

خالد مجيد فرج

البعد الفكري للفدرالية وتطبيقاتها

اكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر

السليمانية - ٢٠١٤



اكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر

مؤسسة ثقافية تأسست بموجب قرار صادر عن المؤتمر الثالث للاتحاد الوطني الكردستاني في العام (٢٠١٠) من مهامها توفير مستلزمات التوعية السياسية، وتوسيع اطر الثقافة العامة، وتعزيز قيم الديمقراطية وحقوق الانسان والعدالة الاجتماعية في المجتمع، ودراسة قضايا الفكر المعاصر وتهيئة المواد الضرورية لتأهيل الكوادر في مختلف المجالات.

❖ البعد الفكري للغدرالية وتطبيقاتها

❖ تاليف: خالد مجيد فرج

❖ التصميم و الغلاف: أميرة عمر

❖ رقم الإيداع: (١٦٨١) لسنة ٢٠١٤ المديرية العامة للمكتبات العامة

❖ عدد النسخ: (١٠٠٠) نسخة

❖ التسلسل: (٥٢٩)

❖ من منشورات اكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر

المشرف على سلسلة الكتب

عثمان حمه رشيد كورون

www.pukhoshiari.com

info@pukhoshiari.com

المقدمة

الطبقة السياسية الحاكمة و النخب المثقفة في الدول النامية ينتابها الذعر عندما تطرح موضوعة الفدرالية على طاولة البحث بين الأطراف ذات المصالح المتباينة في الدولة التي اعتاد المركز فيها ان يكون له الرأي الأول والأخير في كل صغيرة وكبيرة ذات العلاقة في ادارة شؤون البلاد، ويرجع ذلك برأيي الى ان التعددية لاتزال بعيدة عن هذه المجتمعات حكومات وشعوبا، كونها اي الفدرالية تتعلق باللامركزية والتعددية والمشاركة الواسعة في الحكم وصنع القرارات التي تتعلق بالسياسة والاقتصاد والمجتمع، وهذه هي اشياء جلتها غائبة عن ثقافة هذه المكونات البشرية. ولكن الفدرالية تعني التوحد وليس التقسيم فالدولة التي تبقى واحدة في نظر المجتمع الدولي و عبارة التقسيم في الفدرالية تعني تقسيم السلطات بين دولة المركز والولايات او الأقاليم المكونة لها. بعبارة اخرى فإن القاسم المشترك بين جميع الاتحادات الفدرالية هو وجود عدة اقاليم سياسية والتي بالإضافة

الى دستور دولة الاتحاد لكل منها دستورها الخاص بها، اذ تقوم السلطة المؤسسة في كل اقليم بسن دستور الولاية وذلك بالاستناد الى التحويل الذي منحه دستور الاتحاد لهم والحدود التي رسمها لتلك الأقاليم، وذلك بدون الرجوع الى السلطات الاتحادية . وتعتمد درجة الأستقلال الدستوري للولايات المكونة للاتحاد الفيدرالي على مدى نضج و رسوخ التجربة الفيدرالية في البلد ،مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية نجد بأن الجهاز التشريعي للولايات له صلاحيات واسعة كباقي الأجهزة الأخرى، ويرجع ذلك الى الدستور الأمريكي الذي حدد العلاقة بين السلطة الفيدرالية و السلطات المحلية في الولايات وقد جاء ذلك في التعديل العاشر للدستور الفيدرالي الذي وقع عام ١٧٩١ وجاء فيه: ان السلطات التي لم يفوضها الدستور الى الولايات المتحدة او التي لم يحصرها على الولايات، فتحفظ للولايات او للشعب. و ان السلطة القضائية للمحاكم المحلية (الولايات) في المجالين المدني و الجنائي بصورة عامة غير محدودة ولا يمكن الطعن في قراراتها امام المحاكم الفدرالية الا ما حدد في الدستور الفدرالي وهي تلك القضايا التي تتعلق بالقانون الفدرالي وان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي ملازم لمبدأ الأستقلال الذاتي، وهو يعني ان الجماعات المتحدة تأخذ دورا فاعلا في تكوين المؤسسات المشتركة او الفدرالية، وتسهم فعليا في صنع قرارات السلطات الفدرالية. وهناك

اسباب عديدة تؤدي بالدول الى اختيار الفدرالية منها حالات فدرالية نشأت اما نتيجة التهديد الخارجي مثل سويسرا وهولندا، واما حرصا على عدم التوجه نحو الأنفصال بسبب العوامل العرقية او اللغوية كما هو الحال في الهند. واهم ما يميز الاتحادات الفدرالية هو وجود مستويين من الحكم يقومان بأدارة شؤون مواطنيهما مباشرة، و وجود دستور اتحادي مبني على اتفاق جميع مكونات الاتحاد ولا يمكن تعديله من طرف واحد، وكذلك وجود محكمة دستورية عليا تفصل في النزاعات الناشئة بين الأقاليم و المركز او بين اقليم واقليم اخر . ويتم تقسيم السلطات بين المركز والولايات بموجب دستور الاتحاد الذي يقوم بتحديد مايجوز للمركز مباشرته من سلطات، وما عداه فإنه يترك للأقاليم واما ان يحدد سلطات الأقاليم وما تبقى من السلطات تكون من نصيب المركز، واما ان يقوم الدستور الاتحادي بتحديد سلطات كل من المركز والأقليم او الولايات، هنالك جملة من المزايا للنظام الفدرالي اهمها الحفاظ على وحدة الكيانات ذات التنوع العرقي والثقافي والمذهبي، وتؤدي الى كبح جماح النزعات الانفصالية التي تنمو بسبب هيمنة عنصر معين من العناصر المكونة لهذا الكيان على كافة الأماكن السياسية و الاقتصادية وتهميشه للأخرين مما يؤدي الى الشعور بالغبن وبالتالي الى تقوية روح النزوع الى التشرذم، وخير مثال على ذلك تحول بلجيكا الى دولة

فدرالية بعد ان كانت دولة موحدة تدار بشئ من اللامركزية وذلك بعد عقود من المشاكل وعدم التوافق بين المكونين الرئيسيين (الفلامان و الوالون) ونتيجة لحكمة القادة السياسيين تم التوصل الى اختيار الفدرالية وبذلك تم تجنب البلاد خطر الانقسام، واليوم يعتبر دستور بلجيكا من أكثر الدساتير ديمقراطية لما يحتويه من مبادئ انسانية تعترف بحق كل الجماعات الأثنية المختلفة في البلاد من والون وفلامان وجرمان في التعبير عن نفسها وانماء ثقافتها والمشاركة الفاعلة في الحكم .

يقول ديفد بودنهايمر عن النظام الفدرالي، بأنه يعزز الديمقراطية بتوفيره منبرا للانتقاد الفعال للسياسات والممارسات الحكومية، كما لمعارضتها. فالحزب السياسي الذي قد يخرج من السلطة المركزية قد يفوز بمناصب في الولايات والحكومات المحلية تتيح له تحدي سياسات الحكومة المركزية والقرارات التي تتخذها. وفي حين قد تكون بعض هذه المعارضة على أساس حزبي بحت، فإن الكثير منها يعبر دون شك عن تحفظات جدية على الحكمة من اتباع سياسة معينة أو اتخاذ إجراء معين. وهكذا، فإن النظام الفيدرالي يحمي حرية المواطنين في معارضة أي سياسة قومية يعتبرونها خاطئة، وبهذه الوسيلة يشجع هذا النظام الانتقاد اللازم والفعال للحكومة ما يؤدي إلى تعزيز الديمقراطية نفسها.

خلاصة القول ان الفدرالية التي تنهض على اساس اختياري يكتب لها النجاح لانها تكون وليدة التفاوض بين قادة تعتبر شرعية في نظر المواطنين . وكذلك يقوم الاتحاد الفدرالي الراسخ على سيادة القانون والتي تعني الأقتسام الدستوري للصلاحيات واحترام حقوق الأقليات، وهذا يعني كما تقول الخبيرة الكندية د. اوكلير في مقالة لها عن الفدرالية، ان المشاركة في السلطة او زيادة الحكم الذاتي الاقليمي تمنحان الجماعات القومية المزيد من الثقة، التي ربما تتعاضد إذا كان بمقدور هذه الجماعات ان تصبح شريكا دستوريا، وبذلك تحصل على ضمانات قانونية وعلى المزيد من الحكم الذاتي في امور تتعلق بالحفاظ على تمايزهم. ويمكن للفدرالية في حال تطبيقها بأسلوب ديموقراطي حقا، ان توفر الميدان السياسي المطلوب لضمان الاستقلال الاقليمي الحقيقي، بدلا من ان تؤدي الى الانفصال.

