقراطية، إلى اللامركزية ثم الفيدرالية والكونفدرالية وأشكال الاتحادات الشخصية والكونفدرالية.. وقد يسفر مخاض التطور الحضارى عن ولادة أشكال أخرى!

ومن بين جميع أشكال الدول المعروفة يتميز نوعا اللامركزية والفيدرالية بسمتين بارزتين وهما: من جهة ويتسببان في اختلاط المفاهيم من جهة ثانية.. فاللامركزية هي دولة بسيطة ولكنها مضت في سبيل الديمقراطية حتى آخر أشواطها بحيث (وزعت) السلطة توزيعاً يمنع تركيزها ويدراً قدرة الحاكمين على الطغيان والتفرد بالقرار، ويجعل كل جزء من البلاد محكوماً ذاتياً، ولكل جزء منها - إقليمياً كان أو وحدة إدارية أو مقاطعة - سلطاته التي تسيّر الشؤون الداخلية (الإقليمية)، كما له ممثلوه في المجلس الوطنى العام (البرلمان الوطنى) الذى يشرع لشؤون البلاد بشكل عام. وإذا كان الدستور ينظم المجتمع السياسى للشعب الواحد كله وينظم الكيفية التى يدار فيها الحكم سواء فى المركز أو فى الأجزاء ذوات الحكم الذاتى، فإن لكل جزء من البلاد نظام أساس بمثابة دستور محلى ينظم شؤون الحكم الذاتى.. فتجد أن هناك شبكة من

العلاقات والتشريعات والقواعد التي تحكم الحياة بحيث يمكن تلمس أوجهاً متعددة من الرقابة بما يضمن الأسس الديمقراطية التي تحكم المجتمع السياسى . فالجالس الوطنى يراقب المجالس المحلية وهذه تتمثل فى المجلس الوطنى ، تتبعه وتؤثر فيه ، والمركز يتابع ويشرف ويراقب ، المقاطعات تمارس سلطاتها المحلية من جانب وتراقب المركز وحركته من جانب ثان . . وبدل أن يكون عدد من النواب فى البرلمان يمثلون جزءاً من البلاد محاولين إيصال صوت ومطالب ذلك الجزء من خلال نشاطهم ضمن المجلس التشريعى ، يصبح كل جزء من البلاد كياناً محكوماً ذاتياً ، إضافة لوجود التمثيل فى البرلمان .

أما الفيدرالية ، فهى دولة تنشأ من اتحاد دول صغيرة أو ضعيفة ، وحتى من دول قوية (كما يحصل الآن وبشكل خطوات مدروسة وتتوحد فى أوربا) لتصبح هناك دولة متحدة محكومة فيدرالياً ، بحيث إن كل دولة داخلية فى الاتحاد تتنازل عن سيادتها الخارجية وبعض أوجه السيادة الداخلية لصالح الدولة الاتحادية ، وتبقى كل دولة محتفظة باستقلالها الداخلى ، دستورياً وحكومة .

ما يميز النوعان هو سمة الديمقراطية ، فهى أساس ممارسة السلطة ، إن كان فى المركز أو فى الأقسام أو الأجزاء المكونة للدولة . . والفرق بين النوعين هو ما يسبب الإشكال والاختلاط فى المفاهيم ، فالدول اللامركزية ، إنما هى دولة واحدة - بسيطة - دعت الديمقراطية إلى توزيع السلطة على أقسامها الإدارية . بينما الدولة الاتحادية الفيدرالية هى دول متعددة توحدت أو اتحدت على أسس من التفاهم والرضا - طوعية - فكونت كياناً اتحادياً وتقاسمت الأجزاء السلطة . . فهنا (اقتسام) للسلطة ، وهناك (توزيع) لها . . وهنا (دولة متحدة) وهناك (دولة واحدة) . . وفى كلتا تجربتين تأسيس ديمقراطى رصين .

وإن بعض التجارب اللامركزية ، تتمادى فى التجربة اللامركزية ، وتستجيب إلى أبعد المديات لمتطلبات الديمقراطية فتصل فى التطبيق إلى مشارف الفيدرالية بحيث يمكن القول بأنها دولة واحدة لامركزية ذات تطبيق أو تنظيم فيدرالى ، ومن هنا اختلاط المفاهيم وضرورة التمييز .

ومن هنا كانت فكرة وضع هذا المؤلف الذى حاولنا فيه الابتعاد قدر الإمكان عن المنهج الأكاديمى البحت واتباع منهج يتيح للقارئ، أياً كان مستواه العلمى أو الاجتماعى، أن يستوعبه، بما يعزز الوعى السياسى من جانب والحقوقى من جانب ثانٍ، مما يسهم بالتالى فى تنامى الوعى الاجتماعى ويزود الناس بثقافة سياسية - قانونية لازمة فى هذه المرحلة التاريخية التى يشهدها العالم بوجه عام والشرق العربى بوجه أخص..

ولقد قسمنا البحث إلى ثلاثة فصول :

الأول - أشكال الدول .

والثانى - الدول اللامركزية .

والثالث - الدول الاتحادية الفيدرالية .

الفصل الأول

أشكال الدول

- * الدول البسيطة.
- * الدول المركبة.
- * أنواع الدول المركبة.
- * الاتحاد الشخصي.
- * الاتحاد الحقيقي (أو الكامل).
- * الكونفيدرالية.
- * الفيدرالية.

تقسم الدول من حيث السيادة الداخلية إلى دول بسيطة من جهة، وإلى دول مركبة من جهة أخرى.

الدولة البسيطة :

هى التى تكون فيها السيادة أو السلطة واحدة غير مجزأة ولا مقسمة : كفرنسا وإيطاليا وأسبانيا ومصر وسوريا.

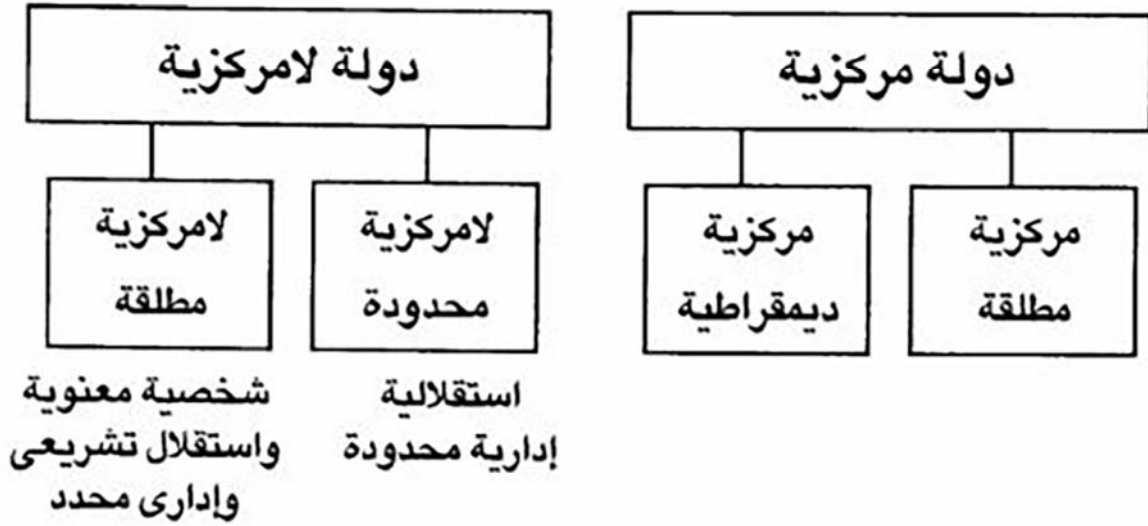
وتدار الدولة البسيطة، أو تمارس السلطة فيها، إدارة مركزية أو لامركزية.

والإدارة المركزية قد تكون مطلقة التمرکز من حيث صدور جميع القرارات التشريعية والإدارية من المركز (أى من مركز السلطة فى العاصمة) ويكون رؤساء الوحدات الإدارية، كالمحافظين، معينين من جانب المركز، تابعين له ومنفذين لأوامره.

وقد تكون الإدارة المركزية أقل تركيزاً بحيث توزع بعض جوانب سلطاتها على الأجزاء الإدارية من خلال منح رؤساء تلك الأجزاء أو الوحدات الإدارية صلاحيات أوسع، مما أطلق عليه اصطلاحاً (المركزية الديمقراطية).

أما الإدارة اللامركزية، فهى حالة توزيع مهام السلطة، وذلك بمنح المناطق الإدارية حقوق الإدارة الذاتية، فيختص سكان كل وحدة إدارية أو مجموع وحدات (أقاليم) بإدارة شؤون وحدتهم أو إقليمهم إدارة ذاتية ومن ذلك حق انتخاب المجالس البلدية، وحق انتخاب أعضاء مجالس الحكم المحلى، ومنح المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات الإدارة الذاتية باعتبارها مجالس تشريعية محلية لا تتقاطع من المجلس التشريعى المركزى بل تتحد بالإطار العام الذى يرسمه وتتصرف فيما هو داخله، وتمنح بعض هذه الإدارات فى النظام اللامركزى شخصيات معنوية تتمتع بنوع من من الاستقلال الذاتى عن شخصية الدولة أو كجزء منها يتمتع ببعض الحرية التشريعية والتنفيذية. إن منح هذه الكيانات شخصية معنوية مميزة يعنى أن اللامركزية واسعة حد الاقتراب أو التماثل مع الفيدرالية. أما ضيق الحقوق ومحدودية السلطة محلياً فيعنى أننا إزاء نظام لامركزى محدود يقع بين المركزية الواسعة (أو المركزية الديمقراطية) وبين اللامركزية المطلقة.

فإذن تدرج توزيع السلطة أو تركيزها يصبح كالآتى :



الدولة المركبة :

تعنى أن سيادتها مجزأة، بمعنى أنها تنبنى ليس على أساس توزيع السلطة وإنما اقتسامها مع الأجزاء أو الأقاليم الفيدرالية أو الاتحادية.

فإذن في الدولة البسيطة، تكون السيادة واحدة والسلطة وحيدة، كاملة، قد تكون مركزية أو لامركزية وبالتالي فالسلطة موزعة ديمقراطياً بين أجزاء الدولة.

بينما في الدول المركبة تكون السيادة مجزأة ، على عدد الأجزاء أو الكيانات المؤلفة منها الدولة، وتكون السلطة مقسمة بين الدولة الفيدرالية (المركز) وبين الأقاليم أو الوحدات أو الكيانات الفيدرالية، أى الاقسام المؤلفة للدولة الفيدرالية.

أنواع الدول المركبة :

إن تجزئة السلطة أو اقتسامها على أنواع لا تعدو أربعة :

- ١ - الاتحاد الشخصي .
- ٢ - الاتحاد الحقيقي (أو الكامل) .
- ٣ - الكونفيدرالية .
- ٤ - الفيدرالية .

وإذا كان موضوع بحثنا مركزاً على طبيعة كل من الدولة اللامركزية من جانب والدولة الفيدرالية (أو الاتحادية) من جانب آخر، وبيان حقيقة كل منهما وسماته وحسناته ومساوئه، فإن من النافع تبين طبيعة كل من الأنواع الثلاثة الأخرى من الدول المركبة ولو بشكل موجز لأغراض التمييز بينها وبين الفيدرالية من جهة، وإبراز طبيعة الدولة الفيدرالية من جهة أخرى.

١ - الاتحاد الشخصي :

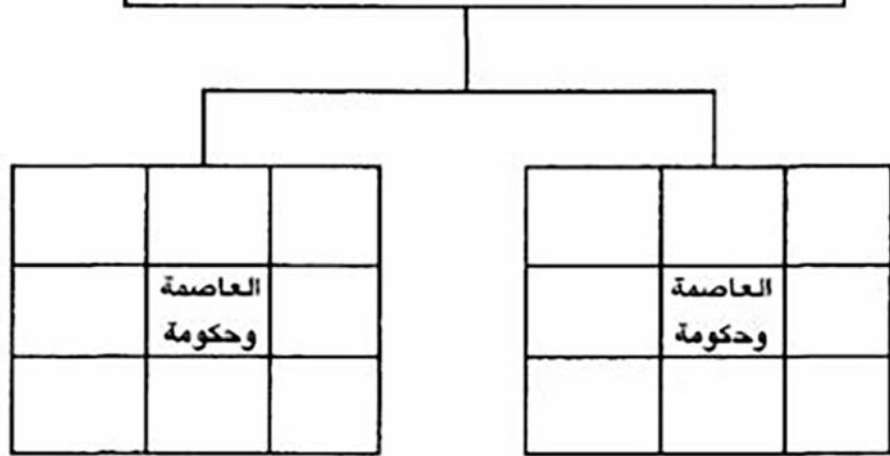
هو أحد الأوضاع الدولية المركبة . ويتألف من عدة دول (بسيطة الطبيعة) منفصلة ومستقلة بعضها عن بعض انفصالياً تماماً من كل الوجوه . بحيث إن لكل دولة من دول الاتحاد سيادتها الداخلية والخارجية وشخصيتها المعنوية المنفصلة تماماً على الصعيدين الوطنى والدولى . ولكل منها حكومتها المستقلة والرابط الوحيد بينها هو وحدة الرئاسة، بمعنى أن لجميع هذه الدول المستقلة واقعياً والمتحدة اتحاداً شخصياً، رئيس أو ملك واحد .

وحالة هذا النوع من الدول المركبة هي حالة لا وجود لها اليوم فى المحيط الدولى المعاصر، بل ثمة نماذج تاريخية له، لأن عوامل تكوين هكذا اتحاد تتصل بالمصادفة أو بالظروف الاستثنائية . ولذلك فهو وضع يتأسس وينحل بعوامل الصدفة والظروف .

ومن أمثله الاتحاد بين هولنده ولوكسمبورغ وقد أنشأه مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ حيث منح ملك هولنده رئاسة دوقية لو كسمبورغ المستقلة، وفى سنة ١٨٩٠ انحل هذا الاتحاد عندما جلست الملكة ويلهيلمين على عرش هولنده فى الوقت الذى لايجيز قانون وراثة العرش فى دوقية لو كسمبورغ أن تتربع عليه امرأة، ومن الصدفة الغريبة أن دوقية لو كسمبورغ وبعد أن انفصلت عن هولنده وأخرجت من الاتحاد الشخصى الذى كان، بدلت قانون وراثة العرش فيها وسمحت للنساء بتبؤ العرش وقد جلست بعد ذلك امرأة عليه فعلاً

رسم توضيحي لدول الاتحاد الشخصي

عرش واحد أو رئاسة واحدة



دولة بسيطة ذات
سيادة داخلية
وخارجية. لها
شخصيتها المعنوية
داخلياً وخارجياً

دولة بسيطة ذات
سيادة داخلية
وخارجية. لها
شخصيتها المعنوية
داخلياً وخارجياً

٢ - الاتحاد الكامل (أو الحقيقي) :

هو أحد الأوضاع الدولية المركبة . وهو عبارة عن اتفاق دولتين بسيطتين على توحيد كامل للسلطتين في سلطة واحدة وتأسيس حكومة مشتركة (حكومة الوحدة) تكون مهمتها إدارة شؤونهما الموحدة : الخارجية والدفاعية والمالية ، وعلى أن تحتفظ كل منهما بحكومة (إقليمية) وبقسم مهم من سيادتهما الداخليتين .

ففى هذا النوع ، تكون الشخصية المعنوية لكل من الدولتين بالنسبة للحقوق الدولية واحدة .

أما الشخصية المعنوية بالنسبة للحقوق الداخلية (الوطنية أو الإقليمية) فتكون منفصلة ، وحكومتاهما مستقلتين .

فنصبح فى الواقع إزاء ثلاث شخصيات : معنوية لكل من الدولتين ، شخصية معنوية وطنية ، ولهما معاً شخصية معنوية خارجية .

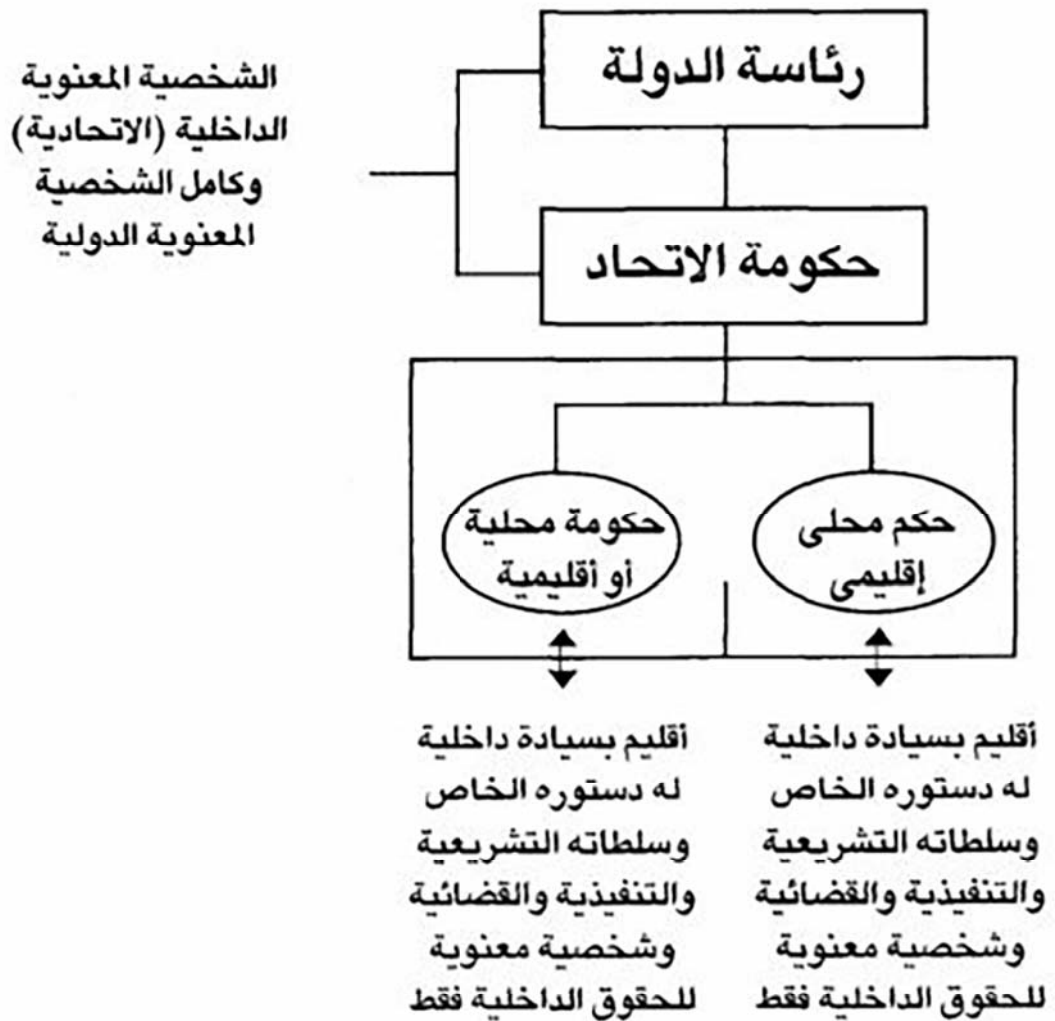
ومن أمثلة هذا النوع من الاتحاد ، يلاحظ أن أسباب تكوينه ليست طبيعية ولا إرادية ، بل تمليه ظروف معينة قد يكون تسيد أمة على أخرى أبرزها ، وهى حالة تشهد صعوبة بل استحالة استمرار توحيد شعبين لا يجمع بينهما أساس الصالح المشترك ولا القيم المشتركة ولا التاريخ ولا وحدة الأهداف .

إن مثال اتحاد النمسا والمجر فى القرن التاسع عشر هو أبرز الأمثلة ، فقد كانتا دولة واحدة خاضعة لعرش الملوك النمساويين . وكان الاتحاد مؤلفاً من شعوب عديدة تختلف فى الأصل واللغة والعادات والأخلاق ، ولكل منها غاياتها ومقاصده السياسية والاجتماعية والاقتصادية غير المنسجمة بل والمتضاربة . وكان أهم هذه الشعوب وأكثرها عدداً هو الشعب النمساوى (أو العنصر الألماني الذى يستوطن النمسا) . والذى تسيد على الشعب المجرى الذى كان يتحين الفرص لانتزاع الاستقلال ، وقد ثار بالفعل معلناً العصيان سنة ١٨٤٩ غير أن النمساويين تمكنوا من إخماد نار الثورة والقضاء على آمال المجرين ولكن هؤلاء حصلوا على بعض الحقوق الوطنية وشيء من الاستقلال الذاتى .

غير أن الصراع ظل مستمراً بين الشعبين حتى توصل الطرفان سنة ١٨٦٧ إلى إعلان وحدة دولتين، اتحاداً حقيقياً، تحت عرش واحد مع انفصال واستقلال الحكومات، حيث اتفق على توحيد العرش والسيادة الخارجية والجيش وتأسيس ثلاث حكومات، واحدة مجرية مكونة من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تتولى شؤون المجر الداخلية، والثانية نمساوية مماثلة لما يخص شعب النمسا، وثالثة مقرها في فيينا عاصمة النمسا تتولى شؤون دولة الاتحاد، تتكون من سلطة تشريعية منتخبة من السلطتين التشريعتين لكل من النمسا والمجر، وسلطة تنفيذية تتألف من وزراء الخارجية والدفاع والمالية للقيام بالشؤون الموحدة المشتركة كإرسال السفراء والقناصل وقبولهم وإعلان الحرب وعقد المعاهدات وتنظيم الجيش وإدارة الشؤون المالية. وتملك هذه الحكومة الثالثة - حكومة الاتحاد - وحدها شخصية معنوية للحقوق الدولية.

وهكذا توحدت السياسة الخارجية والشخصية المعنوية للدولتين بالنسبة للخارج أو للحقوق الدولية فصار لهما جيش واحد وعلم واحد وصار إمبراطور النمسا بعين الوقت ملكاً على المجر وسمى العلم بالعلم الإمبراطوري ووزارة الخارجية الإمبراطورية والجيش الإمبراطوري ووزارة المالية الإمبراطورية غير أن هذا الاتحاد انحل بعد الحرب العالمية الأولى. بالنظر لأن المجرين يختلفون عن الشعب النمساوي أصلاً ولغة وعادات وأخلاقاً وطبيعة، وليس ثمة بين الشعبين أصلاً عامل توحيد ولا قيم مشتركة ولا صالح مشترك، ولكل منهما غاياته ومقاصده السياسية والاجتماعية والاقتصادية بما يميزه عن الآخر بل ويفرق بينهما حد التناقض في حالات وأحوال كثيرة.

رسم توضيحي لدول متحدة (اتحاداً حقيقياً كاملاً)



٣ - الكونفيدرالية :

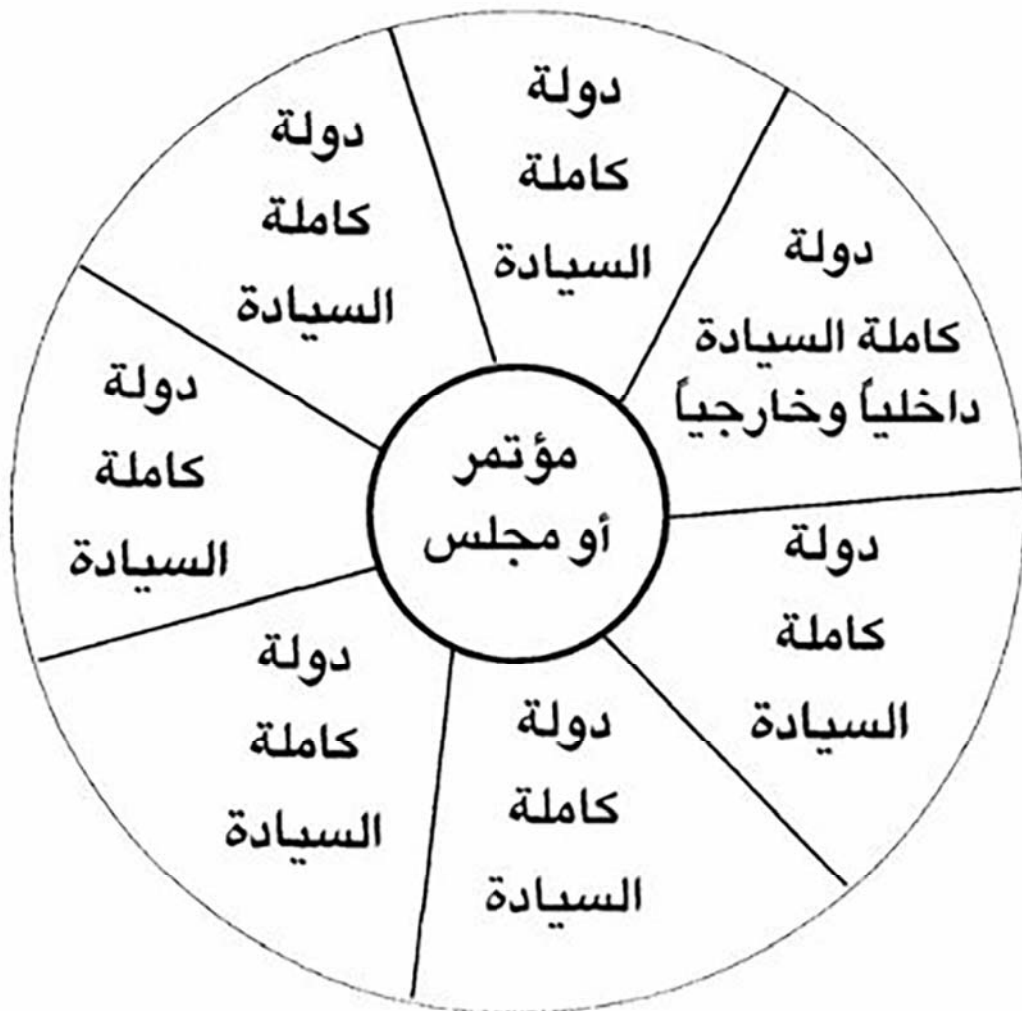
هو عبارة عن واحد من الأوضاع الدولية المركبة، على شكل جمعية سياسية تؤلفها عدة دول بسيطة بالاتفاق، فتضع كل منها فى هذه الجمعية قسماً أو جانباً من سيادتها الخارجية خاصة، فتتكون من هذه الأقسام قوة سياسية عليا مشتركة للدفاع عن مصالحها الحيوية أو الوصول إلى تأمين منافعها الهامة بصورة مشتركة على أن يقوم بمهام هذه المصالح والأغراض المشتركة مؤتمر للأعضاء له صفة استشارية محضة .

فهو عبارة عن توافق إرادات دول مستقلة تمام الاستقلال، بتأليف مجلس اتحادى استشارى بمشابة جمعية دولية سياسية أو منظمة أو هيئة تضم ممثلين عن حكومات الأعضاء . وقرارات المجلس تصبح إلزامية فى حالتين : الأولى صدورهما بالإجماع، والثانية مصادقة حكومات الدول المنضمة للكونفيدرالية على القرارات الاتحادية بأكثرية ثلثى عدد أعضاء البرلمان وأن تنفذ كل حكومة ذلك القرار من جانبها، بمعنى ليست هناك حكومة اتحادية، بل إن هناك مجلساً يجمع عدة دول بموجب معاهدة أو اتفاقية دولية والغاية من هكذا نوع من الاتحادات هى الدفاع عن مصالح أعضاء الجمعية الحيوية أو تأمين المنافع المشتركة .

ولذلك فالمجلس أو المنظمة أو الجمعية التى تضم الدول المنضوية تحت لواء الكونفيدرالية لا يعتبر سلطة تشريعية بالنظر إلى أن القرارات فى المجلس تتخذ بالإجماع ولأنها لا تكون ملزمة إلا بمصادقة حكومات دول الاتحاد . وبالتالي فالمجلس يستمد سلطاته من حكومات الأعضاء ولا يملك تنفيذ قراراته من جانبه . كما أن المجلس - بالتالى - ليس له صفة ومزايا السلطة مادامت كل دولة عضو لها سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية المستقلة، وتحتفظ كل دولة عضو بكامل مقومات السلطة، أى السيادة الداخلية والسيادة الخارجية .

كما أن تأليف الكونفيدرالية بموجب معاهدات واتفاقات دولية يخول كل عضو أن ينسحب منها حسبما هو منصوص عليه فى وثيقة المعاهدة .

رسم توضيحي للدول الداخلة ضمن اتحاد كونفيدرالى



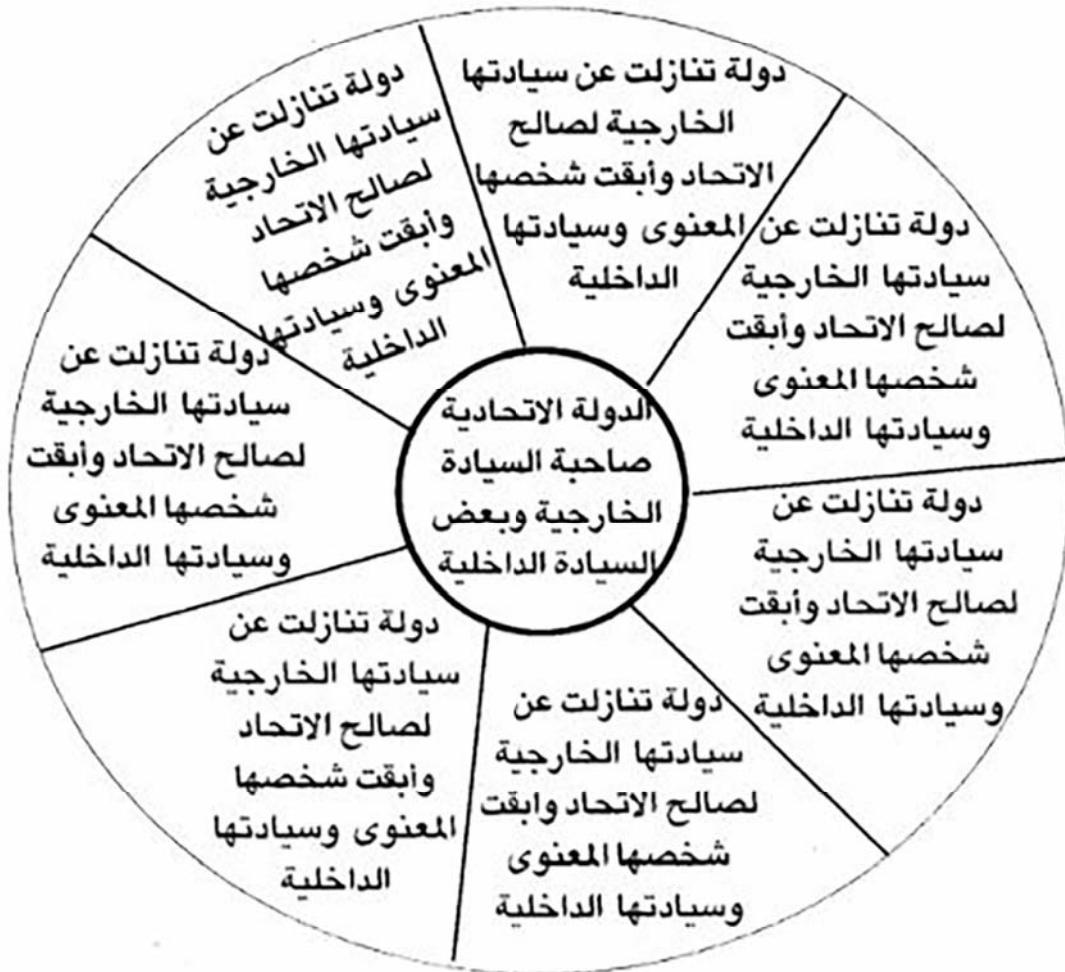
٤ - الفيدرالية :

هى نوع من الشراكة الدولية ، تؤلفها دول متعددة بموجب دستور يتضمن تنازل كل طرف منها عن السيادة الخارجية وبعض جوانب السيادة الداخلية لصالح الكيان المؤسس ككيان مشترك ويسمى (الدولة الاتحادية الفيدرالية) .

