شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

جامعة عين شمس

كلية الحقوق

جامعة عين شمس - كلية الحقوق
٥٨٩
رسائل

النظام الإتحادى فى الإمارات العربية
دراسة مقارنة

رسالة للحصول على درجة الدكتوراة فى الحقوق

مقدمة من

عادل الطبطبائى

لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور / سليمان الطماوى ــ رئيسا
عميد كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور / محمد فتح الله الخطيب ــ عضوا
الوزير الاتحادى فى اتحاد الجمهوريات العربية والأستاذ بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ــ جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور / رمزى طه الشاعر ــ المشرف على الرسالة
أستاذ ورئيس قسم القانون العام فى كلية الحقوق ــ جامعة عين شمس

١٩٧٨

٤٧٥/٧٤

بسم الله الرحمن الرحيم

"واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا"

صدق الله العظيم

٢٠٥ ١٣٢٢

الإهداء :

إلى كل من ساهم في تعبيد طريق الوحدة العربية الطويل.

مقدمـــة

قانونية الا اذا كان لها هيئاتها التى تعبر عن ارادتها الخاصة ، والقادرة على اتخاذ القرارات المنتجة لاثارها القانونية فى مواجهة كافة افراد الجماعة .

لا يمكن للجماعات الانسانية المختلفة أن تمارس نشاطا يحدث آثارا

واذا كان لهذه الهيئات الحق فى اتخـــاذ القرارات النافذة فى مواجهة المجموع ، فان هذا الحق يستند على سلطات وامتيازات قد لا تحوز الرضـــا الكامل عنها قبل كل افراد الجماعة ، ومع ذلك فان لهذه الهيئات القدرة على تنفيذ قراراتها فى مواجهـــة كافة أعضائها ، فيكون لهـــا بذلك السيادة على الجماعات العامة الداخلية فيها .

ولكن هذه الجماعات لها القدرة على الدخول فى علاقات قانونية لهـــا طابع الدوام ، فيمكنهـــا بذلك أن تتجمع وأن تتوحد ، وأن تحـــدث تدرجا فى نظامها القانونى الداخلى ، وأن تجد بعض الاهداف المشتركة فيما بينها ، وفى سبيل بلوغ هذه الاهداف معا تنشأ سلطة عليا تنيط بها مهمة تحقيق هـــذه الاهداف ، ولكنها فى نفس الوقت تحتفظ لنفســـها بكافة الصـــلاحيات اللازمة لتحقيق الأهداف الأخرى التى تشعر أنها أقدر من غيرها على تحقيقها وتجسيدها فى الواقع العملى . .

ومن هنا نشأت فكرة النظام الاتحادى الذى يقوم على اتفاق عدة دول على تكوين دولة واحدة تعلوهم جميعـــا ، وينطوى الجميع تحت رايتهـــا ، وفى نفس الوقت تحتفظ العناصر المكونة للدولة الجديدة بخصائصها المميزة ويخضع لحكومتها فى ظل سياسة موحدة على الصعيدين الداخلى والخارجى عن وجودها الذاتى منعا من ذوبانها الكامل فى محيط الجماعة الكبيرة .

فالنظام الاتحادى يهدف الى اشباع الحاجات العامة لعموم الجماعة المتحدة ، ويعهد بهذه المهمة الى السلطات الاتحادية ، ولكنه فى نفس الوقت يترك الى وحداته المحلية مهمة اشباع الحاجات التى يمكن ان تختلف من وحدة الى اخرى .

ويعكس النظام الاتحادى المبدأ الديمقراطى ، فهـــو يعطى استقلالا جزئيا ، أو حماية ذاتية ضد استبداد الاغلبيـــة فى مواجهة الاقلية والتى يمكن أن تكون اغلبية فى النطاق المحلى أو الاقليمى . فيكون لهذه الاقلية حق تجسيد ارادتها الخاصة فى النطاق الخاص بها ، وفى المجالات التى لا يكون الاختلاف فيها متناقضا مع الاهداف الاساسية التى قام الاتحاد من اجل تحقيقها .