خالد مجير فرج

الفصل الأول

نشأة الفيدرالية وسماتها المميزة واسباب قيامها

المبحث الأول

نشأة الفيدرالية وتعريفها ومنطلقاتها الفكرية

اولا : نشأة الفيدرالية

عرفت الأنسانية منذ القدم مبدأ الفيدرالية فمنذ القرن الخامس قبل الميلاد في بلاد اليونان القديمة كان هنالك تمييز بين تنظيمي السايماجيا (symmachia) والسايمبوليتيا (symopolitia) كان السايماجيا اتحادا ضعيفا لا يرتقى الى مستوى الفيدرالية الحديثة حيث كان يشبه الاتحاد الكونفدرالي أو المصلحي ان صح التعبير ولكن السايمبوليتيا كانت يعبر عن اتحاد اقوى و اعمق، حيث المشاركة السياسية الفعالة وتقسيم السلطات بين المركز والحكومات المحلية في المدن ووجود حكومة مركزية قوية تختص بشؤون الدفاع والخارجية.⁽¹⁾ حيث يمكن القول ان الفيدرالية (Federalism) عند الأغريق كانت بمثابة ((نظام للحكم يتحد فيها عدد من الولايات او الدول

دون انفصال و دون وحدة))^(٣) . ففي اليونان القديمة اقيم عدد من الاتحادات منها اتحاد بويوتيان و اتحاد ايتوليان واتحاد اثينا^(٣) . فعلى سبيل المثال إن اتحاد اثينا وديليان ((Athenianan and Dilian League)) كان يتكون من عدة اقاليم تدار من قبل المدينة المركزية اي دولة المدينة ((city state))،^(٤) .

وكذلك كانت العصبة الآخية((The Achean League)) ، كما يطلق عليها، تجمعا آخر للجمهوريات الإغريقية، يقدم لنا دروسا قيمة. فقد كان الاتحاد في هذه العصبة أكثر حميمية من سابقه، وكان تنظيمه ينم عن حكمة أكبر مما في المثال السابق. ويبدو تبعا لذلك إن ذلك الاتحاد وإن لم ينج من كارثة مماثلة، فإنه لم يكن يستحقها بقدر ما استحقها رفيقه الآخر^(٥) . لقد احتفظت المدن التي تألفت منها هذه العصبة لنفسها بالتشريعات البلدية لكل منها، وعينت موظفيها الخاصين بها، كما تمتعت جميعها بالمساواة الكاملة فيما بينها. وكان لمجلس الشيوخ وحده (السناتو) الذي كان يتمثل فيه الحق المطلق والشامل في إعلان الحرب أو السلم، وبعث السفراء واستقبالهم والدخول في معاهدات وتحالفات مع الغير، وتعيين مدير رئيس أو "بريتور"، كما كان يسمى، الذي لم يكن يدير دفة الحكم خلال تعطل مجلس الشيوخ بالتشاور مع عشرة شيوخ و موافقتهم فحسب بل كان له دور كبير خلال انعقاد

المجلس ايضا. يتولى قيادة جيوش العصبة، ويشارك بقدر كبير في مداولات ذلك المجلس حين يعقد اجتماعاته^(٦).
ويظهر أن مدن العصبة كانت لديها القوانين نفسها والعادات نفسها، والأوزان والمكاييل نفسها أيضاً، بل حتى العملة ذاتها. أما إلى أي مدى تم ذلك التوحيد بفضل سلطة المجلس الفدرالي فهو أمر لا يزال في طي الكتمان ويقال بخصوص ذلك أن المدن قد أجبرت على نحو ما^(٧).
وهناك حقيقة مهمة واحدة يبدو انه يشهد لها معظم المؤرخين الذين يتابعون الشؤون الآخية. وهي أنه: بعد إعادة تجديد العصبة على يدي آراثوس كما كانت قبل تفكيكها بفعل دسائس مقدونيا، بات هناك قدر من الاعتدال في الإدارة، والعدالة في الأحكام أكثر بكثير مما كان قبل ذلك، وقدر أقل من العنف والفساد في أوساط الشعب مما يوقع عليه في أي من المدن الفردية التي تمارس شروط السيادة الكاملة، ويقول الأب "مابلي" في ملاحظاته عن بلاد الإغريق "إن الحكم الشعبي والذي كان عاصفاً في المواطن الأخرى، لم يخلق أي اضطرابات بين أعضاء الجمهورية الآخية؛ لأنها جميعاً كانت مقيدة بالسلطة العامة وقوانين العصبة "الكونفدرالية"^(٨).
وكانت هنالك مبادئ مشتركة تسير عليها مختلف الأتحادات اليونانية طبعاً مع اختلافات بسيطة لا ترتقى إلى مستوى هدم تلك المبادئ منها :

١ - وجود حكومتين Boule و Ecclesia كانت كل واحدة تختلف عن الأخرى ومدة الخدمة فيهما قصيرة خوفا من ظهور مصالح شخصية.

٢ - المشاركة المالية المنتظمة مع الأخذ بنظر الاعتبار التفاوت في مستوى الغنى. وكان يتبع نظام إعادة التوزيع بين الأعضاء^(٩).

ولكن هنالك معلومات شحيحة عن تلك الحقبة بحيث لا تساعد على رسم صورة دقيقة للنظام الداخلي لتلك الأتحادات وبالتالي معرفة تفاصيل تلك النظم الفيدرالية^(١٠). والعوامل التي ادت الى عدم استمرار هذه النوع من الأتحادات على الساحة السياسية في اليونان و اندثارها تتلخص فيما يلي:

أ - التناحر والتقاتل الداخلي بين الأعضاء وبين الأتحادات المختلفة كالذي حدث بين اسبارطة و اثينا.

ب - صعوبة التواصل بين المدن المنضوية تحت راية الأتحاد نتيجة عدم وجود طرق ووسائل سريعة و جيدة بحيث اثرت على قيام الإدارة في اداء مهامها حيال الأتحاد و بعبارة ادق تجاه الأطراف.

ج - عجز تلك الأتحادات في الوقوف بوجه الكيانات القوية حينذاك^(١١).

لذا لا يرتجى من التاريخ ان يعطينا تفاصيل اكثر مما لدينا الآن عن التجربة اليونانية القديمة في هذا المضمار. اما في القرون الوسطى فلم تكن هنالك محاولات تذكر

في هذا المجال سوى اتحاد لومبارد الذي كان اتحادا مهلهلا اي غير محكم ابرم بين ميلان و المدن المجاورة لها بقصد مواجهة القوات الكبيرة للأمبراطور^(١٣) .

في العهود المبكرة من المسيحية، كانت تحتل ألمانيا سبع أمم ليس لها رئيس مشترك. وكان الفرنجة إحدى هذه الأمم. وبعد أن تغلبوا على الغالين، أسسوا مملكة أخذت اسمها منهم. وفي القرن التاسع قاد شارلمان، ملك الفرنجة المحارب قوته الطافرة في كل اتجاه، وغدت ألمانيا جزءا من ممتلكاته الشاسعة. وفي التقسيم الذي تم على أيدي أبنائه، تم جعل القسم الألماني من الممتلكات إمبراطورية مستقلة وحدها. وكان شارلمان وأحفاده المباشرون يملكون قلب الإمبراطورية كما يحوزون شعار الإمبراطورية والسلطة الإمبراطورية أيضا. لكن الأتباع الكبار الذين كانت ملكياتهم قد أصبحت وراثية، والذين شكلوا مجالس الدييات التي لم يلغها شارلمان - نزعوا نير السيطرة تدريجيا وتقدموا إلى الاستقلال والسيادة في التشريع^(١٣) .

يقول جيمس ماديسون: من ثنايا هذا النظام الإقطاعي، والذي يحوي عددا من الملامح الكونفدرالية، نشأ النظام الفدرالي الذي يشكل الإمبراطورية الجرمانية. والسلطات فيها منوطة بمجلس دييات يمثل الأعضاء الذين يشكلون

الكونفدرالية، و بالإمبراطور، الذي هو الموظف الأكبر التنفيذي، وله حق رفض المراسيم التي يصدرها مجلس الديات، وبالمجلس الأمبراطوري وبالمجلس الأوليكي، وهما مجلسان قضائيان لديهما السلطة القضائية العليا في المعضلات التي تهم الإمبراطورية، والتي تنشب بين أعضاء الكونفدرالية ذاتها. ويملك مجلس الديات صلاحية عامة للتشريع لجميع الإمبراطورية، وحق إعلان الحرب والسلام وعقد التحالفات، وتقدير الأنصبة من الجنود والأموال، وبناء القلاع، وتنظيم النقد، وقبول أعضاء جدد، وإخضاع الأعضاء المتمردين من الكونفدرالية للإقصاء من عضويتها^(١٤).

وكانت حقوق الإمبراطور عديدة، وأعظمها أهمية: حقه الشامل في أن يقدم مقترحات إلى مجلس الديات، وفي إبطال قراراته، وتسمية السفراء ومنح الألقاب والأوسمة، وفي تعبئة المنتخبات الشاغرة، كذلك حقه في إنشاء الجامعات، وفي منح امتيازات لا تضر بولايات الإمبراطورية، وفي تسلم وصرف الخزينة العامة، وبصورة عامة، في الإشراف العام على السلامة العامة^(١٥). فالمباديء الأساسية التي تقوم عليها الكونفدرالية: في أن الإمبراطورية تجمع سيادات، وأن مجلس الديات ممثلون لحكومات ذات سيادة، وفي أن القوانين توجه إلى أسياذ مستقلين - يجعل الإمبراطورية جسداً بلا أعصاب، غير قادرة على ضبط الأعضاء فيها، وغير أمينة ضد الأخطار

الخارجية، ومضطربة على الدوام بفعل خمائر الفوضى في أحشائها^(١٦).