والغاية من ذلك ..

تأسيس دولة كبيرة، قوية الشكيمة، ذات عرى وثيقة لا انفصام لها، غرضها الدفاع عن كيان (الدول) الداخلة فى الاتحاد، أعضاء الشراكة، ومصالحها الحيوية، وتأمين مصالحها على نسق وضمن حالة واحدة بصورة مشتركة، والتأليف بين ميول (أهمها) ورغائبهم المختلفة وتركها لإدارة الشؤون المحلية لكل منها حسب ما تقتضيه مصالح كل منها الخاصة وما تتطلبه عاداتها وأخلاقها ..

رسم توضيحي للدولة الاتحادية الفيدرالية



الفصل الثانى

الدولة اللامركزية

* مدخل عام.

* اللامركزية الإدارية.

* نشوء اللامركزية.

* م ١ - اللامركزية الأسبانية.

* م ٢ - اللامركزية الفرنسية.

* م ٣ - اللامركزية الإيطالية.

* م ٤ - طبيعة النظام اللامركزى.

مدخل :

هناك فى بعض الدول ، مناطق مميزة ، تربط بين سكانها روابط خاصة ، قد تكون سابقة على وجود الدولة نفسها ، لذلك فإنه عند نشوء الدولة تصبح عملية الحكم المباشر - من خلال النظام المركزى - صعبة لصعوبة العلاقة بين رموز السلطة أو الموظفين الإداريين المعينين فى مثل هذه المناطق وبين سكانها المميزين بميزات معينة عن سائر شعب تلك الدولة .

فلذلك ظهر وتطور سبيل الحكم الذاتى ، بمعنى جعل المناطق المميزة ، ذوات الطبيعة الخاصة ، تحكم نفسها فى مناطقها حكماً ذاتياً ، كسلطة فرعية أو محلية . ومن هنا منشأ مصطلح (السلطة اللامركزية) لأن السلطة المحلية ، فى منطقة الحكم الذاتى ، وقد أصبح لها وضع السلطة الحاكمة فى منطقتها ، وإن كان ضمن الإطار العام للسلطة المركزية فى البلاد ، فتكون قد حدث من نطاق المركزية بالنسبة للسلطة العامة للبلاد ، فى منطقة نفوذ السلطة المحلية .

فالسبب الذى جعل هذا السبيل يظهر وينشأ ويتوسع الأخذ به ، هو الاستجابة لواقع مميز هى عليه بعض المناطق ضمن الدولة .

وقد أملت حاجة المناطق المتمتعة بالحكم الذاتى لتكوين سلطة فاعلة ، كحاكمين محليين ، أن يكون لها استقلال مالى وهيئات مستقلة عن هيئات الدولة لتسيير شؤونها ، ولذلك اعتبر أن الاستقلال المالى على أنه أهم متطلبات اللامركزية لأن تسيير شؤون المنطقة المحكومة ذاتياً يقتضى توفر الإمكانيات المادية لذلك ، بأن يكون لأجهزة الحكم المحلى الإمكانيات المادية لذلك ، بأن يكون لأجهزة الحكم المحلى مواردها المالية ، وميزانيتها الخاصة المستقلة عن ميزانية الدولة ، لكى تتمكن من تلبية احتياجات منطقتها .

ولو عدنا إلى سمات الشخصية المعنوية لرأينا أن الاستقلال المالى هو أبرزها ، وهكذا نجد أن المناطق المشمولة باللامركزية تتمتع بوضع قريب إلى الشخصية المعنوية ، بحيث يمكن القول أن هناك شخصية معنوية على النطاق الداخلى .

كما أن المناطق ذوات الحكم الذاتى وقد نالت بعض سمات الشخصية المعنوية ، لابد لها من هيئات للسلطة المحلية ، وإذا كان الشعب هو مصدر السلطات كمبدأ عام ، فإن أهل المنطقة ،

باعتبارهم الجزء من الشعب الذى يتمتع بمزايا اللامركزية، أو الذى يحكم نفسه محلياً، يصبحون بمثابة الشعب الذى هو مصدر جميع السلطات ضمن تلك المنطقة وبالتالي فالأجهزة التى تكون السلطة المحلية تنبثق من أهل المنطقة وحتى يكون الحكم المحلى معبراً عن إرادة أهل المنطقة فإن أجهزة الحكم تعين من قبل ومن بين سكان المنطقة المحلية.

فإذن، ثمة حالة من شبه التماثل بين الدولة الفيدرالية والدولة اللامركزية.. ولكن الفرق الجوهرى بينهما هو أن الأولى هى شراكة بين (دول) مستقلة بينما الثانية هى دولة واحدة موزعة السلطة أريد بها أن تكون تطبيقاً لأعلى درجات الديمقراطية من جانب، وملبية لأبعد الحدود للطبيعة والتميز اللذين تختص بهما كل منطقة من مناطق البلاد التى يتألف شعبها من تكوينات عرقية مختلفة أو سمات عديدة متميزة من جانب آخر.

ولقد كان الفكر السياسى، يمعن تأملاً وأبحاثاً فى محاولة لإيجاد حل وسط بين المنهجين الرأسمالى والاشتراكى (أو بين الفكر الرأسمالى والفكر الماركسى) فكانت ظهرت نماذج مبتكرة - إذا جاز التعبير - كالديمقراطية الشعبية والديمقراطية القومية من نتاج تلك المحاولات وثمار السعى الحثيث صوب ديمقراطية أمثل*.

غير أن التجربة اللامركزية أثبتت، من خلال طبيعتها وما تطورت إليه كما سنرى عند تفحص بعض نماذجها، إنها ذروة الممارسة الديمقراطية فى دولة بسيطة.

ومن حيث طبيعة اللامركزية ونطاق سلطات هيئات الحكم المحلية فى الدولة اللامركزية فإن المناطق المحلية تحكم نفسها من خلال هيئات الحكم المحلية المنتخبة محلياً من بين مواطنى تلك المناطق. ويمارس الحكام المحليون سلطاتهم فى حدود النطاق الذى رسمه لهم الدستور وهو يوزع السلطة بين (الدولة - المركز) وبين (المناطق) ذوات الحكم المحلى.

وهو ما يعنى أن إدارة الشعب، المعبر عنها فى وثيقة تمثل ضميره، وهى الدستور، قد اتجهت إلى توزيع السلطة وتحديد مديات وحدود كل تشعباتها.

(*) «) للنفسيل والاستزادة تراجع الموسوعة الفلسفية وضع الأكاديميين السوفيات بإشراف م. روزنتال رب. بودين ترجمة

سمير كرم، دار الطليعة بيروت ط ٥ / ١٩٨٥ ص ٢١٢ وما بعدها.

وكما أن ممثلى الشعب، فى البرلمان أو الجمعية الوطنية أو أياً ما كانت تسمية مجلس الممثلين المنتخبين بشكل ديمقراطى حر، يمارسون عملية مزدوجة هى التشريع من جانب والرقابة والمساءلة من جانب ثانٍ، بالنسبة لأجهزة السلطة وهى تنفذ القوانين على أسس من المشروعية، فإن هذا المجلس تمتد سلطاته الرقابية على أجهزة حكم المناطق المحلية. خاصة وأن مجلس ممثلى الشعب يضم ممثلى تلك المناطق، فهو مجلس نيابة عن الشعب كله. ولذلك فما يصدره من تشريعات يمتد نفادها إلى كل أرجاء البلاد. وما يناقشه من أمور تتصل بحس أو سوء إدارة الحكم سواء فى المركز أو فى المناطق ذوات الحكم المحلى، فهو ليس مقيداً بشؤون المركز، بل تشمل مناقشاته ومعالجاته سائر أرجاء البلاد، فإذا حدث خرق للدستور أو خروج عن نطاق خصوصية السلطة المحلية أو خرق للمشروعية، فإن لمجلس ممثلى الشعب مناقشة ذلك واتخاذ الإجراءات المناسبة طبق ما يحدده الدستور.

فالرقابة على الحاكمين فى المناطق المحلية، إنما هى رقابة ثنائية فى واقع الأمر. لأن المجالس المحلية المنتخبة تراقب الأنشطة الحكومية المحلية، ومجلس ممثلى الشعب (البرلمان) يراقب الأنشطة الحكومية المركزية والمناطقية، للتأكد من ممارسة تلك السلطات فى الحدود المرسومة دستورياً وطبقاً للقوانين النافذة، لجهة التأكد من مطابقة ممارسة تلك السلطات ضمن النطاق المحدود دستورياً من جانب ومطابقة ما تصدره من قرارات تشريعية محلية مع أحكام الدستور وما تقدم عليه من خطوات وقرارات إدارية من حيث تطابقهما مع القانون أى التأكد من المشروعية من جانب آخر.

وعلى العموم، يحدد الدستور نطاق وحدود السلطة لكل من المركز والمناطق. ويبين كيف تتم الرقابة سواء كانت سياسية أو قضائية، وسواء أكان الأمر يتعلق بمخالفة دستورية أم خروج على المشروعية.

وفى ذلك يتوضح الاختلاف بين دولة لامركزية وأخرى مركزية حتى وإن كانت ديمقراطية.

(*) يخلط البعض بين مصطلحي (الشرعية) و(المشروعية) فافتضى البيان بأن الشرعية تعنى صحة أساس ممارسة السلطة فالسلطة تكون شرعية إذا كانت مؤيدة من شعبها، تحكم برضاه وتعبر عنه وتنال طاعته التابعة عن الاقتناع والرضى، أما المشروعية فتعنى تطابق القرارات والإجراءات مع سندها القانونى وبالتالى مع الدستور.

ففى الدول المركزية ثمة أوامر السلطة المركزية التى يتوجب تنفيذها حرفياً . وتملك السلطة المركزية حقوق الرقابة والتوجيه والنهى والعقاب ، فهى علاقة أمر ومأمور أو تابع ومتبوع . بينما فى حالة المركزية الديمقراطية ثمة مساحة من حرية العمل والتصرف لدى الحكام المحليين ولكنهم لا يشكلون سلطة فى كيان يتمتع بالشخصية المعنوية فيظلون تابعين مع مجال أوسع للتصرف والاجتهاد .

بينما فى اللامركزية فإن ثمة بالفعل سلطة محلية تتقاسم حقوق الحكم الموزعة بين المركز والمناطق . فكما أن السلطة المركزية تمارس مهام الحكم فى البلاد عدا المناطق ذوات الحكم المحلى ، فإن هذه الأخيرة تحكم كسلطة ذات سيادة ضمن الإقليم أو المنطقة ، ولاتخضع لرقابة السلطة المركزية الا فى جوانب معينة محددة حصراً فى الدستور .

وهنا تبرز مسألة هامة . . فالسلطة مقترنة دائماً بقوة الإرغام كسمة من سماتها . . بمعنى أن هناك وسائل إرغام تؤمن للسلطة إنفاذ قراراتها وتقابل الرفض أو الامتناع أو التمرد بالجزاء . فهنا تكون السلطات المحلية فى حاجة لقوة الإرغام التى تديرها السلطة المركزية وبالشكل الذى يحدده الدستور أيضاً ، لأنه قد ينص الدستور على أن تكون للسلطة المحلية قوة إرغام خاصة بها ، ولكن قوة السلطة المركزية تبقى هى المرجع الأعلى وذات الاختصاص الأشمل .

فإذن ، فى اللامركزية ، ثمة وضع سياسى مميز ، لأن ثمة هناك سلطة مركزية وإلى جانبها سلطات أخرى محلية أو مناطقية وهذه الأخيرة لا تتبع الأولى ، بل هى سلطة تمارس فى مجتمع محلى أو إقليمى باعتبارها سلطة حكم وليست جزءاً تابعاً للسلطة المركزية فهى تحكم فى منطقتها مكتسبة شرعيتها من أهل منطقتها وتمارس الحكم بناء على الدستور وهى بذلك سلطة إلى جانب السلطة المركزية ، لاتتبعها وليست متفرعة عنها ، ولاتتقاطع معها أو تتنافى وإياها ، بل هما تتعايشان لكل منهما اختصاصاته وحدود سلطانه .

اللامركزية الإدارية :

ثمة من يخلط بين الحكم اللامركزي وبين مفهوم اللامركزية الإدارية . والحال أن الأول هو سلطة الحكم فى إقليم أو منطقة مميزة بالدولة . بينما الثانى هو نوع من الاستقلالية الإدارية التى تتمتع بها بعض أجهزة الدولة ، وتبرز على وجه الخصوص فى مجال إدارة الخدمات العامة كالماء

والكهرباء والهاتف وما شابه ذلك ، واستقلال هذه الإدارات ليس استقلالاً سياسياً بل إدارياً بحتاً ، فتتشكل شركات عامة ومؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية وبما تنطوي عليه من استقلالية إدارية ومالية وكيان . لكنها تبقى فى النهاية تابعة للحكام الذين أنشأوها ، وتنفذ السياسة التى يرسمها الفرع من السلطة الذى أنشأها وتتبع أوامره . . ولكنها لأسباب تقنية تخول بمقتضى قانون إنشائها بالشخصية المعنوية .

نشوء اللامركزية :

إذا كان اتساع الرقعة الجغرافية للبلاد رمزاً للقوة فإنه أيضاً أول عائق لممارسة السلطة . وكان نابليون الثالث قد كتب فى ديباجة المرسوم المؤرخ فى ٢٥ تشرين الثانى (نوفمبر) ١٨٥٢ بأنه (تسهيل ممارسة الحكم من بعد ، ولكن الإدارة الحسنة لا تؤتى ثمارها الا إذا كانت عن قرب) . . من هنا منشأ ومبررات توزيع السلطة بما يجعل الحكم لامركزياً ، ناهيك عن النضال الإنسانى الدؤوب من أجل تحقيق ديمقراطية حققة ومثلى .

وتنحصر مشكلة اللامركزية ، كنظام للحكم ، فى أمر واحد هو «مباشرة الحرية» التى تمنحها الدولة لتلك الهيئات - الأقاليم والوحدات الإدارية - ولذلك فإن طبيعة اللامركزية تكشف عن أن غاية هذا النظام وسبل تنظيمه إنما هى تحقيق هذه الحرية الواسعة ، ومن خلال الممارسة الديمقراطية بدءاً من القرية وانتهاء بمركز سلطة الدولة .

ولقد عرفت اللامركزية واتخذت سبيلاً لتطبيق الديمقراطية من خلال توزيع السلطة بين مركز سلطة الدولة وأقاليمها أو وحداتها الإدارية ، منذ الثلث الأول من القرن الماضى بعدما كان نابليون قد بذر فكرتها المجردة منذ أواخر القرن التاسع عشر .

فطبقت اللامركزية على أساس الإقليمية السياسية أول مرة فى أسبانيا على عهدا الجمهورى سنة ١٩٣١ ثم طبقت فى فرنسا من خلال تجربة الكومون التى تطورت فيما بعد وتبلور النظام اللامركزى بشكل راسخ منذ ما قبل نشوب الحرب الكونية الثانية وبقي يتطور بعدها . كما طبقت فى إيطاليا وبشكل واسع وكأقصى درجات اللامركزية منذ سنة ١٩٤٧ .

ولتبين أوضاع التجارب الثلاثة ، كى نلم بطبيعة اللامركزية حيثما وجدت تطبيقاً ، فسندخص لكل منها مبحثاً مستقلاً ، بينما نخصص المبحث الرابع لطبيعة النظام اللامركزى .

المبحث الأول اللامركزية الأسبانية

كانت التجربة الأسبانية رائدة حقاً. فكان أول تطبيق للأقليمية السياسية قد ظهر هناك على عهد الجمهورية. وقد ترجمت التجربة على صعيد الواقع السياسى من خلال إقرارها بالنص عليها دستورياً، فنظم دستور سنة ١٩٣١ أسس اللامركزية، حيث نصت على أسسها ومبادئها المواد (١١-٢٢ منه).

انبنت اللامركزية الأسبانية على أساس أن وجود بعض المناطق المتجاورة والتي تتمتع بسمات مميزة مشتركة، ثقافية وتاريخية، كما تجمع بينها مصالح إقليمية تجعل من اقتصادياتها متماثلة أو متقاربة وتمثل كتلاً مميزة داخل الدولة، ما يسوغ لهذه المناطق أن تتفق أو تتوافق على تنظيم مشترك يجعل منها إقليماً يتمتع باستقلال ذاتى ذى حكم محلى، فتكون نواة سياسية - إدارية فى داخل الدولة.

ولكى تمارس السلطة اخلية بما يؤمن توزيع المسؤوليات والاختصاصات وبما يضمن حقوق المواطنين - سكان الإقليم - فإن لكل إقليم (نظام أساسى)، يتضمن القواعد العامة لتنظيم ممارسة السلطة فى الإقليم والذي يتم إعداده وصياغته بالاشتراك ما بين ممثلى السكان اخلين المنتخبين وأجهزة السلطة المركزية.

وقد نص الدستور الأسبانى فى المادة ١٢ منه على أن النظام الأساسى لكل إقليم يتم اقتراحه من غالبية بلديات الإقليم ومن ثم يجرى الاستفتاء عليه ويتعين أن يقبله ثلثا الناخبين فى الإقليم ومن ثم يعرض على مجلس النواب (مجلس نواب الجمهورية الأسبانية) الذى يجب أن يصوت عليه ويشترط لإقراره حصول موافقة الأكثرية المطلقة.

ويتوجب أن لا يتعارض النظام الأساسى فى أى جانب من جوانبه وأحكامه مع دستور الدولة، وتنص المادة ١٨ من الدستور الأسبانى على أن كل المسائل التى لاتخول بها سلطة الإقليم صراحة بموجب النظام الأساسى فإنها تبقى من اختصاص الدولة.

وللدولة أن توزع، أو تفوض السلطة، بموجب قانون، فما لم يتضمنه النظام الأساسي، ويمكن أن يناط بالأجهزة التنفيذية الإقليمية، فإن قانوناً خاصاً يسن بالطرق التشريعية الدستورية المتبعة، يفوض ذلك للجهة التنفيذية المقابلة أو الموازنة للوزارة المعنية بذلك الجانب.

ويكون لكل إقليم هيئة تشريعية ومجلس تنفيذى وسلطة قضائية، وتمارس السلطة داخل الإقليم من قبل الهيئة التشريعية (البرلمان الإقليمي). والمجلس التنفيذي ورئيس الإقليم الذي يرأس المجلس التنفيذي.

فأما المجلس التشريعي (البرلمان الإقليمي) فمهمته تشريع الأنظمة الإقليمية - المحلية، وبما لا يتعارض أو يتقاطع مع القوانين العامة في الدولة والتي يشرعها البرلمان الوطني ولا يخرج عن النطاق المرسوم في النظام الأساسي وإلا عد باطلاً.

وأما المجلس التنفيذي فهو أشبه بوزارة الإقليم، حيث يختص كل عضو فيه بمهام وزارة معينة من وزارات الدولة. فعضو المجلس، مسئول الشؤون التربوية مثلاً يمارس اختصاصات وزارة التربية في الإقليم ولكن في حدود ما نص عليه النظام الأساسي من صلاحيات لا يتعداها إلى جميع اختصاصات وصلاحيات وزارة التربية في الدولة، ولكن للوزارة أن تقترح على البرلمان الوطني إصدار تشريع تفوض بموجبه صلاحيات أخرى غير ما نص عليه النظام الأساسي للإقليم إلى مسئول التربية في المجلس التنفيذي للإقليم بما يجعله بمثابة وزير للتربية في الإقليم بموجب النظام الأساسي المحلي، (تعبيراً عن اللامركزية الإقليمية أو السياسية)، وتارة أخرى باعتباره وكيلاً مفوضاً عن السلطة المركزية، (وهو ما يعبر عن اللامركزية التقليدية).

أما رئيس المجلس التنفيذي، فهو في ذات الوقت رئيس الإقليم ويمثل الإقليم في العلاقة مع مركز السلطة في الدولة.

إن قوانين الدولة، بدءاً من الدستور وانتهاء بالأنظمة التي تصدر لتسهيل تنفيذ أى قانون صادر ونافذ في الدولة، تسرى على جميع أرجاء الدولة دون تمييز، أى تسرى على الأقاليم أيضاً، حتى ولو كان أمر تنفيذ هذه القوانين منوطاً بالأقاليم، لأن أصل التشريع يعود للدولة، للسلطة التشريعية الوطنية. ولكن للأقاليم إصدار (أو تشريع) الأنظمة الخاصة بالأقاليم مما نص عليه

النظام الأساسى وبما لا يتعارض مع الدستور (الوطنى) ولا يخرج عن نطاق الأساس الإقليمى .
ولذلك فإن تحديد الأسس التى تخضع لها التشريعات والتحقق من توافقها مع الصالح العام
للبلاد وبنفس الوقت مصالح الأقاليم ، أو بتعبير آخر ، فمهمة التحقق من الانسجام أو التوافق بين
المصلحة العامة للدولة والمصالح المحلية للإقليم هو أمر منوط بالمحكمة الدستورية العليا أو محكمة
الضمانات الدستورية ، كما نص دستور أسبانيا (المادة ١٩) على أن للدولة أن تصدر قانوناً ،
يجب أن يحظى بموافقة ثلثى أعضاء البرلمان ، يحدد تلك الأسس التى تخضع لها تشريعات
الإقليم المحلية .

ومن ذلك يتضح أن سلطة الدولة تشمل وتسرى على سائر أجزاء الدولة ، مع تمتع الأقاليم
بسلطاتها المحلية ، ولذلك نصت المادة (١٨) من الدستور الأسباني على أن « كل المسائل التى لم
تعط للإقليم صراحة بموجب نظامه الأساسى فهى من اختصاص الدولة » .

المبحث الثانى

اللامركزية الفرنسية

لقد مرت الأسس والمبادئ العامة للامركزية بمخاض ليس يسيراً ، وتدرجت أوضاعها بدءاً من إقرار الملكية فى سنة ١٨٣٠ ببعض الحريات المحلية ، ولم تصبح مؤسسة تأسيساً متيناً وراسخاً ومشرعاً بموجب قواعد دستورية إلا بعد أكثر من قرن (١٩٤٦) .

ويلاحظ أن كلا الجانبين - اليمين واليسار - قد اعتنق فكرة اللامركزية باعتبارها موجهة ضد الإدارة المستبدة ، وعلى أساس أن السلطة كلما وزعت وضعفت فى المركز . شاعت الحرية وتوطدت الديمقراطية .

كان اليمين ينظر للمسألة من جهة أن التجارب المحددة للديمقراطية المحلية لها رسالة تعليمية وأنها لسوف تسمح فيما بعد بقيام حركة سياسية أوسع ، بينما نظر اليسار إلى اللامركزية - وهو يعتنقها - على أنها وسيلة للكفاح ضد الدولة البرجوازية ذات السلطات المركزية المطلقة ، كما رأى اليساريون أيضاً أن اللامركزية تمثل أيضاً نظاماً منطقياً لتطبيق الديمقراطية ، وأن فى هذا النظام تتجسد كفالة الحريات ضد البيروقراطية المرتبطة بالتدابير الإدارية والاقتصادية المحكمة .

- الكومون ، الجذور الأولى للامركزية -

الكومون جماعة تاريخية طبيعية ، وحقيقة اجتماعية يعترف بها القانون وذلك بمنحها شخصية خاصة ، وهى ليست وليدة إصلاح إدارى ، ولذلك يقول الفقهاء الفرنسيون بأن الدولة لم تكن هى التى هيات لولادة الكومون ، بل إن الكومون هى التى صاغت الدولة ، فالكومون هى كالأسرة ، تسبق الدولة ، فالقانون السياسى لم يخلقها إنما وجدها قائمة أمامه .

تدار الكومون بواسطة مجلس بلدى وعمدة ، وينتخب المجلس البلدى كل ست سنوات بأغلبية الأصوات عن طريق الانتخاب بقائمة ، وذلك فى الكومون التى يقل عدد سكانها عن تسعة آلاف نسمة ، وعن طريق التمثيل النسبى فى الكومونات الأخرى ، وهو يبت بقراراته فى شؤون الكومون ويعتمد الميزانية ، ويقرر إنشاء وتنظيم المرافق البلدية .

وللسلطة المركزية نوع من الرقابة على نشاط البلديات ، ويجب التصديق على بعض قراراتها لتصبح نافذة مثل اعتماد الميزانية ، وبعضها يجوز للسلطة المركزية إلغاؤها أو تعديلها .
وقد تلجأ الحكومة إلى حل المجالس البلدية ، وينتخب المجلس البلدى (العمدة) لمدة ست سنوات هي مدة نيابة المجلس ، وهو يعين مساعدين له ، واختصاصاته متعددة فهو يرأس المجلس البلدى ويدير المرافق البلدية فى نطاق القرارات التى يتخذها المجلس .

والعمدة يمثل الكومون ويوقع العقود ويعين موظفى البلدية ، وهو مناط به بوليس البلدية وغير مسئول أمام المجلس البلدى الذى لا يملك عزله ويمارس ، بخلاف ذلك ، بعض وظائف الدولة ، كشؤون تسجيل الولادات والوفيات (وسائر أعمال دوائر الأحوال المدنية) وإشهار الزواج (نظراً لكون الزواج يتم بموجب عقد مدنى فى فرنسا) وإدارة التدابير البوليسية (وظائف الشرطة) .

وللمدير المعين من جانب الحكومة ، حق وقف العمدة ، وللحكومة حق عزله ، ويجوز للمدير أن يحل نفسه فى بعض الأحوال ، محل العمدة للقيام بدلاً منه ببعض الأعمال التى ينص عليها القانون .

- نشوء نظام المديريات -

نشأ نظام المديريات في فرنسا ١٧٩٠ - عقب الثورة مباشرة - وقد أنشئ رغبة من الثوار في توحيد نظم الإدارة المحلية والقضاء على الأنظمة الخاصة بأقاليم فرنسا والتي كانت سائدة تعبيراً عن النظام الإقطاعي ، وإحلال إدارات منتخبة على أسس ديمقراطية بدلاً من ذلك .

وفي السنة الثامنة أضحى تلك الإدارات هي الأدوات الرئيسية للنشاط المركزي للحكومة وبما أن إنشاءها كان مصطنعاً من الأصل فلذلك أصبحت في عهد الإمبراطورية وسائل لإعادة النظام ونشر السلطان الحكومي وصارت بمثابة إطار محلي لمرافق الدولة .

غير أنه ومع ذلك ، كان نجاح هذا النظام بالغاً بحيث اكتسب حياة مميزة وتاريخاً خاصاً ، وصارت عاصمة المديرية مركزاً نشيطاً للمصالح الاقتصادية والاجتماعية ، وبذلك تكرست وقويت حركة اللامركزية وأضحى الاتجاه الذي صار حقيقة واقعة وأساساً للتقسيم الإداري للدولة .

ومجالس المديريات تنتخب بطريقة ديمقراطية بحتة من خلال الاقتراع السري الفردي في كل مركز ، ومدة العضوية ست سنوات ويجدد نصف عدد الأعضاء مرة كل ثلاث سنوات .
ويصوت مجلس المديرية على ميزانية المديرية وتناقش في المجلس كافة الشؤون الهامة في حياة المديرية (مما حدد في قانون ١٨٧١) وقرارات المجلس واجبة النفاذ .

ويشارك المجلس في الوصاية على القرى ويعتمد الحد الأقصى للضريبة الإضافية النسبية التي يصرح للمجالس البلدية بإقرارها لموازنة ميزانيتها .

كما ويشرف المجلس على المدير في إدارة المرافق الإقليمية وفي تنفيذ ميزانية المديرية ، وهو يختار لهذا الغرض من بين أعضائه لجنة إقليمية تجتمع مرة على الأقل كل شهر ، وللمدير حق حضور جلسات مجلس المديرية وتعطى له الكلمة إن طلب ذلك ويحضر جلسات اللجنة الإقليمية .

وطبقاً لقوانين سنة ١٨٧١ فإن المدير هو في نفس الوقت ممثل الدولة في المديرية وأداتها التنفيذية الفعالة فهو يراقب الأقسام الإقليمية لمرافق الدولة ويشرف على نشاط مجلس المديرية ويعد ميزانية المديرية وينفذها ويدير المرافق الإقليمية ويمثل المديرية أمام القضاء ، كما ويعين موظفي المديرية ويبرم العقود الخاصة بها .

وعندما صدر دستور سنة ١٩٤٦ فقد نقلت الاختصاصات المذكورة فيما تقدم - اختصاصات المدير - إلى رئيس مجلس المديرية (٨٧م) وصار دور المدير مقصوراً على تنسيق مرافق الدولة والرقابة الإدارية على الهيئات الإقليمية ، غير أن هذا النص بقى بدون تنفيذ مدة طويلة لأن تطبيقه كان يعنى ثورة حقيقية ، لأن أقصى أنواع الرقابة التى تباشرها الدولة على المديرية هي وجود المدير الذى هو ممثل الدولة القانونى فى قلب الهيئة الإقليمية .

فإذا كان مجلس المديرية يبدو فى نشاطه أقل تبعية للسلطة المركزية من المجلس البلدى ، فإن مرد ذلك فى الحقيقة إلى احتفاظ الدولة بالرقابة المباشرة على الإدارة التنفيذية الإقليمية ، ولذا لم يكن من السهولة أو البساطة أن يعهد إلى رئيس مجلس المديرية بإدارة المرافق الإقليمية بدون تعديل النظام القانونى للمديرية بأكمله ، وهو ما تكفل به التطور اللاحق .

لقد نمت تجربة الحكم المحلى - تجسيدا للنظام اللامركزى - رويداً رويداً حتى صارت نظاماً متكاملاً مستقراً .

فقد منحت سنة بعد سنة درجات متصاعدة من الاستقلال المالى ، وتناسب ذلك مع حجم المعونة التى كان يجب أن تقدمها الدولة المركزية لتخفيف عدم كفاية موارد بعض المناطق المحلية ، فكلما تمت الموارد الذاتية قلت المعونة وتضاءلت معها واضمحلت أوجه الرقابة المركزية .

وكلما تقدمت التجربة ، عمقاً وتأسلاً ، ظهرت معضلات استلزمت التأمل والنقاش والتحاذيات بين المؤيدين والمعارضين ، فقد اصطدم التوسع فى اللامركزية بمعارضة الكثيرين ممن اعتبروا (المديرية) مجال ضيق جداً ، وأن أول إصلاح يتوجب عمله هو تعديل مساحات المديرية الصغيرة خاصة وجعلها أكبر على أساس أن ازدياد سرعة وسائل النقل والاتصال يبرر قيام دوائر إدارية أكبر من تلك التى أنشئت فى البداية ، وهو ما استدعى تقسيماً إدارياً عاماً وبحسب المناطق - على أساس الأقاليم - وهو ما تم فى مرحلة لاحقة وأنجز ما بين عشية الحرب العالمية الثانية وغداتها فأنشئت أقسام إدارية عامة بحسب المناطق وصار الإقليم دائرة انتخابية لعمليات الانتخابات السياسية لعواصم المديرية مما أبقي لها الحيوية الإدارية وزاد من نشاطها .. وهو ما وطد ورسخ النظام اللامركزى .

- التنظيم الأخير السائد للامركزية فى فرنسا -

لقد أصبح نظام اللامركزية فى توزيع السلطة ، سائداً ومستقراً ، ومحدد الأسس بمقتضى القوانين التي شرع وطبق بموجبها ، وهى قانون الأولوية (أو المحافظات) لسنة ١٨٧١ وقانون البلديات لسنة ١٨٨٤ ومجموعة قوانين وأنظمة صدرت سنة ١٩٢٦ .