وهنا تكمن الأسباب السياسية فى وجود النظام الاتحادى ، فهو نظـام يوفق بين فـكرتين متناقضتين : الوحـدة والاختلاف أو التنوع . فالنظـام الاتحادى فى سعيه الى تحقيق الأهداف التى قام أجلها ، يلغى الاسـتقلال الكامل لوحداته ، ولكن دون أن يصـل الى حد اذابتها فى محيط الجماعة الجديدة . وبعبارة أخرى انه يؤمن التعايش بين نوعين من المصالح : المصالح العـامة لمجموع الجماعة المتحدة والمصـالح الذاتية للعناصر المكونة لهـذه الجماعة ..

ولـكن الاستقلال الذاتى الذى تحتفظ به الجماعات المحلية فى الدولة الاتحادية ، لا يمكن أن يكون حقيقيا وأصيلا الا اذا كانت هناك مجالات تنفرد بمباشرتها الهيئات المعبرة عن ارادة هذه الجماعات . ومن هنا جاء القول بأن وجود استقلال ذاتى لولايات الدولة الاتحادية ، يعنى وجود اختصـاصات تنفرد هذه الولايات بمزاولتها .

ووجود اختصاصات تنفرد الولايات بمباشرتها ، يعنى ضرورة توزيع الاختصاصات فى الدولة الاتحادية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية ، حيث تعد هذه الظاهرة من مظاهر الدولة الاتحادية واحدى العلامات الدالة على وجودها ..

فتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية يعنى توزيعا للوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بينها ، وبذلك يحقق النظام الاتحادى صورة اللامركزية السياسية(١) .

---

(١) اختلف الفقهاء فى بيان الفرق بين النظام الاتحادى باعتباره يقوم على مبدأ اللامركزية السياسية وبين الدولة الموحدة ذات النظام اللامركزى الادارى فذهب البعض الى القول أن الفارق بين النظامين هو فارق فى النوع والطبيعة وليس مجرد فارق فى درجة اللامركزية ومداها . فى حين اتجه فريق آخر الى مساندة فكرة ان الفارق بين النظامين ليس الا فى مدى اللامركزية التى تتمتع بها الوحدات المحلية ، ففيما هى واسعة المدى فى النظام الاتحادى تكون على نطاق أضيق بالنسبة للنظام اللامركزى الادارى . وهذا الاختلاف فى درجة اللامركزية لا ينكر انها من طبيعة واحدة .

والحقيقة أن الفارق بين النظامين هـو فارق فى النوع وليس فى الدرجـة فحسب فالاختصاصات التى تتمتع بها الوحدات المحلية فى الدولة الاتحادية هى اختصاصات ذات طابع سياسى ، وتشمل الوظائف الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فى حين أن الوحدات المحلية فى نظام الدولة الموحدة ذات النظام اللامركزى الادارى ، لا تباشر الا اختصاصات ادارية ، وذلك ←

واذا كانت مسألة توزيع الاختصاصات تختلف من نظام اتحادى الى آخر يحكم اختلاف العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومدى قوة أو ضعف الشعور الاتحادى،فان الاختصاصاتالاتحادية تزيد بقوة هذا الشعور وتضعف بضعفه الا أن اختصاصات الحكومة الاتحادية أخذت تشهد توسعا فى مجالاتها ، تارة على حساب الاختصاصات المتروكة للولايات وتارة تطرق مجالات يمكن للولايات هى الاخرى أن توسع من اختصاصاتها بها ، الا أن

= لاحتفاظ السلطة المركزية وحدها بحق التشريع والقضاء .

انظر كمثال فى تأييد أن الفرق بين النظامين هو فرق فى الدرجة وليس فى النوع :

— Durand, De l'Etat Fédéral à l'Etat unitaire décentralisé,

بحث منشور فى كتاب تطور القانون العام ، دراسات منشورة على شرف Achille Mestre ، ص ١٩٣ — ٢١٠

Pinto : éléments de droit constitutionnel, 2 éd, Lille, 1952, P. 196 — 200.