و في القرن الثالث عشر نهض اتحاد اخر كان يعرف باتحاد Hanseatic الألماني بين المدن الألمانية الشمالية وكان من اقوى الأتحادات انذاك و احسنها تنظيما و ادارة^(١٧) وكانت اجتماعات ذلك الأتحاد تعقد بصورة منتظمة لكل الأعضاء وكان الجهاز التنفيذي يتكون من ممثلي كل المدن^(١٨) وبالرغم من ان هذا الأتحاد لم يكن قويا ولكنه كان يحسب ضمن الأتحاد الكونفيدرالي المستقر^(١٩).

في عام ١٨١٥ عقد مؤتمرا فينا حيث تأسست الكونفيدرالية الألمانية الحديثة لتساهم الى حد ما في قطع الطريق على المشاكل التي كانت المانيا تعاني منها نتيجة للنظام الأقطاعي السائد حينذاك وطغيان الكنيسة . و في العام ١٨٣٤ تم توحيد الكمارك وذلك بتأسيس الأتحاد الكمركي وان الكونفيدرالية الألمانية لم تكن وسيلة لأشراك الأقاليم في السلطة السياسية لضمان حماية الحريات السياسية والفردية، بل كانت لأجل حماية مصالح(بافاريا، و هانوفر) والمصالح الكاثوليكية^(٢٠). بعد انشاء الكونفيدرالية الألمانية التي كانت اتحاد دول عام ١٨١٥ الى عام ١٨٦٦ وبعد المحاولة العقيمة لتشكيل دولة فيدرالية ديمقراطية عام ١٨٤٨- ١٨٤٩، تحولت الكونفيدرالية الألمانية الشمالية عام ١٨٦٧ الى اول دولة فدرالية على التراب الألماني^(٢١). وان الصراع بين بروسيا و النمسا و

الحرب التي دارت رحاها بينهما نتيجة ذلك الصراع في الأعوام ١٨٦٤ - ١٨٦٦ قضت على الكونفدرالية وساعدت على استبعاد النمسا نهائيا عن المانيا و مهد ذلك لتكوين فيدرالية المانية في الشمال و بعد الحرب الفرنسية - البروسية عام ١٨٧٠ - ١٨٧١ انضمت دول المانيا الجنوبية باقاريا - بادن - فتنبورغ الى المانيا الشمالية لتكوين الامبراطورية الألمانية بقيادة بسمارك^(٣٣).

اما فيدرالية الأراضي المنخفضة Nederland فقد تأسست في القرن السادس عشر وكان ذلك عشية نضال الطبقة البورجوازية الناشئة من اجل التحرر من سيطرة القوى الأقطاعية المتمثلة بالملك الأسباني ودامت هذه الفيدرالية لأكثر من ٢٠٠ سنة^(٣٣) حيث كانت تتكون من ٧ دول ذات سيادة و متساوية، وكل دولة من تلك الدول كانت تتألف من عدة مدن متساوية، وفي القضايا المصيرية كان لابد من موافقة كل الدول المنضوية في الأتحاد لابل كل المدن و كانت سيادة الأتحاد تمثل من خلال ٥٠ مبعوثا كانوا يعينون من قبل الأقاليم^(٣٤). وكان للبرلمان الأتحادي سلطة عقد المعاهدات و اعلان الحرب و تشكيل الجيوش و الأساطيل و تحديد مساهمات المالية للأعضاء و انصبتهم وكذلك تعين السفراء و قبولهم و جباية الرسوم الكمركية على السلع الخارجة من والى الأتحاد^(٣٥).

وكان لنائب الملك صلاحيات واسعة في المجال السياسي و حل المشاكل الناشئة بين الأعضاء التي كان يستعصى حلها بالطرق الأخرى المتبعة وكان له دور بارز في المناقشات التي كانت تجري في البرلمان و الألتقاء بالسفراء وقيادة القوات الفيدرالية وكان له سلطة منح الرتب العسكرية الى درجة كولونيل و تعيين الموظفين الحكوميين^(٣٦).

يقول جميس ماديسون: ((كانت الأراضي الواطنة المتحدة كونفدرالية من جمهوريات، أو بالأحرى أنها مجموعة ارسنقراطيات من نوع متميز جداً، ومع هذا فهي تؤكد الدروس التي استقينها من الكونفدراليات التي استعرضناها من قبل. فالاتحاد يتكون من سبع ولايات مستقلة ذات سيادة، ومنتساوية، وكل ولاية أو مقاطعة منها مؤلفة من مجموعة مدن متساوية، ومستقلة. والسيادة في الاتحاد تتمثل في مجلس الولايات العام الذي يتشكل عادة من حوالي خمسين مندوبا تعينهم المقاطعات. وهم يشغلون مقاعدهم، البعض منهم مدى الحياة، والآخرون لست سنوات أو ثلاث، أو سنة واحدة، ومن مقاطعتين اثنتين يظل مندوبوهما في وظائف حسب رغبتهم. وللمجلس العام حق إبرام المعاهدات، والتحالفات، وإعلان الحرب وعقد السلام، كما أن له الحق في حشد الجيوش وتسليح الأسطول؛ وفي تحديد حصص الولايات ومقدار إسهامها في الخزينة. وفي جميع هذه

الحالات، يكون الإجماع والإقرار من قبل الولايات (المقاطعات) التي يتشكل منها الاتحاد أمراً ضرورياً ولازماً. كذلك للمجلس حق تعيين السفراء وتسليم أوراق اعتمادهم، وتنفيذ المعاهدات والتحالفات التي تم تشكيلها، وعليه أن يوفر الأموال الضرورية لجباية المكوس على الصادرات والواردات، وأن ينظم الميزانية مع مراعاة حقوق المقاطعات، وأن يحكم الممتلكات المستقلة مع ضمان السيادة فيها. ولايجوز للأقاليم، إلا بعد موافقة الجميع، الدخول في معاهدات أجنبية، وإنشاء مواقع عسكرية تلحق ضرراً بالمقاطعات الأخرى، و تقاضي مكوس من مواطني جاراتها أعلى مما تتقاضاه من المواطنين فيها. وهناك مجلس للمقاطعة، وغرفة موازنة فيها خمسة أقسام رئيسية، تساعد الإدارة الفدرالية (وتعززها)).^(٢٧) ولكن في الواقع العملي كان لممثلي هولندا اليد الطولي في فرض القرارات وتجاوز اللامركزية وذلك عن طريق دفع الرشاوي أو القوة التي كانت تتمتع بها هولندا حينذاك بحيث تحول الأعضاء الآخرين الى مجرد تابع لها^(٢٨). وان تبوأ الكثير من المناصب الحكومية المهمة كان يحدد من قبل مجلس الأدميرالية الذي كان لتجار امستردام تأثير كبير عليها^(٢٩)، ولكن لم يدم الاتحاد الهولندي اذ تحول في عام ١٨١٥ الى دولة تتمتع بمركزية اعلى^(٣٠).

الكونفيدرالية السويسرية

تمتاز سويسرا ببنية اجتماعية معقدة. فشعبها مكون من اربع جماعات اثنية هي الألمانية بنسبة ٧٤,٤%، والفرنسية ٢٠,٢% والأيطالية ٤,١% و الرومانشية ١%^(٣١). وان الكونفيدرالية السويسرية تعود نشأتها الى عام ١٢٩١ اذ تم انشاء نظام الأتحاد السويسري من ثلاث مقاطعات وهي ايري Uri و ندوالد Nidwald وشويتزschwytz ويعتبر السويسريون الميثاق الذي قام عليه هذا التحالف اساس ولادة الكونفيدرالية^(٣٢) ولم يكن هذا الاتحاد سوى معاهدة دفاعية ذات طبيعة عسكرية بحتة^(٣٣). وبعد ذلك انضمت عشرة اقاليم اخرى بذلك اصبح عددها ثلاثة عشر اقليما غالبيتها تتكلم الألمانية ماعدا اثنان هما سولور وقسم من فراي بورغ كانوا يتكلمون الفرنسية وكانوا خاضعين لسيادة الأمبراطورية الجرمانية ولكن بعد مؤتمر وستغاليا تم الاعتراف بهم كأقاليم مستقلة^(٣٤). في العام ١٧٩٨ احتلت الجيوش الفرنسية اراضي سويسرا واقاموا تحت اشرافهم جمهورية هاليفاتك Halifatic الموحدة خاضعة لأدارة واحدة وقوانين واحدة تصدر من المركز هذا مالم يألفه السويسريون^(٣٥).

بعد انهيار حكومة المديرين والتي حكمت فرنسا منذ ١٧٩٥ و لغاية ١٧٩٩ و انسحاب الجيش الفرنسي من سويسرا واجه السويسريون مخاطر الحرب الأهلية بين

مؤيدي الفيدرالية و معارضيها على اثر ذلك عاد الفرنسيون مرة اخرى الى سويسرا و دعوا ممثلي الطرفين الى باريس لسن دستور جديد يراعي توجهات اطراف النزاع كافة وكان لنابليون دور كبير في سنه . في العام ١٨٠٣ تم العمل بموجب هذا الدستور وكان يحافظ على كيان كل الأقاليم و انيطت صلاحية اعلان الحرب و عقد السلام الى مجلس تشريعي Diet و تم تنظيم التجارة بين الأقاليم^(٣٦) و بالإضافة الى الدستور الأتحادي فقد سن كل اقليم دستوره الخاص به^(٣٧).