ولنبداً بتفحص ما هو كائن ، فعلى صعيد البلدية ، هناك المجلس البلدى الذى ينتخب بالاقتراع العام المباشر من قبل الناهبين فى المنطقة المحلية ، أى ضمن نطاق حدود البلدية ، ويقوم المجلس البلدى بانتخاب رئيس له ومساعد أو عدة مساعدين من بين أعضاء المجلس ، وبذلك فالمجلس البلدى بأعضائه ورئيسه ومساعدى الرئيس منتخبون انتخاباً مباشراً .

ورئيس المجلس البلدى ، أو رئيس البلدية ، يمارس سلطات متعددة اهمها رئاسته للبوليس (الشرطة) وصلاحيات حفظ الأمن والنظام والسلام الاجتماعى والصحة العامة ، وبمقدوره فى سبيل ممارسة سلطاته وتنفيذ صلاحياته ضمن حدود اختصاصه أن يتخذ قرارات فردية أو بلدية من خلال إصدار أنظمة .

ويقوم المجلس البلدى بممارسة سلطات واسعة ضمن حدود البلدية بما يسير شؤون البلدية كالتصويت على الميزانية التى يعدها ومن ثم تنفيذها رئيس البلدية ، وتنظيم ومتابعة شؤون موظفى البلدية ، وتصبح قرارات المجلس البلدى نافذة حال صدورها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، وهو أمر يتعلق بالأمور المالية خاصة لاتصالها بالميزانية العامة للدولة ، ولذلك فقد حدد القانون نوعين من القرارات ، بعضها يخضع لموافقة مسبقة من السلطة المركزية والآخر لا يخضع لذلك .

وإن رئيس البلدية يخضع لمراقبة الحكومة المركزية من خلال ممثلها وهو المتصرف أو المحافظ ويستطيع هذا أن يلغى قرارات رئيس البلدية بسبب عدم مشروعيتها ، أى لخالفاتها الأنظمة والقوانين العامة فى الدولة ، كما يملك أن يحل محل رئيس البلدية لتنفيذ عمل فرضه القانون على رئيس البلدية ، وامتنع هذا عن أدائه أو أهمل القيام به ، كما أن رئيس البلدية قد يتم عزله بموجب مرسوم يصدر من رئيس الوزراء فى أحوال معينة .

كذلك تخضع قرارات المجلس البلدى للإلغاء من قبل المتصرف (أو المحافظ) إذا كانت مخالفة للقوانين والأنظمة العامة النافذة فى الدولة ، أو إذا كانت متخذة بشأن يخرج عن اختصاص المجلس البلدى ، أو إذا اتخذت خارج دورات انعقاد المجلس المشروعة ، وكذلك إذا كانت هناك شبهة تعلق القرار بمصالح خاصة لأحد أعضاء المجلس .

ويتخذ قرار الإلغاء من جانب المتصرف (أو المحافظ) من تلقاء نفسه وكجزء من مهماته الرقابية ، أو بناء على طلب من ذى مصلحة أو علاقة ويجد أن الطلب مشروع .

ويمكن حل المجلس البلدى بمرسوم مسبب يصدره مجلس الوزراء فى أحوال كمثّل حصول انشقاق بين المجلس ورئيسه أو عجز المجلس لأى سبب كان عن أداء مهامه ، يجب أن يتضمن مرسوم الحل تعيين لجنة خاصة لتسيير الشؤون العامة والمستعجلة إلى أن تجرى انتخابات جديدة لمجلس بلدى جديد خلال شهرين من تاريخ مرسوم الحل .

أما على صعيد اللواء أو المتصرفية أو المحافظة فإن هناك نوعين من الهيئات : هيئة منتخبة من سكان الإقليم - اللواء أو المحافظة - وهيئة معينة من جانب الحكومة المركزية ، والهيئة المنتخبة - وكأنها برلمان اللواء أو المحافظة - تتخذ القرارات التي تهّم المنطقة وتسمى (مجلس اللواء) والذي ينتخب أعضاؤه بالاقتراع المباشر من مواطنى اللواء ، أما الهيئة المعينة فتتألف من المتصرف ومجلس إدارته ومعاونيه والذي يعتبر وكيلاً مباشراً عن الحكومة المركزية .

المبحث الثالث

اللامركزية الإيطالية

فى الواقع إن النظام اللامركزى المعمول به فى إيطاليا يمثل أقصى درجات اللامركزية ، مما جعل أساتذة العلوم السياسية يطلقون عليه مصطلح (الإقليمية السياسية) ، لأنه يفضى بتوزيع السلطة ومنح الأقاليم سائر السلطات حتى أصبح النظام على مشارف الفيدرالية .

فقد نصت المادة ١١٥ من الدستور الإيطالى لسنة ١٩٤٧ على أن للأقاليم سلطات خاصة ووظائف خاصة بكل إقليم يحددها نظام أساسى خاص بالإقليم يصدره مجلس الإقليم بالأغلبية المطلقة ويوافق عليه البرلمان الوطنى بمقتضى قانون خاص يشرع حول إقرار النظام الأساسى المعنى .

ويتوجب أن لا يتعارض النظام الأساسى مع أحكام الدستور ولا مع قوانين الدولة ، وهو ما يتحقق منه البرلمان قبل التصويت على إصدار قانون إقراره .

ولكل إقليم هيئته التشريعية ومجلسه التنفيذى وسلطته القضائية ، ولقد حدد الدستور الإيطالى مديات ونطاق كل من هذه السلطات .

فالهئية التشريعية للإقليم تسن القوانين المحلية والأنظمة بما يتوافق مع قوانين الدولة والدستور ومبادئه ، وضمن النطاق المحدد للإقليم أن يشرعه محلياً .

كما ويشترط فيما تشرعه الأقاليم أن لا يمس أو يضر بالمصالح القومية أو يتقاطع مع مصالح الأقاليم الأخرى ، وقد حددت المادة (١١٧) من الدستور الإيطالى تلك الاشتراطات وذاك النطاق ، بينما خولت المادة (١٢٤ منه) صلاحيات مندوب الدولة المقيم فى كل إقليم بالإشراف على أنشطة السلطات المحلية فى إقليم وإبداء الموافقة على التشريعات التى تصدر عن هيئة التشريع ، بينما قضت المادة ١٢٧ من الدستور بأن القانون الذى يصدره مجلس التشريع الإقليمى ويظهر بأنه يتجاوز اختصاص الإقليم أو يتعارض مع المصالح القومية أو يتقاطع مع مصالح الأقاليم الأخرى ، فإنه يعاد لمجلس الإقليم التشريعى لإعادة النظر فيه على ضوء أسباب الاعتراض والنقض ، فإذا أصر المجلس الإقليمى على رأيه بناءً على تصويت وبالأغلبية المطلقة ،

فإن للحكومة (المركزية) أن تحيل الموضوع على البرلمان الوطنى للنظر فى الموضوع أو على المحكمة الدستورية للنظر فيه والفصل فى مشروعيتها .

وأما الهيئة التنفيذية للإقليم فهى عبارة عن مجلس تنفيذى يتم اختياره من جانب مجلس الأقاليم (الهيئة التشريعية) طبقاً للمادتين ١٢١ أو ١٢٢ من الدستور ، ومن ذلك يتضح أن سكان الإقليم ينتخبون بشكل مباشر هيئة المقاطعة التشريعية أو (مجلس الإقليم) وأن هذا الأخير يسمى أعضاء الهيئة التنفيذية أو المجلس التنفيذى ورئيسه ، من بين أعضاء مجلس الإقليم .

وتتولى الهيئة التنفيذية أو المجلس التنفيذى للإقليم الشؤون التنفيذية والإدارية للإقليم بمشابة مجلس وزراء محلى ، فيقوم بإصدار الأنظمة والتعليمات الإقليمية وإعداد مشروعات القوانين الإقليمية لرفعها أو اقتراحها على مجلس الإقليم (التشريعى) ، ويدير أجهزة الدولة التنفيذية فى الإقليم طبقاً لنظم وتعليمات الدولة .

حل المجلس الإقليمى

فى حالة قيام المجلس الإقليمى بمخالفة دستورية ، أو بخرق سافر للقوانين النافذة فى الدولة ، أو فى حالة امتناعه عن الخضوع لأوامر الحكومة فيما يتعلق بإقالة الهيئة التنفيذية عند إقدامها على أعمال تخالف الدستور أو المبادئ الدستورية ، أو وقوع خروقات جوهرية وخطيرة للقوانين النافذة من جانب السلطات المحلية بمجلسيها أو من جانب المجلس التنفيذى وامتناع المجلس الإقليمى عن إقالته ، كما أنه فى أحوال تعذر قيام مجلس الإقليم بمهامه إما بسبب فقدان نصاب انعقاده لاستقالات أو لاية أسباب أخرى ، كاستقالة تكوين أغلبية فيه ، وكذلك لأى سبب يتصل بالأمن القومى للبلاد ، فإن للسلطة المركزية أن تحل الإقليم بمرسوم مسبب يصدره رئيس الدولة ويشير فيه إضافة للأسباب ما أجرى من مشاورات وإجراءات من جانب اللجنة المختصة بالمسائل الإقليمية فى البرلمان (أو من المجلسين : الشيوخ والنواب) ، وعلى أن يتضمن مرسوم الحل تعيين لجنة من ثلاثة أعضاء لتولى مهام الهيئة التنفيذية فى الإقليم والنظر فى الأمور الإدارية المستعجلة وحتى يتم انتخاب مجلس للإقليم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ مرسوم الحل (كما هو مقرر فى حكم المادة ١٢٦ من الدستور) .

مع التنويه بأن للرئيس أن لا يسمى الأشخاص الثلاثة الذين سيديرون الشؤون التنفيذية للإقليم خلال فترة الأشهر الثلاثة ريثما يتم الانتخاب لمجلس جديد للإقليم ، بل أن يقرر تشكيل لجنة من ثلاثة أشخاص من مواطني الإقليم يتم انتخابهم للغرض المذكور ، بحيث تأخذ العملية مداها الديمقراطي حتى في الأحوال الاستثنائية .

أما عن سلطة القضاء ، فالقضاء - شأنه دائماً في الأنظمة الديمقراطية - حر ومستقل . وعلى صعيد الإقليم فإن مجلس قضاء الإقليم ينتخب رئيساً له وللأقليم محكمته العليا (الاستئنافية) . أما محكمة النقض (أو التمييز) أو المحكمة العليا فهي واحدة في الدولة . وترتبط الهيئات القضائية الإقليمية بالمجلس الأعلى للقضاء وتمارس مهامها بشكل مستقل طبقاً لما تقرره سلطة القضاء المستقلة وبشكل حر لا تتدخل باقي السلطات فيه . غير أن الدستور يضع الأسس التي يبنى عليها تكوين السلطة القضائية وسبل ممارسة أعمالها وتنظيم هيئاتها ، ومعلوم أن الدستور إنما يمثل إرادة الشعب ويعبر عن ضميره .

المبحث الرابع

طبيعة النظام الأساسى للإقليم

توضح من استعراض أبرز ثلاثة أنظمة لا مركزية معروفة فى العالم ، لثلاث من دول أوروبا ، المعروفة بتقاليدها الديمقراطية ورسوخ قيم هذه الديمقراطية واستقرار الحياة السياسية وتراكم خبراتها فى مجال التنظيم الدستورى ، أن الأقاليم الخكومة من أهاليها حكماً ذاتياً على أسس اللامركزية قد رسم الدستور الوطنى طريقة ممارسة السلطة المحلية فيها ، وتنص جميعها على أن تمارس السلطة فى الإقليم بمقتضى (نظام أساسى) فهل يعد هذا النظام دستوراً أم قانوناً ؟ وللإجابة على هذا السؤال يتعين التأمل فى طبيعة هذه الوثيقة المسماة (نظاماً أساسياً) وقبلئذ لابد من معرفة ما الدستور ؟

فالدستور ، وثيقة رسمية مكتوبة أو مجموعة قواعد عرفية ، يبين الأسس العامة التى تسير على هديها الدولة فى الحكم ، فالقواعد الدستورية ، هى مجموعة القواعد الأساسية التى تحدد شكل الدولة ونظام الحكم ، وتبين نطاق وحدود السلطات العامة وعلاقتها ببعض وعلاقة الأفراد بها ، كما تقرر حقوق الأفراد وحررياتهم وضمانات هذه الحقوق والحريات .

أما القانون ، فهو مجموعة القواعد التى تنظم الحياة فى المجتمع والتى تتولى الدولة فرض احترامها على الأفراد وتضمن تطبيقها بالقوة عند الاقتضاء ، والقواعد القانونية قسمان : قسم عام وقسم خاص ، وأساس هذا التقسيم هو وجود الدولة باعتبارها صاحبة السيادة ، فوظيفة القواعد القانونية هى تنظيم العلاقات التى تقوم فى المجتمع وهى علاقات تتنوع بالنسبة إلى الأشخاص الذين تقوم أو تنشأ بينهم فمنها علاقات ما بين الأفراد ومنها علاقات ما بين الدولة والدول الأخرى أو بين الدولة والأفراد ، فالدولة قد تكون طرفاً فى العلاقة القانونية إما باعتبارها صاحبة السيادة والسلطان أو باعتبارها شخصاً معنوياً يدخل فى علاقة لا شأن للسيادة فيها .

من هنا كان القانون العام الذى يعنى مجموعة القواعد المنظمة لعلاقات تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة السيادة ، وهو ما يتصل بعلاقات الدولة بالدول الأخرى أو ما يتصل بعلاقاتها الداخلية ، ولكن السيادة (كعلاقاتها مع الأفراد فيما يتعلق بالضرائب) .

بينما القانون الخاص ، هو مجموعة القواعد المنظمة لعلاقات الأفراد - أشخاصاً عاديين أو معنويين بما فيهم الدولة حينما تدخل في علاقات خاصة كعقد أو سواه .

فإذن القانون ينظم علاقات ، بينما الدستور ينظم شؤون الحكم ، وتتضمن قواعده توزيع السلطات ونطاق ومدى كل سلطة ، وإذا كان القانون الدستوري هو جزء من القانون العام بالنظر إلى تقسيمات القانون فذلك لا يجعله في مصاف باقي القوانين ، ولكن لأنه يتعلق بالسيادة والسلطان فلذلك اعتبر جزءاً من القانون العام .

فالقانون الدستوري ، إنما هو فرع من القانون (العام الداخلي) الذي يبين شكل الدولة والسلطات التي تتكون منها والحقوق والواجبات الأساسية التي تثبت للأفراد أو عليهم .

ولذلك ، فالقانون الدستوري ، أو الدستور في الواقع ، هو أسمى قوانين الدولة مكانة ، لأنه أساس كل تنظيم في الدولة . فهو أساس لكل فروع القانون الداخلي الأخرى . ولذلك فقد سمي في بعض الدول بالقانون الأساسي (كما في أول دستور لدولة العراق) أو القانون التأسيسي ، (كما كان يسمى في مصر قديماً) .

ويرتب على كون الدستور يحتل مكان السمو والصدارة ، لأن عليه تتأسس السلطات في الدولة ، ولأن بموجبه تصدر القوانين عن سلطة التشريع التي أسسها ونظم سبل ممارستها ، فلذلك لا يجوز أن يصدر قانون مخالف للدستور وإلا عد باطلاً مخالفتاً للدستور .

بناء على المبادئ المتقدمة ، وحيث إن (النظم الأساسية) لحكم المقاطعات في الدول اللامركزية تكون قد شرعت بناء على ما حدد في دستور الدولة ، وهي في ذات الوقت بمثابة دستور محلي - بالنسبة للمقاطعة - فتكون هذه النظم أقل شأناً من الدستور وأسمى مرتبة من القوانين العادية . . أو هي في وضع وسطي بين الدستور والقانون .

وهنا يبرز فرق هام بين اللامركزية من جانب والفيدرالية من جانب ثانٍ ، فالنظام الأساسي للأقاليم في النظم اللامركزية يحتل مرتبة وسطي بين القوانين التي تنظم ممارسة السلطة في المناطق اللامركزية ، وبين الدستور الذي ينظم ممارسة السلطة في ولايات أو مقاطعات الأنظمة الفيدرالية .

فالنظام الأساسى للإقليم (فى اللامركزية) ليس قانوناً عادياً من قوانين الدولة لأنه أسمى من ذلك ، كما أنه ليس دستوراً (كما فى الفيدرالية) لأنه أقل من ذلك وأسمى من عادى القوانين .

لذلك فنحن نميل إلى اعتبار النظام الأساسى للأقاليم فى النظم اللامركزية على أنه جزء من الدستور الوطنى أو هو دستور ثانوى يُسن فى ظل وتحت خيمة الدستور الوطنى وباعتباره دستوراً فرعياً أو ثانوياً وهى نظرة تكمل الواقع على الأرض ، فالوطن الواحد ، هو عنصر من عناصر الدولة الواحدة ذات الشعب الواحد ، والدولة مع أنها واحدة ، إلا أنها موزعة السلطات ، فكل منطقة محلية تمارس السلطة إلى جانب وفى ظل الدولة المركزية .

المبحث الخامس

طبيعة النظام اللامركزي

ابتداءً لأبد لنا من العودة إلى مقولة كان أطلقها نابليون الثالث ، حين تحدث عن محاسن الحكم عن قرب ومساوئه عن بعد ، قال : ((تسهل ممارسة الحكم من بُعد ، ولكن الإدارة الحسنة لا تزلى ثمارها إلا إذا كانت عن قرب)) * وهي مقولة تنطبق تمام الانطباق على حالتين :

الأولى - أن تكون الدولة كبيرة مترامية الأطراف بحيث يصعب الحكم المركزي ويقل اهتمام السلطة المركزية القابعة في العاصمة بتلك الأطراف البعيدة مما يحدث خللاً في توزيع اهتمام السلطة وبالمقابل تدمراً واستياء قد يبلغ حد العصيان بأى شكل كان في تلك الأطراف البعيدة عن نظر واهتمام السلطة المركزية ، كما يصعب إيجاد قنوات حقيقية للتفاعل الإيجابي بين الحاكم والمحكوم .. وغالباً ما يعين وكلاء عن الحاكمين في المناطق أما أنهم لا يمثلون أهالي تلك المناطق أو أنهم لا يتفهمونهم .. فتدب الشكوى وينشأ التقاطع كبداية للتباعد بين الحاكم والمحكومين .

والثانية - هي أن تكون في الدولة الواحدة مناطق مميزة بأى شكل من أشكال التميز : قومياً ، ثقافياً ، دينياً ، تاريخياً .. إلخ ..

إن وجود هكذا تميز لبعض مناطق الدولة ، يجعل من الصعب على السلطة المركزية مهما كانت مخلصه لشعبها أمينة على مصالحه وذات نفس ديمقراطية ، أن تمارس الحكم المركزي ، المباشر من خلال وكلائها ..

من جانب آخر فإن اللامركزية هي تعبير دقيق جوهرى عن الممارسة الديمقراطية ، فإذا كان معنى الديمقراطية هو أن يحكم الشعب نفسه ، وذلك لا يعنى بالطبع أن يقوم كل الشعب بمهمة الحكم ولكن ذلك يكون بالاختيار الحر لممثليه أو للفتة التي ستحكم نيابة عنه ، فإن المضى في الممارسة الديمقراطية حتى أقصى مدياتها يقتضى أن يتاح هذا الاختيار الحر للشعب كله بمطلق المعنى لكلمة (الشعب) .

« وقد جعل مقولته هذه ديباجة للمرسوم الصادر فى ٢٥ / ١١ / ١٨٥٢ . »

ومادام هذا الشعب مكوناً من مناطق تتميز كل منها أو البعض منها بمزايا معينة خاصة فإن من أسمى معانى الديمقراطية أن يتاح لتلك الأجزاء أن تحكم نفسها فى ظل وإلى جانب وجود الحكومة المركزية المنتخبة هى الأخرى بشكل ديمقراطى .

فتكون هناك فى الواقع ديمقراطية حقة ، كاملة مثالية .. فالسلطة المركزية وقد انتخبت فتأسست تأسيساً شرعياً (أى تستند إلى شرعية ديمقراطية حقة) لتحكم البلاد باعتبارها صاحبة السيادة ، ذات السلطان العام ، بينما كل منطقة مميزة ، بل وحتى كل جزء إدارى من الدولة - كالمحافظات أو الأقاليم أو المقاطعات - تنتخب الحكام المحليين - الثانويين - بدل أن (تفرض) السلطة المركزية أولئك الحكام المحليين . (فرض) حاكم يتنافى مع الأصول والمبادئ الديمقراطية ، بينما (اختيار ، انتخاب) الحاكم هو من صميم الممارسة الديمقراطية ، فالعملية الديمقراطية ، تأخذ مداها وبعدها الكامل حينما يتأسس اختيار السلطات بدءاً من المركز وانتهاء بالمجالس البلدية فى القرى مروراً بهيئات السلطة فى المقاطعات أو الأقاليم تأسيساً ديمقراطياً قائماً على حرية الاختيار .

إن الصراعات القومية والدينية والطائفية ، وسائر التناقضات الاجتماعية ، تختفى أو تضمحل حينما يتأسس الحكم تأسيساً ديمقراطياً على أسس من اللامركزية بل إنه لن يعود هناك مبرر للحسابات المبنية على أسس من التناقضات المذكورة .. فالجميع يحكمون .. سواء مباشرة أو من خلال ممثليهم . وكل منطقة تحكم نفسها ، فلن يعود متصوراً أن أهل الجنوب يحكمون الشمال ، أو أن القومية (س) تحكم وتتحكم بباقي القوميات أو أن الملة (س) فرضت سطوتها على باقى الملل فى الوطن ، إن كل منطقة ستصبح كياناً له سلطته والكل مشتركون فى السلطة الأكبر - المركزية - من خلال ممثليهم فى مجلس الشعب مهما اختلفت تسمياته ..

وهنا يطرح تساؤل : هل إن وجود سلطات محلية أو إقليمية تتوزع السلطة مع المركز يلغى وحدة الدولة أو يتناقض مع مبدأ الوحدة الوطنية ؟

إن مناسبة طرح هذا التساؤل ليست مجرد حالة افتراضية فى سياق من البحث ، بل إنه تساؤل مطروح ووارد وواقعى ، وقد حاول بعض أساتذة القانون الدستورى ، ذوى الميول المركزية المطلقة تصوير الأمر وكأن الدولة - اللامركزية - لم تعد دولة موحدة . وحاولوا إيجاد تفسيرات ومبررات ابتعدت عن الواقع كما وقعوا فى التناقض البين .

فأستاذنا الدكتور منذر الشاوي يقول بأن ((الدولة التي لا تكون السلطة فيها موحدة ، أو إذا كانت واحدة ولكن توجد بجانبها سلطات أخرى) ولو أن نطاق ممارسة هذه السلطات محدود وأن السلطة الأولى تُفرض عليها دون أن تزيلها) لا يصح أن نسميها دولة موحدة لذا فإنه من الخطأ الكلام عن دولة موحدة لا مركزية لأنه توجد في هذه الدولة سلطات أخرى بجانب سلطة الدولة الواحدة بالرغم من أن الهيمنة تعود لسلطة الدولة ، لذا ، فهي دولة غير موحدة ، أى دولة لا مركزية فقط ، وعليه فإن الدولة اللامركزية هي ليست دولة موحدة .) * .

والرد على مثل هذا الرأي ، بما يدحضه ويفنده لهو أمر يسير ، فحسبنا النظر إلى الديمقراطيات الغربية القائمة في فرنسا وإيطاليا وأسبانيا ، وهي الدول التي نظرنا في نظمها اللامركزية ، فهل أى من هذه الدول ليست موحدة ؟ ثم إن القول بانعدام وحدة الدول ذات النظم اللامركزية لا ينسجم مع واقع الأمور وطبيعة هذه الدول ، على زعم ((أن الاعتقاد بأن الدولة الموحدة يمكن أن تكون مركزية كما يمكن أن تكون لا مركزية مرده إلى الاعتقاد بأن اللامركزية تتعلق بالسلطة الإدارية (ظاهرة إدارية) وكان لا علاقة لها بممارسة السلطة) * ، فمن ذلك يتوضح أن أصحاب الرأي المذكور يتكبرون لمفهوم السلطة صاحبة السيادة من جهة ويتناقضون مع فكرة سيادة الدولة التي نظروا لها من جانب آخر .

فالدولة المركزية تمارس فيها السلطة بشكل مباشر من خلال الوكلاء . بمعنى أن السلطة تمارس من المركز إلى جميع الوحدات الإدارية التي تعتبر تابعة أو وكيله عن رأس السلطة ، أما في الدولة اللامركزية فإن السلطة تمارس من خلال توزيعها على الوحدات المحلية - الإقليمية - ولكن صاحب السيادة أو السلطان العام يبقى هو الدولة الواحدة حيث المركز .

ويتعين النظر إلى الأمر بتأمل وتحليل دقيقين ، فالفكرة القائلة بأن ، الدولة هي التي تمارس (سلطة السيادة) ، يدرك بفهم أن (الدولة) إنما هي فكرة أعم من (السلطان أو الحاكم) ، وتمثل الشعب كتنظيم قانوني ، وبذلك فهي رمز مختلف مظاهر المجتمع المنظم قانونياً ، وهكذا فإن كل

* انظر الشاوي ، منذر - القانون الدستوري ، بغداد ١٩٦٧ ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

* المصدر السابق - هامش الصفحة ٢١٠ .

ممارسات السلطة الرسمية في المجتمع هي أجهزة الدولة ، فالدولة - بعبارة أخرى - ولأغراض قانونية هي تجسيد لكل تشعبات السلطة الشرعية وإن كانت بعض أجزاء هذه السلطة ، كسلطات الأقاليم ، والسلطات الأخرى في الدولة كالسلطة التشريعية والسلطة القضائية ، تملك نوعاً أو شيئاً من السيادة ، وقد تركز إلى أشخاص أو هيئات ، إذ أن السلطة تظل تعتبر (مشتقة) من الدولة نفسها ، وهذه نقطة قد يكون من الصعب إدراكها في بلد كبريطانيا حيث سُلِمَ بسيادة البرلمان منذ قرون عدة ، وإذا ما وجه المرء انتباهه إلى مجتمع سياسى كفرنسا ، حيث الدساتير الحديثة نسبياً ، فإن في الوسع رؤية الصعوبة الجلية في إيلاء السيادة لأى شخص أو هيئة مهما كان باعتباره الممارس لهذه السلطة وفقاً للترتيبات السارية في وقت ما ، ومن هنا كانت الحاجة لإرساء السلطة على مصدر دائم هو الدولة نفسها .

إن فكرة (وحدة الدولة) تتجلى في الإطار الدولى أكثر منها في الإطار الوطنى ، حيث تتصارع - الدول - ككيانات . والسيادة في تطورها الحديث ذات مظهرين متمايزين ، المظهر الداخلى والمظهر الخارجى ، فالمظهر الداخلى يتجلى في كونها (المشرع الأعلى) للشؤون الداخلية والمظهر الخارجى الذي هو أقرب ما يكون إلى الملكية المطلقة في ظل نظام عرفى ، فسيادة الدولة تعنى في العلاقات الدولية أن لكل دولة الحرية الكاملة في تنظيم علاقاتها مع غيرها من الدول .

ومن ناحية ثانية ، فإن رأى المشككين بوحدة الدولة في النظم اللامركزية يتغافلون عن أن الدستور ، وهو عبارة عن نتاج إرادة الشعب ، أو ضمير الشعب ، ، والشعب هنا يعنى شعب الدولة بجميع أجزائها ، بوحداتها وبأقاليمها ، وهو المنظم لشؤون السلطات في الدولة ، تشريعية وتنفيذية وقضائية ، كما هو مصدر سلطات الأقاليم أو الوحدات المتمتعة بالحكم الذاتى أو بمزايا النظام اللامركزى في الحكم ، فقمة الهرم القانونى في الدولة هو الدستور الوطنى وما بقية السلطات ، سواء في المراكز أو في الأقاليم إلا أقسام تستمد سلطاتها من الدستور الذى تسمو أحكامه بالنسبة لسائر فروع النظام القانونى في الدولة بجميع أرجائها ، إدارياً وإقليمياً .

فلننظر الآن، وستكون نظرة مفعمة بالدهشة، إلى ذات المصدر الذى يشكك فى (وحدة) الدولة اللامركزية ويمضى فى ذلك بعيداً حتى يقرر أن (من الخطأ الكلام عن دولة موحدة لا مركزية) كما رأينا فيما تقدم. فإذا به بعد أن يمضى فى تحليلاته للدولة اللامركزية، يقول فى موضع آخر: ((فهناك، إذن، فى الدولة اللامركزية دولة واحدة، حيث توجد سلطة واحدة للدولة وبجانبها توجد سلطات للمناطق اللامركزية تستوعبها أو تغطيها سلطة الدولة...))* ثم يقول ((وعليه فالأصل فى الدولة اللامركزية هو سلطة الدولة أو سلطة الحكام المركزيين، أما سلطة المناطق المحلية فهى تطعم، إن صح التعبير، سلطة الدولة بحيث تخفف منها فى تسيير بعض الشؤون المحلية دون أن تزيل سلطة الدولة مطلقاً...))^(١)، ويقول من بعد ((ففى الدولة المركزية توجد سلطة واحدة هى سلطة الدولة التى تمتد إلى جميع أجزاء إقليمها ويمارسها الحكام المركزيون وحدهم مباشرة من المراكز أو قد يسهم وكلاؤهم فى ممارستها أيضاً. أما فى الدولة اللامركزية فتوجد سلطات محلية بجانب سلطة الدولة الواحدة. وهذه السلطة الواحدة تمارس على كل إقليم الدولة أيضاً، مع هذا الفارق: إن هناك قطاعات معينة تمارس فيها السلطات المحلية وقد تكبر أو تصغر درجات هذه القطاعات وفقاً للظروف والأحوال))^(٢).

ثم ينتهى إلى خلاصة تناقض تماماً مقدمات بحثه حين يقول: ((فالدولة اللامركزية تبقى، إذن دولة واحدة لكن تركيب أو وضع السلطة فيها قد اختلف. فبينما توجد سلطة واحدة (مركزية) فى الدولة المركزية، هناك فى الدولة اللامركزية، سلطة واحدة أيضاً لكن بجانبها توجد سلطات ثانوية يقبض عليها حكام ثانويون))^(٣).

وإذن، فالدولة اللامركزية، دولة واحدة، لوطن واحد ولشعب واحد، وبسلطة واحدة ولكنها موزعة بين المركز والأقاليم المكونة لتلك الدولة، ويكون لها دستور واحد ينظم طريقة

* الشاوى منذر - المصدر السابق ص ٢١٨ .

(١) المصدر السابق ص ٢١٩ .

(٢) المصدر نفسه ص ٢٢٠ .

(٣) المصدر نفسه ص ٢٢٠ .

ممارسة السلطة فى المركز ، وينظم توزيع هذه السلطة بين المركز وبين الأقاليم أو الوحدات الإدارية بما يمنع تركيز السلطة مما يخفف من المركزية أو يحد منها ويدراً بالتالى خطر إضعاف أو انعدام الديمقراطية .

فاللامركزية إذن هى التجسيد العملى لمبادئ الديمقراطية .

واللامركزية تختلف عن الفيدرالية فى أهم أمرين :

ففى اللامركزية ثمة دولة واحدة لشعب واحد وفى وطن واحد ينظم شؤون إدارة السلطة فيها دستور واحد يوزع السلطة بين المركز والوحدات أو الإقليم .