وانظر كمثال فى تأييد أن الفرق بين النظامين هو فرق فى النوع وليس فى الدرجة :

Burdeau, Traité du sience politique, tom 2, 2 éd, Paris, 1967, P. 530 — 532 ; De laubadère, Traité de droit administratif, 6 éd. Paris, 1973, P. 97-98.

وقد يكون من المفيد الاشارة هنا الى ضرورة عدم الخلط بين الدولة الاتحادية والمنظمات الدولية ، وهى احدى اشخاص القانون الدولى ، ووسيلة من وسائل التعاون الحديثة بين الدول .

ومن المنظمات الدولية ما يحمل اسم الاتحاد ، مثل اتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، والاتحاد الدولى لحماية الملكة الصناعية . وهذه الاتحادات هى منظمات دولية ذات صفة فنية تهدف الى تحقيق التعاونبين الدولالاعضاء فيها فىغيرميدانالسياسة،وتشرف على تطور وتقدم الخدمات العامة الدولية لسد الحاجات الاجتماعية للدول الاعضاء وهناك ايضا الاتحادات الجمركية بين الدول والتى تهدف الى الغاء الحدود الجمركية بين الدول الاعضاء واعتبار اقاليمها بمثابة اقليم واحد لاغراض فرض الضريبة .

انظر فى هذه الاتحادات

Rousseau, Droit international Public ; tom 2, 1974, P. 97-98.

قوة السلطات الاتحادية ، وقدرتها الاقتصادية المتزايدة يجعل لها الغلبة فى هذا المجال .

واذا كان الاستقلال الذاتى لولايات الدولة الاتحادية لا يتحقق الا بوجود قدر من الاختصاصات تنفرد بمباشرتها ، فان لهذا الاستقلال هدف آخر على مستوى الدولة الاتحادية ، وهو أن تتاح للولايات الفرصة للدفاع عنه وحمايته ضد الاعتداءات المحتملة عليه من قبل الحكومة الاتحادية . ولا يتحقق ذلك الا اذا أعطيت هذه الولايات فرص المساهمة فى تكوين الهيئات الاتحادية وفى اتخاذ قراراتها . وبذلك يتحقق هدفان من هذه المشاركة : أولهما ، اعطاء الفرصة للولايات أن تدافع عن استقلالها ، أو على الاقل تضمن الا يتخذ قرار ماس باستقلالها دون علم منها ، والهدف الثانى أن القرارات المتخذة على المستوى الاتحادى ، والمراد لها أن تطبق فى أرجاء الدولة ، والتى تساهم الولايات فى اتخاذها ، لا تكون غريبة عنها بالكامل .

ولكن النظام الاتحادى لا يوجد بمجرد أن تتوافر الهيئـــة التأسيسية التى تقوم بوضع النصوص الدستورية المنشأة للهيئات الاتحادية ، والموزعة للاختصاصات بين هذه الهيئات والسلطات المحلية ، وتمكين الأخيرة من أن تعبر عن ارادتها الذاتية ، وانما لابد من توافر الحد الأدنى من العـــوامل المشتركة بين الجماعات الراغبة فى لاتحاد . وقد تتمثل هـــذه العوامل فى الانتماء الى أصل واحد ، والتحدث بلغة واحدة ، والشعور المشترك بوحدة المصالح والمصير . كما قد تكون العوامل العسكرية والاقتصادية من بين القوى الدافعة نحو الاتحـــاد بين الجماعات المختلفة . فالنظام الاتحـــادى الناجح هو الذى يستجيب الى قوة الشعور والوجدان ، ويستند الى أرضية مشتركة بين وحداته المكونة له ، لا الى مجرد وضع النصوص القانونية والدستورية وتطبيقها ، مهما بلغت هذه النصوص حدا من الدقة والاتقان(١)

وقد تتوافر العوامل المؤدية الى الاتحاد ، وتتعدد الاتفاقات الاتحادية، ومع ذلك يكون مصيرها الفشل نتيجة لعدم وجود الاستعداد الكامل لتقديم التضحيات اللازمة لقيام الدولة الاتحادية ، أو عدم وجود القاعدة الشعبية التى تحمى الاتحاد وتدافع عنه ، لارتباط مصالحها به .