على الرغم من الخلافات الداخلية بين المناطق او الكانتونات، فأن تقارب مصالح الطبقات الاجتماعية، من ناحية، و تنافس القوى الخارجية من ناحية اخرى اديا الى تمتين علاقات التعاضد فيما بينها، فتلاشت الصراعات الدينية، وبدأ الميثاق الكونفيدرالي غير قادر على الأستجابة لمتطلبات العمل المشترك بينهما فاستبدل عام ١٨١٥ بميثاق فيدرالي. وفي عام ١٨٤٧ وضع دستور الدولة الفيدرالية الحديثة غير انه اتفق على ابقاء التسمية السابقة اي الكونفيدرالية لدولة سويسرا الفيدرالية. و تحت تأثير نمو التجارة و الصناعة، و تزايد الهجرة الداخلية، و الضغوط الدفاعية، التي دعت حرب ١٨٧٠ للحاجة اليها، عدل دستور ١٨٤٧، و قد ركزت التعديلات على تقوية السلطة الفيدرالية على حساب سلطة الكانتونات، مع التنفيذ ابتداءً من ٢٩ ايار ١٨٧٤، و اجريت عليه فيما بعد

تعديلات كثيرة لكنها جزئية، هدفت الى توسيع صلاحيات السلطة المركزية أي الفيدرالية، وزيادة الحقوق السياسية للشعب^(٢٨).

وفي هذا الصدد يقول الدكتور محمد هماوندي ((ان نشوء واستمرار وبقاء المجتمعات السياسية القديمة والدولة القانونية الحديثة ولدت كل منها وفق ظروفها الذاتية و التأثيرات الجغرافية و السياسية و الأقتصادية.... ان هولندا وسويسرا ظهرتا منذ البداية كمجتمعين سياسيين مستقلين دون ان يكون لأي منهما ادارة حكومية مركزية قوية او قيادة سياسية او شخصية او بطل قومي معبر. اي لم تعرف هولندا ولا سويسرا جيشا مركزيا او ادارة مركزية للدولة قبل القرن التاسع عشر. لكن على خلاف هاتين الدولتين، تطورت الدولة الحديثة كما في المانيا و ايطاليا و فرنسا، من خلال توحيد مجتمعات سياسية على اساس الغزو و التوحيد الفكري كأسباب وعوامل في بناء الدولة. الا إن التقاليد الهولندية والسويسرية نظرت بثبات دائم الى المجتمع المركب - الفيدرالية - على انه حصن الحريات و الأساس لبقاء الدولة))^(٢٩).

ان الحل الأمثل للأبتعاد عن التجزئة والتفتت هو باللجوء الى الفيدرالية ولكن بشروط اذ يقول برودون في كتابه ((حول المبدأ الفيدرالي)):

((لايمكن تجزئة المجتمع الى عوامل صغيرة ان الوحدة امر لايد منه. غير ان الوحدة لاتعني ان يعطي التسلطيون المركزيون سلطة سلب الأستقلال من المجموعات المحلية ذات الخصوصيات))^(٤٠). او كما يقول جورج برودو ((ان المغزى الأساسي من الفيدرالية هو طرح موضوع السلطة السياسية من زاوية لاقومية))^(٤١).

المفيد في دراسة التجربة السويسرية، هو ان الأتحاد السويسري لاتجمع بين شعوبه سوى الجغرافية و البيئة و الأهم من كل ذلك، تجمعها الأرادة المشتركة. بل ان السويسريين الفرنسيين المتأخمين الى فرنسا لم يتحدوا مع بلد الأرومة اللغوية فرنسا، بل مع المان و ايطاليين، وهؤلاء بدورهم لم يفضلوا الإتحاد ببلدي أرومتهم المتأخمين لها جغرافيا. هنا لدينا مثال تاريخي صارخ على عقلانية خيار سكان في ارض كانت تسمى هلفستيا والتي كانت من بقايا الأمبراطورية الرومانية. وعلى رغم الأتقسام المذهبي العنيف الذي حصل حين انطلقت وتدعمت دعوة البروتستانت على يد الكاهن كالفن في جنيف ضد الكنيسة الكاثوليكية في القرن السادس عشر، فإن الأقاليم السويسرية واصلت اتحادها رغم النزاعات الدينية العنيفة، والتي ما لبثت ان خمدت، وانتصرت ارادة العيش المشترك تحت لواءات التسامح الديني و الأتقان والحياد و الأستقرار و الأنتفاح العالمي و العمل.

اما نشوء الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية فيرجع تاريخه الى عام ١٧٧٦ اي بعد ان خرجت بريطانيا من امريكا الشمالية اصبحت مستعمراتها الثلاث عشرة دولا قائمة بحد ذاتها، غير ان هذه الدول الجديدة، ولأسباب عديدة، اقامت فيما بينها اتحادا كونفدراليا عام ١٧٧٦، غير ان هذا النوع من الأتحاد لم يدم طويلا، رغم الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها المجلس الكونفيدرالي، اذ عقد مؤتمر فلاديلفيا عام ١٧٨٧ وانتهى الى تصويت على دستور الدولة الفيدرالية في ١٧ ايلول ١٧٨٧. وبهذا ظهرت للوجود اول دولة فيدرالية عرفت بأسم الولايات المتحدة الأمريكية^(٤٢). ولكن ما ان تم تبني الدستور ظهرت اسئلة حول تحديد الخط الفاصل بين السلطة القومية وسلطة الولاية مما ادى الى بروز العديد من النزاعات، وأرادت الولايات الجنوبية استعمال حقها. كولايات - لدعم طروحاتها المدافعة عن وجود العبودية بينما كانت الولايات الشمالية تريد الغاء العبودية، وبوجود بعض المشادات السياسية و الاقتصادية بين الولايات، تفاقم الأمر الى انسحاب ١١ ولاية من الأتحاد خلال السنتين ١٨٦٠ - ١٨٦١ واندلعت الحرب الأهلية الأمريكية التي كان جزءا من اسبابها هذا الجدل حول الدور الأنسب للحكومة القومية و حكومة الولايات. عندما انتهت الحرب الأهلية عام ١٨٦٥ ازدادت بانتظام قدرة الكونغرس على وضع القوانين التي تؤثر على الولايات و قضاياها المحلية واعطت المحكمة العليا الكونغرس

سلطة متزايدة على الولايات بالاستناد الى الفقرة التجارية في المادة الأولى من القسم الثامن من الدستور، التي تعطي الحكومة الفيدرالية قوة السيطرة على التجارة الداخلية^(٤٣). وخير من عبر عن الأسباب الحقيقية لتثبيت الأمريكيون بالفيدرالية هو هاملتن اذ يقول في بداية مقاله عن الأتحاد بأن (الأتحاد القوي الوثيق بين الولايات هو امنا من الحروب، وهو سياج حريتنا، وليس خافيا على احد ان المخاطر التي تعرضت لها جمهوريات الإغريق و الرومان الصغيرة كانت لفرط الثورات و الحروب او الخوف منها تجد نفسها آنا في يد الطغاة و اخرى في يد الفوضى و هكذا دواليك، وكلما ذكر الواحد منا الثورات التي تعاقبت عليها امتلا رعبا وخوفا من مصير مشابه لولاياتنا الأمريكية)^(٤٤).

ثانيا/ تعريف الفيدرالية وطبيعتها

قبل كل شئ لابد من الوقوف قليلا عند اصل كلمة الفيدرالية، فهي لاتينية الأصل مشتقة من كلمة (فيدرا) وتعنى الثقة وكلمة (فوديوس) تعني الأتحاد^(٤٥). هنالك العديد من التعاريف لمصطلح الفيدرالية من قبل الباحثين و المتخصصين في العلوم السياسية والقانونية تتقارب كلها من حيث المحتوى والمعاني، اذ تعطى صورة دقيقة لشكل الدول التي تتميز بالتعدد الأثني والديني والمذهبي والمصالح المتضاربة، وتقدم بديلا لعدم التوافق والأنسجام وما ينتج عنه من عدم الأستقرار السياسي و

الأمني نتيجة التصادمات الناتجة عنه وذلك بإنشاء نظام
يؤمن التعايش والتعاون لأجل تحقيق اهداف مشتركة.
من هذه التعاريف:

الفيدرالية شكل من اشكال الحكم تكون السلطات فيه
مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية و وحدات حكومية
اصغر(الأقاليم، الولايات)، ويكون كلا المستويين المذكورين
من الحكومة معتمد احدهما على الآخر ويتقاسمان
السيادة في الدولة^(٤٦).

عرف مارسيل بريلو الدولة الفيدرالية(بأنها اتحاد
دول، يخضع جزئيا لسلطة مركزية واحدة السلطة الفيدرالية
وتحتفظ جزئيا باستقلال ذاتي دستوري واداري و قضائي
واسع)^(٤٧).