بينما فى الفيدرالية ثمة دول متعددة تدخل فى اتحاد مؤسس على تنازل كل دولة من الدول الداخلة فى الاتحاد عن جزء من سيادتها الداخلية وعن جميع أوجه سيادتها الخارجية لصالح الكيان الاتحادى الفيدرالى ، فتكون الدولة الاتحادية الفيدرالية مختصة بجانب السيادة الخارجى وبعض جوانب السيادة الداخلية . بينما تستقل أجزاء الاتحاد بباقى شؤونها الداخلية .

والأمر الثانى - محل الاختلاف - هو أن السلطة الواحدة - فى اللامركزية - (موزعة) بين المركز والأقاليم أو الوحدات الإدارية للدولة الواحدة .

بينما فى الفيدرالية ، فإن السلطة (مقسمة) بين الكيانات الداخلة طوعاً فى الاتحاد الفيدرالى وبين الكيان المؤسس من اتحادها كدولة فيدرالية .

ولذلك تجد أن الأقاليم فى اللامركزية ينظم الدستور الوطنى جميع شؤون السلطة ويسوغ لكل إقليم أن ينظم شؤون (الحكم المحلى) فيه نظام أساسى صادر عن الاتفاق والتفاهم والتكامل بين المركز وأهل الإقليم . فى حين أن (دول الاتحاد الفيدرالى) تحتفظ كل منها بدستورها الخاص الذى ينص على تنازل الكيان الداخلى فى الاتحاد عن بعض أجزاء من السلطة لصالح الكيان الاتحادى .

الفصل الثالث

الفيدرالية

✱ مدخل عام

✱ نشوء وتكوين الولايات المتحدة الأمريكية

✱ نظرات فى الدستور الاتحادى الأمريكى

✱ معالم تكوين الاتحاد السويسرى

بداية لابد من التوضيح بأن الفيدرالية تعنى نشوء دولة - فيدرالية - من اتحاد دولتين أو أكثر، بحيث تنزل كل من الدول الداخلة في الاتحاد الفيدرالي عن (بعض) جوانب سيادتها الداخلية و (كل) سيادتها الخارجية لصالح الكيان الاتحادي (الفيدرالي). ولذلك اعتبرت السلطة في الأنظمة الفيدرالية (مقسمة) بين دول أو أقاليم الاتحاد، في حين أنها (موزعة) بين الأقاليم أو الوحدات الإدارية في الأنظمة اللامركزية، فالدولة اللامركزية إنما هي دولة واحدة، ولكنها مؤسسة تأسيساً ديمقراطياً بحيث تتوزع السلطة بين المركز والأقاليم أو الوحدات الإدارية، بينما هناك في الاتحاد الفيدرالي، أو الدول الاتحادية الفيدرالية، عدد من الدول قد اتحدت على أساس من الفيدرالية.

ولقد أورد المعجم السياسي^(١) تعريفاً مسهباً للفيدرالية تحت بند (الاتحاد). الدولة الاتحادية) جاء فيه : «دولة توجد فيها حكومة مركزية ومجموعات حكومات إقليمية حيث إن كلاً من هذين المستويين من الحكم مستقل في مجاله عادة على وفق دستور مكتوب يحميه . ويورد هذا الدستور اختصاصات مستوى الحكم ويضع عادة ترتيبات لتخصيص الصلاحيات المتبقية وتنسيق تداخل الاختصاصات، فضلاً عن منح المسؤولية القضائية إلى محكمة دستورية أو مؤسسة أخرى لاتخاذ قرارات ملزمة، حيث تنشأ الصراعات المتعلقة بتفسير التحديد الدستوري للصلاحيات . إن المجلس التشريعي الوطني في الدولة الاتحادية يضم عادة مجلساً ثانياً تمثل فيه على نحو مباشر وعلى نحو متساو غالباً ، الأقاليم المكونة منها الدولة الاتحادية (وتسمى الأقاليم كانتونات أو جمهوريات أو ولايات ... إلخ) ولكل من مستويي الحكم صلاحيات فرض الضرائب وصلاحيات فرض القانون .

تختلف درجة أو أسلوب النزعة الاتحادية اختلافاً كبيراً بين الدول الاتحادية ، وتعد سويسرا والولايات المتحدة - عادة - أقطاراً تتمثل فيها النزعة الاتحادية على النحو الأكثر قوة . وأستراليا والبرازيل وكندا وألمانيا والهند أمثلة أخرى مهمة للدولة الاتحادية . وتمتلك بعض الدول دساتير اتحادية ولكنها لأسباب مختلفة (من مثل الدور السياسي الغالب لحزب عقائدي الأساس كما في الاتحاد السوفيتي) لا يمكن أن تعدو دولاً اتحادية في التطبيق .

يتطور الشكل الاتحادي للدولة لعدة أسباب ومنها الحاجة إلى دمج تجمعات عرقية أو لغوية أو دينية أو تجمعات أخرى يمكن تحديدها إقليمياً (الهند وسويسرا على سبيل المثال) أو تجنب تعميم مفرط للقوة السياسية (ألمانيا الاتحادية) ، على سبيل المثال .

(١) راجع المعجم السياسي الحديث - إنكليزي - عربي ، أعداد : د. أحمد عطية الله السعيد : بيروت ٢٠٠٣ .

بيد أن الأوصاف التي أعطاها المعجم المذكور للاتحاد الفيدرالي ، وإن كانت صائبة في أغلبها ، إلا أنها أغفلت أمرين ، أولهما بيان المنشأ الحقيقي لدول الاتحاد الفيدرالي . وثانيهما تفريق هذا النوع من الكيانات الدولية عن نوع قريب الشبه به هو الدول اللامركزية ، مع لزوم - بل ضرورة - بيان الفرق بين النوعين بالتأكيد على أن الاتحاد الفيدرالي ينشأ من اتحاد كيانات أو دول تتنازل كل منها عن بعض سيادتها الداخلية وكل سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد الفيدرالية . خلافاً للدول الديمقراطية اللامركزية التي توزع السلطة على أقاليمها أو وحداتها الإدارية . وأن الحالة الأولى هي حالة دول متحد ، بينما الحالة الثانية هي حالة دولة واحدة أصلاً تتبنى نظاماً ديمقراطياً إلى أبعد مدى متصور من خلال توزيع للسلطة يجعل من كل محافظة أو إقليم أو مقاطعة ذات حكم ذاتي كامل .

لذلك فإن من النافع العودة إلى الجذور ، بمعرفة كيف بدأ نشوء دول الاتحاد الفيدرالي ، وهو ما يكشف الأسباب والدوافع من جانب ، والظروف الذاتية والموضوعية لنشوء هذا النمط من الكيانات من جانب ثانٍ .

وإذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية ، هي المثال الأجدر بالاستعراض بالنظر لأسباب عدة من بينها قدم التجربة وكونها رائدة ، والمصاعب الجمة ، بل الثمن الباهظ الذي تكلف قيامها ونجاحها ، وكونها مثلاً احتذته وسارت على تأسيساته دول أخرى أصبحت من الاتحادات الفيدرالية الراسخة والمعروفة .

فلذلك سننظر في الجذور التاريخية لنشوء الولايات المتحدة الأمريكية في مبحث أول ، ونلقى نظرة في الدستور الاتحادي الأمريكي والتعرف على أهم المبادئ فيه وكذلك أهم التعديلات التي أقرت عليه في مبحث ثانٍ .

ثم نطلع في مبحث ثالث على معالم تكوين واحدة من أهم الدول الاتحادية والمعروفة اليوم وهي سويسرا بالنظر في الأسس الدستورية الموضوعية للسلطات فيها وسبل تعديل الدستور وكيفية حماية النظام الدستوري والضمانات الدستورية للحقوق الأساسية للمواطنين^(١) .

(١) لسنا بصدد عرض طبيعة تكوين الدول الاتحادية في هذا الكتاب ، المخصص لبيان الفوارق بينها وبين الدول اللامركزية ، ونحسب أن التعرف على الأصل الذي نشأت منه الدول الاتحادية من خلال استعراض تجربة الشعوب الأمريكية ، وإلقاء نظرة خاصة على بعض أهم أسس ومبادئ دستور الولايات المتحدة الأمريكية ثم التعرف على بعض أهم الأسس الدستورية ومؤسساتها السلطوية في دولة اتحادية عريقة أخرى هي سويسرا سيكون عرضاً وافياً بما نطمح إليه . ونحيل من يريد الاستزادة من التعرف على طبيعة الدول الاتحادية وتكوينات مؤسساتها الدستورية والأسس التي انبثت عليها إلى مؤلفنا (الدول الاتحادية الفيدرالية) الذي عالج كل جزء من أجزائه الخمسة عشر جانباً من جوانب تكوين تلك الدول ، نشر المكتبة القانونية ببغداد ٢٠٠٤ .

المبحث الأول

نشوء وتكوين الولايات المتحدة الأمريكية

كانت (جمهوريات) أمريكا الشمالية المتحدة ثلاث عشرة مستعمرة بريطانية ، وكان ملوك إنكلترا قد قطعوا لسكان هذه المستعمرات عهداً ومنحوها امتيازات تخولها حق تأسيس حكومات محلية لإدارة شؤونها الداخلية ، فكان لكل منها سلطة تشريعية لسن القوانين وفرض الضرائب ووزارات ومحاكم ، وكان حكام المستعمرات الإنكليز لا يتدخلون في شؤونها الداخلية .

كانت تلك المستعمرات قد تكونت منذ القرن السابع عشر من المهاجرين من أوروبا وخاصة من الإنجليز الذين غادروا بلادهم فراراً من التعصب والاضطهاد الديني في عهد أسرة (ستوارت) وتخلصاً من المضايقات السياسية والاستبداد والجور الذي كان يمارسه البرلمان على عهد (كرومول) فكان أولئك المهاجرون إما ذوي معتقدات دينية مرفوضة أو مقموعة ، أو ذوي ميول سياسية مخالفة لميول الطبقة الارستقراطية السائدة ، أو خارجين على القالب والقواعد الاجتماعية المتعارف عليهما فكانوا في نظر المجتمع والدولة والقانون أشبه بالمعارضين المتمردين أو الخارجين على القانون والأعراف السائدة . ومن جانبهم ، كان المهاجرون تواقين للانعتاق ، ميالين للتحرر والاستقلال والانفصال عن جسم الإمبراطورية البريطانية .

ولما استقر المقام بهم في (العالم الجديد) وآنسوا من أنفسهم الكفاءة والمقدرة الواسعة على إدارة جميع شؤونهم الذاتية ، صاروا يترقبون الفرص لتحقيق غاياتهم وأمانهم .

وكانت كل مستعمرة تنافس أخواتها وتضع رسوماً كمركية باهظة على بضائعها وتفضل العيش مستقلة عن سواها ، ولم تكن ثمة صلة فيما بينها سوى أنها كانت جميعها تابعة للتاج البريطاني .

وكانت من حين لآخر تحارب الفرنسيين المستعمرين لكندا بجانب الجيوش البريطانية لدرء خطر ومطامع تلك الجيرة .

وفي سنة ١٧٥٦ دخلت بريطانيا الحرب ضد فرنسا وحلفائها ، فأنهكتها الحرب التي خرجت منها سنة ١٧٦٣ مثقلة بالديون والأعباء المالية ، فأخذت تفكر في إنعاش حالتها الاقتصادية من خلال زيادة مواردها المالية ، فقيدت صادرات مستعمراتها وحتمت عليها إرسال

هذه الصادرات إلى إنكلترا وهو ما أضر بمصالح المستعمرات وحدد نطاق تجارتها ، فساد فيها الكساد ودب الاستياء . وفي سنة ١٧٦٥ فرض البرلمان الإنكليزي على سكان المستعمرات ضرائب إضافية ومنها ضريبة (الدمغة) ، فكان لزاماً على المتعاقدين ، بأى عقد كان ، استعمال أوراق (مدموغة) تبيعها للمستعمرات حكومة بريطانيا العظمى بأسعار باهظة . وهو ما جعل الرأي العام يضطرب وينتفض . فاجتمع نواب مجالس تسع مستعمرات في نيويورك بهيئة مؤتمر وتداولوا في الأمر وقرروا بأن حق فرض الضرائب على سكان المستعمرات يعود إليهم وحدهم . وأرسلوا احتجاجاً إلى الملك والبرلمان . فنزل البرلمان الإنكليزي عند رغبة المستعمرات وألغى ضريبة (الدمغة) ولكنه عاد بعد فترة (١٧٧٢) لفرض على البضائع التي ترد إلى المستعمرات رسوماً كمركية لصالح الخزينة البريطانية ، مساوياً بينها وبين الرسوم التي هي مفروضة على ما يرد إلى إنكلترا ذاتها . فتجددت حالة الاستياء وتفجر الموقف . واجتمعت مجالس المستعمرات وقررت مقاطعة البضائع الإنكليزية ، وبالمقابل أرسلت إنكلترا قوة عسكرية لقمع أى تمرد كما ومنع أى تهريب للبضائع تهرباً من الرسوم المفروضة وتأمين تطبيق قوانين الضرائب بالقوة كما حلت بعض مجالس المستعمرات ، فحصل بالمقابل تقارب بناءً على وحدة المصالح والمصير بين المستعمرات ، وجرى الاتفاق على عقد مؤتمر عام لبحث شؤون المستعمرات وما يتوجب اتخاذه من تدابير للدفاع عن مصالحها وصيانة حقوقها ، فأرسلت كل مستعمرة مندوباً عنها واجتمع المندوبون في مدينة (فلادلفيا) عام ١٧٧٤ . وانتهى المؤتمر إلى قرار بوجوب إبعاد الجنود الإنكليز عن البلاد ولزوم التمسك بحقوق مجالس المستعمرات التشريعية في وضع الضرائب ولزوم قطع العلاقات التجارية مع إنكلترا والاستمرار بمقاطعة بضائعها وتعيين لجان في أرجاء المستعمرات لمتابعة وإحكام تنفيذ المقاطعة .

وحاولت بريطانيا قمع هذا التمرد بالقوة ، ووقع الصدام مع أهالي المستعمرات فاشتعلت الثورة ودعا زعماء حركة الاستقلال إلى التطوع لمحاربة (المستعمر الإنكليزي) ، فتطوع من سائر المستعمرات الثلاث عشرة حوالي عشرين ألف رجل خلال بضعة أيام وأمكنهم طرد الحكام الإنكليز مما أشعل الحرب .

ومرة أخرى اجتمع مؤتمر مندوبي المستعمرات سنة ١٧٧٥ للمداولة في شؤون البلاد

وأصدروا قراراً بالإجماع يقضى بمواصلة حرب الاستقلال وألفوا لجاناً للنظر فى تنظيم المتطوعين على شكل جيش موحد للبلاد ورصد الأموال اللازمة للإنفاق عليه وسد احتياجاته وانتخبوا (جورج واشنطن) رئيساً لتلك اللجان واعتباره قائداً عاماً للجيش . وفى سنة ١٧٧٦ عاود المؤتمر انعقاده ، ومع استمرار المواجهة مع إنكلترا ، ومع تعاظم الشعور بوحدة المصالح والمصير ، اتخذ المؤتمر قراراً تاريخياً بإعلان استقلال المستعمرات مع توحيدها تحت اسم (الدولة الأمريكية المتحدة) لكن التوحيد لم يكن حقيقياً وقتذاك ، بل كان إعلامياً أكثر منه اتحاداً واقعياً ، فقد كان المراد منه نوعاً من الإشهار الدولى مما يشعر إنكلترا بوحدة صفوف المستعمرات ويكسب من جانب ثانٍ تعاطف العالم .

أما من حيث الواقع فقد بقيت المستعمرات حرة فى تنفيذ المؤتمر كما استمرت منافساتها الاقتصادية فيما بينها ، وذلك لأن عرى الاتحاد المعلن لم تكن تستند على أسس معينة ومحددة ، بل كان الأمر مجرد إعلان يفصح عن نوع من التحالف أو الائتلاف .

ولكن الفكرة أخذت أبعادها ، وتعمق الوعى بالمصالح المشتركة ، وبالمصير المشترك ، وهو ما جعل (زعماء الثورة الأمريكية) يفكرون بوجوب إزالة كل تنافس بين الدولة الأمريكية وربطها جميعاً بعرى وثيقة لا انفصام لها ، ف عقدوا لذلك مؤتمراً رابعاً (سنة ١٧٧٨) وتداول المؤتمر حول إنشاء (جمعية دولية سياسية) ووضعوا لها ميثاقاً حتم على كل دولة من الدول الثلاث عشرة تنفيذ قرارات المؤتمر على شرط أن يوافق أعضاء المؤتمر على القرارات المهمة بالإجماع وأن تصادق حكومات تلك الدول المكونة للجمعية على جميع قرارات المؤتمر بأكثرية مؤلفة من ثلثى عدد أعضائها وعلى أنه يحق لكل دولة أن تنسحب من الجمعية على أن تخبر بقية الأعضاء قبل مدة مناسبة من الزمن . وسمى هذا النوع من التقارب أو (الجمعية) اسم Confederation (الكونفدریشن أو الكونفدرالية) .

فكل من هذه (الثلاث عشرة دولة) بقيت تتمتع بالسيادتين - الداخلية والخارجية - وبسائر سمات الشخصية المعنوية داخلياً وخارجياً ، أما المؤتمر الذى تأسس فقد كان عبارة عن مجلس مشترك شبيه بالمؤتمرات الدبلوماسية ، ذى صفة استشارية ولكن الميزة الوحيدة له هى تمتعه بشخصية معنوية فيما يتعلق بالحقوق الدولية بالنسبة للمصالح المشتركة (للدول) الأعضاء .

وهكذا يبدو أنه بناءً على ما أفرزته التجربة، وما فرضته الحاجة والضرورة، وما أملاه الواقع، فقد ظهر للوجود نوع من التقارب، أو التكامل، أو التكتل سُمي بالكونفدرالية والذي توافق أساتذة القانون والسياسة على تعريفه بأنه (أحد الأوضاع الدولية المركبة) وهو عبارة عن جمعية دولية سياسية تؤلفها عدة دول بسيطة بالاتفاق، فتضع كل منها في هذه الجمعية قسماً من سيادتها الخارجية خاصة وتتكون من هذه الأقسام قوة سياسية عالمية مشتركة للدفاع عن مصالحها الحيوية أو الوصول إلى تأمين منافعها المهمة بصورة مشتركة على أن يقوم بمهام هذه المصالح والأغراض المشتركة مؤتمر دبلوماسي مشترك ذو صفة استشارية محضة.

وإذا عدنا إلى قصة نشوء (الولايات المتحدة الأمريكية) وتحولها من اتحاد دول تحت مظلة الكونفدرالية إلى دولة اتحادية فيدرالية. فسرى أن جمعية الدول الأمريكية المتحدة قررت المضي في شوط الاتحاد حتى نهايته لتضمن استقلالاً ناجزاً عن المستعمر البريطاني من جانب ولتؤسس لدولة مترامية قوية من جانب آخر، فأرسلت لجنة مختصة بالشؤون الخارجية لتتصل بالدول الأجنبية طلباً في التفهم والعطف والمساعدة وأمكن لها التأثير على الفرنسيين بالدرجة الأولى والتي بادرت إلى إرسال المعونات العسكرية والمتطوعين كما تبنت قضية استقلال دول أمريكا دولياً وعقدت اللجنة معاهدة هي الأولى بين (الدولة الأمريكية المتحدة) وبين دولة أجنبية هي (فرنسا) اعترفت الأخيرة بموجبها باستقلال الأولى وتعهدت بإسنادها والمساعدة في الدفاع عنها وبالمقابل تعهدت (الدول الأمريكية المتحدة) بالدفاع عن بعض المستعمرات الفرنسية في مواجهة أي عدوان خارجي والمقصود بذلك هو العدو المشترك : بريطانيا ... وعلى إثر هذه المعاهدة وبناءً عليها أرسلت الحكومة الفرنسية أسطولاً إلى المياه الأمريكية محاصرة الأسطول الإنكليزي فنشبت الحرب بين الدولتين ومن ثم دخلت إسبانيا وهولندا الحرب بجانب فرنسا . وانتهت الحرب باندحار إنكلترا واعترافها باستقلال الدول الأمريكية المتحدة بموجب معاهدة وقعت سنة ١٧٨٣ .

وبقى وضع (اتحاد الدول الأمريكية - الكونفدرالي) على حاله حتى سنة ١٧٨٧، وكانت التجارب تثبت يوماً إثر يوم بأن هذا الوضع لا يكفل أماناً ومصالح شعوب الاتحاد وقد تكشف أسباب الضعف ومكامن الخطر في مؤتمر ١٧٨٧ فقد كان وضع الاتحاد لا يبشر بالخير بل ينذر بكل الشرور والمساوئ التي يمكن توقعها، فالحرب استهلكت أموالاً طائلة ورتبت ديوناً باهظة ولولا مساعدة فرنسا لكان الإفلاس أول نذر الشر، وكانت بعض دول الاتحاد تمتنع عن دفع ما يصيبها سواء للمصالح المشتركة أو لتسديد الديون وتحاول التمرد على قرارات المؤتمر الذي لم يكن

يمثل حكومة فوق الحكومات المتحدة، فلا هو سلطة تشريعية ولا هو سلطة تنفيذية، فكانت حكومات الدول المتحدة حرة في قبول أو عدم قبول قرارات المؤتمر. وكانت الحاجة ماسة إلى سن قوانين موحدة، تنقل الاتحاد إلى حالة من الواقعية والممارسة الفعلية، كما كانت هناك ضرورة لجيش موحد ورفده بالقوى من خلال التجنيد الإجباري، فضلاً عن الحاجة إلى بناء اقتصادي يضمن الصالح المشترك وينميه.

وانطلاقاً من الدواعي المذكورة دعا المجلس التشريعي (لدولة فيرجينيا) بقية الدول المتحدة إلى عقد مجلس تأسيسي لتوحيد الرسوم الكمركية ومنع المنافسات بين الدول المتحدة وجعلها كتلة واحدة تجاه البضائع الأجنبية، ولكن أربعاً فقط من الدول المتحدة لبث الدعوة، فقرر مندوبوها أن حالة البلاد خطيرة وأنه يجب سن دستور يكفل الوحدة السياسية فيما بين الدول المتحدة، واتفق على دعوة جميع الدول الأمريكية لكي تنتخب مندوبين عنها لاجتماع بمثابة (مجلس تأسيسي).

وعقد المجلس التأسيسي فعلاً إثر ذلك، وبحضور مندوبين عن ثلاث عشرة دولة، وتغلب فيه تيار المطالبين بتكوين (دولة كبيرة) فوق دول الاتحاد ومنح هذه الدولة أوسع السلطات.

وبعد أخذ ورد وخلافات حول طريقة التمثيل، انتهى المؤتمر إلى تكوين مجلسين تشريعيين: مجلس شيوخ يتمثل فيه عضوان من كل دولة، ومجلس نواب يتمثل فيه عدد سكان كل دولة، وأعدت مسودة دستور أعلنت سنة ١٧٨٧ ليكون دستوراً يعلو سموً فوق دساتير الدول المتحدة وقضى بانتزاع السيادة الخارجية من كل من الدول الثلاث عشرة وقسماً من سيادتها الداخلية ومنحت لدولة الاتحاد، باعتبارها دولة أم تلك الدولة المتحدة، وتقرر إنشاء حكومة واحدة اتحادية ذات سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية تعلو فوق سلطات الدول المتحدة.

وأورد المجلس التأسيسي نصاً في الدستور المقترح يقول بأن الدستور (المشروع) سيكون نافذاً عندما تصادق عليه ثلاثة أرباع المجالس التأسيسية للثلاث عشرة دولة، كما نص على حق بقية الدول الأمريكية في الانضمام إلى الاتحاد بعد موافقة السلطة التشريعية الاتحادية على ذلك وعرض مشروع الدستور على المجالس التأسيسية للثلاث عشرة دولة فصادقت عليه وأصبح هذا الدستور مرعياً منذئذ حتى يومنا هذا، مع بعض التعديلات التي أصابته، وتوالى انضمام الدول الأمريكية إلى الاتحاد حتى أصبحت الدول الداخلة فيه، والتي أصبحت تسمى فيما بعد : (ولايات) خمسون.

المبحث الثانى

نظرات فى الدستور الاتحادى الأمريكى

لما كان الدستور الأمريكى الذى أقرته الدول الأمريكية الثلاث عشرة والذى أصبح فيما بعد دستوراً للولايات المتحدة الأمريكية كأول دولة اتحادية فيدرالية، بمثابة أساس تكوين (الاتحاد الفيدرالى) والمثال الأبرز فى هذا الشكل من الدول، فإن من النافع الاطلاع على بعض أهم مضمانيه مما يختص بسلطات الدولة وحقوق المواطنين.

مقدمة الدستور الأمريكى

نحن أمم جمهوريات أمريكا الشمالية المتحدة قد وضعنا هذا الدستور ليكون لنا اتحاد رصين ويكفل لنا الأمن ويؤسس لنا العدل ويهيئ لنا أسباب الدفاع عن البلاد ويكثر لنا الرفاه ويمتحننا وأولادنا بنعيم الحرية.

المادة الأولى

السلطة التشريعية العليا

إن الحقوق التشريعية التى انتزعناها بموجب هذا الدستور من السلطات التشريعية للدول المكونة للاتحاد منوطة بالمؤتمر (كونكرس) وهذا المؤتمر يتألف من مجلسى النواب والشيوخ.

كيفية تأليف مجلس النواب

يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبهم أفراد الدول المكونة للاتحاد بنسبة نائب واحد عن كل ٢٠,٠٠٠ نسمة من عدد نفوسها ولهذا المجلس الحق بأن يتهم رئيس الجمهورية وأكابر موظفى دولة الاتحاد ويحيلهم إلى مجلس الشيوخ لإجراء محاكمتهم.

كيفية تأليف مجلس الشيوخ؟ يتألف مجلس الشيوخ من أعضاء تنتخبهم المجالس التشريعية للدول الداخلة فى الاتحاد على أن يكون لكل دولة عضوان مهما قل أو كثر عدد نفوسها وهذا المجلس هو الذى يحاكم رئيس الجمهورية وأكابر موظفى دولة الاتحاد.

سلطات المؤتمر واختصاصاته

يحق للمؤتمر أن يفرض الضرائب والرسوم وأن يعقد القروض ويؤسس المحاكم التى هى دون

المحكمة العليا وأن ينشئ دوائر البريد وينظم القوات البرية والبحرية وأن يعلن الحرب ويأذن بمصادرة أموال الأعداء وأن يعين عقوبة من يقلد مسكوكات الدولة المتحدة وأن يتصرف فى المناطق التى تتنازل عنها الدول الداخلة فى الاتحاد لتكون عاصمة للدول المتحدة وكذا فى المناطق التى يشتريها المؤتمر من إحدى الدول الداخلة فى الاتحاد بعد موافقة سلطاتها التشريعية لى تبنى عليها المعامل الحربية وأحواض الأسطول والقلاع وما أشبه ذلك وله أن يسن جميع القوانين المتعلقة بضرب المسكوكات والطوابع والأوزان والمقاييس والمعاملات التجارية بين الجماهير المتحدة والأقوام الأجنبية وبكيفية اكتساب الجنسية الأمريكية وتغييرها .

حدود سلطات المؤتمر

لا يحق للمؤتمر أن يصدر حكماً يتضمن مصادرة أموال أحد أفراد الأمم الداخلة فى الاتحاد أو حرمانه من حق الإرث .

حقوق كل من الدول الداخلة فى الاتحاد

إن الحقوق التى لم ينتزعها هذا الدستور من الدول الداخلة فى الاتحاد ولم يفوضها إلى المؤتمر تبقى عائدة لتلك الدول كالمسابق .

حدود حقوق الدول الداخلة فى الاتحاد

لا يحق لأية دولة من الدول الداخلة فى الاتحاد أن تعقد المعاهدات ولا أن تدخل فى اتحادات دولية أخرى وليس لها حق ضرب المسكوكات وإيفاء الديون بغير المسكوكات الذهبية والفضية ولا يحق لها أن تصدر أحكاماً تتضمن مصادرة أموال أحد أفرادها وليس لها أن تجعل القوانين شاملة ما قبلها .

المادة الثانية

فى السلطة التنفيذية للدول المتحدة

السلطة التنفيذية للدول المتحدة منوطة بعهدة رئيس الدول المتحدة أو رئيس الجمهوريات المتحدة .

كيفية اختيار رئيس الجمهوريات المتحدة

يختار رئيس الجمهوريات المتحدة بطريقة الانتخاب من قبل جميع أفراد الدول الداخلة فى الاتحاد على درجتين ولمدة أربع سنوات .

حقوق رئيس الجمهوريات المتحدة

رئيس الجمهوريات المتحدة هو القائد الأعلى لجميع القوات البرية والبحرية وله أن يعقد المعاهدات وأن يبرمها بعد موافقة مجلس الشيوخ عليها بأكثرية مؤلفة من ثلثى أعضائه الحاضرين . وأن يعين القناصل والسفراء وأعضاء المحكمة العليا وبقية أكابر موظفى الدول المتحدة (أى الدولة الكبيرة) بعد موافقة مجلس الشيوخ .

وله حق الامتناع عن نشر وتنفيذ القوانين التى يسنها المؤتمر وإعادتها إليه لينظر فيها مرة ثانية فإذا أعاد رئيس الجمهوريات قانوناً إلى المؤتمر للنظر فيه مرة ثانية فإن رئيس الجمهوريات لا يكون ملزماً بنشره وتنفيذه إلا إذا صادق مجلسا المؤتمر على ذلك القانون مرة ثانية بأكثرية مؤلفة من ثلثى عدد أعضائه .

واجبات رئيس الجمهوريات المتحدة

يتحتم على رئيس الجمهوريات المتحدة أن يجعل المؤتمر على بينة من الأمور والأعمال التى قام بها وأن يلفت نظره إلى التدابير الواجب اتخاذها وعليه أن يدعو مجلسى المؤتمر للاجتماع عند الضرورة وأن يحدد مدة تعطيل الاجتماع التى يراها مناسبة عند وقوع الاختلاف بين مجلسى المؤتمر فى هذا الشأن وأن يقبل سفراء الدول الأجنبية وقناصلها ، وأن ينفذ أحكام القوانين بسلامة نية كاملة .

مسؤولية رئيس الجمهوريات المتحدة

يسقط رئيس الجمهوريات المتحدة (وأكابر موظفى الجمهوريات المتحدة) من وظيفته عند

اتهمه من قبل مجلس النواب والحكم عليه من قبل مجلس الشيوخ بجناية أو بجريرة خيانة الوطن .

المادة الثالثة

فى السلطة القضائية للدول المتحدة

السلطة القضائية منوطه بعهدة المحكمة العليا وما دونها من المحاكم التى يؤسسها المؤتمر وحكام هذه المحاكم لا يعزلون ما دامت خدماتهم حسنة .

اختصاصات محاكم الدولة المتحدة (الدولة الكبيرة)

لمحاكم الدول المتحدة حق رؤية جميع الدعاوى والنظر فى جميع الاختلافات الناشئة من جراء تنفيذ أحكام هذا الدستور أو بسبب تنفيذ أحكام القوانين التى يسنها المؤتمر ، وكذا الدعاوى والاختلافات المتعلقة بالمعاهدات والسفراء والقناصل أو التى تنشأ بين مختلف الدول الداخلة فى الاتحاد أو بين رعايا دولتين مختلفتين منها أو بين رعايا دولة واحدة منها بخصوص الأراضى المستندة على وثائق الدول المتحدة أو التى تنشأ بين إحدى الدول الداخلة فى الاتحاد وبين الدول الأجنبية أو بين رعايا إحدى الدول الداخلة فى الاتحاد وبين رعايا الدول الأجنبية أو بين رعايا مختلف الدول الأجنبية .