ويصدق ذلك اكثر ما يصدق على الأمة العربية فرغم أن ما توافر لهـــا من عناصر الاتحاد ومقوماته ، يفوق ما توافر لأى أمة أخرى ، اذ لهـــا فى

---

(١) أحمد سويلم العمرى ، أصول النظم الاتحادية ، المكتبة الأنجلو مصرية ص ٩ .

تاريخها الحافل المجيد ، ودينها السمح ، ولغتها العريقة والشعور بوحدة المصـــالح والمصير ، وتماثل العادات والتقـــاليد ، والتكامل الاقتصادى ، واتساع الرقعة الجغرافية العربية ، رغم كل هذه العوامل المشجعة على قيام الاتحاد بين الدول العربية ، فان اتحادها لم يتحقق الى اليوم ، رغم تعدد التجارب والاتفاقات الاتحادية بين بعض الدول العربية .

لقد كان حلم الوحدة او الاتحاد من الأحلام التى داعبت وتداعب اجفان الأمة العربية منذ القديم ، وســـتبقى كذلك الى أن يرث الله الأرض ومن عليها ، لانه بدون هذا الاتحاد ، لن تستطيع الأمة العربية بعث ماضـــيها المجيد ، وبناء قوتها الحاضرة . ولنا فى تاريخ الأمم الى سبقنا فى هذا المضمار خير مثال . فألمانيا عندما توحدت ، وايطاليا عندما جمعت اماراتها المتفرقة ، استطاعتا فى بحر سنوات قليلة ان تكونا أعظم قوة فى العالم ، وتمكنتا من تحطيم دول عظمى فى بحر ايام قليلة . والولايات المتحدة لم تكن لتصل الى ما هى عليه اليوم ، لو بقيت مجرد ولايات متفرقة متناحرة متنافسة فيمـــا بينها .

ولم تكن الأمة العربية فى معزل عن التيارات الوحدوية التى سرت فى اجسام الأمم الأخرى ، فلقد ظهرت التنظيمات والجمعيات التى تنـــادى لتحقيق هذا الهدف(١) . وبدت حركة القومية العربية وكأنها حركة هدفها الأول والأخير توحيد فصائل هذه الأمة وتحقيق هدفها المنشود .

ولم تكن منطقة الخليج العربى فى معـــزل عن تيار القومية العربيـــة الهادف الى وحدة الأمة العربية ودولها ، فكان الشعور القومى يبدو واضحا وقت المحن والأزمات لانه شعور أصيل راسخ فى ضمير ووجدان ابناء هذه الأمة اينما وجدوا واينما حلوا ، ولم يمنع هذا الشعور أن يتكون وان عبر عن نفسه فى هذا الجزء من الوطن العربى ، رغم واقعة القاسى المرير الذى عاشه على مدى سنوات طويلة رسف خلالها فى أحضان الجهـــل والفقر وسيطرة الأجنبى .

فالشعب العربى فى الخليج ، شعر أن وحدته أو اتحاده هو حلقة فى مسلسل الوحدة العربية الكبير ، وان وحدته عندما تتحقق ، ستـــكون من اللبنات القوية فى صرح وحدة الأمة العربيـــة ، ولذلك لم تخل الســـاحة

---

(١) انظر فى بيان هذه التنظيمات ، محمد أنور عبد السلام ، التجربة الاتحادية الأمريكية وقيمتها للوحدة العربية ، مكتبة الأنجلو مصرية ، القاهرة ١٩٧٤ ، ص ١٥١ وما بعدها ـــ المجتمع العربى رمزى الشاعر ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٦٩ ـــ ١٧٠ .