يقول منذر الفضل (الفيدرالية هي استقلال داخلي ضمن
الدولة الواحدة و السلطة المركزية الفيدرالية و على
اساس المساواة)^(٤٨).

*اما وليام ريكز فيعرف الفيدرالية بأنها(عبارة عن تنظيم
سياسي والذي يقسم فيه العمل الحكومي بين حكومات
الأقاليم والحكومة المركزية حيث باستطاعة كل من تلك
الحكومات ان يكون لها القرار النهائي على قسم من تلك
الأعمال التي تكون من صلاحيتها)^(٤٩).

* ويعرفه احمد عطيه الله بأنها (نظام سياسي يتيح قيام اتحاد مركزي بين مقاطعتين او اقليمين او مجموعة مقاطعات و اقاليم، بحيث لاتكون الشخصية الدولية إلا الحكومة المركزية مع إحتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي ببعض الأستقلال الداخلي، بينما تفقد كل منهما مقومات سيادتها الخارجية، التي تنفرد بها الحكومة الأتحادية، كعقد الأتفاقيات و المعاهدات او التمثيل السياسي، ويكون رأس هذا الأتحاد، رئيس واحد للدولة هو الذي يمثلها في المحيط الدولي^(٥٠).

* وعرف الدكتور محمد عمر مولود الفيدرالية بأنها (تنظيم سياسي و دستوري داخلي مركب والذي بموجبه تتحد عدة دول او ولايات في ظل دولة تكون اعلى منهم وان هذا التنظيم يكون له وجهان الأول ان هذا الأتحاد يظهر كدولة واحدة على الساحة الدولية ووجه داخلي الذي هو عبارة عن عدة كيانات دستورية تشترك في السيادة الداخلية)^(٥١).

* و يعرفها موسوعة ستانفورد الفلسفية بأنها (نظام سياسي تكون فيه السلطة النهائية مقسمة بين المركز والأطراف. وبخلاف النظام المركزي تنقسم السيادة دستوريا بين منطقتين (ولايتين) أو أكثر بحيث تستطيع أي من هذه المناطق أن تمارس السلطة لوحدها دون تدخل

الولايات الأخرى، وبالتالي يترتب على المواطنين أن يقوموا بواجباتهم تجاه سلطتين اثنتين هما الحكومة المركزية والحكومة المحلية التابعة للولاية)^(٥٣).

* اما الدكتور عصام سليمان فقد ميز في تعريفه للفيدرالية بين الجانب السياسي و من جهة والأجتماعي و الثقافي و الأقتصادي من جهة اخرى اذ يقول: (الفيدرالية هي شكل من اشكال التنظيم الأجتماعي و الثقافي و الأقتصادي و السياسي. فهي تنظيم دستوري و اداري ينشأ اما على المستوى الداخلي، عبر تحويل دولة موحدة بسيطة الى دولة مركبة اتحادية اي فيدرالية، و اما على المستوى الدولي، بوسطة قيام علاقات اتحادية بين دول مستقلة و ذات سيادة، فتفقد سيادتها واستقلالها، وتحفظ لنفسها بأستقلال ذاتي، في حين تنحصر السيادة في الدولة الاتحادية او الفيدرالية الناشئة عن هذا الأتحاد وهذا النوع من الفيدرالية هو الفيدرالية السياسية، ويتعلق اساسا بالشكل الحقوقي للدولة، بينما الفيدرالية الأجتماعية والثقافية و الأقتصادية هي فدرالية عامة تشمل المجتمع بكامله)^(٥٣).

* ويقول الدكتور محمد سامي عبد الحميد بأن الفيدرالية تتكون من عدة وحدات اقليمية شبيهة بالدول تتميز كل منها بإستثمارها بجانب من اختصاصات السيادة الداخلية

لا يشاركها فيه سواها، حال تمتع الدولة المركبة وحدها بالشخصية الدولية و انفرادها – كأصل عام – بممارسة اختصاصات السيادة الخارجية فضلا عن اختصاصات السيادة الداخلية غير الداخلة في نطاق الأختصاص الذاتي لأي من الدولات المكونة للاتحاد^(٥٤).

ويقول رونالد ل. واتس في تعريفه للفيدرالية: بأنها كيانات مدنية مركبة، تضم وحدات مكونة قوية، ولكل منها سلطات عهد بها الشعب اليها بموجب الدستور ولكل منها صلاحية في التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية و الإدارية و الضريبية. كما انها تنتخب انتخابا مباشرا^(٥٥).

وهناك من لا يؤمن بتقسيم السلطة في الدولة الفيدرالية بين المركز و الأطراف ويريد ابقائها بيد المركز اذ يقول الدكتور سموحي فوق العادة في تعريفه او تصوره للفيدرالية مايلي: (الفيدرالية عبارة عن نظام والذي بموجبه تتنازل العناصر المكونة لها عن سيادتهم وسلطاتهم كافة الى جهاز مركزي الذي يقوم بأدارة كافة الأعمال الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع والاقتصاد والصناعة و يكتفون ببعض السطات المحلية)^(٥٦).

مما تقدم يظهر لنا بأن غالبية الباحثين متفقون على ان الفيدرالية هي المشاركة السياسية والاجتماعية في ادارة الدولة وهي تجمع طوعي بين مجموعات بشرية يفصل بينها العنصر او اللغة او الدين ليتجمعوا في كيان واحد يحفظ لهم بشكل افضل مصالحهم فيما لو كانوا منفردين ،ولا يمحو هذا الكيان الوليد هوياتهم الاجتماعية والثقافية ولا الحدود الجغرافية لمكوناتهم، و يشتركون بصورة فعالة في صنع القرارات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية للاتحاد، ويلتزمون بها.

لذا نرى ان الفيدرالية ضرورية، بصورة خاصة، في المجتمعات التي تعاني من التناقضات الاجتماعية، العنصرية او اللغوية او الدينية لابل انها الحل الأمثل لأشراك الجميع في ادارة الدولة وتحميلهم مسؤولية الحكم وذلك بالأبتعاد عن المركزية الشديدة التي لاتعبر الا عن مصالح الفئة او الطائفة او القومية السائدة وبذلك لاتشعر المكونات الأخرى بأن الدولة لاتعبر عن مصالحهم و امانهم وبالتالي ينتظرون اول فرصة سانحة للتخلص منها. لا يسعنا الا ان نستشهد وندعم رأينا هذا بما قاله روكفلر في الفيدرالية حيث قال (إن الفيدرالية هي فكرة جامعة لأنها تفسح المجال لطاقت ومعتقدات و مبادرات كثيرة وتجندها لمصلحة الشعب، وهي تشجع تعدد الأفكار و الثقافات و المعتقدات. ويؤمن النظام الفدرالي لكل من التنوع والإبداع مجالات لا حدود لها في جميع قطاعات

الحياة القومية. وتتميز الفكرة الفيدرالية بتوازن يحول دون التجاوزات و يدعو الى انطلاق حر كامل في التجديد و المبادرة و يتحقق هذا التوازن بتوزيع السلطات التشريعية والتنفيذية و القضائية، و انعدام الأحزاب الجامدة و تشجيع الأدارت البلدية لتحقيق قسط من الحكم الذاتي^(٥٧).

طبيعة الاتحاد الفيدرالي

ان اهم ما تتميز به الفيدرالية هو ذلك التناسق الهارموني بين التوحد و التعدد والذي يشكل جوهر الدولة الاتحادية حيث هنالك التوحد في كيان جديد مع إحتفاظ كل مكوناته بهويتها وخصائصها الذاتية.

١- من حيث نوع العلاقة بين الأطراف: ان الاتحاد الفيدرالي كالدولة البسيطة كونها لها دستور واحد يجمع بين أطرافها وليست معاهدة دولية^(٥٨). وهذا ماذهب اليه الدكتور عصام سليمان اذ يقول بأن الدولة الفيدرالية تنشأ على اساس دستوري وليس على اساس عقد بين الدول، حتى لوكان للنص الدستوري شكل العقد الموقع من الدول التي تكون الفيدرالية^(٥٩). وفي هذا الصدد يقول الأستاذ ثروت بدوي بأن هذا الاتحاد يكون خاضعا للقانون الدستوري على خلاف الاتحادات الأخرى التي تكون اتحادات قانون دولي. ومن ثم فمن الطبيعي اذن ان يستند الاتحاد المركزي بوصفه اتحاد قانون دستوري الى الدستور اي الى

عمل قانون داخلي على عكس الأتحادات الأخرى التي تنشأ بمقتضى معاهدة دولية^(٦٠).

٢- من حيث طريقة التكوين: يتشكل الأتحاد الفيدرالي بأحدى هاتين الطريقتين:

الطريقة الأولى: وهي الحالة الغالبة، وبها ينشأ الأتحاد المركزي نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض، لتصدر دستورا واحدا. وتنشأ بذلك دولة جديدة تحل محل الأطراف في المجتمع الدولي، وبهذه الطريقة فقد تأسس الأتحاد السويسري، والأتحاد الأمريكي، واتحاد كندا، وغيرها^(٦١).