حقوق الدول الداخلة فى الاتحاد وواجباتها

يتحتتم على كل من الدول الداخلة فى الاتحاد أن تنفذ أحكام محاكم بقية الدول الداخلة فى الاتحاد وأن تعيد اليها المجرمين بصورة متقابلة . وللمؤتمر أن يعين كيفية تنفيذ تلك الأحكام ونتائجها بقوانين عامة . ولكل فرد من أفراد الدول الداخلة فى الاتحاد أن يتمتع بجميع الحقوق والضمانات التى يتمتع بها بقية أفراد الدول الداخلة فى الاتحاد عند إقامته فى ممالكها . ولقد طرأت عدة تعديلات على الدستور فى أصله المتقدم ، نذكر منها بعض أهم الأمثلة بالآتى :

التعديل الأول

(المادة الأولى)

لا يحق للمؤتمر أن يتعرض لحرية الأديان وحرية القيام بشعائرها أو يقيد حرية الكلام

وحرية المطبوعات وحرية الاجتماعات السلمية أو يسن قانوناً يتضمن تأسيس أى دين كان فى البلاد ، ولا يحق له أن يجعل القوانين شاملة ما قبلها ... إلخ .

التعديل الثانى

لا يحق للسلطة القضائية للدول المتحدة (الدولة الكبيرة) رؤية الدعاوى التى تقام على إحدى حكومات الدول الداخلة فى الاتحاد من قبل أفراد حكومة أخرى أو من قبل أحد أفراد الدول الأجنبية ولا يجوز تفسير أحكام الدستور بخلاف ذلك .

التعديل الرابع

فى منع الرق والاستعباد

الرق والاستعباد ممنوع بتاتا ، فلا يجوز لأحد أن يقيد حرية الآخرين بدون رضاهم .

استنتاجات

أولاً : إن الدول الداخلة فى الاتحاد احتفظت كل منها على حد سواء بدساتيرها وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وعليه فمن الخطأ تسمية هذه الدول ولايات ، بل يجب تسميتها دولاً للتفريق بينها وبين أجزاء إحدى الدول البسيطة .

ثانياً : إن الدول الداخلة فى الاتحاد تنازلت كل منها عن سيادتها الخارجية للدولة الكبيرة (الاتحادية) وأصبحت - نظراً للحقوق الدولية أجزاء للدولة الكبيرة الفيدرالية .

ثالثاً : إن الدولة الكبيرة العالمية المكونة من الاتحاد أصبح لها وحدها السيادة الخارجية والشخصية المعنوية للحقوق الدولية ، بمعنى أن لهذه الدول وحدها حق عقد المعاهدات وإعلان الحرب وإيفاد السفراء وقبولهم إلى غير ذلك من الحقوق المتعلقة بالشؤون الخارجية .

رابعاً : بما أن كلاً من الدول الداخلة فى الاتحاد احتفظت بدساتيرها وسلطاتها التشريعية والقضائية والتنفيذية وأصبح للدولة الكبيرة المكونة من الاتحاد دستور عام وسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية عليا فوق دساتير تلك الدول وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية فعليه فقد أصبح لكل من أفراد الدول المتحدة جنسيتان : فكل

أمريكي يعتبر من رعايا (الدولة - الولاية) التي ينتسب إليها ومن رعايا الدولة الكبيرة المكونة من الاتحاد في الوقت عينه ، وهذا يعنى أن كل فرد أمريكي يرضخ لسلطتين عاليتين .

خامساً : بما أن لكل من الدول الداخلة في الاتحاد دستوراً (خمسون دستوراً في الوقت الحاضر) وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وللدولة الكبيرة دستور عام وسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية عليا فعليه لا بد من حصول تعارض وتصادم بين تلك الدساتير وهذا الدستور الاتحادي من جهة وبين نفس تلك الدساتير والقوانين التي تضعها السلطات التشريعية من جهة أخرى ، ولذلك فإن الدول المتحدة أنشأت مرجعاً خاصاً لحل هذه الاختلافات وهذا المرجع هو المحكمة العليا .

سادساً : بما أن هذا الوضع تأسس بموجب دستور لا بمقتضى معاهدة وأن الدول الداخلة في الاتحاد فقدت سيادتها الخارجية وشخصياتها المعنوية للحقوق الدولية فعليه فإن الاختلافات التي تنشأ بين تلك الدول يجب حسمها وفق أحكام ذلك الدستور لا حسب قواعد الحقوق الدولية .

المبحث الثالث

السمات والانس الدستورية

لتكوين الاتحاد السويسرى

أولاً - السلطات الثلاث

١- السلطة التشريعية

تتألف الهيئة التشريعية الاتحادية المسماة بوندزفير ساملونغ (Bundesversammlung) (أو المجلس الاتحادى) من مجلس أعلى يسمى الشتاندرات Standerat ويمثل الأقطار (الكانتونات)، ومجلس أدنى يسمى الناسيونالرات Nationalrat، ويمثل الشعب. ويتساوى هذان نظرياً، ويتساويان عملياً إلى حد كبير، فى ممارسة السلطة العليا للاتحاد (الدستور السويسرى الاتحادى مادة ٧١).

١- التكوين والتنظيم

١- التكوين :

توزع مقاعد المجلس الأدنى بين الأقطار على أساس السكان فى الدرجة الأولى، إذ يخصص مقعد لكل ٢٤,٠٠٠ من السكان، ولكل قطر أو نصف قطر الحق بمقعد واحد على الأقل (مادة ٧٢) أما المجلس الأعلى فقد أنشئ على نسق مجلس شيوخ الولايات المتحدة، ووزعت مقاعده بالتساوى بين الأقطار، فلكل قطر مقعدان، ولكل نصف قطر مقعد واحد (مادة ٨٠) وقد طالبت المقاطعات الصغيرة، التى كانت متساوية مع غيرها من الأقطار فى التمثيل فى الحلف المتراخى القديم المسمى بوندزفيرتراج Bundesvertrag، بالاستمرار فى تطبيق مبدأ التمثيل المتساوى، ليكون فيه الضمانة من سيطرة الأكثرية العائدة للمقاطعات الكبيرة فى المجلس الأدنى، ثم إن معظم المقاطعات اعتبرت أن التمثيل المبني على أساس المقاطعة ضمانة أو فى السلطات المخصصة للمقاطعات.

ب- فترة العضوية :

ينتخب المجلس الأدنى لفترة أربع سنوات (وقد عدلت الفترة مؤخراً بعد أن كانت ثلاث سنوات)، ويجرى الانتخاب لجميع الأعضاء مرة واحدة (مادة ٧٦) ولم يحدد الدستور فترة

للمجلس الأعلى، ولذلك فقد حدد كل قطر الفترة المختصة بممثليه في هذا المجلس، وقد حددت معظم الأقطار فترة أربع سنوات لتنطبق على فترة عضوية المجلس الأدنى ولكن قلة منها تحدد فترات من ثلاث سنوات أو حتى من سنة واحدة. وبالتالي فلا يجرى في أي وقت من الأوقات انتخاب جديد واحد لجميع أعضاء المجلس الأعلى، إلا في بعض الأحوال المتضمنة تعديلاً كاملاً للدستور، إذ أن مثل هذا التعديل يتطلب انتخاباً جديداً لجميع أعضاء الهيئة التشريعية بمجلسيها (مادة ١٢٠) ويحل الأعضاء الجدد حينئذ محل سابقينهم الذين لم تنته فترات عضويتهم وليس للسلطة التنفيذية حق حل أي من المجلسين.

ج- طريقة الانتخاب :

يحدد الدستور والقوانين الاتحادية الأنظمة المتعلقة بانتخاب أعضاء المجلس الأدنى، وتنص هذه الأنظمة على أن تكون الانتخابات مباشرة وأن تجرى على مبدأ التمثيل النسبي (مادة ٧٣) ويختار الأعضاء على أساس عدد الأصوات المقترحة لقوائم المرشحين الحزبية، ويعتبر كامل القطر أو كامل نصف القطر منطقة انتخابية واحدة. وتؤدي هذه الطريقة إلى تعزيز تعدد الأحزاب. وقد أعطى كل سويسري ذكر بلغ العشرين من عمره حق الاقتراع، إلا إذا استثنى بموجب القوانين القطرية، أو بموجب الأنظمة الاتحادية، التي يحق للهيئة التشريعية أن تضعها، وقد حددت القوانين الاتحادية الآن معظم أسباب حجب حق الاقتراع، كالإدانة بارتكاب جريمة، وما شابه ذلك من أسباب.

أما انتخابات المجلس الأعلى فقد ترك أمرها كلها إلى الأقطار. وكانت الهيئات التشريعية القطرية هي التي تنتخب أعضائه في بادئ الأمر، ولكن لا يتمسك بهذا الأسلوب الآن سوى أربعة أقطار. أما باقي الأقطار، فتجرى انتخابات شعبية مباشرة لجميع القطر، وفي الأقطار غير المقسمة، ينتخب العضوان في نفس الوقت ولكن على أساس التعداد لا على أساس التمثيل النسبي أو التفصيلي. فإذا كان لحزب من الأحزاب أكثرية من الأصوات، فسيربح المقعدين، مهما كانت أكثريته صغيرة. وهذا وضع يختلف عن وضع انتخاب أعضاء المجلس الأدنى. ويؤدي هذا الاختلاف في أساليب الانتخاب إلى اختلاف في التكوين الحزبي لكل من المجلسين. مثلاً فإن للحزب الكاثوليكي المحافظ ٢٢ بالمئة من أعضاء المجلس الأدنى (٤٤ عضواً) و٤٣ بالمئة من أعضاء المجلس الأعلى (١٩ عضواً). ومع أن سلطة تحديد الشروط المؤهلة لحق الاقتراع لانتخابات المجلس الأعلى تعود إلى السلطات القطرية وحدها، فإن هذه الشروط هي نفس الشروط المطبقة بحق انتخابات المجلس الأدنى.

د- الشروط المؤهلة للعضوية:

لكل مواطن متمتع بحق الاقتراع الحق في أن يرشح نفسه لعضوية المجلس الأدنى (مادة ٧٥). فيما عدا رجال الدين . أما الاستثناءات الأخرى، ومعظمها استثناءات ثانوية، فتقررها قوانين الانتخابات القطرية أو القوانين الاتحادية التي تحل محلها، ولا يحق لأعضاء المجلس الأدنى الجمع بين عضويته وبين أي من الوظائف الاتحادية (مادة ٧٧).

وتحدد القوانين القطرية الشروط المؤهلة للترشيح إلى عضوية المجلس الأعلى، وتتطابق هذه الشروط عملياً مع الشروط المؤهلة لحق الاقتراع. ولا يحق لأعضاء المجلس الأعلى الجمع بين عضويته وعضوية المجلس الأدنى أو المجلس التنفيذي (مادة ٨١).

هـ- استقلال الأعضاء:

تدفع الحكومة الاتحادية رواتب أعضاء المجلس الأدنى، وتدفع الأقطار رواتب أعضاء المجلس الأعلى، إلا أن أعضاء المجلس الأعلى أحرار في الاقتراع كما يشاؤون، شأنهم في ذلك شأن أعضاء المجلس الأدنى، وفي الدستور نص صريح، بأنه يحق لأعضاء المجلسين أن يقترعوا بحرية بدون أن يربطوا بأية تعليمات (مادة ٩١) وكانت بعض الأقطار في السابق، تستدعي ممثليها في المجلس الأعلى رغم هذا النص الصريح. إلا أن هذا الاستقلال العام عن الحكومات القطرية سهل الانتقال إلى الانتخاب المباشر بواسطة الشعب وأتاح لأعضاء المجلس الأعلى فرصة الاقتراع الحزبي بدلاً من الاقتراع القطري، ولأعضاء المجلسين حصانة ضد الاتهام في بعض الجرائم ويتمتعون بالإعفاء من الخدمة العسكرية.

٢- سلطات الهيئة التشريعية (البوندزفير ساملونج) ووظائفها:

١- انتخاب أعضاء السلطة التنفيذية:

تعين الهيئة التشريعية السلطة التنفيذية الاتحادية، المكونة من هيئة جماعية من سبعة رؤساء للدوائر يسمون بمجموعهم المجلس التنفيذي الاتحادي (بوندزرات) (مادة ٩٦)، ويجري الانتخاب لملء كل وظيفة على حدة، بأكثرية الأصوات المقترحة في جلسة مشتركة من المجلسين (مادة ٩٢)، وقد حددت فترة الحكم بأربع سنوات، ويجري الانتخاب المحدد للمجلس الاتحادي عقب كل انتخاب للمجلس الأدنى، ولا تتمتع الهيئة التشريعية بحق الإقالة أثناء فترة الحكم، سواء بالوسائل المباشرة أم بعرف الاستقالة المفروضة، بل الواقع أن أعضاء المجلس الانتخابي يعاد

انتخابهم فى الغالب ، وأنهم يتمتعون باحترام وسلطة عظيمين ، على المستوى الشخصى ، ولا يحق لهم أن يكونوا أعضاء فى الهيئة التشريعية . وعلى ذلك فإن المجلس الاتحادى عضو حكومى مستقل فى واقع الأمر ، رغم انتخابه بواسطة الهيئة التشريعية .

وبما أنه ليس ثمة سلطة لحل الهيئة التشريعية ، فإن الحكم لا يقوم على مبدأ الاتفاق التام بين المجلس الاتحادى والهيئة التشريعية ، ويتجه المجلس الاتحادى إلى أن يكون لا حزبياً ولا سياسياً ، ويعتمد على أكثرىات متغيرة لإقرار مختلف المقترحات ، بدلاً من أن يعتمد على أكثرىة منضبطة مستمرة تدعم برنامجاً كاملاً .

ب- التشريع :

لابد من تصديق جميع القوانين والمراسيم من قبل مجلسى الهيئة التشريعية ، ولكن يجوز إلغاء هذه القوانين باستفتاء شعبى يجرى بناء على عريضة موقعة من ثلاثين ألفاً من السكان أو ثمانية أقطار . أما إذا كان القانون مستعجلاً ، فإن للهيئة التشريعية حق تعليق سلطة طلب الاستفتاء ، وذلك بإعلان صفة الاستعجال للقانون المختص ، ويجب لتصديقه حينذاك الحصول على موافقة أكثرىة جميع أعضاء المجلسين (مادة ٨٩) .

ويشارك أعضاء الهيئة التشريعية مع المجلس التنفيذى الاتحادى فى سلطة اقتراح القوانين [مواد ٩٣ ، ١٠١ ، ١٠٢ (٤)] وليس لأى من المجلسين سلطات خاصة أو دور مسيطر . وللأقطار حق الاقتراح بالكتابة (مادة ٩٣) .

وينحصر معظم عمل الهيئة التشريعية فى أمور التشريع فى مناقشة القوانين ، بينما يقوم المجلس الاتحادى بصياغتها [مادة ١٠٢ (٤)] ، فإذا اقترح قانون ما فى الهيئة التشريعية ، فالعادة أن يوضع الاقتراح فى شكل استدعاء يتضمن المبادئ العامة للقانون المقترح . فإذا أقر المجلسان هذا الاستدعاء أصبح مقيداً للمجلس التنفيذى . وإذا أعاد المجلس التنفيذى الاتحادى مشروع القانون بعد صياغته إلى الهيئة التشريعية ، أو اقترح مشروع قانون ما ، فإن هذا المشروع يذهب أولاً إلى اللجان المختصة فى المجلسين للمناقشة والتعديل ، ولما كانت هذه اللجان مستقلة عن السلطة التنفيذية بالنص الدستورى وبعيدة عن الحزبية ، فإنها نشيطة ومخلصة فى أعمالها ، وخاصة فى المجلس الأعلى ، وتمثل الأحزاب فى كل لجنة بنسبة ما لهم من أعضاء فى المجلس المختص ، فإذا أتمت اللجنة دراسة مشروع قانون ما أحالته إلى المجلس ، الذى يناقشه ويقترح عليه . ولأى من المجلسين الحق فى استدعاء أعضاء المجلس التنفيذى وتوجيه الأسئلة إليهم .

ولكن اللجان والمجلسين يميلان عملياً إلى اتباع مقترحات المجلس التنفيذي، ولعل هذا راجع إلى الأسباب التالية : (١) إن الهيئة التشريعية هي التي تنتخب المجلس التنفيذي ، (٢) يتمتع أعضاء المجلس التنفيذي بمقام عظيم ، لما لهم من تجارب واسعة في أمور الحكم قبل انتخابهم لعضوية المجلس ، ولطول فترات حكمهم وتتاح لهم فرصة الدفاع عن مقترحاتهم في أي من المجلسين (مادة ١٠١) . (٣) يعتبر أعضاء الهيئة التشريعية غير متفرغين للعمل التشريعي ، ولذلك فإنهم يميلون إلى الاعتماد على المجلس التنفيذي . ولكن إذا عدل أي اقتراح تقدم به المجلس التنفيذي ، فليس له حق الاعتراض على هذا التعديل .

وليس ثمة نص دستوري أو جهاز راسخ لحل الاستعصاء بين المجلسين . فإذا أدخل أحد المجلسين . تعديلاً على مشروع قانون ما ، فإنه يعيده إلى المجلس الآخر . ويبقى مشروع القانون متنقلاً بين المجلسين حتى يصدقه كل منهما بالنص الذي صدقه به الآخر ، أو حتى يتبين استعصاء التوفيق بينهما ، وقد تختار حينذاك لجنة مشتركة من أعضاء لجان المجلسين المسؤولة عن مناقشة مشروع القانون ، فتعمل على إزالة أسباب الخلاف . والظاهر أن هذا النظام يؤدي عمله بنجاح .

ج- التعديل الدستوري :

للهيئة التشريعية الحق باقتراح قانون يتضمن تعديل الدستور ، أو تغييره بأكمله (مواد ١١٩ ، ١٢١) وقد تقدم له عريضة شعبية بهذا الطلب . فإذا لم يوافق على الطلب ، فإن له الحق بأن يعرض السؤال للاستفتاء الشعبي . وإذا احتاج الأمر استفتاء شعبياً حول التغيير الكامل للدستور ، وجب إجراء انتخابات جديدة للمجلسين (مادة ١٢٠) ، ويجوز اقتراح تعديل دستوري ما بصورة مباشرة ، بواسطة عريضة شعبية . وللهيئة التشريعية في مثل هذه الحالة أن تقترح صيغة مقابلة ، أو أن تعبر عن عدم موافقتها على الصيغة المقترحة .

وعلى أي حال فإن التعديل أو التغيير الكلي لا ينفذان إلا بعد تصديقهما بأكثرية شعبية في البلاد كلها . وفي أكثرية الأقطار (مادة ١٢٣) .

د- تصديق المعاهدات :

يدير المجلس التنفيذي الشؤون الخارجية [مادة ١٠٢ (٨)] إلا أن المعاهدات والأحلاف الاتحادية واقعة تحت سلطة الهيئة التشريعية [مادة ٨٥ (٥)] ، ولا بد من موافقتها عليها لتصبح نافذة قانوناً ، ويقتصر عمل الهيئة التشريعية هنا على تصديق المعاهدات التي يوقعها المجلس

التنفيذى أو رفضها ويجب تصديق المعاهدات التى تعقدها الأقطار مع الدول الأجنبية، إن وجدت، من قبل الهيئة التشريعية، ويجب أيضاً تصديق المعاهدات المعقودة بين الأقطار نفسها من قبل هذه الهيئة فى حالة اعتراض المجلس التنفيذى أو قطر آخر عليها. أما المعاهدات الدولية التى ليس لها أجل محدد أو التى يزيد أجلها على خمسة عشر عاماً فهى كالقوانين، قابلة للإلغاء بموجب استفتاء شعبى (مادة ٨٩).

هـ - الإشراف الإدارى :

يتكون الجانب الإدارى من سلطات الهيئة التشريعية من معظم السلطات والواجبات المخصصة للمجلس التنفيذى (مادة ١٠٢) ولم يحدد بالضبط مدى ما لها من سلطة مستقلة فى أمور الإدارة، وذلك راجع فى الدرجة الأولى إلى أن هذه القضية لا وجود لها. ومن أسباب ذلك أن الهيئة التشريعية قد منحت سلطة الإشراف العام على الإدارة الاتحادية، بالإضافة إلى سلطاتها التنفيذية الأخرى [مادة ٨٥ (١١)] ويفسر ذلك بأنه يجعل السلطة التنفيذية خاضعة للتعليمات الإدارية الملزمة الصادرة عن الهيئة التشريعية، ما لم تكن هذه التعليمات بالغة التحديد. وتكتفى الهيئة التشريعية عموماً فى مراقبتها للأمور الإدارية اليومية بتقديم الأسئلة إلى المجلس التنفيذى أو بإصدار التوصيات إليه. وتطلب من المجلس أيضاً إعداد التقارير المفصلة [مادة ١٠٢ (١٦)] وتدرس هذه التقارير بعناية. إلا أن للمجلس التنفيذى تأثيراً كبيراً، وصلاحيات واسعة فى إدارة الشؤون الاتحادية وفى تنفيذ القوانين.

وتنص المادة ٨٥ من الدستور على أن الأمور التالية داخلية فى صلاحيات المجلسين، إلى جانب سلطة عقد المعاهدات :

١ - انتخاب المجلس التنفيذى الاتحادى، والمحكمة الاتحادية، والمستشار، والقائد العام للجيش الاتحادى، وقد تعطى للمجلس الاتحادى بموجب التشريع الاتحادى حقوقاً أخرى لانتخاب أصحاب المراكز أو لتصديق تعيينهم (الفقرة الرابعة).

٢ - اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان سلامة البلاد والحفاظة على استقلالها وحيادها وإعلان الحرب وعقد الصلح (الفقرة السادسة).

٣- ضمان دساتير الأقطار وحدودها والتدخل لتأمين هذا الضمان ، واتخاذ الإجراءات اللازمة للأمن الداخلى وللمحافظة على النظام، وكذلك اجراءات تخفيض الأحكام الجنائية وإصدار العفو (الفقرة السابعة) .

٤- اتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان تطبيق الدستور الاتحادي، ولضمان الدساتير القطرية ، والإجراءات اللازمة لتنفيذ التعهدات الاتحادية (الفقرة الثامنة) .

٥- السيطرة على الجيش الاتحادي (الفقرة التاسعة) .

و- الوظائف القضائية:

أجازت المادة ٨٥ للهيئة التشريعية سماع الاستئناف من أحكام المحكمة الاتحادية فى الأمور المتعلقة بالخلافات الإدارية (الفقرة ١٢) والحكم بشأن تعارض صلاحيات السلطات الاتحادية (الفقرة ١٣) وإصدار العفو (فقرة ٧) . وتؤثر الوظيفتان الأولى والثانية دون ريب فى توازن القوى بين السلطين التشريعية والتنفيذية فى القضايا الدقيقة المتعلقة بسلطات كل منهما . ويجتمع المجلسان فى جلسات مشتركة حين النظر فى ممارسة حق العفو، أو الحكم فى تعارض الصلاحيات (مادة ٩٢) .

٣- تقييم عام :

مع أن السلطة التشريعية السويسرية تتمتع بسلطة دستورية واسعة فوق السلطة التنفيذية، إلا أن تكوين المجلس التنفيذى جعله جهازاً مستقراً وفعالاً فى الحكم . وقد أدت مساهمته الرسمية فى عملية التشريع إلى إيجاد تعاون مدهش بينه وبين الهيئة التشريعية . ثم إن استقلال الأجهزة، والإجراءات المتعلقة بتعاونها ، أدت إلى نشوء مساواة تقريبية بين المجلسين، طبقاً لما قصده واضعو الدستور .

ومع أن للمجلس الأدنى نفوذاً أكبر من نفوذ المجلس الأعلى، إلا أن المجلس الأعلى حافظ على قوته ونشاطه، ولو فى الأمور التى تدرس فى جلسات مشتركة . وبنمو الشعور الجماعى نشأت المقترحات الداعية إلى إلغاء المجلس الأعلى، أو إلى تغيير أساس التمثيل فيه بحيث ينطبق على أعداد السكان . وإذا كان جانب من وظيفته الأصلية لم يعد وارداً ، فإن القائلين باستبقائه يشيرون إلى الفائدة الناجمة عن وجود مجلسين، وإلى المآثر الكبرى التى قدمها المجلس الصغير الأعلى إلى الحكم السويسرى . ثم إن المجلس الأعلى على تكليفه مع الاقتراع الشعبى والحزبى، قد أظهر مؤخراً قدرة على تمثيل مصالح الأقطار فى عدد من القضايا الهامة .

ب- السلطة التنفيذية

١- المجلس الاتحادي:

يخول الدستور السلطة التنفيذية العليا في الاتحاد إلى مجلس الاتحاد المؤلف من سبعة أعضاء، والمنتخب لأربع سنوات في جلسة مشتركة لمجلسي هيئة الاتحاد (بوندزفيرفالتنج)، فتكون فترة حكمه مساوية لفترة عضوية المجلس الوطني^(١).

ويجرى الانتخاب لمجلس الاتحاد عقب كل تجديد للمجلس الوطني، وإذا شغل مكان عضو ما خلال فترة عضويته جرى انتخاب عضو جديد في أول اجتماع لاحق لهيئة الاتحاد ملء ما تبقى من فترة العضو المنسحب.

لكل مواطن سويسري أهل للانتخاب للمجلس الوطني حق في أن ينتخب لمجلس الاتحاد شرط التقيد بما يلي :

- ١- لا يجوز لعضوين في مجلس الاتحاد أن يكونا من مواطني أي قطر (كانتون) واحد.
 - ٢- لا يجوز أن تكون هناك قرابة بين العضو وبين عضو آخر أو المستشار الاتحادي أو أحد كبار الموظفين المدنيين في الدائرة التابعة لاختصاصه ضمن درجات محددة من القرابة.
- ثم إنه لا يمكن الجمع بين عضوية مجلس الاتحاد وبين أي منصب آخر في الكنتونات أو الاتحاد، وعلى أعضاء هيئة الاتحاد الذين ينتخبون لمجلس الاتحاد الاستقالة من الهيئة. ولا يجوز لأعضاء مجلس الاتحاد القيام بأعمال تجارية خاصة أو ممارسة مهنة ما أو العضوية في مجالس إدارة الشركات.

٢- الرئيس الاتحادي:

ينص الدستور على أن تنتخب هيئة الاتحاد سنوياً أحد أعضاء مجلس الاتحاد رئيساً للاتحاد، وعضو آخر نائباً للرئيس، كل سنة واحدة، ولا يجوز أن يعاد انتخاب أحدهما للوظيفة ذاتها للسنة التي تلي فترة ولايتهما مباشرة. كما لا يجوز للرئيس المنتهي من ولايته أن ينتخب لنيابة الرئاسة، والرئاسة بالعرف دورية بين جميع أعضاء مجلس الاتحاد وينتخب نائب الرئيس للسنة الفائتة رئيساً للسنة المقبلة.

(١) أو المجلس الأدنى Nationalrat.

٣- العلاقات بين هيئة الاتحاد ومجلس الاتحاد:

لا يحق لأعضاء مجلس الاتحاد أن يكونوا أعضاء فى أى من مجلسى هيئة الاتحاد، وإن كان لهم أن يشتركوا فى النقاش، ويقدموا التشريعات والاقتراحات أما علاقة الهيئة بمجلس الاتحاد، دستورياً فهى علاقة السيد بخادمه، فالهيئة تختار المجلس وتشرف على الإدارة ولها أن توجه المجلس نحو القيام بعمل معين عن طريق قرارات تصدرها، غير أن واقع الأمر يكاد أن يكون عكس ذلك تماماً، وذلك يعود لعوامل مختلفة سنذكرها بعد توضيح العلاقة الدستورية بين الهيئتين.

يستقل مجلس الاتحاد عن هيئة الاتحاد حال انتخابه، بمعنى أنه لا سبيل للهيئة لإعفاء أعضاء المجلس من وظائفهم إفرادياً أو جماعياً. ومن الناحية الأخرى ليس للمجلس أى سلطة دستورية على الهيئة، ففى حالة الخلاف بينهما ليس له أن يفرض انتخابات جديدة أو أن يحل الهيئة.

٤- إعادة انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد :

لعل أهم عامل فرد أدى إلى نمو سلطة مجلس الاتحاد هو العرف الذى يجيز إعادة انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد بعد انتهاء فترة عضويتهم العادية. وبعبارة أخرى فإن هيئة الاتحاد لم تعد تجعل من الانتخابات لمجلس الاتحاد كل أربع سنوات وسيلة لضمان مسؤولية المجلس السياسية تجاهها هى. أما العرف بإعادة انتخاب أعضاء المجلس، فقد نشأ أثناء تسلط حزب واحد على الهيئة، وبقي الأمر على حاله حتى بعد أن تغيرت الأوضاع وحل ائتلاف حزبي جديد محل الحزب الحاكم.

بالإضافة إلى إعفاء أعضاء المجلس من المسؤولية السياسية تجاه الهيئة فإن الاستمرار فى إعادة انتخابهم قد زاد من سلطة المجلس لسبب آخر، إذ إن فترة عضوية المجلس الطويلة مكنت أعضاءه من اكتساب درجة من الخبرة والإلمام الدقيق بالأمور الفنية، أدت فى بلاد أخرى إلى زيادة سلطة السلك المدنى، والواقع أن امتداد فترة العضوية فى المجلس جعل التمييز بين السياسيين وغير السياسيين من أعضاء السلطة التنفيذية الاتحادية تمييزاً غير واضح المعالم، وساعد اللجوء المتكرر إلى الاستفتاء الشعبى هذا التطور نحو إزالة الصبغة السياسية المحضة عن المجلس، وأصبح اتخاذ القرارات السياسية الحاسمة أكثر سهولة بذلك، فتمكنت السلطة التنفيذية من ممارسة دور الهيئة الإدارية غير المتحيزة على وجه أكمل. لذلك فإن مسؤولية المجلس فى تصرفاته مضمونة، رغمًا عن أنه قد تحرر تحرراً كاملاً تقريباً من المسؤولية السياسية تجاه هيئة الاتحاد.

ثمة استدراك هام خاص بالملاحظة العامة بأن أعضاء مجلس الاتحاد يعاد انتخابهم عادة ، فالواقع هو أن مكانتهم تتوقف لدرجة كبرى على كونهم ممثلين لكتنوناتهم ، ولا بد لهم من الحفاظ على صلاتهم السياسية بهذه الكتنونات وعلى ثقتها بهم أما إذا انقطعت الصلة بينهم وبين الرأى العام فى هذه الكتنونات فلا يجوز أن يعاد انتخابهم .

والمجلس هيئة جماعية ، غير أن كلا من أعضائه يشرف على دائرة ما . ولا بد لنا من ملاحظة وضع رئيس الاتحاد الخاص قبل الخوض فى موضوع توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين المجلس بصفته الجماعية وبين كل من أعضائه بصفته رئيساً لدائرته الخاصة به .

يرأس رئيس الاتحاد ، كبقية زملائه ، دائرة من الدوائر غير أنه لم تقترن أى دائرة معينة بالرئيس منذ ١٩١٤ ومنصب الرئيس هو أقرب ما يصل إليه السويسريون من المنصب الذى يقترن فى الدول الأخرى بلقب رئيس الدولة . وبهذه الصفة يمثل الرئيس الاتحاد فى شؤونه الخارجية والداخلية ، فهو الذى يقوم بالوظائف الاحتفالية ويستقبل المبعوثين الأجانب ... إلخ . ولا يكتسب الرئيس من هذه الصفة أى صلاحيات سياسية . أما دوره الرمضى فصغير للغاية . ولكنه يمارس بعض الوظائف التى تميزه عن زملائه :

(١) فهو يرأس اجتماعات مجلس الاتحاد .

(٢) وهو مكلف بالإشراف العام على عمل المجلس ، كما يضمن تصريف الأعمال الإدارية بما فى ذلك حقه فى منح زملائه إجازات التغيب عن العمل .

(٣) فى حالة تساوى الأصوات فى المجلس له صوت مرجح ثانٍ .

(٤) فى حالات طارئة له أن يتصرف باسم المجلس جميعاً ، شرط تبليغ المجلس بما قام به مباشرة للحصول على موافقته .

(٥) هو مسؤول عن ديوان المجلس بالإضافة إلى دائرته الخاصة .

(٦) يوقع على قوانين المجلس ومراسيمه ، وخلاصة القول إنه باستثناء دوره الكامن فى حالات الطوارئ الذى يمكن للمجلس الأعلى أن يضيف إليه بتفويض مزيد من الصلاحيات إليه ، فإن منصبه كرئيس للاتحاد لا يعدو كونه رئيساً لجلسات المجلس . فهو حقاً الأول بين أكفائه .

٥- المجلس وسلطة اتخاذ القرارات:

يخول كل عضو في المجلس ، بموجب نظرة الدستور الأصيلة ، سلطة الإشراف على دائرته ، على أن تصدر القرارات كافة عن المجلس بصفته الجماعية . غير أن هذا التدبير لم يكن عملياً لذلك منح أعضاء المجلس منذ سنة ١٩١٤ حظاً وافراً من السلطات الذاتية في اتخاذ القرارات في الشؤون الخاصة بدوائرهم دون غيرها . بيد أن السلطة الجماعية مازالت قائمة نظراً لجواز استئناف أى قرار لأى من أعضاء المجلس في المجلس ككل .

يعتمد المجلس في عمله التصويت بالأكثرية في جلسات سرية . ومع أن الأعضاء بالعرف لا يصرحون بالخلافات بينهم علناً ، إلا أن هذا يحدث أحياناً على أن الخلاف بين الأعضاء ليس مدعاة لاستقالة أحدهم كما هو الحال في النظام الوزاري ، نظراً لأن النظام الجماعي (المجلس) ، لا يفترض ما يفترضه النظام الوزاري من التضامن الداخلي .

يواجه المجلس قدراً كبيراً من الأعمال ، رغماً عن أنه يفوض الكثير من وظائفه إلى أعضائه إفرادياً ، وإلى رؤساء دوائرهم من الموظفين ، ولا شك أن سبب ذلك هو النص على أن يتألف المجلس من سبعة أعضاء ، كل يرأس دائرة واحدة ، فعندما توسعت نشاطات الحكومة كان لابد من إلحاق الوظائف المحدثة إلى إحدى الدوائر السبعة ، فأصبحت بعضها تعالج مواضيع في غاية التباين ، ومع أن لأعضاء المجلس أن يفوضوا الكثير من أعمالهم في هذه الدوائر المتشابهة إلى موظفين ، غير أنهم هم وحدهم يتكلمون باسم دوائرهم في كل من المجلس وهيئة الاتحاد لذلك كان عليهم أن يلموا بنطاق أعمال دوائرهم جميعاً ، وأن يطلعوا على القضايا الرئيسية للدوائر الأخرى التي يبت فيها خلال اجتماعات المجلس .

وينص الدستور على مستشار تنتخبه الجمعية العمومية ويساعده نائبان يقومان بأعمال سكرتيرية المجلس .

٦- السلك المدني:

ينتقى أعضاء السلك المدني على أساس الجدارة ، ولم تسمع شكاوى كبرى ضد توزيع الوظائف توزيعاً قبطياً أو لغوياً ، أما الوظائف العليا فتستلزم الطلاقة في لغتين ، وأحياناً في لغات ثلاث من اللغات الوطنية . على أن هذا الشرط يؤول بالغالب بمساواة الإفرنسية والألمانية ، واعتبار الإيطالية صراحة على صعيد أدنى ويلاحظ أن التعيين في السلك هو لفترات محددة ، وليس لمدى الحياة ، مع أن إعادة التعيين أصبحت تقليداً جعل هذا التمييز غير ذي بال .

٧- صلاحيات الاتحاد والكتنونات التنفيذية:

يحدد الدستور نطاق صلاحية السلطة التشريعية الاتحادية ، غير أنه لا يذكر تعييناً نطاق صلاحية السلطة التنفيذية الاتحادية ، وخلافاً للنهج المتبع في الولايات المتحدة وبلاد الدومينيون ، فإن صلاحية السلطة التنفيذية الاتحادية لا تطابق انتشاراً النطاق التشريعي ، نظراً لأن الكتنونات هي التي تنفذ معظم التشريع الاتحادي . ويثير تنفيذ الكتنونات للسياسة الاتحادية مشاكل معينة تحتاج للنقاش . فهل وظيفة المجلس هي الإشراف على تنفيذ الكتنونات للسياسة الاتحادية لضمان تفيد الإدارة بنص القانون الاتحادي وروحه ؟ لا يمارس المجلس هذا الإشراف مباشرة على موظفي الكتنونات الذين ينفذون السياسة ، ولكن حكومات الكتنونات ذاتها هي المسؤولة عن هذا التنفيذ . ويشمل الإشراف كلاً من التدقيق في مراسيم الكتنونات لتنفيذ سياسة الاتحاد ، وحق توجيه إدارات الكتنونات توجيهاً عاماً تسترشد به في أداء وظائفها .

وينيط الدستور بالكتنونات مباشرة ، بعض نواحٍ من سياسة الاتحاد ، بينما يعهد بغيرها إليها تشريعاً ، وفي الحالة الأولى خاصة ، ينص الدستور على العموم على وجوب تقديم مراسيم الكتنونات إلى مجلس الاتحاد ليصدق عليها قبل أن تتخذ صفة القانون ، فيمنح المجلس بذلك سلطة مباشرة لتقرير دستورية تدابير الكتنونات . وله أن يمانع في أي تدابير إذا ما ارتأى ذلك .

لا بد لأي نظام لإشراف اتحادي على حكومات الكتنونات وعلى تنفيذها لسياسة الاتحاد أن ينطوي على نوع من حق فرض العقوبات ، وإلا عُد نظاماً ناقصاً والإجراءات القسرية ضرورة لضمان تأدية الوظائف المنوطة بالكتنونات على وجه لائق ، ثم إنها ضرورية أيضاً ، لضمان عدم تجاوز سلطات الكتنونات صلاحيات الاتحاد ، وتناط دستوراً سلطة اتخاذ الإجراءات القسرية ضد الكتنونات التي لا تؤدي واجباتها الاتحادية ، بكل من هيئة الاتحاد ومجلس الاتحاد ، وإن كان الأخير هو الذي يمارس هذه السلطة فعلاً وفقاً للعرف العام .

لا يحدد الدستور بدقة ماهية الإجراءات التي يجوز اتخاذها ضد أي كتنون ممانع ، ويبدو متفقاً عليه أنه يجب أحكام هذه الإجراءات بشكل معقول بحيث تحقق الغاية المنشودة ، ثم لا بد من أن يسبق التدبير إنذار إلى الكتنون ، وإن كان للاتحاد أن يتجه كملجأ أخير إلى استعمال القوة العسكرية .

بيد أن للكتنونات حماية مزدوجة ضد تجاوز الاتحاد على صلاحياتها . فأولاً لهيئة الاتحاد أن

تبطل أي تدبير للمجلس ، كما أن التدابير العسكرية إذا ما بلغت درجة معينة تتطلب موافقة هيئة الاتحاد ذاتها إيجاباً ، ضمن مهلة من الزمن محدودة ، ثانياً : للكتنونات أن تلجأ إلى المحكمة الاتحادية ، إذا اعتبرت أن أي تدبير اتحادي يتخذ لتنفيذ السياسة الاتحادية يتعدى على نطاق صلاحياتها .

للسلطة الاتحادية التنفيذية وظيفة هامة أخرى بالنسبة للكتنونات ، بالإضافة إلى حقها في الإشراف والتنفيذ ، وهذا هو حق التدخل .

ولا يعني حق التدخل ، كما هو الحال في حق التنفيذ ، مجرد امتداد للسلطة التنفيذية الاتحادية المباشرة ، على حساب السلطة التنفيذية الاتحادية غير المباشرة المنوطة بالكتنونات ولكنه يعني الإجراء التنفيذي الاتحادي ضمن نطاق الصلاحيات المخصص صراحة للكتنونات ، فالتدخل الاتحادي يحدث عند فشل الكتنونات في تطبيق قوانينها هي بالذات ، أو في الحفاظ على الأمن ، ويأتي إما على إثر طلب تتقدم به السلطات في الكتون إلى المجلس الأعلى ، أو نتيجة تصرف السلطات الاتحادية من تلقاء نفسها ، وما يجدر به أن نلاحظ أن السلطة الاتحادية التنفيذية هنا مدعوة أحياناً للاشتراك مباشرة في العمل التنفيذي في الكتون ، ضمن نطاق صلاحيات الكتون الأصلية .

يختلف تنظيم الهيئة التنفيذية في سويسرا عنه في أي بلد آخر . أما خصائصها المميزة فهي سماتها الجماعية ، واستحالة إقالتها من قبل الهيئة التشريعية ، مع أنها هي التي تنتخبها ، والاستقرار الملحوظ الذي تتصف به نتيجة الاستمرار عرفاً بإعادة انتخاب أعضاء المجلس التنفيذي ، ويشهد جميع المعلقين على الحكومة السويسرية بفعالية النظام السويسري ، وإن كانت الشكوك عديدة في إمكانية تقليده .

أما مصدر هذه الشكوك :

(١) استطاع السويسريون أن يضمنوا نموذجاً من السلطة التنفيذية يكاد أن يكون غير سياسي . ويعود الفضل في ذلك إلى عوامل غير قابلة للتكرار ، أهمها ، قلة القضايا ، نسبياً ، التي يختلف عليها النخبون ، فهناك ، مثلاً ، إجماع يكاد أن يكون كاملاً على سياسة الحياد الخارجية ، بحيث إنه أزيلت من دائرة النزاع قضية من أهم القضايا السياسية التي يتنازع عليها في البلاد الأخرى .

٢) يسمح حجم البلد باستعمال الاستفتاء والمبادرة الشعبية فى اقتراح القوانين وتصديقها ، على نطاق أوسع مما هو ممكن عادة ، ولذلك يستطيع الشعب أن يقرر مباشرة عدداً كبيراً من القضايا ويخرجها من سلطة الهيئات السياسية .

٣) إن عرف إعادة انتخاب أعضاء المجلس وانسجامهم يرجع إلى عوامل تاريخية معينة ، فإذا اعتمد مجلس ما النموذج السويسرى بدون هذه العوامل فقد يجد صعوبة متناهية فى الوصول إلى مقررات ، كما يفقد بذلك استقرار السلطة التنفيذية ، وهو من أهم صفات الحكومة السويسرية .

ج- السلطة القضائية

نص الدستور السويسري، وتعديلاته على أن تمتد السلطة التشريعية الاتحادية إلى جانب كبير من القانون الجوهري (Substantive) بما فيه القانون المدني، والتجاري، والجزائي، وقانون العمل، وبراءات الاختراع وحقوق التأليف، وقانون الإفلاس والتنفيذ. وقد أقر عام ١٨٨١ قانون اتحادي للموجبات (يتضمن أيضاً قوانين التجارة والشركات)، وعدل عامي ١٩١١ و ١٩٣٦، وأقر قانون مدني اتحادي عام ١٩٠٧ وقانون جزائي عام ١٩٣٧ [أصبح نافذ المفعول في ١ كانون الثاني (يناير) سنة ١٩٤٢]. ومن ناحية ثانية ترك أمر تنظيم المحاكم، والأصول الإجرائية المدنية والجزائية، وإدارة العدل، إلى الأقطار بوجه العموم (مادة ٦٤ الفقرة الأخيرة من الدستور الاتحادي لعام ١٨٧٤، معدلاً). وأنشئت محكمة ذات اختصاص اتحادي محدود، وقد حدد هذا الاختصاص بصورة عامة في المواد ١١٠، ١١٢، ١١٤ (مكررة)، مع فقرة عامة تخول سن التشريعات الاتحادية لتوسيع سلطات المحكمة الاتحادية (مادة ١١٤) ومع النص على أن يترك أمر تنظيم المحكمة إلى التشريع الاتحادي (مادة ١٠٧ فقرة ٢).

فإذا أراد المرء أن يحصل على صورة كاملة لسلطات المحكمة وأعمالها وجب عليه أن يقرأ هذه النصوص الدستورية إلى جانب القانون الاتحادي لتنظيم الإدارة الاتحادية للعدل (وسنشير إليه فيما يلي بالقانون الاتحادي لإدارة العدل)، في صيغته المعدلة بتاريخ ١٦ كانون الأول (ديسمبر) سنة ١٩٤٣ (النافذة المفعول في ١ كانون الثاني (يناير) سنة ١٩٤٥).

أولاً - الدستور الاتحادي للدولة التعاهدية (الكونفدرالية) السويسرية المؤرخ في ٢٩ آيار (مايو) سنة ١٨٧٤، معدلاً.

القسم الأول - مبادئ عامة:

مادة ٥٨، لا يجوز سحب إنسان من اختصاص قاضيه الطبيعي، ولذلك لا يجوز تشكيل محاكم غير عادية.

ويلغى اختصاص المحاكم الطائفية.

مادة ٥٩ ، تقام دعوى الادعاء الشخصى على أي مدين قادر على السداد ومقيم إقامة دائمة فى سويسرا ، فى محاكم محل إقامته وحده ، ولذلك لا يجوز حجز أملاكه خارج قطر إقامته سداداً لدينه ، وفيما خص الأجانب يحتفظ بنصوص المعاهدات السارية المفعول . ويلغى الحبس بسبب الدين .

مادة ٦٠ ، يفرض على جميع الأقطار أن تعامل جميع المواطنين السويسريين نفس المعاملة التى تعامل بها مواطنيها ، سواء فى التشريع أم فى الإجراءات القضائية .

مادة ٦١ ، جميع الأحكام النهائية فى القضايا المدنية الصادرة فى أحد الأقطار تنفذ فى جميع أنحاء سويسرا .

مادة ٦٧ ، يسن التشريع الاتحادى القوانين اللازمة لتسليم المتهمين من قطر الى آخر . إلا أنه لايجوز جعل التسليم إجبارياً بالنسبة إلى الجرائم السياسية والصحفية .

القسم الثانى - السلطات الاتحادية :

مادة ١٠٦ ، تشكل محكمة اتحادية لإدارة العدالة فى المسائل الاتحادية . وتشكل مجموعات من المخلفين للحكم فى القضايا الجزائية (مادة ١١٢) .

مادة ١٠٧ ، يختار المجلس الاتحادى أعضاء المحكمة الاتحادية ونوابهم ، وعلى المجلس الاتحادى أن يراعى فى اختيارهم ضرورة تمثيل لغات الاتحاد الثلاث فى المحكمة ، ينظم التشريع المحكمة الاتحادية وأقسامها وعدد أعضائها ونواب أعضائها وفترات عملهم ورواتبهم .

مادة ١٠٨ ، يجوز أن يختار لعضوية المحكمة العليا أى مواطن سويسرى مؤهل لعضوية المجلس الوطنى ولا يجوز لأعضاء الهيئة التشريعية والمجلس التنفيذى الاتحادى والموظفين الذين اختارهم هؤلاء أن يكونوا فى نفس الوقت أعضاء فى المحكمة الاتحادية .

ولا يجوز لأعضاء المحكمة الاتحادية أن يشغلوا أى وظيفة عامة أخرى ، سواء فى الخدمة الاتحادية أم الخدمة القطرية ، أو أن يقوموا بأى عمل آخر أو أن يمارسوا أية تجارة أو حرفة .
مادة ١٠٩ ، تنظم المحكمة الاتحادية شعبها الخاصة .

مادة ١١٠ ، للمحكمة الاتحادية اختصاص النظر فى منازعات القانون المدنى :

(١) ما بين الكونفدرال السويسرى والأقطار .

(٢) ما بين الكونفدرال من ناحية الشركات ، والأفراد من ناحية أخرى ، عندما تكون هذه الشركات أو الأفراد مدعين ، وعندما يبلغ النزاع درجة عالية من الأهمية تستدعى أن يفصل فيه بتشريع اتحادى .

وللمحكمة الاتحادية أيضاً اختصاص النظر فى المنازعات المتضمنة أشخاصاً لا مواطنة لهم ، وكذلك المنازعات التى تنشأ بين الوحدات الإدارية الصغرى فى أقطار مختلفة حول حق المواطنة (فى الوحدة الإدارية) .

مادة ١١١ ، يتوجب على المحكمة الاتحادية أن تقبل الاختصاص فى القضايا الأخرى التى يتفق الأطراف فيها على عرضها عليها ، وتكون بالغة الأهمية بحيث تستدعى أن يفصل فيها بتشريع اتحادى .

مادة ١١٢ ، للمحكمة الاتحادية ، منعقدة مع مجموعة من المخلفين الذين يحكمون بالوقائع ، اختصاص النظر فى المسائل الجزائية التالية :

١- قضايا الخيانة العظمى تجاه الكونفدرال ، والثورة والعنف ضد السلطات الاتحادية .

٢- الجرائم والتعديت على القانون الدولى .

٣- الجرائم السياسية التى تقع سبباً أو نتيجة لاضطرابات تستدعى التدخل الاتحادى المسلح .

٤- التهم التى تقدمها سلطة اتحادية ضد موظفين عينتهم هى .

مادة ١١٣ ، للمحكمة الاتحادية أيضاً اختصاص النظر :

(١) فى منازعات الاختصاص بين السلطات الاتحادية من جانب والسلطات القطرية من الجانب الآخر .

(٢) فى منازعات الأقطار المتضمنة مسائل فى القانون العام public law .

(٣) فى الشكاوى المتعلقة بخرق حقوق المواطنين الدستورية ، وكذلك شكاوى الأفراد بشأن خرق اتفاقيات عقدت بين الأقطار ، وخرق معاهدات دولية .

ويحتفظ لها بحق النظر فى المنازعات الإدارية بالشكل الذى يقرره التشريع الاتحادى .

وعلى المحكمة الاتحادية فى جميع القضايا المتقدمة أن تطبق القوانين التى تسنها الهيئة التشريعية الاتحادية ، ومراسيم الهيئة التشريعية ذات الطابع العام وكذا المعاهدات التى يصدقها المجلس الاتحادى .

مادة ١١٤ ، إضافة إلى القضايا المذكورة فى المواد ١١٠ و ١١٢ و ١١٣ يجوز للتشريع الاتحادى أن يضيف مسائل أخرى إلى اختصاص المحكمة الاتحادية ، ويجوز له بصورة خاصة أن يحدد السلطات التى قد تعطى للمحكمة لتأمين وحدة تطبيق القوانين المنصوص عليها فى المادة ٦٤ (١) .

٤- (مكررة) الاختصاص الاتحادى فى المسائل الإدارية والمسلكية .

(١) رأى التشريعات المختصة بالقوانين المدنية والتجارية وحقوق النشر وبراءات الاختراع والإفلاس والتنفيذ .

مادة ١١٤ (مكررة) ، للمحكمة الإدارية الاتحادية اختصاص النظر فى جميع المنازعات الإدارية الاتحادية التى قد يحيلها اليها التشريع الاتحادى .

ولها أيضاً اختصاص النظر فى المسائل المسلكية للإدارة الاتحادية ، التى قد تحال إليها بموجب تشريع اتحادى ، إذا لم تكن هذه المسائل قد حيلت إلى اختصاص خاص .

وعلى المحكمة الإدارية أن تطبق القانون الاتحادى والمعاهدات التى تقرها الهيئة التشريعية الاتحادية .

وللأقطار الحق ، شرط موافقة الهيئة التشريعية الاتحادية ، فى أن تمنح المحكمة الإدارية الاتحادية اختصاص النظر فى المنازعات الإدارية القطرية .

ويحدد القانون كيفية تنظيم الاختصاص الإدارى والمسلكى الاتحادى ، وكذا الأصول الإجرائية المطبقة فيه .

ثانياً - المحكمة السويسرية الاتحادية : وظائفها وتنظيمها :

بوسعنا أن نحدد وظيفتى المحكمة الاتحادية باختصار فيما يلى : (١) المحافظة على سيادة الدستور تجاه الأقطار (٢) تأمين توحيد تطبيق القانون الاتحادى فى المحاكم القطرية .

وتخدم المحكمة الاتحادية التطبيق الدستورى بطريقتين هامتين : فهى تقرر الخط الفاصل بين السلطات الاتحادية والقطرية فى المنازعات التى تنشأ بين السلطات الاتحادية من جانب ، وبين السلطات القطرية من الجانب الآخر (مادة ١١٣ فقرة ١ من دستور عام ١٨٧٤ المعدل) ، وتؤمن حقوق الأفراد الدستورية (مادة ١١٣ فقرة ٣) الا أنها مقيدة فى ممارستها لهذه الوظيفة بسبب الموقف المنيع الذى أسبغه الدستور على الهيئة التشريعية الاتحادية عندما نص بأنه لا يجوز اختيار دستورية أى قانون اتحادى أمام المحكمة . وقد أدرج هذا التقييد فى المادة ١١٣ من الدستور التى تحدد الاختصاص الدستورى للمحكمة الاتحادية ، ولكنها تضيف بأن المحكمة ملزمة فى جميع هذه القضايا بتطبيق القوانين والمراسيم العامة التى تسنها الهيئة التشريعية الاتحادية . ونجد تفسير هذا الإعلاء للهيئة التشريعية فى أن واضعى الدستور كانوا أكثر تقديراً للهيئة التشريعية منهم لمحكمة تنتخب هذه الهيئة أعضاؤها . وقد ارتأوا أن السماح للقضاء بمراجعة قوانين يقرها ممثلو الشعب أمر مخالف للمبادئ الديمقراطية .

وفي سويسرا كثير من الانتقاد لهذه النقطة ^(١). ويقل دعاة إعطاء القضاء حق مراجعة التشريع الاتحادي بأن مجال التشريع الاتحادي يتسع باستمرار، وبأن الهيئة التشريعية الاتحادية استندت كثيراً في السنوات الأخيرة إلى ما لها من سلطات "الاستعجال" وسنت قوانين مخالفة للدستور. صحيح أن أسلوب الاستفتاء الذي تستطيع بموجبه ثمانية أقطار أو ثلاثون ألف مقترح، المطالبة بإجراء اقتراع شعبي على أي قانون أو مرسوم عام تقره الهيئة التشريعية الاتحادية (مادة ٨٩ من الدستور) يوفر شيئاً من الحماية ضد تجاوز الاتحاد لحقوق الأقطار ولحقوق الأفراد الدستورية، شرط أن يكون الناس بالغى الاهتمام بالأمر. إلا أن هذه الوسيلة ضعفت كثيراً باللجوء المتزايد إلى بند الاستعجال، الذي يعطى المجلس الاتحادي حق إعطاء مرسوم عام صفة الاستعجال فلا يعود بذلك قابلاً للعرض على الاستفتاء ولذا يبدو بأن الحاجة إلى المراجعة القضائية هي اليوم أشد مما كانت عليه عام ١٨٧٤.

وفي عام ١٨٧٤، أصبحت المحكمة الاتحادية كاملة الاستقلال للمرة الأولى وحدد عدد قضاتها بتسعة. إلا أن ازدياد أعمالها، وبخاصة بسبب اتساع نطاق التشريع الاتحادي، استوجب زيادة عدد أعضائها باستمرار. ويتراوح اليوم بين ستة وعشرين وثمانية وعشرين مع عدد من نواب القضاة يتراوح ما بين أحد عشر وثلاثة عشر (مادة ١ من القانون الاتحادي لتنظيم إدارة العدل الاتحادية الساري المفعول منذ ١ كانون الثاني - يناير ١٩٤٥) وتقسم المحكمة إلى فروع وغرف بحسب الموضوع. (مادة ١٢ من الدستور) ويتألف نصاب كل فرع من خمسة أعضاء، إلا أنه يتألف من سبعة أعضاء في بعض القضايا الدستورية (مادة ١٥ من القانون الاتحادي لإدارة العدل) وتتأمن وحدة الأحكام بين الفروع المختلفة بواسطة المبدأ الذي ينص على أنه إذا أراد فرع من فروع المحكمة أن يصدر حكماً مخالفاً لحكم أصدره فرع آخر في قضية سابقة، وجب عليه أن يحصل على موافقة هذا الفرع، أو أن يصدر الفرعان حكماً مشتركاً أو أن يصدر حكم من كامل هيئة المحكمة (مادة ١٦ من القانون الاتحادي لإدارة العدل).

وكما أن الدستور يجعل اللغات الألمانية والفرنسية والإيطالية لغات رسمية في سويسرا (مادة ١١٦) ^(٢)، فشمة نصوص على مساواة اللغات الثلاث. ففي محاكم الاختصاص

(١) انظر مثلاً: ص ٩٣٣ وما بعدها، Fleiner Giacometti.

(٢) لغة الرومان (Romansch) معترف بها كلغة وطنية رابعة (المصدر نفسه).

البدائي تستعمل لغة الفرقاء المتخاصمين، فإذا اختلفت لغاتهم استعملت لغة المدعى عليه. ويصدر الحكم فى هذه الحالة باللغتين. (مادة ١٩ فقرة ٢ من قانون الأصول الإجرائية للمحكمة الاتحادية) وفى المسائل الجزائية تستعمل لغة المتهم (مادة ٩٧ من قانون الأصول الإجرائية للمحاكمات الجزائية المؤرخ فى ١٥ حزيران (يونيه) سنة ١٩٣٤) وفى قضايا الاستئناف وقضايا الشكاوى الدستورية تستعمل المحكمة اللغة التى اتخذ بها القرار أو الإجراء المطعون به (مادة ٣٧ فقرة ٣ من القانون الاتحادى لإدارة العدل).

ولا ينص الدستور الاتحادى صراحة على فصل السلطات، ولكن هذا المبدأ موجود ضمناً فى الهيكل الحكومى. إلا أن استقلال القضاء أقر فى المادة ٢١ فقرة ٣ من قانون تنظيم إدارة العدل، إلا أن المحكمة الاتحادية - من الناحية التنظيمية - ليست منظمة اتحادية بل هى تحت الإشراف الإدارى للهيئة التشريعية الاتحادية (مادة ٢١ فقرة ١ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) ويطلب منها أن تقدم تقريراً سنوياً إليه (مادة ٢١ فقرة ٢) ولا يبحث هذا التقرير إلا من ناحية الكفاءة الإدارية لعمل المحكمة، وإدارة الموظفين، وغيرها من المسائل الفنية. ولا يفترض فى البرلمان أن يتدخل فى أحكام المحكمة بأى شكل من الأشكال ومع ذلك فهناك إمكانية التدخل، وقد انتقدت المحكمة فى المناقشات لتفسيرات لها للقوانين (انظر مثلاً 2 Burckhardt No. 6251) فإذا تذكرنا أن الهيئة التشريعية تنتخب القضاة، فإن هذا الوضع «يخلق الشعور بأن المحكمة الاتحادية معتمدة، إلى حد ما، على الهيئة التشريعية الاتحادية» (Fleiner - Giacometti, 633).

ثالثاً - اختصاص المحكمة الاتحادية:

لهذه المحكمة اختصاص بدائى وآخر استئنافى. ويتألف اختصاصها البدائى من النظر فى «منازعات القانون الخاص» التالية (مواد ١١٠، ١١١ من الدستور و ٤١ و ٤٢ من القانون الاتحادى لإدارة العدل):

أ- المنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقطار، ادعاءات الأفراد أو الشركات ضد الحكومة الاتحادية شرط أن لا تقل القيمة عن ٤٠٠٠٠ فرنك (باستثناء الادعاءات ضد السكك الحديدية السويسرية وبعض الادعاءات الأخرى)، والمنازعات الأخرى التى قد تحيلها إلى المحكمة دساتير الأقطار أو قوانينها، بموافقة المجلس الاتحادى التشريعى.

ب- منازعات الأفراد الخاصين التي قد تحال إلى المحكمة باتفاق الفرقاء، شرط أن لا تقل القيمة عن ١٠,٠٠٠ فرنك.

ج- المنازعات بين أحد الأقطار من جانب وبين فرد خاص أو شركة من الجانب الآخر، إذا طلب ذلك أحد الفرقاء ولم تقل القيمة عن ٤٠٠٠ فرنك.

وتمارس في مجال القانون الإداري اختصاصاً بدائياً في الأمور التالية (مادة ١١٤ مكررة من الدستور ومواد ١١٠ - ١١٢ من القانون الاتحادي لإدارة العدل):

أ- الادعاءات التقديرية من الكونفدرال أو ضد الكونفدرال إذا بنيت على القانون الاتحادي العام، وبخاصة الادعاءات الناشئة عن أوضاع الخدمة المدنية، والمنازعات بين الحكومة الاتحادية والأقطار حول حصص كل منها في متحصلات الضرائب.

ب- المنازعات الأخرى ذات الطبيعة الإدارية المنصوص عليها تحديداً (مادة ١١١) وتلك التي قد تحول إلى المحكمة بموجب التشريع.

ج- جميع المنازعات الإدارية الأخرى التي تحال إليها بموافقة الفرقاء، شرط أن لا تقل القيمة المتنازع عليها عن ١٠,٠٠٠ فرنك.

د- المنازعات الداخلة ضمن اختصاص أحد الأقطار، إذا أحالها ذلك القطر إلى المحكمة بموافقة الهيئة التشريعية.

ويجوز للمجلس الاتحادي التنفيذي أن يحدد دعاوى معينة لا يجوز رفع القضايا بشأنها ضد الحكومة إلا بعد أن تحكم بها وكالة إدارية معينة (مادة ١١٣ من القانون الاتحادي لإدارة العدل). وتنعقد المحكمة للمحاكمة في القضايا الجزائية الواردة في المادة ١١٢ من الدستور.

وتقع أهم وظائف المحكمة الاتحادية في مجال المراجعة القضائية والاستئناف. وتشمل الأمور التالية:

أ- تعارض الاختصاص ما بين الحكومة الاتحادية والسلطات القطرية (مادة ١١٤ فقرة ١ من الدستور).

ب- منازعات القانون العام بين الأقطار (مادة ١١٣ فقرة ٢).

ج- شكاوى الأفراد بشأن تجاوز الحكومات القطرية على حقوقهم الدستورية، وكذا تجاوز حكومة قطرية على اتفاق بين الأقطار أو على معاهدة دولية (مادة ١١٣ فقرة ٣) .

د- استثناءات أحكام الدوائر الاتحادية والوكالات الاتحادية على أساس أنها مخالفة للقانون الاتحادى في القضايا الواردة تحديداً في القانون التنظيمى لإدارة العدل (مواد ٩٧ - ٩٩) (الاستئناف الإدارى) .

هـ- استئناف أحكام الهيئات القطرية المماثلة فى نفس نوع القضايا .

و- استثناءات أحكام أعلى المحاكم القطرية فى المسائل المدنية والجزائية، على أساس مخالفتها للقانون الاتحادى (مواد ٤٣ - ٥٠ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) (الاستئناف المدنى والجزائى) .

ز- استثناءات أحكام المحاكم القطرية فى المسائل المتعلقة بالدعاوى الجزائية المتفرعة عن الدين والافلاس (مواد ٧٥ - ٨٢ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) .