الطريقة الثانية : وينشأ بها الأتحاد الفدرالي نتيجة تفكك دولة واحدة الى عدة دويلات صغيرة مع رغبة هذه الدويلات في ان تندمج فيما بينها في صورة اتحاد مركزي كالمكسيك^(٦٢). اما نهاية الدولة الفدرالية فأما ان تتم بتحولها الى دولة بسيطة (مركزية) و اما بأنفصال وحداتها عن بعضها^(٦٣).

اذ يمكننا القول وعلى ضوء ما تقدم بأن تشكيل الفدرالية يتم اما بتجمع لدول مستقلة في اتحاد بحيث يكونون شركاء في السيادة في بعض المجالات المحددة وذلك

بغية تحقيق الأمن و التطور الأقتصادي ويعملون على تقوية المركز من ناحية و حماية الولايات المنضوية تحتها من اي تعدي من جانب الأكثرية. وهناك امثلة على اتباع هذه الطريقة في تشكيل الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، و سويسرا، و استراليا. او تغير النمط من النظام المركزي الى النمط الفيدرالي بسبب الخوف من حدوث انفصال تقوم به الأقليات والذي بموجبه تحصل الولايات على قدر من الأستقلالية في مجال اللغة و الخصوصية الثقافية ومن الدول التي اتبعت هذه الطريقة في انشاء الفيدرالية بلجيكا، الهند و كندا. وسنرجع الى هاتين الطريقتين بشئ من التفصيل لاحقا والأسباب التي تؤدي بالدول الى التفكك أو الى التوحد.

ثالثا: المنطلقات الفكرية للفيدرالية

قبل ان ننهي هذا المبحث لابد ان نتعرف ولو بصورة موجزة على بعض الأسس الفكرية او النظرية لهذا النظام الذي كما و اشرنا اليه انفا بأن نسبة ٤٠% بالمائة من سكان المعمورة يعيشون في كنفه.

مما تقدم رأينا انه كان هنالك في بلاد اليونان القديمة نوعا من الأتحادات هي اقرب من الكونفيدرالية ، كانت تتسم بنوع من عدم تمركز السلطات اذ كانت هنالك حكومتان، الحكومة المركزية وحكومات او سلطات الأقاليم او المدن، وكانت هنالك مساواة بين الأقاليم ، وكانت

الأعمال السيادية كالحرب و السلم و التمثيل الخارجي والمعاهدات من اختصاص المجلس التشريعي، وكان يتكون من ممثلي الأقاليم و المركز. فنحن هنا امام نظام شبه متكامل من الفدرالية او الكونفدرالية، اذا فلا يعقل انه لم يوجد منظرين لهذا العمل السياسي الخلاق، وإن لم تصلنا ايا من النتائج الفكرية حول ذلك النظام فهذا لايعني بأنه لم يكن هنالك اية مطارحات فكرية حول هذا الموضوع. يقول الأستاذ عصام سليمان {بأن الذي صاغ مفهوم الفيدرالية للمرة الأولى هو جوهانس التيسوس Johannes ALTHUSIUS (١٥٦٢ - ١٦٢٨) وقد تم ذلك على اساس التجارب السويسرية و الهولندية والجرمانية . وكان يعتبر ان تكوين الأتحادات الفدرالية هو اساس كل سياسة. ففي كتابه الشهير politica توسع في شرح فكرته، و ملخصها أن النظام السياسي هو تراتيبية اتحادات فدرالية تبدأ بالقرية وتنتهي بالامبراطورية}{^(٦٤).

وفي العصور اللاحقة تطور هذا الفكر على يد الفلاسفة امثال مونتسكيو وكانط و اخرون ففي كتابه روح القوانين يرى مونتسكيو بأن نظام الحكم الأمثل هو النظام الجمهوري. وقد قال أن على كل نظام حكم أن يصبو إلى ضمان حرية الإنسان ومن أجل ذلك يجب الفصل بين السلطات والحفاظ على توازن بينها^(٦٥)، ويستطرد قائلاً ان الجمهورية تفترض بالضرورة وجود دولة صغيرة الحجم ولكن

هذه الدولة الصغيرة يتم القضاء عليها بواسطة قوة خارجية، بينما العيب الداخلي هو الذي يدمر الدولة الكبيرة. ولحل هذه المعضلة يقترح مونتسكيو الفدرالية اذ يقول: هذا الشكل للحكومات، هو تعاقد تقبل بموجبه عدة كيانات سياسية ان تصبح - مواطنات - في دولة اكبر منها تطمح الى تكوينها، فهي مجتمع المجتمعات، يمكنه ان يتوسع بأنضمام اعضاء جدد اليه. فالدولة الفيدرالية المكونة من جمهوريات صغيرة تتمتع بطيبة و حلم الحكومة الداخلية لكل منها، ولها ازاء الخارج قوة المملكات الكبرى^(٦٦).

كما يوضح مونتسكيو بأن تلك الولايات اذا ما حاولت احداها اغتصاب حريات الآخرين و اخضاعهم لها ((فإن البعض الآخر لن يتقاعس عن معارضته و حرته ليعود الى صوابه)) ويستمر في قوله ليصل إلى ((خلاصة القول ان هذه الحكومة المتحدة من جمهوريات صغيرة، قمينة بأن تؤمن السعادة لكل واحدة منها في الداخل، وقديرة قدرة الممالك على دفع الخطر الخارجي، لأن كل واحدة منها تضيف قوتها الى قوة اخرى))^(٦٧).

ولكانط ايضا طروحات في هذا المجال، فلأجل منع التصادم بين الدول والشعوب في المجال التجاري دعا في كتابه (نحو السلام الأبدي)، الصادر عام ١٧٩٦ الى تبني دستور جمهوري في كل من الدول والى فيدرالية تجمعها جميعا، لانها و كما يرى ان الفيدرالية هي وسيلة لخلق

وسط حقوقي، وبالتالي تطوير القانون^(٦٨). وفي كتابه هذا يدعو كانط الى إقامة نوع من الفيدرالية الدولية بين الدول الحرة، التي تحترم حقوق الانسان وتنشد السلام العالمي. فالدول فيما بينها، أشبه بالأفراد وهم في الوضع الطبيعي قبل أن ينتقلوا الى العقد الاجتماعي. الحرية الطبيعية تقوم على القوة، أما الحرية المدنية فتقوم على القانون. إن على فكرة الفيدرالية أن تمتد الى كل الدول، ليتحقق السلام العالمي^(٦٩). ويرى توكفيل بأن النظام الفيدرالي خلق من اجل الجمع بين حسنات كبر و صغر الأوطان و عبر عن ذلك قائلا ((الأتحاد هو حر سعيد كوطن صغير، وهو قوي ممجد كوطن كبير))^(٧٠).

اما برودون فربط بين الفدرالية السياسية و الفدرالية الأقتصادية . جاعلا من فكرة العدالة منطلقا لكتابه المسمن ((عن المبدأ الفيدرالي))، التي برأيه - الأحرار العفوي لكرامة الأنسان، والدفاع عنها مهما كانت المخاطر كبيرة - و الوسيلة التقنية لتحقيق هذه العدالة هي التعاقد، الذي يمكن ان يكون سياسيا، ومدنيا وتجاريا فالعقد السياسي الذي يربط المواطن بالدولة صالح في حال توفر الشرط المزدوج التالي: والذي بمقتضاه ان يحصل المواطن من الدولة بقدر مايقدم لها من تضحيات، وأن يحتفظ بكامل حرته وسيادته و مبادرته. وهو من ابرز رموز الأشتراكية الفوضوية في القرن التاسع عشر اذ كتب يقول: ان كل افكاري الأقتصادية، تتلخص بثلاث كلمات:

فيدرالية زراعية - صناعية وكل افكاري السياسية تتخلص
بصيغة متشابهه : فيدرالية سياسية او لامركزية^(٧١).

ويذكر بأن الفيلسوف الانكليزي جون ستيوارت مل
(١٨٠٦-١٨٧٣م) كانت له وجهة نظر تتمثل في أن النظام
الفدرالي لن يكون أكثر عدوانية من أية دولة عدوانية تنتظم
فيه^(٧٢).

هوامش البحث الاول

- ١- عمر محمد مولود: الفيدرالية و فرص تطبيقها في العراق- الطبعة الأولى مطبعة اربيل ٢٠٠٦ ، ص ٢٣٨ .
- ٢- محمد الهماوندي : الفيدرالية و الديمقراطية للعراق- الطبعة الأولى، دار اراس للطباعة و النشر- اربيل ، ص٣٧
- ٣ - محمد الهماوندي المصدر السابق ص٣٧.
- ٤- المصدر السابق ص٣٧.
- ٥- مادسن هاملتن .جاي.- الأوراق الفدرالية الورقة رقم ١٨ - ترجمة عبدالإله النعيمي ، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية بغداد ، ٢٠٠٦، ص١٦٥،
- ٦ - نفس المصدر ص١٦٥.
- ٧- نفس المصدر ص١٧٤.
- ٨- مادسن هاملتن .جاي. نفس المصدر الورقة ١٨ ص ٧٤.
- 9- Ursula k . Hicks,federalism, failure,and success,A comparative study.the Macmilan pressLtd London first published 1978 page 15.
- 10- Alexander Hamilton and James Madison and Jhon Jay,The federalism, edit-ed by benjamin Flecher Wright , The University of Taxas, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge Massachusetts 1966 No 18 page 173.