رابعاً : علاقة المحكمة الاتحادية بالمحاكم القطرية :

للمحاكم القطرية، المنظمة بموجب القوانين القطرية، اختصاص النظر فى جميع المسائل التى لا تدخل صراحة ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية، سواء بواسطة الدستور أم بالتشريع الاتحادى . وبما أنه لا توجد محاكم قطرية دنيا، فلا مشاركة فى الاختصاص على المستوى الأدنى، إلا فى الأحوال النادرة التى قد يحول الاختصاص فيها إلى المحكمة الاتحادية باتفاق الفرقاء، وللمحكمة الاتحادية وظيفة استئنافية إذ إنها تراجع الأحكام القطرية من ناحية توافقها مع الدستور الاتحادى أو القانون الاتحادى، ويتم ذلك عادة بعد استيفاء الوسائل القطرية .

خامساً : القيود التى يضعها الدستور الاتحادى والقانون الاتحادى على السلطة القضائية القطرية:

لا يجوز أن تميز الأصول الإجرائية القطرية ضد مواطنى الأقطار الأخرى (المساواة أمام القانون مادة ٦٠ من الدستور) وتمنع المحاكم الطائفية، والمحاكم غير العادية، والحبس للدين، والعقوبة الجسدية (مادة ٥٨، فقرة ٢، مادة ٥٨، فقرة ١، مادة ٥٩، فقرة ٣، مادة ٦٢، فقرة ٢) وقد قصد من المبدأ القائل بأن المدين القادر على السداد يجب أن تقام دعوى الادعاء الشخصى

(أى الادعاء المستند إلى عقد أو مخالفة مدنية) فى محاكم محل إقامته، وأن املاكه لا تحجز خارج القطر (مادة ٥٩ من الدستور) تحديد اختصاص محاكم الأقطار المختلفة ويفرض مبدأ الاعتبار الكامل الوارد فى المادة ٦١ من الدستور على جميع المحاكم القطرية أن تقرر وتنفذ جميع الأحكام المدنية الصادرة فى قطر آخر. وتذهب هذه المادة ضمناً إلى أن من واجب المحاكم تقديم المساعدة القضائية قبل إصدار الحكم. أما فى المسائل الجزائية فإن هذه المساعدة القضائية إلزامية بحكم القانون (مواد ٣٥٢، ٣٥٤ من القانون الاتحادى للأصول الإجرائية الجزائية لعام ١٩٣٤) ثم إن التشريع الاتحادى أقر بعض القواعد الاختصاصية والإجرائية بقصد توحيد تطبيق القانون الجوهري، وجعل هذه القواعد إلزامية فى الأقطار. مثلاً فإن القانون المدنى يتضمن القواعد التى تعين المحكمة المختصة، ضمن كل قطر، فى مسائل قانون العائلة والميراث، وفيمن تجب عليه البينة، وفي قواعد البينات فى قضايا الطلاق والنسب وأشباهها^(١). ويفرض القانون الاتحادى لإدارة العدل على المحاكم القطرية بعض المبادئ الإجرائية الموحدة فيما خست استئناف أحكام المحاكم القطرية إلى المحكمة الاتحادية (مادة ٥١ من القانون الاتحادى لإدارة العدل).

سادساً - الحكم فى تعارض الاختصاص بين السلطات الاتحادية والسلطات القطرية :

(مادة ١١٣ فقرة ١ من الدستور، ومادة ٨٣ من القانون الاتحادى لإدارة العدل).

يحق لأي سلطة اتحادية أن تشكو من أن اجراء إدارياً أو قضائياً قِطرياً معيناً يتعارض مع تحديد الاختصاص الوارد فى الدستور . ويحق للسلطة القطرية أن تقدم الشكوى ضد الأعمال الإدارية الاتحادية ضد المراسيم البسيطة التى يقرها المجلس التشريعى الاتحادى، ولكن ليس لها حق الشكوى ضد القوانين الاتحادية والمراسيم العامة التى تعتقد بأنها تتشابه مع اختصاصها فى الموضوع المعين. وعلى ذلك ليس للأقطار حماية قضائية ضد التشريع الاتحادى الذى يتجاوز اختصاصها.

(١) لتفصيل ما تقدم انظر :

Schoch "Conflict of laws in a Federal State : the Experience of Switzerland, "55 Harv. L. Rev. 738.

758 et seq. (1942).

ولا يجوز تقديم الشكوى إلا بعد استيفاء جميع الوسائل العادية ، ولا يجوز تقديمها فى الأحوال التى حددت وسائل أخرى لمعالجتها ، كالشكوى الإدارية التى يتيحها القانون الاتحادى لإدارة العدل ، على سبيل المثال .

سابعاً : حماية الحقوق المدنية :

(مادة ١١٣ فقرة ٣ من الدستور . مادة ٨٤ من القانون الاتحادى لإدارة العدل)

تفوق هذه الوظيفة فى أهميتها ، وظيفة الحكم فى تعارض الاختصاص التى بحثناها فيما سبق بكثير . والقصد منها حماية المواطنين من الأعمال القطرية التى تخرق أحد الحقوق الفردية التى صانها الدستور الاتحادى والدساتير القطرية (فى الكثير من الدساتير القطرية ضمانات تفوق الضمانات الاتحادية) ويحق لأفراد المواطنين اللجوء إلى وسيلة الشكوى الدستورية ، ويحق لغير المواطنين اللجوء إليها بمقدار ما يقدم إليهم الدستور من حماية ، ويحق للشركات أيضاً أن تلجأ إليها . (مادة ٨٨ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) ويجب عادة أن يكون المشتكى قد استوفى جميع الوسائل القطرية ، إلا فى الأحوال المحددة التى يعرضه فيها هذا الشرط إلى صعوبة بالغة (انظر المادة ٨٦ فقرة ٢ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) ، وتصدر المحكمة حكماً قاطعاً فى الموضوع ، فيما أن ترد التجاوز المشتكى منه أو تقره ، فإذا أقرته ألغى الإجراء المشتكى منه .

وتجوز الشكوى الدستورية أيضاً على أساس أن إجراءً قطعياً يخرق معاهدة بين الأقطار أو معاهدة دولية (مادة ١١٣ من الدستور) وفيما خص المعاهدات الدولية ، لا يجوز الادعاء بواسطة شكوى دستورية بأن محكمة قطرية قد خرقت فى حكم لها القانون الخاص أو القانون الجزائى (مادة ٨٤ ج من القانون الاتحادى لإدارة العدل) لأن مثل هذا الحكم قابل للاستئناف بالوسائل الإجرائية العادية . بصفته خرقاً للقانون الاتحادى .

ثامناً - كيف تؤدى وظيفة حماية الدستور ؟

لقد أوضحنا فيما تقدم أن المحكمة الاتحادية لا تؤدى وظيفتها فى حماية الدستور إلا بناء على مبادرة الأطراف المتضررين فعلاً من الإجراء الذى يطعنون به ، وهى لا تحكم فى القضايا الدستورية على أساس تجريدى ولا تقدم الآراء الاستشارية ، وهى تقارن من هذه الناحية بالمحكمة العليا الأمريكية ، إلا أنها تختلف عنها بأنها لا تستطيع مراجعة القوانين الاتحادية والمراسيم

العامة التي تقرها الهيئة التشريعية الاتحادية (مادة ١١٣ من الدستور)، ومع أن الدستور لا يستثنى أعمال المجلس التنفيذي الاتحادي والسلطات الإدارية الاتحادية من نطاق المراجعة القضائية، فإن القانون الاتحادي لإدارة العدل حصر الشكوى الدستورية في الطعن بالأعمال القطرية، مادة ٨٢ من القانون الاتحادي لإدارة العدل). إلا أن قضية دستورية وشرعية أعمال المجلس التنفيذي الاتحادي، أو الوكالات الاتحادية والقطرية قابلة للإثارة التمهيدية في سياق دعوى عادية تقام في أية محكمة قطرية أو في المحكمة الاتحادية، ولئن لم يرد هذا الحق في نص معين، فإن المحاكم تقره بوجه العموم^(١)، إلا أن نتائجها محدودة لأن مراجعة جميع أعمال المجلس التنفيذي الاتحادية المبنية على القانون الاتحادي (على تفويض السلطة بموجب قانون اتحادى) تقتصر في الواقع على بحث مطابقتها للقوانين. ولا ينظر أمر مطابقتها للدستور، لأن ذلك يعنى في الواقع المراجعة الدستورية للقانون نفسه، والقانون غير قابل للمراجعة.

تاسعا - الوظيفة القضائية في مراجعة الأعمال الإدارية التي تقوم بها الوكالات الاتحادية (الاستئناف الإداري).

ليس لسويسرا نظام كامل من القضاء الإداري. وكانت شكاوى الأفراد ضد أعمال الوكالات الإدارية الاتحادية حتى عام ١٩٩٢ تعالج، مع بعض الاستثناءات القليلة، داخل النظام الإداري نفسه، ومرجعها النهائي المجلس التنفيذي الاتحادي. وبعدما أجاز التعديل الدستوري (مادة ١١٤ مكررة) إنشاء محكمة إدارية اتحادية، وضع عام ١٩٢٨ قانون اتحادى، أحال هذا الاختصاص إلى المحكمة الاتحادية وأعطاه صلاحية مراجعة بعض الأعمال المحددة التي تقوم بها وكالات اتحادية وقطرية معينة (مواد ٩٧ - ٩٩ من القانون الاتحادي لإدارة العدل). فإذا كانت إحدى الوكالات القطرية طرفاً في الموضوع، وجب أولاً استيفاء الوسائل القطرية (مادة ١٠٢ ب من القانون الاتحادي لإدارة العدل). ولا يجوز الاستثناء إلا على أساس واحد، هو الادعاء بأن الإجراء المتنازع عليه يتعارض مع القانون الاتحادي (مادة ١٠٤) من القانون الاتحادي لإدارة العدل) فإذا ألغت المحكمة الاتحادية هذا الإجراء، فلها أن تصدر حكمها الخاص، أو أن تعيد القضية (مادة ١٠٩ من القانون الاتحادي لإدارة العدل).

وقد أنشئت عام ١٩١٧ محكمة التأمين الاتحادية للفصل النهائي في المنازعات المتفرعة عن قضايا التأمين الاجتماعي الاتحادي (ضد المرض، والحوادث، والشيخوخة، وتأمين المعالين الأحياء،

(١) لمعرفة التفاصيل انظر: Fleiner - Giacometti، ص ٩٣٥ وما بعدها.

التأمين العسكرى). وهى محكمة خاصة غير تابعة للمحكمة الاتحادية. وتنتخب الهيئة التشريعية الاتحادية أعضائها، الذين يتمتعون بمثل مقام أعضاء المحكمة الاتحادية وامتيازاتهم تقريبا.

وما زالت جميع المنازعات الأخرى حول شرعية العمل الإدارى تنظر داخل النظام الإدارى الذى يقف المجلس التنفيذى الاتحادى فى قمته. ونتيجة لذلك فإن جانباً كبيراً من أعمال السلطات والوكالات الاتحادية غير قابل للنظر القضائى المستقل، ويشير هذا الوضع كثيراً من الانتقاد، وبخاصة النظر إلى توسع دور الإدارة فى وضع التنظيمات^(١).

عاشراً - الفصل فى المنازعات بين الأقطار:

للمحكمة اختصاص مدنى بدائى للنظر فى منازعات الأقطار فى المسائل المتفرعة عن القانون المدنى (مادة ١١٠ ج من الدستور، ومادة ٤١ من القانون الاتحادى لإدارة العدل)، مهما كانت القيمة المتنازع عليها، وتفصل أيضاً فى منازعات القانون العام بين الأقطار بصفتها محكمة دستورية (مادة ١١٣ فقرة ٢ من الدستور)، إذا رجعت حكومة أحد الأقطار إلى المحكمة، شرط أن لا تقع المسألة ضمن اختصاص المجلس التنفيذى الاتحادى (مادة ٨٣ ب من القانون الاتحادى لإدارة العدل). ويتعلق معظم هذه المنازعات بتحديد سلطات الأقطار فيما بينها، كقضايا اختصاص المحاكم وتعارض الاختصاص بين سلطات الوصاية فى أقطار مختلفة، ومن القضايا الأخرى منازعات الحدود، والمنازعات المتفرعة عن الاتفاقيات المعقودة بين الأقطار، أو عن التعاون القضائى بين الأقطار. أما منازعات الأقطار البالغة الأهمية حول اختصاصات الضريبة، فإنها لا تعرض على المحكمة كمنازعات بين الأقطار، بل بنتيجة شكوى دستورية يقدمها دافع ضريبة متضرر من ازدواج الضريبة^(٢).

حادى عشر - منازعات مواطنى أقطار مختلفة:

إن تنوع المواطنة لا يؤدى إلى جعل المسائل المختلف عليها من الاختصاص القضائى الاتحادى فى سويسرا فالدستور يفرض على المحاكم القطرية أن تساوى بين جميع المواطنين فى المعاملة (مادة ٦٠ من الدستور)، ويجوز الطعن فى القوانين القطرية أو أحكام المحاكم أمام المحكمة القطرية على أساس أنها تتعارض مع هذا الضمان.

(١) 908 Fleiner - Giacometti «لن نتحقق فكرة الحكم المستند إلى القانون تحقيقاً كاملاً فى سويسرا ما لم ينشأ نظام

شامل لمراجعة قانونية العمل الإدارى، أى ما دام الفرع الإدارى الاتحادى هو الخصم والحكم فى المنازعات الإدارية».

(٢) تستند المحكمة إلى المادة ٤٦ فقرة ٢ من الدستور، التى تعطى المشرع الاتحادى سلطة سن القوانين المانعة لازدواج الضريبة، وقد فسرت هذا النص بأنه منع لازدواج الضريبة يتوجب عليها تطبيقه حتى مع عدم وجود قانون بشأنه،

Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht, 131 et seq.

انظر:

ويحق للفرقاء الذين لا يرغبون فى أن تنظر محكمة قطرية بقضاياهم، أن يحيلوا المسألة، بالاتفاق فيما بينهم، إلى المحكمة الاتحادية إذا تجاوزت القيمة المتنازع عليها مبلغاً أدنى معيناً (مادة ١١١ من الدستور، ومادة ٤١ ج من القانون الاتحادى لإدارة العدل).

ثانى عشر - وظيفة المحكمة الاتحادية فى المحافظة على وحدة القوانين:

تؤدى المحكمة هذه الوظيفة بصفتها محكمة الاستئناف النهائية فى المسائل المدنية، والجزائية وفى الدعاوى الجزائية المتفرعة عن الدين والإفلاس، الخاضعة للقانون الاتحادى. وقد أعطى هذا الاختصاص للمحكمة بموجب المادة ١١٤ من الدستور وفصل فى القانون التنظيمى وغيره من القوانين.

وتنظر المحكمة فى استئنافات أحكام المحاكم القطرية بالقضايا المدنية (مواد ٤٣ وما بعدها من القانون الاتحادى لإدارة العدل) ضمن حدود معينة من القيمة المتنازع عليها فى بعض أنواع القضايا (مادة ٤٦ من القانون المتقدم) على أساس أن الحكم المختص يتعارض مع القانون الاتحادى أو مع معاهدة دولية (مادة ٤٣ فقرة ١ من القانون المتقدم)^(١). وتفسخ المحكمة حكم المحكمة الدنيا إذا طبقت هذه الأخيرة القانون القطرى أو الأجنبى فى قضية كان ينبغى تطبيق القانون الاتحادى بشأنها، أو إذا أخطأت المحكمة الدنيا فى تفسير القانون الاتحادى المطبق. وتعيد القضية إلى المحكمة القطرية إذا طبقت هذه المحكمة القانون الاتحادى حيث كان ينبغى تطبيق القانون القطرى أو الأجنبى (مادة ٦٠ ج من القانون المتقدم).

ويكرر القانون الاتحادى لإدارة العدل المبدأ القائل بأن الأصول الإجرائية فى المحاكم القطرية تخضع للقانون القطرى، ولكنه يضع بعض المقاييس العامة التى يجب اتباعها (مادة ٥١ من القانون المتقدم) لكى يكون أمام المحكمة تدوين صحيح للقضية، وهذه وسيلة غير مباشرة لتحقيق مقدار من الوحدة بين القوانين الإجرائية المنوعة التى تطبقها الأقطار.

ويمكن اللجوء إلى وسيلة محدودة هى وسيلة «شكوى البطلان» فى القضايا التى لا تقبل الاستئناف، إذا طبقت المحكمة الدنيا القانون القطرى أو الأجنبى بدلاً من أن تطبق القانون الاتحادى السائد أو إذا خرقت المبادئ الاتحادية التى تحدد اختصاص المحاكم (مواد ٦٨ وما بعدها من القانون المتقدم).

(١) إذا حصل ادعاء بخرق حق دستورى، فالوسيلة الصحيحة هى تقديم «الشكوى الدستورية» التى سبق بحثها.

والقصد من إعطاء المحكمة الاتحادية اختصاصاً استثنائياً فى المسائل الجزائية هو تأمين توحيد تطبيق قانون الجزاء الاتحادى (مواد ٢٦٨ وما بعدها من قانون الجزاء الاتحادى) ، ولا يقتصر حق استئناف أحكام المحاكم القطرية الجزائية على المتهم والنائب العام القطرى ، بل إن للنائب العام الاتحادى مثل هذا الحق فى قضايا محددة (مادة ٢٧٩ من قانون الجزاء) فإذا فسخت المحكمة حكم المحكمة الدنيا ، فإنها تعيد القضية إلى تلك المحكمة .

ثالث عشر - توحيد القواعد المختصة بقضايا تعارض القوانين:

لقد أزيل تعارض القوانين القطرية عملياً نتيجة لاتباع قانون جوهرى موحد للاتحاد كله . ولكن مسألة الاختيار ما بين القانون السويسرى والقانون الأجنبى تلعب دوراً هاماً فى الاختصاص المدنى للمحكمة الاتحادية ، ولا تقرر المحكمة مسألة اختيار القانون فى قضايا تعارض القوانين التى نص عليها القانون الاتحادى وحدها ، بل وأيضاً فى القضايا التى ليس بشأنها نص تشريعى ، كما فى مجالات العقود والمخالفات المدنية والملكية ، وقد استنبطت سلطتها هذه من النظرية القائلة بأن جميع القوانين الجوهرية تحتوى قواعد ضمنية حول نطاقها الاقليمى ^(١) . وبذا اعتبر الاختيار بين القانون الاتحادى والقانون الأجنبى «مسألة اتحادية» ، وقد أصدرت المحكمة على هذا الاساس مجموعة كبيرة من القواعد المختصة بتعارض القوانين .

رابع عشر - اختيار القضاة وأوضاعهم:

ينص الدستور على أن المجلس التشريعى الاتحادى هو الذى ينتخب قضاة المحكمة الاتحادية وبديلهم ، وأنه يجب الاهتمام بتمثيل اللغات الثلاث فى هيئة المحكمة (مادة ١٧ من الدستور) ويمكن اختيار أي مواطن سويسرى مؤهل لعضوية المجلس الأدنى من الهيئة التشريعية (المجلس الشعبى) (مادة ١٠٨ من الدستور) الا أن الدستور والقانون التنظيمى لم يفرضا مؤهلات أو خبرة قانونية لهذه الوظائف ، ولكن العرف جرى على أن لا يختار لها سوى المحامين ، ووظائف القضاء ووظائف حصرية ، إذ لا يجوز لمن يشغلها أن يشغل أي وظيفة سياسية أو يقوم بأى عمل تجارى أو مهنى (مادة ١٠٨ من الدستور) .

(١) نجد التفاصيل فى :

Schoch "Conflict of Laws in a Federal State: The Experience of Switzerland", 55 Harv. L. Rev 738, 754 et seq. (1942).

وتقدم الترشيحات من قبل الأحزاب السياسية فى الهيئة التشريعية الاتحادية، ويتم الانتخاب فى جلسة مشتركة من مجلسيها. وينتخب القضاة لفترة ست سنوات (مادة ٥ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) ولكن يجوز إعادة انتخابهم، ويعاد انتخابهم فعلا فى جميع الأحوال تقريبا، ولذا فإن تعيينهم يكون من الناحية العلمية لمدى الحياة. وتنتخب الهيئة التشريعية فى جلستها المشتركة أيضاً قاضى القضاة ونائبه من بين أعضاء المحكمة ويكون انتخابهما لمدة سنتين (مادة ٦ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) والعادة أن يصبح نائب قاضى القضاة قاضياً للقضاة بعد سنتين من الخدمة وأن ينتخب نائب جديد مكانه.

وقد منح القضاة السويسريون الاتحاديون بعض الامتيازات التى تخرجهم عن الاختصاص المحلى للقطر الذى تنعقد به المحكمة (تنعقد فى لوزان بقطر فود) [مادة ٩ من قانون الضمانات المؤرخ فى ٢٦ آذار (مارس) سنة ١٩٣٤].

خامس عشر - تطبيق أحكام المحاكم الاتحادية :

ليس للكونفدرال جهازه الخاص لتنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية، بل يترك أمر التنفيذ إلى الأقطار وعلى الأقطار واجب تنفيذ الأحكام الاتحادية مثلما تنفذ الأحكام النهائية التى تصدرها محاكمها القطرية (مادة ٣٩ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) فإذا لم يقم قطر بهذا الواجب، أمكن تقديم الشكوى إلى المجلس التنفيذى الاتحادى، الذى يتوجب عليه عندئذ القيام « بالعمل المناسب » (مادة ٣٩ من القانون الاتحادى لإدارة العدل) بموجب المادة ١٠٢ فقرة ٢ من الدستور. والعادة أنه يكفى أن يتصل المجلس التنفيذى الاتحادى بالحكومة القطرية (بواسطة دائرة العدل الاتحادية) و« يدعوها » لاتخاذ الإجراءات الضرورية، وبوسع المجلس التنفيذى الاتحادى فى نهاية الأمر أن يلغى قرار الوكالة القطرية أو المحكمة القطرية التى تتناول القضية.

ثانيا - حقوق المواطنين فى الدستور

أولاً - مركز الحقوق الشخصية فى الدستور:

لا نجد فى الدستور السويسرى فصلاً معيناً مخصصاً لإعلان الحقوق ، ولكننا نجد الضمانات الدستورية للحقوق الشخصية موزعة فى نصوص الباب الأول من الدستور . ولقد اشتمل الدستور الذى سبق الدستور الحالى والصادر عام ١٨٤٨ على لائحة مهمة للحقوق الأساسية وثبت الدستور الجديد صحة هذه الحقوق بالنسبة لجميع أراضي الدولة الاتحادية مع بعض التعديلات البسيطة ، وأضاف إليها حريتين جديدتين ، هما حرية التجارة والصناعة (المادة ٣١) وحرية الضمير والمعتقد (المادة ٤٩) وذلك لأن بعض دساتير المقاطعات أهملت النص عليهما أو نصت عليهما بشكل غير كافٍ .

ولكن الدستور الاتحادى ، من ناحية أخرى ، لا يكفل بعض الحقوق الهامة كحرية الشخصية الإنسانية وحرمة المنزل ، وذلك لأن هذه الحقوق قد تثبت باعتراف جميع المقاطعات بها بدون قيد فى الماضى ، وكما يفترض الدستور ضمناً وجود بعض الصلاحيات للدولة الاتحادية ، كذلك يفترض الدستور وجود ضمانات ضمنية لبعض الحقوق الأساسية ، إذ يتضح من طبيعة الحريات التى يكفلها الدستور أنها تشكل أساساً لنظام ليبرالى للقيم ، ويستتبع ذلك أن الدستور لا يكفل الحريات التى ينص عليها صراحة فحسب ، بل يكفل كل حرية فردية لها أهمية عملية ولا يطبق هذا الاستنتاج ، بالطبع ، حيث تكون السلطة التشريعية قد رفضت حماية بعض مظاهر حرية من الحريات كما هى الحال بالنسبة لحرية التعليم (المادة ٢٧) .

ثانيا - الحقوق المضمونة فى الدستور السويسرى:

أ- حرية الإقامة:

تتولى المقاطعات الصلاحيات المتعلقة بحرية الإقامة باستثناء الحالات المتعلقة بإقامة الأجانب (الفقرة ٣ من المادة ٦٩) غير أن هذه الصلاحية مقيدة بالقدر الذى يحق للسلطة الاتحادية فيه منح هذا الحق بنفسها فى بعض الحالات (المادة ٤) ويميز الدستور الاتحادى بين نوعين من الإقامة ، الإقامة الفعلية أو الدائمة ، والإقامة المؤقتة ، وبينما ينظم الدستور النوع الأول ، لاسيما الحقوق السياسية الناتجة عنه ، يخضع تنظيم النوع الثانى إلى التشريع الاتحادى (المادة ٤٧) . وتستمد حرية الإقامة هذه أهميتها من النظام الاتحادى للدولة ، فلا تعتبر ، بالتالى ، من الحريات

الأساسية التقليدية، وهي تشتمل على حرية الانتقال والهجرة، وتمنح المواطن عند اتخاذه محل إقامة جميع الحقوق العائدة لسكان المقاطعة ولأهالي البلدة (الفقرة ٤ من المادة ٤٣).

ب- حرية التجارة والصناعة :

تبنى الدستور السويسرى النظرية الليبرالية فى المنافسة الحرة المتساوية بنصه على ضمان حرية التجارة والصناعة (المادة ٣١)، وأعطى لهذه الحرية نطاقاً أوسع من دستور أى دولة أخرى، ولكن الابتعاد الحثيث عن نظام الاقتصاد الليبرالى أدى حتماً إلى قيام هوة عميقة بين نصوص الدستور الاتحادى وبين الواقع، إذ أن السلطة الاتحادية لم تعط الصلاحية الدستورية للإشراف على الاقتصاد ومراقبته، وهكذا تعارضت الإجراءات الاقتصادية التى تتخذها الحكومة الاتحادية مع نص المادة ٣١، وكان من غير الممكن إعطاؤها صفة شرعية إلا بواسطة تشريعات الطوارئ، ولم يحل هذا الإشكال إلا عام ١٩٤٧ وذلك بإدخال مواد جديدة فى الدستور أسميت «بمواد الاقتصاد الجديد» (وهى الفقرات الأولى حتى الرابعة من المادة ٣١، والمادة ٣٢، والفقرة ٣ من المادة ٣٤).

ج- حرية الديانة :

أدت الخبرة التى نتجت عن الصراع بين حكومة الاتحاد والفاتيكان إلى حماية الحرية الدينية حماية دستورية، فتحدد النصوص الدستورية المتعلقة بالدين، (المواد ٤٩-٥٤)، والتى مازالت مثار جدل شديد، علاقة الكنيسة بالدولة إلى جانب ضمانها حرية الفرد الدينية وهى تقوم على أربعة مبادئ عامة وهى :

(١) ضمان حرية الضمير والمعتقد وحرية العبادة.

(٢) الحفاظ على السلم بين الهيئات الدينية.

(٣) علمنة بعض الأمور التى كانت خاضعة لتأثير الكنيسة كلياً أو جزئياً كالمدارس والزواج والجنابة وبعض الصلاحيات القضائية ... إلخ.

(٤) تقييد بعض المؤسسات الدينية كالإبرشيات والأديرة والرهبانيات.

وتخضع هذه النصوص لحماية المحكمة الاتحادية بالقدر الذى تمنح فيه حقوقاً للمواطن الفرد.

د- حرية الصحافة :

يتمتع المواطنون السويسريون والأجانب بحرية الصحافة على حد سواء (المادة ٥٥) وترتبط هذه الحرية ، لكونها التعبير الأساسى لحرية الرأى، ارتباطاً وثيقاً بالحق في الحفاظ على سرية المراسلات البريدية واللاسلكية (المادة ٣٦) ، وبحرية الكتابة والنشر والإذاعة ، وبحرية الفنون والعلوم وتخضع القيود التى تستنسب المقاطعات فرضها على هذه الحريات إلى إجازة مسبقة من مجلس الشيوخ التى لا تمنح إلا بعد فحص وتدقيق .

هـ- حرية التجمع :

تكفل الحكومة الاتحادية حق تشكيل الجمعيات (المادة ٥٦) ، شرط أن لا تشكل أهدافها ووسائلها خطراً على الدولة أو تكون غير مباحة، وتخول المقاطعات حق إصدار القوانين اللازمة لمنع إساءة استعمال هذا الحق . ويستنتج من نص المادة ٥٦ وجود الحق فى الاجتماع وإن كان الدستور لا ينص صراحة على ذلك . ولا يتعارض مثل هذا الاستنتاج مع بعض أحكام المواد التى تخطر لبعض أنواع التجمعات (المادتان ٥١ و٥٢) .

و- الحق فى تقديم العرائض :

يمنح الدستور السويسرى حق التقدم بالعرائض لدى السلطات العامة للمواطنين السويسريين وللأجانب على حد سواء، بصرف النظر عن مكان الإقامة . ويتمتع بهذا الحق الأشخاص المعنويون إلى جانب الأشخاص الطبيعيين، وكذلك موظفو الدولة وغيرهم من الرسميين، كما يسمح القانون بتقديم العرائض الجماعية إلى جانب العرائض الفردية . وعدا عن الحق فى تقديم العرائض الخطية، يحق لكل شخص أن يطالب بحق سماعه ولا تجبر السلطات على الإجابة على العريضة أو العمل بموجبها . وهذا الامر ينقص من قيمة هذا الحق عند مقارنته مع حق المراجعة القضائية الدستورية من ناحية ، ومع حق المبادرة الشعبية فى اتخاذ بعض الاجراءات من ناحية ثانية .

ز- حرية استعمال اللغات :

تتميز سويسرا بحرية خاصة تتعلق بحق استعمال أي من اللغات القومية الأربعة، ومع أن الدستور لا يضمن ، بنص صريح ، حق استعمال أي من هذه اللغات كما يضمن باقى الحقوق الأساسية، إلا أن هذا الحق يتلازم بطبيعته مع معظم هذه الحقوق ويكملها . ويمكن الاستنتاج من

النص الذى يعترف باللغات الأربعة كلغات قومية (المادة ١١٦) بوجود ضمانة دستورية تحمى استعمالها وتحافظ عليها. أضيف إلى ذلك أنه يجب تطبيق المادة الرابعة من الدستور فى هذا المجال بالطريقة ذاتها التى تطبق بها على الحريات الأساسية الأخرى.

ح- الحقوق والحريات الأخرى:

يشتمل الدستور السويسرى على نصوص متنوعة توضح نطاق تطبيق الحقوق الدستورية التى ذكرناها أعلاه وتوسعه، فالمادة ٢٧ تنص على أن التعليم اجبارى ومجانى فى المدارس الرسمية، والمادة ٦٥ تحظر التمييز والتفريق بين المواطنين كما تحظر فرض العقوبات الجسدية.

وفضلاً عن ذلك، فعلى الدولة واجب حماية الملكية الفكرية (المادة ٦٤)، وتحقيق الرفاهية والطمأنينة الاقتصادية (الفقرة أ من المادة ٣١)، وضمان المواطنين ضد البطالة (الفقرة د من المادة ٣١) ويتمتع الزواج والأمومة برعاية من الدولة والمجتمع خاصة (الفقرة من ٣٤) ويشير الدستور إلى حق اللجوء (الفقرتان ب و د من المادة ٦٩)، ولكنه ينظم حقوق المواطنة والجنسية بشكل خاص (المادة ٤٤).

ط- حقوق المساواة:

ترتكز هذه المجموعة من الحقوق على مبدأ أساسى هو مساواة جميع السويسريين أمام القانون. ويتم هذا المبدأ نص المادة الرابعة الذى منع الامتيازات التى قد تنشأ عن الطبقة أو المولد أو العائلة، ونص المادة الستين الذى أعطى الجميع الحق فى المعاملة المتساوية فى جميع الأراضي الاتحادية. ويوجه مبدأ المساواة إلى السلطة التشريعية مباشرة وبذلك يهيمن على النظام القانونى بأكمله. وهو يعتبر أساساً للمساواة السياسية، وبالتالي، يجب تفسير المادة الرابعة من الدستور على أنها تجسد مبدأ إعطاء حق الانتخاب للجميع وبالتساوى، وحق تولى الوظائف العامة للجميع وبالتساوى كذلك. ولكن استثناء النساء من ممارسة عدة حقوق سياسية لا يبدو متعارضاً مع هذه النصوص من الدستور.

ثالثاً : جهاز الحماية:

حقوق الفرد وحرياته التى كفلها الدستور السويسرى حقوق وحرريات مطلقة بمعنى أنها تلزم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للمقاطعات وللإتحاد على حد سواء. ولهذه الحقوق والحريات صفة قانونية مباشرة، ويحق للفرد المطالبة بها فى أي زمان ومكان وهى تطبق على

الأشخاص المعنويين بالدرجة التي تسمح طبيعتها بتطبيقها عليهم . ولهذا التطبيق أهميته الخاصة في حرية التجارة والصناعة (المادة ٣١) ، وحرية العبادة وحرية متابعة الاهتمامات الثقافية (الفقرة الأولى من المادة ٥٠) ، وحق تقديم العرائض (المادة ٥٧) أما أمر تعيين الحدود والشروط لتجريد المواطن السويسري من حقوقه السياسية فممنوط بالتشريع الاتحادي (المادة ٦٦) .

وبالرغم من كل ما سبق ، فهناك عجز خطير في جهاز الحماية ناتج عن عدم وجود طريقة قانونية تحمي الفرد من إجراءات السلطة التنفيذية الاتحادية ، وبذلك تبقى الحقوق الأساسية بالنسبة للأجهزة الاتحادية العليا موجبات طبيعية وحقوقاً غير كاملة ، لا أكثر .

فالقانون السويسري لا يميز حق مراجعة القضاء عند التعدي على الحقوق الدستورية ، إلا إذا نتج هذا التعدي عن إجراءات أو تدابير اتخذتها سلطات المقاطعة ، وتؤكد المادة ١١٣ من الدستور على أن القوانين الاتحادية ، والقرارات الاتحادية العامة الأخرى ، والمعاهدات ، لا تخضع لمراقبة المحكمة الاتحادية الدستورية ، إلا أن هذه المحكمة ، بصفتها هيئة اتحادية ، تعطى معنى عملياً للضمانات التي تمنحها الدولة الاتحادية عندما تحمي الحقوق الدستورية من تعديات المقاطعات (المادة ٥) .

برهنت مؤسسات الديمقراطية المباشرة في سويسرا ، كما تظهر ذلك بوضوح نتائج الاستفتاءات المتعددة ، على أنها تحمي الحريات العامة ولا تشكل خطراً عليها ، ولكن بما أن هذه القرارات الشعبية كانت سلبية في الغالب ، فلقد اضطرت السلطات الاتحادية إلى اللجوء أكثر فأكثر إلى استعمال تشريعات الطوارئ (المادة ٨٩) وتعدى بعض تشريعات الطوارئ هذه نطاق الإطار الدستوري فضيق نطاق بعض الحقوق والحريات الأساسية تضيقاً شديداً ، خاصة حرية التجارة والصناعة وحق المساواة أمام القانون ، ومنح بعضها الآخر السلطة الاتحادية صلاحيات جديدة لم ينص عليها الدستور ، فضيق بذلك نطاق استقلال المقاطعات . وأن الخطر الملازم لهذه الإجراءات على الحقوق الأساسية أمر لا يمكن إنكاره ، خاصة لعدم وجود سلطة قضائية في سويسرا تحمي الدستور من تعديات السلطة الاتحادية .

وتجدر الإشارة أخيراً ، في مجال بحثنا عن جهاز حماية الحقوق الأساسية ، إلى أنه يجب أن تبرر وجود القيود على الحقوق الأساسية ، التي تفرضها المقاطعات أو الاتحاد لمقتضيات الأمن والحفاظ على النظام العام ، نصوص قانونية أساسية ، وتلزم هذه النصوص بشكل خاص لفرض القيود على ممارسة الحريات الاقتصادية (المادة ٣٢) وعلى حريتي الصحافة والتجمع (المادتان ٥٥ و ٥٦) .

ثالثاً - سبل تعديل الدستور

١- النصوص الدستورية المتعلقة بالتعديل :

يتضمن الباب الثالث من الدستور السويسرى (المواد ١١٨ - ١٢٣) النصوص المتعلقة بإجراءات تعديله . وقد أجريت تغييرات بسيطة فى نصوص التعديل عام ١٨٧٤ عندما أعيد النظر فى إعادة كلية فى الدستور نفسه ، كما أدخل تغيير فى تلك النصوص عام ١٨٩١ ، عندما أقرت المبادرة الشعبية للمرة الأولى كطريقة من طرق إدخال التعديلات الدستورية .

وبموجب المادة ١١٨ يمكن تعديل الدستور إما بإعادة نظر كلية أو جزئية لنصوصه .

إعادة النظر الكلية : يجوز تقديم اقتراح بإعادة النظر كلياً فى نصوص الدستور ، كما تقدم اقتراحات التشريعات الاتحادية (المادة ١١٩) . فإذا استحسن مجلسا الجمعية الاتحادية كلاهما إجراء إعادة النظر الكلية ، يجوز أن يشرعا بإعداد دستور جديد . أما إذا اختلف هذان المجلسان بهذا الشأن ، أو إذا تقدم خمسة آلاف ناخب بطلب إعادة النظر الكلية ، فيعرض هذا الأمر على الاستفتاء ، وإذا وافقت أكثرية الناخبين فى أي من هاتين الحالتين على إجراء إعادة النظر الكلية ، تجرى انتخابات جديدة لاختيار أعضاء مجلسي الجمعية الاتحادية من أجل إعداد دستور جديد (المادة ١٢٠) .

وعندما يعد مجلسا الجمعية الاتحادية الدستور الجديد ، يعرض هذا المشروع على الاستفتاء ويعتبر نافذاً إذا حصل على موافقة أكثرية المقترعين وأكثرية المقاطعات ، وتعتبر نتيجة الاقتراع الشعبى فى كل مقاطعة اقتراحاً لتلك المقاطعة (المادة ١٢٣) .

إعادة النظر الجزئية : يجوز تقديم اقتراح بإعادة النظر جزئياً فى نصوص الدستور ، كما تقدم اقتراحات التشريعات الاتحادية ، أو بطلب شعبى يوقعه خمسة آلاف ناخب (المادة ١٢١) ويجب أن يكون كل اقتراح للتعديل موضوع طلب شعبى منفصل (المادة ١٢١) وقد يتخذ طلب التعديل الشعبى إما شكل اقتراح عام مصوغ فى تعابير عامة ، أو شكل مشروع قانون تام فى جميع تفاصيله . وتفصل المادة ١٢١ الإجراءات التى يجب أن تتبعها الجمعية الاتحادية لهذين الشكلين من الاقتراحات على الوجه التالى :

... عندما يصاغ طلب التعديل فى تعابير عامة ، يشرع مجلسا الجمعية التشريعية الاتحادية ، فى حال موافقتها عليه ، فى صيغة إعادة النظر فى الدستور وفقاً لما هو وارد فى الطلب ، ومن ثم

يعرض المشروع على الاستفتاء . وإذا لم توافق الجمعية الاتحادية على طلب التعديل ، يعرض أمر إعادة النظر الجزئية على الاستفتاء ، وإذا وافقت عليه أكثرية المواطنين المشتركين فى عمليات الاقتراح ، تشرع الجمعية الاتحادية فى إعداد إعادة النظر وفقاً للقرار الشعبى .

وعندما يقدم طلب التعديل على شكل مشروع قانون تام فى جميع تفاصيله ، وتوافق عليه الجمعية الاتحادية ، يعرض المشروع على الاستفتاء . وفى حال عدم موافقة الجمعية الاتحادية على طلب التعديل ، يجوز لها أن تعد مشروعاً منفصلاً أو توصى الشعب برفض المشروع المقترح ، شرط أن تعرض على الاستفتاء مشروعاتها المعاكس أو اقتراحها برفض المشروع الشعبى فى الوقت ذاته الذى يعرض فيه المشروع الشعبى على الاستفتاء .

وسواء قدم اقتراح إعادة النظر جزئياً فى نصوص الدستور كما تقدم التشريعات الاتحادية أو بطلب شعبى ، فيجب أن يعرض فى صيغته النهائية على الاستفتاء ، ويعتبر التعديل نافذاً إذا وافقت عليه أكثرية المقترعين فى الاستفتاء وأكثرية المقاطعات .

٢- نصوص الطوارئ للتعديل المؤقت :

أضيف إلى الدستور الاتحادى عام ١٩٤٩ نص المادة ٨٩ مكررة الذى خول الأكثرية فى مجلسى الجمعية الاتحادية سن مراسيم مستعجلة . ولا تخضع هذه المراسيم للاستفتاء (كما هى الحال مع التشريعات الأخرى) ولا حاجة لها لأن تركز على نصوص الدستور إلا أن المراسيم التى لا تركز على الدستور تعتبر ملغاة بعد مرور سنة على صدورها إلا إذا أقرها الشعب وأقرتها المقاطعات وهكذا تستطيع الجمعية الاتحادية فى الواقع ، سن تعديلات دستورية فى الفترة المحددة هذه . ولقد أتى نص المادة ٨٩ مكررة هذا نتيجة لفترات الطوارئ فى الحربين العالميتين فخلال هاتين الحربين وجدت الجمعية الاتحادية والمجلس التنفيذى من الضرورى ممارسة سلطات أوسع من تلك المنصوص عليها فى الدستور . وبعد الحرب العالمية الثانية ، قام الشعب باقتراح المادة ٨٩ مكرر لتقييد سلطات الطوارئ الاتحادية .

٣- نصوص تعديل الدستور فى التطبيق : (١)

قدمت ثلاثة اقتراحات لإعادة النظر كلية فى نصوص الدستور وعرضت على

(١) إن الأرقام المذكورة هى لغاية تموز (يوليه) ١٩٥١ .

الاستفتاء الشعبى فى عام ١٨٧٢ وعام ١٨٧٤ وعام ١٩٣٥ ، ولكن لم يقر منها سوى اقتراح واحد هو العائد للتعديل الذى أجري عام ١٨٧٤ .

ومنذ عام ١٨٤٨ قدم ٥٥ اقتراحا للتعديل الجزئى على الشكل الذى تقدم فيه التشريعات الاتحادية ، أقر منها ٣٨ اقتراحا فى استفتاءات لاحقة ورفض منها ١٧ ومنذ عام ١٨٤٨ حتى عام ١٨٩١ ، قدم ١٧ اقتراحاً من مثل هذه المقترحات التعديلية أقر منها سبعة فقط . ومنذ عام ١٨٩١ إلى عام ١٩١٨ ، قدم ١٦ اقتراحاً من هذه المقترحات أقر منها ١٢ . ومنذ عام ١٩١٨ أقر ١٩ اقتراحاً من أصل ٢٢ . إن الاتجاه الواضح فى صالح الاقتراحات التى تعدها الجمعية الاتحادية يدل ، فيما يدل عليه ، على مثل الجمعية المتزايدة إلى عدم الشروع فى إجراءات التعديل حتى تحظى هذه الإجراءات على إجماع معقول للرأى العام .

ومنذ عام ١٨٩١ (حينما أضيف إلى الدستور النص المتعلق بالمبادرة الشعبية لأول مرة) تقدم الشعب بتسعة وثلاثين اقتراحاً لإعادة النظر جزئياً فى نصوص الدستور . ولقد أقر سبعة من هذه الاقتراحات ورفض ٣٢ ومنذ عام ١٨٩١ ، تقدمت الجمعية الاتحادية بتسعة اقتراحات معاكسة للمقترحات الشعبية وعرضتها على الاستفتاء أقر منها سبعة ورفض اثنان . وبالنسبة لعدد من المقترحات المعاكسة يبدو أن مقدمى المقترحات الشعبية قد سحبوا اقتراحاتهم لصالح اقتراح الحكومة المعاكس .

ويبدو أن الشرط المزدوج الذى تنص عليه المادة ١٢٣ والذى يفرض ، لنفاذ التعديل ، ضرورة موافقة أكثرية المقترعين فى سويسرا كلها وموافقة أكثرية الناخبين فى أكثرية المقاطعات ، لم يؤد إلى الحد من إقرار التعديلات الدستورية . فليس هناك إلا حالة واحدة حصل فيها اقتراح التعديل على أكثرية المقترعين فى سويسرا دون أن يحصل على أكثرية المقاطعات (وفى حالتين حصلت اقتراحات التعديل على أكثرية المقاطعات دون أن تحصل على أكثرية المقترعين فى سويسرا ككل) .

رابعاً - الانس الدستورية لمواجهة حالات الطوارئ (ضمانات حماية الدستور)

١- السلطات الممنوحة لمواجهة الطوارئ العسكرية:

يعتبر أمر الحفاظ على النظام العام والأمن الداخلى ضمن أراضي المقاطعات من واجبات حكومات المقاطعات . فضلاً عن ذلك ، ينص الدستور الاتحادى ، فى الفقرة الرابعة من المادة ١٩ على ما يلى :

تمارس المقاطعات الإشراف على القوات العسكرية فى أراضيها ، ولا يحدد هذا الإشراف إلا بالقدر الذى يفرضه الدستور أو التشريعات الاتحادية .

وإذا لم تستطع مقاطعة ما المحافظة على النظام والأمن ، يحق لحكومة الاتحاد التدخل . وتشترط المادة ١٦ ما يلى :

فى حالة نشوب اضطرابات داخلية ، أو عندما يتهدد مقاطعة ما خطر ينبعث من مقاطعة أخرى ، يتوجب على الحكومة الاتحادية إعلام المجلس الاتحادى فى الحال حتى يتخذ الاجراءات الضرورية ضمن حدود سلطاته (المادة ١٠٢ ، الفقرات ٣ و ١٠ و ١١) أو حتى يدعو الجمعية الاتحادية إلى الانعقاد . وفى حالة العجلة القصوى ، يحق لحكومة المقاطعة أن تطلب معاونة المقاطعات الأخرى التى تكون ملزمة بأدائها شرط إبلاغ المجلس الاتحادى بذلك على الفور (الفقرة الأولى) .

وعندما تكون حكومة المقاطعة فى مركز لا يسمح لها بطلب المساعدة ، يحق للسلطة الاتحادية المختصة أن تتدخل تلقائياً وتلزم بهذا التدخل إذا شكلت الاضطرابات خطراً على سلامة سويسرا (الفقرة الثانية) .

ويعهد بسلطة التدخل إلى الجمعية الاتحادية (المادة ٨٥ ، الفقرة ٧) ولكن الفقرة الحادية عشرة من المادة ١٠٢ تنص على ما يلى :

فى حالة الاستعجال التى تنشأ عندما لا تكون الجمعية الاتحادية فى دور انعقاد ، على المجلس الاتحادى أن يستدعى القوات العسكرية ويستخدمها فى الطريقة التى يراها ضرورية شرط أن

تدعى الجمعية الاتحادية فوراً إذا زاد عدد القوات المستدعاة عن الألفين أو إذا بقيت هذه القوات تحت التعبئة لأكثر من ثلاثة أسابيع.

ومنذ عام ١٩٤٨ لم تنشأ سوى حالات قليلة من التدخل الاتحادى نتجت جميعها عن اضطرابات سياسية ذات طابع محلى. وفى جميع هذه الحالات عين المجلس الاتحادى مندوباً اتحادياً وخوله اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإعادة النظام العام.

وتقوم سلطات المقاطعة عادة فى سويسرا بتنفيذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بدلا من السلطات الاتحادية، ولكن المجلس الاتحادى يقوم بالإشراف على سلطات المقاطعات فى كل ما يتعلق بالأمور الاتحادية. وإذا رفضت مقاطعة ما تنفيذ التشريعات الاتحادية أو إذا عملت ضد القانون بشكل آخر، يحق للجمعية الاتحادية أن تأمر باتخاذ تدابير قسرية واستخدام القوى العسكرية عند الاقتضاء (المادة ٨٥ فى فقرتها الثامنة، التنفيذ الاتحادى). ولكن الاتحاد لم يضطر بعد لاتخاذ مثل هذه الإجراءات.

٢- السلطات الممنوحة لمواجهة الطوارئ الاقتصادية :

استلزمت الطوارئ الاقتصادية فى الحربين العالميتين وخلال الكساد الذى ساد فى العقد الرابع من هذا القرن اتخاذ إجراءات اتحادية للحفاظ على الطمأنينة الاقتصادية والاجتماعية. ولكن الدستور السويسرى لم ينص على مثل هذه الإجراءات، فاتخذت السلطات الاتحادية إجراءات طوارئ خارجة عن الدستور. وفى بداية الحربين العالميتين أى فى عام ١٩١٤^(١)، وفى عام ١٩٣٩^(٢)، منحت الجمعية الاتحادية المجلس الاتحادى سلطة واسعة لتمكينه من اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لأمن سويسرا واستقلالها وحيادها والحفاظ على مصالحها الاقتصادية. وبموجب هذه السلطة أصدر المجلس الاتحادى عدداً كبيراً من المراسيم، تتعلق بالتقنين ومراقبة الأسعار والإيجارات وأجور اليد العاملة وأنواع متعددة من المعونة الاجتماعية. وفى فترة الكساد التى حلت فى العقد الرابع من هذا القرن، سنت الجمعية الاتحادية نفسها تشريعات كثيرة خاصة فيما يتعلق بإعانة البطالة^(٣). ولقد مكنت المادة ٨٩ من الدستور (فى صيغتها التى كانت سارية المفعول آنذاك) الجمعية الاتحادية من إعطاء مراسيمها صفة الاستعجال أى وضعها موضع التنفيذ

(١) القرار الصادر فى ٣ آب ١٩١٤ (المجموعة الرسمية، ١٩١٤، ص ٣٤٧).

(٢) القرار الصادر فى ٣٠ آب ١٩٣٩.

(٣) انظر : Malezieux, Les Pleins pouvoirs en Suisse 13 (1912).

مباشرة دون طرحها على الاستفتاء الشعبى . ولقد خرق عدد من إجراءات الطوارئ هذه حقوق المقاطعات أو الحقوق الفردية، ولكن المحاكم لم تستطع إبطالها لعدم وجود مراجعة قضائية للتشريعات الاتحادية .

ولقد غير تعديلات دستوريان، أجرى أولهما عام ١٩٤٧ والثانى عام ١٩٤٩، الأساس الذى تركز عليه السلطات الاتحادية فى هذا المجال . فوسع التعديل الأول (المتعلق بالمواد ٣١ و ٣١ المكررة ، و ٣١ المكررة ثانية ، و ٣١ المكررة للمرة الثالثة ، و ٣١ المكررة للمرة الرابعة ، و ٣٢ و ٣٤ المكررة للمرة الثانية) السلطات الاتحادية التى تتعلق بالتشريعات الاقتصادية والاجتماعية توسيعاً كبيراً كما نص على إعطاء معونة وافرة للزراعة وإلى فروع الصناعة التى تعاني صعوبات اقتصادية، ورخص بالإجراءات الرامية إلى تأمين الاستعداد وقت الحرب وإلى معالجة البطالة . أما التعديل الثانى (المادة ٨٩ مكررة) ، الذى أجرى بناء على المبادرة الشعبية، فقد أعاد النظر فى النصوص المتعلقة بمراسيم الطوارئ التى تصدرها الجمعية الاتحادية . وبموجب هذا التعديل يحق للجمعية الاتحادية، كما فى السابق، إعطاء صفة الاستعجال لمراسيمها إذا كان التأخير فى إصدارها مدعاة للضرر، ولكن إذا تجاوزت مدة المرسوم السنة، يحق لثلاثين ألف مواطن أو ثمانى مقاطعات أن تلزم الجمعية بطرحه على الاستفتاء الشعبى . ومنح التعديل الجمعية الاتحادية ، أيضا ، حق إصدار المراسيم المستعجلة التى لا تركز على السلطات الاتحادية المنصوص عليها فى الدستور . ولكن هذه المراسيم تعتبر لاغية إذا لم يوافق عليها الشعب والمقاطعات خلال سنة من تاريخ إصدارها . وبالطبع ، قد تتناول مثل هذه المراسيم المتعلقة بالطوارئ أى موضوع كان .

٣- السلطات الممنوحة لمواجهة التخريب وطوارئ الحرب الباردة:

يعاقب قانون العقوبات السويسرى الصادر عام ١٩٣٧^(١) بشدة جميع الجرائم التى ترتكب ضد الدولة والدفاع القومى كالاخيانة مثلاً . ولقد أدخلت بموجب تعديل لقانون العقوبات السويسرى أجرى عام ١٩٤٩^(٢) أحكام جديدة نصت على ملاحقة النشاطات الهدامة والتخريبية ملاحقة أكثر فعالية . وعلى وجه التخصيص، اعتبرت الدعاوى التخريبية والإسهام فى الجمعيات الخطرة على الدولة من الأعمال المعاقب عليها . ويتناول قانون العقوبات العسكرية بشكل خاص الجرائم المرتكبة ضد الدفاع القومى والأمن العسكرى .

(١) الباب ١٣، الفقرة ٣، المادة ٧٥، (١٩٣٧) .

(٢) المادة ٥ - ١٠ - ٥٠ .

وفضلاً عن الملاحقة الجزائية ، يحق للحكومة الاتحادية ولحكومات المقاطعات ، بموجب سلطات الأمن الممنوحة لها ، أن تمنع النشاطات الخطرة كالاتتماعات أو الجمعيات أو المنشورات الهدامة والتخريبية ، ولاتصان الحريات العامة إلا ضمن حدود النظام والأمن العامين . وهكذا يكفل الدستور ، مثلاً ، حق تأسيس الجمعيات بالقدر الذى تكون فيه أهداف هذه الجمعيات ووسائلها مشروعة وغير خطيرة على الدولة (المادة ١٥٦) وفى السنوات التى سبقت الحرب العالمية الثانية حرمت عدة مقاطعات الحزب الشيوعى . ولقد أيدت المحكمة الاتحادية (التي لها الحق بإبطال القوانين التى تسنها المقاطعات) هذا المنع معتمدة فى ذلك على المادة ٥٦ . وفى عام ١٩٤٠ حل المجلس الاتحادى الحزب الشيوعى فى جميع أنحاء سويسرا^(١) ولستين خلتاً ، منع المجلس الاتحادى وفى بعض الحالات القليلة ، الزعماء الأجانب للأحزاب الشيوعية أو الجماعات المتطرفة من الظهور أمام الجمهور . وبموجب قوانين الطوارئ الصادرة خلال الحربين العالميتين فقد قيدت بعض الإجراءات التى اتخذتها السلطات الاتحادية ، كفرض الرقابة الشديدة على الصحافة ، والحريات العامة وضيقتها أكثر مما هو مسموح به بموجب الدستور .

(١) المجموعة الرسمية ، الجزء ٥٦ ، القسم الثانى ، ص ١٩٣١ (٢٦ تشرين أول ١٩٤٠) .

فصل ختامي

فصل ختامى

توضح من خلال البحث ، أن اللامركزية هى نظام للحكم الديمقراطي فى دولة بسيطة - من حيث طبيعة السلطة - تتوزع مهام الحكم ، أو السلطة ، فيها توزيعاً يمنع تركيز السلطة فى المركز - مقر الحكم ومصدر القرار أو عاصمته - وبما يدرأ قدرة الحاكمين على التفرد ويفضى بطبيعة الحال إلى الطغيان والديكتاتورية ، وبما يجعل كل جزء من البلاد محكوماً ذاتياً فى ظل دستور محلى أو نظام أساسى يتفرع أو ينضوى تحت ولاية عامة لدستور البلاد وضمن الإطار الذى يوزع فيه الدستور الوطنى السلطات بين الوحدات الإدارية أو الأقاليم .

وإن الفيدرالية ، هى دولة إتحادية نشأت من اتحاد دول أو مقاطعات ، صغيرة أو ضعيفة ، بقصد تكوين دولة أكبر وأقوى - مادياً ومعنوياً . وتنشأ الدول الفيدرالية على أسس من التفاهم والرضا - بالقصد والطوعية - فيتكون كيان اتحادى تتقاسم الأجزاء التى تكون منها مهام السلطة .

فالفيدرالية ، ليست مجرد إعادة تقسيم للسلطات بما يفرز ممارسة ديمقراطية أو تدعيماً لوحدة الإدارة السلطوية وهو ما يصدق فعلاً فى النظم اللامركزية ، بل هى حالة من التقارب حد الاندماج بين كيانات كان قبلئذٍ مستقلة أو مستعمرة ونالت لتوها حق تقرير المصير . وأن التجارب الإنسانية التى أفرزت هذا النوع من الدول تؤكد على أنها ثمرة تطور إنسانى محكوم بمؤثرات عدة من بينها ، وربما من أهمها ، تطور الفكر السياسى إلى جانب ، وبالتزامن مع ، تطور الأوضاع السياسية بناءً على مجريات الأحداث التى أفرزتها أحوال الحرب والسلام ، والاستعمار والتحرر ونشوء حق تقرير المصير بعد صراعات وعذاب إنسانية من خلال حروب التحرير والصراع مع الاستعمار بأشكاله ، وتبلور حالة نشوء دول صغيرة نسبياً أو كبيرة ، وأخرى ضعيفة - مادياً من حيث الموارد الطبيعية والقدرات على الإنماء ، أو معنوياً من حيث الخوف من الوقوع من جديد تحت وطأة الغزو والاستعمار .

إن التاريخ لا يصنع بشكل منفصل عن وعى الشعوب وإرادتها ، بل تصنعه الشعوب ضمن شروط ذاتية وأخرى موضوعية . ومن هنا وبناءً عليه لم يكن اختيار وسعى الشعوب التى سلكت سبيل اللامركزية فى التجارب المستعرضة ، مبنياً على صدفة أو كان منحة من حكامها . كما وأن اختيار وسعى شعوب أخرى مما جرى استعراضه صوب التوحد فى كيان فيدرالى لم يكن صدفة تاريخية ولا كان بغير جذور ومسوغات ودوافع أملت فيها مصالح تلك الشعوب ولقد رأينا فى تجربة شعوب الولايات المتحدة الأمريكية أى مخاض عسير مرت به التجربة وما المصالح والخوف - فى آن معاً - التى أملت بل وقد تكون حتمت التقارب والوحدة . وهو أمر ينطبق اليوم على حالة الاتحاد الأوروبى وسعى (الصغار) المنسلخين لتوهم عن كيانات أكبر للانضمام إليه والتمتع بمزاياه .

والفيدرالية ، قد تكون وسيلة للتوحيد كما رأينا ، ولكنها قد تُستخدم ذريعة أو سبيلاً للتفكيك بفعل الدوافع القومية أو الدينية وتأثيرات خارجية ، بما يدفع أطراف دولة واحدة صوب السعي للتفكك والتذرع بحق تقرير المصير والرغبة في التحرر ، ومنع تركيز السلطة بما يقهر طيفاً وينفع آخر فيكون السعي للتحويل بطبيعة السلطة من المركزية إلى الفيدرالية - مع التغافل عن أو تخطي إمكانية الحل من خلال اللامركزية - بقصد التمهيد للانسلاخ التدريجي . وفي الحقيقة أن للعامل الخارجي - الدولي - تأثيره ودوره الحاسم في أمثال هذه الاتجاهات بناءً على مصالح واستراتيجيات لا تقيم وزناً لمصالح الشعوب ومصائرها .. وهو ما رأيناه في تجارب تفكيك دول كبرى وقوية كيوغوسلافيا التي أثمرت جهوداً شتى ومصالح متنوعة واستراتيجيات لم تُقم أي وزن لمصالح ومستقبل شعوب الاتحاد اليوغوسلافي التي كانت قد انصهرت في بوتقة اتحادها الذي جعل منها دولة كبيرة وقوية ومؤثرة في شتى المجالات ، دولة لها تجربتها وتراثها وتأثيرها في المجالات السياسية الدولية وصاحبة اقتصاد متين وعراقية في التجربة الديمقراطية ، لتعود كيانات صغيرة وضعيفة مشهود لها تنشد الاستقواء بكيانات أخرى أو تتصارع .

والخطر الماثل في عصرنا الراهن ، لم يعد منحصرأً في إعادة تفكيك دول اتحادية قائمة - كما حصل في الاتحاد السوفياتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا - بل يتعداه إلى سعي بعض المصالح الدولية بشتى السبل إلى تفتيت وتجزئة دول قائمة على أسس من المركزية أو المركزية الديمقراطية من خلال التشجيع على التحويل إلى كيانات على أسس من الفيدرالية ، وهو اتجاه مغاير لطبيعة الأمور والمنشأ التاريخي للفيدرالية .

وخير مثال على هذه الحالة الأخيرة ، ما يحدث في العراق . فقد نتج عن غزو العراق واحتلاله من جانب الولايات المتحدة وبريطانيا وحلفاء آخرين ، وما ترتب على انقضاء سلطة الدولة وتعامل سلطات الاحتلال مع شعب العراق على أنه مجموعات عرقية ودينية وطائفية ، وإلغاء رابطة المواطنة بين الشعب والدولة بعد تغييبها ، بحيث تغلب الانتماء العرقي والديني والطائفي على الانتماء الوطني^(١) ، أن جرى تأسيس نظام جديد للسلطة انبنى على أسس من المحاصصة القومية والدينية الطائفية وقد كانت القوى السياسية التي ناصبت الحكم السابق الذي قضى عليه الاحتلال العداء ، قد توافقت إبان معارضتها للحكم المنقضي ، ودون مراعاة لإرادة شعب العراق ، وبالتنسيق مع الدول الأجنبية الراعية لتلك القوى وهي في المعارضة ، على تحرير العراق من قبضة النظام القائم وإعادة بناء الدولة على أساس (اتحادى فيدرالى) . ودون مراعاة أو نظر إلى أن العراق كان منذ نشأته دولة بسيطة واحدة ، ما يجعل من الغريب والمريب في آن معاً أن يتحول إلى دولة اتحادية فيدرالية !

(١) الزبيدي ، رشيد عمارة ياس - دراسة نشرتها (المستقبل العربي) بالعدد ٣٢٠ تشرين الثاني / أكتوبر - ٢٠٠٥ .

فهرس

رقم الصفحة

٥	المقدمة
٩	الفصل الأول - أشكال الدول
١١	الدولة البسيطة
١٢	الدولة المركبة :
١٢	أنواع الدول المركبة
١٣	١ - الاتحاد الشخصي
١٥	٢ - الاتحاد الكامل
١٨	٣ - الكونفيدرالية
٢٠	٤ - الفيدرالية
٢١	الفصل الثاني - الدولة اللامركزية
٢٣	مدخل
٢٦	اللامركزية الإدارية
٢٧	نشوء اللامركزية
٢٨	المبحث الأول - اللامركزية الإسبانية
٣١	المبحث الثاني - اللامركزية الفرنسية
٣١	الكومون
٣٣	نشوء نظام المديرية
٣٥	التنظيم الأخير
٣٧	المبحث الثالث - اللامركزية الإيطالية
٣٨	حل المجلس الإقليمي

فهرس

رقم الصفحة

٤٠	المبحث الرابع - طبيعة النظام الأساسى للاقليم
٤٣	المبحث الخامس - طبيعة النظام اللامركزى
٤٩	الفصل الثالث - الفيدرالية
٥٣	المبحث الأول - نشوء وتكوين الولايات المتحدة الأمريكية
٥٨	المبحث الثانى - نظرات فى الدستور الاتحادى الأمريكى
٦٤	المبحث الثالث - السمات والأسس الدستورية لتكوين الاتحاد السويسرى
١٠٩	فصل ختامى
١١١	الفهرس