- 11- Ursula K. Hicks Op.Cit Page 17.
- 12- Op.Citpage17
- 13- Alexander Hamilton and James Madison and Jhon Jay
Op,cit No 19 page 178
- 1ε. Op.Cit No.19.Page178
- 1ο-Op.Cit No.19.Page178.
- 1ϛ- Op.Cit No.19.Page178.
- 1ν-Ursula K.Hicks,Op.Cit.Page17.
- 1λ- Op.Cit.Page17.
- 19- Op.Cit.Page17.
- ϒ•-DanieI Eiazar: FederaI Systems of the world, A Hand
Book
of federaI, Confederal and Autonomy Arrangements
(Excerpts), Longman Current Affails, 1991, p 102.
- ϒϒ-Konrad Reuter,The Bundesrat,The Federal council of
the Federal Republic of Germany, 4th edition, BerIin, 2002,
p6.
- 2ϒ- DanieI EIazar, Op. Cit, p 102.
- 2ϒ-William H.Riker,Federalism Origin Significance
Little,Brown and Company Boston,and Toronto 1964 Page 8-
10.
- 2ε- Alexander Hamilton and James Madison and Jhon Jay
Op,Cit No 18 page 182.

2٥- William H.Riker, Op.Cit.Page 8-10.

2٦- Op.Cit.Page8-10.

٢٧ - الأوراق الفيدالية-الكسندر هاملتون، جميس ماديسون،
وجون جاي؛ ترجمة عمران أبو حجلة، مراجعة أحمد ظاهر- عمان: دار
الفارس للنشر والتوزيع، ١٩٩٦. ص ١٤١-١٤٦

2٨- William H.Riker, Op.Cit.Page 8-10.

٢٩- William H.Riker, Op.Cit.Page 9

٣٠- د محمد الهماوندي نفس المصدر ص ٤١.

٣١ - الدكتور عصام سليمان- الفيدرالية و المجتمعات التعددية و
لبنان، ط الأولى ١٩٩١ دار العلم الملايين بيروت - ص ٥٠.

٣٢ - نفس المصدر ص, ٥٠.

٣٣ - د. عمر محمد مولود، نفس المصدر السابق ص٢٤٧.

٣٤- المصدر السابق ص٢٤٧.

٣٥- نفس المصدر السابق ص٢٤٨.

٣٦- عارف الحمصاني- محاضرات في النظم السياسية- ط الأولى
١٩٦٣ ، ادارة الكتب والمنشورات الجامعية، ص٢٠٨.

٣٧- المصدر السابق ص٢٠٨.

٣٨- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص ٥٠.

٣٩ - الدكتور محمد الهماوندي المصدر السابق ص ٤٢.

٤٠- نفس المصدر السابق.

٤١ - الدكتور عصام سليمان- المصدر السابق ص٣٨،

٤٢ - د.غالب خضير العاني و د. نوري لطيف- القانون الدستوري
بغداد، ط. اولى ص١٢٧.

- ٤٣ - روجر ديفيدسون، الفيدرالية، بحث منشور على شبكة عراق المستقبل ص ٣ .
- ٤٤ - هاملتون مادسن وجاي، المصدر السابق الورقة رقم (٩) ص(١٠١).
- ٤٥ - ديندار شيخاني، بحث في الفيدرالية جريدة الصباح ٢٦ سبتمبر صفحة مجتمع مدني.
- ٤٦ - ويكيبيديا الموسوعة الحرة.
- ٤٧- الدكتور عصام سليمان، المصدر السابق ص ٤٠.
- ٤٨- د. منذر الفضل، الصيغة الفيدرالية للحكم الحوار المتمدن العدد ١ /٩ /١٢ /٢٠٠١.
- 49-William H.Riker, Handbook of Politicul Science Op.cit
Page 101.
- ٥٠ - أحمد عطية الله: القاموس السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ط٣، ١٩٦٨، ص٨٩٦.
- ٥١- د. محمد عمر مولود المصدر السابق ص ٢٥٣.
- ٥٢- موسوعة ستانفورد الفلسفية شبكة عراق المستقبل.
- ٥٣- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص ٣٧ و ٣٨ .
- ٥٤ - الدكتور محمد سامي عبد الحميد- اصول القانون الدولي العام الجزء الأول (الجماعة الدولية) ط. اولى، القاهرة، ص٩٥.
- ٥٥ - رونالد ل. واتس - الأنظمة الفدرالية منتدى الأتحادات الفدرالية- ترجمة غالي برهومة، واخرون، طبعة خاصة ٢٠٠٦ اوتاوا - كندا ص ١٠.

- ٥٦- سموحي فوق العادة _ القانون الدولي العام- ط .اولى، دمشق، ١٤٥.
- ٥٧ - نلسون روكيفلر مستقبل الفيدرالية الطبعة الثانية الترجمة العربية ص١٣ .
- ٥٨ - الدكتور فيصل كلثوم - دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية- ط . اولى٢٠٠٥، جامعة دمشق ص٢٥٨.
- ٥٩ - الدكتور عصام سليمان ، المصدر السابق ص٤٠.
- ٦٠ - الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية ١٩٧٥ ص٧٣.
- ٦١- د . ابراهيم ابو خزام - الوسيط في القانون الدستوري- دار الكتب الجديدة المتحدة ط. ثانية٢٠٠٢ ، بيروت، ص٢٤١.
- ٦٢ - الدكتور عمرو فؤاد- بركات النظم السياسية - جامعة طنطا، ط اولى، ص٢٧.
- ٦٣ - د.غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف، المصدر السابق ص١٢٣.
- ٦٤- د عصام سليمان ، المصدر السابق ص ٣٢ .
- ٦٥- الموسوعة الحرة ويكيبيديا.
- ٦٦ - الدكتور عصام سليمان، المصدر السابق ص٣٢.
- ٦٧ - علي عباس حبيب، الفدرالية و الأنفصالية في افريقيا مكتبة مدبولي ص ٦٤ و٦٥.
- ٦٨ - الدكتور عصام سليمان، المصدر السابق ص٣٢.
- ٦٩- عمانوئيل كانط - نحو السلام الأبدى- ترجمة رشيد بوطيب، مجلة نزوى العدد ٣٥ ٢٠٠٤ مؤسسة عمان للصحافة و النشر و الأعلان.

- ٧٠ - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص ٣٢.
- ٧١ - المرجع السابق.
- ٧٢ - دواعي الفيدرالية شبكة عراق المستقبل الألكترونية.

المبحث الثاني سمات النظام الفيدرالي

ان ما يميز النظام الفيدرالي عن غيره من النظم هو السمتين الأساسيتين اللتين يستند عليهما او بالأحرى يقوم عليهما هذا النظام وهما ثنائية السلطة و التشريع.

أ - وجود سلطتين :

تحتفظ الدول الأعضاء في الفيدرالية بأستقلال ذاتي. فلها سلطة حكم نفسها بنفسها، وإدارة شؤونها بحرية في اطار الوضع الدستوري الممنوح لها^(١). السلطات المحلية في الدولة الفيدرالية، في المناطق، تكون مستقلة عن السلطة المركزية ولا تخضع لأشرافها ورقابتها، وإن وقع خلاف بين السلطتين فإن المحكمة الفيدرالية تقوم بحل ذلك الخلاف. ولكي تكون المناطق مستقلة حقيقة و فعلا يجب ان تكون لها مؤسساتها الخاصة بها، اي ان السلطة المركزية لا تتدخل بأي شكل من الأشكال بتعيين اعضاء تلك الهيئات او عزلهم، وانما يكون من حق سكان المناطق فقط اختيار حكامهم ومراقبتهم وعزلهم عند اقتضاء الضرورة وبالشكل الذي ترسمه القوانين^(٢).

ويكون توزيع الأختصاصات بممارسة السيادة الداخلية بين دولة الأتحاد والأقاليم المكونة لها بأحدى الطرق التالية:

الطريقة الأولى:

ان يتم تحديد اختصاصات كل من دول الأتحاد و الدويلات الأعضاء على سبيل الحصر. وقد ذهب غالبية رجال الفقه الى ان هذه الطريقة في توزيع الأختصاصات بين دولة الأتحاد معيبة، اذ يترتب على هذه الوسيلة ان تتطرق إلى مسائل جديدة لم ينظمها الدستور، وعندئذ يثور الخلاف عن السلطة المختصة بالبت في مثل هذه المسائل، وهل هي سلطة دولة الأتحاد ام تدخل في سلطة الدويلات^(٣). و تواجه المشرع ايضا مشكلة الظروف المستجدة، فهو لا يستطيع طبعا الإحاطة بكافة الفرضيات و الحالات التي قد تطرأ بشكل مفاجئ وهذا يعني زيادة في التعديلات الدستورية مما يؤدي الى عدم الأستقرار^(٤).

الطريقة الثانية:

ان ينص الدستور الأتحادي على اختصاص دويلات الأتحاد على سبيل الحصر، بحيث تكون دولة الأتحاد مختصة بكل ما لم يرد تحت نطاق هذا الحصر^(٥). ففي هذه الحالة تتوسع اختصاصات السلطة المركزية شيئا فشيئا بينما تبقى اختصاصات السلطة المحلية محدودة^(٦). وحسب هذه الطريقة تكون اختصاصات دولة الأتحاد هي الأصل

واختصاصات الدويلات هو الأستثناء^(٧). و يؤخذ على هذه الطريقة بأنها تؤدي في النهاية الى تحول الدولة الفيدرالية الى دولة بسيطة^(٨)، اي الى تمركز السلطات بيد المركز.

الطريقة الثالثة:

ان ينص الدستور الأتحادي على اختصاصات دولة الأتحاد على سبيل الحصر، بحيث تغدو دويلات الأتحاد مختصة بكل ما لم يرد تحت نطاق هذا الحصر، ويترتب على ذلك ان يكون اختصاص دويلات الأتحاد هو الأصل، و اختصاص دولة الأتحاد هو الأستثناء^(٩). وهذه الطريقة هي عكس السابقة تعد ميلا نحو اللامركزية، اي نحو توسيع صلاحيات الحكومة المحلية^(١٠). ومن الجدير بالذكر ان الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا و أستراليا و الارجنتين و المكسيك والأتحاد السوفياتي السابق اخذوا بهذه الطريقة^(١١). إذ ينص التعديل العاشر من وثيقة الحقوق التي تم اقرارها في عام ١٧٩١ على ان ((السلطات التي لم تفوض الولايات المتحدة الأمريكية بمقتضى الدستور، ولم تحظر على الولايات في الدستور، يحتفظ بها لكل ولاية على حدة))^(١٢). وتحدد ظروف نشأة دولة الأتحاد غالبا، الأسلوب الذي يتم بمقتضاه توزيع الدستور الأتحادي للأختصاصات بين دولة الأتحاد و بين دويلات الأتحاد، فإذا قام الأتحاد الفدرالي بين دول مستقلة، فإنه غالبا ما يأخذ الدستور الأتحادي بالطريقة الثالثة في توزيع الأختصاصات بحيث

يصبح اختصاص الدويلات الداخلة في الأتحاد هو الأصل، واختصاص دولة الأتحاد هو الأستثناء. على عكس من ذلك فإذا قام الأتحاد بين دول كانت مستعمرات تابعة للدولة صاحبة السيادة، فينص الدستور الفيدرالي على جعل اختصاص دولة الأتحاد هو الأصل، بحيث تكون اختصاصات دويلات الأتحاد هو الأستثناء^(١٣).

وفي هذا الصدد يقول رونالد ل. واتس: قد تؤثر طريقة تكوين الأتحادات الفدرالية على طابع توزيع السلطات بها. وعندما تنطوي عملية التكوين على تجميع وحدات سبق لها ان كانت مميزة ومختلفة تقوم بالتخلي عن بعض من سيادتها لتأسيس الحكومة الفدرالية الجديدة فعادة مايكون التركيز منصبا على تعيين مجموعة محدودة من السلطات الفدرالية الخالصة و المتلازمة مع استبقاء السلطات المتبقية (غير محددة في العادة) في يد الوحدات المؤسسة. ومن الأمثلة التقليدية لذلك الولايات المتحدة، وسويسرا، وأستراليا. وقد حذت النمسا و المانيا حذو هذا النمط التقليدي رغم ان اعادة اعمارهما في الفترة التي تلت الحرب قد انطوت على تفويض بعض السلطات بالمقارنة بالأنظمة الأتوقراطية (المطلقة و المستبدة) السابقة. وحيثما ينطوي تأسيس الأتحاد الفدرالي على عملية تفويض السلطة من دولة وحيدة(لا فدرالية) سابقة، عادة ماكان العكس هو الصحيح: فقد

كانت سلطات الوحدات الإقليمية محددة وظلت السلطة المتبقية في يد الحكومة الفدرالية، ومن امثلة ذلك بلجيكا واسبانيا. وقد انطوت بعض الأتحادات الفدرالية مثل كندا، والهند، وماليزيا على مزج من هاتين العمليتين المتمثلتين في تجميع السلطات وتفويضها، وقد قامت بتحديد السلطات الفدرالية الخالصة، والسلطات الإقليمية الخالصة، والسلطات المتلازمة مع منح السلطة المتبقية، في كندا والهند واتحاد الملايو الفدرالي السابق للحكومة الفدرالية^(١٤).

ب - ثنائية التشريع

المقصود بثنائية التشريع هو وجود هيئة تشريعية محلية لكل ولاية من الولايات الداخلة في الأتحاد الى جانب الهيئة التشريعية المركزية. فالى جانب البرلمان الفدرالي توجد في كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية اقليمية ففي الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليها المجلس التشريعي، وهذه الهيئة غالبا ما تتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ و مجلس النواب^(١٥). ولكن ليست هنالك مساواة بين التشريعين اذ يقتصر التشريع المحلي على الأمور المحلية ولا يتعدى في سلطته حدود المنطقة الفيدرالية^(١٦). وفي روسيا تعتبر الجمعية الفيدرالية (البرلمان) أعلى سلطة تمثيلية وتشريعية في الدولة. ويتكون البرلمان من مجلسين:

المجلس الأعلى - مجلس الفيدرالية (مجلس الشيوخ)،
والمجلس الأسفل - مجلس الدوما (مجلس النواب)، ويضم
مجلس الفيدرالية في عضويته ١٧٦ شخصا يمثلون جميع
الوحدات الإدارية الفيدرالية الأساسية بواقع ممثلين عن
كل وحدة (أحدهما يمثل السلطة التشريعية المحلية
وثانيهما يمثل السلطة التنفيذية المحلية) ^(١٧).

ويتكون الجهاز التشريعي في بعض الولايات في الهند
بموجب دستور ١٩٥٠ من مجلسين وفي بعض الولايات
الأخرى من مجلس واحد. وكذلك في سويسرا لكل كانتون
مجلسها التشريعي الخاص به ويتكون من مجلس
واحد ^(١٨). وفي ألمانيا وبموجب دستور عام ١٩٤٩ للمجالس
التشريعية للولايات صلاحية سن القوانين ^(١٩). مما تقدم
نرى بأن للولايات الداخلة في الأتحاد الفيدرالي سلطة
تشريعية، الا انه عند حدوث تعارض بين القوانين الصادرة
من السلطة التشريعية الأتحادي، وبين القوانين الصادرة
من السلطة التشريعية لأحدى دويلات الأتحاد، فإن الغلبة
عند وجود هذا التعارض تكون للقوانين الأتحادية، وهذا ما
حرص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على النص عليه
صراحة، اذ قضت المادة السادسة منه على انه (وهذا
الدستور وقوانين الولايات المتحدة، التي ستصدر فيما بعد
طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة، او التي ستبرم تحت
سلطة الولايات المتحدة، ستكون لها الكلمة العليا في

البلاد، وسيكون القضاء في كل ولاية ملزم بها، ولا تقوم قائمة لما يرد في دستور اية ولاية من الولايات، او في قانون من قوانينها مناقضا لذلك...^(٢٠). فالمجالس التشريعية للولايات في الولايات المتحدة الأمريكية لا يجتمعون كثيرا، وبشكل عام لديهم دورتين تشريعتين قصيرتين سنويا، ومستوى مداولاتهم وتشريعاتهم ضعيف جدا^(٢١).

يتبين لنا من ذلك بأنه ليست هنالك اية مساواة بين التشريعين ولاسيما ان التشريع المحلي يقتصر على الأمور المحلية ولا يتعدى في سلطته حدود المنطقة الفيدرالية. لكن المساواة يجب ان تكون موجودة وحقيقية بين المناطق الفدرالية نفسها، من حيث درجة استقلالها عن السلطة المركزية ومن حيث الأختصاصات وفي جميع المجالات غير ان هنالك بعض الدول الفيدرالية لا تساوي بين جميع المناطق الفيدرالية كالهند. وحاولت الولايات المتحدة الأمريكية ايجاد نوع من عدم المساواة بين الولايات المؤسسة للدولة الفيدرالية وبين الولايات الجديدة، لكن المحكمة الفدرالية العليا رفضت و اعلنت ان جميع الولايات القديمة والحديثة يجب ان تكون على قدم المساواة^(٢٢).

اما الهيئة التشريعية الفيدرالية فتتكون من مجلسين: مجلس يمثل جميع سكان الدولة الفدرالية و ينتخب من قبلهم بالطريقة التي تحددها القوانين الفدرالية. اما المجلس الثاني فيمثل المناطق الفدرالية بالتساوي، اي ان يكون لكل منطقة فدرالية نفس عدد الممثلين مهما اختلفت هذه المناطق من حيث عدد النفوس او القوة او المركز الأقتصادي او الحالة الاجتماعية و الثقافية. وقد وجد هذا المجلس الثاني في الدولة الفيدرالية لتطمين المناطق الصغيرة و ازالة خوفها من تسلط المناطق الكبيرة، اذ ان المجلس الأول ينتخب حسب عدد نفوس كل منطقة وهذا مايجعل بالضرورة، عدد ممثلي المناطق الكبيرة اكثر بكثير من عدد المناطق الصغيرة، ولغرض تطمين المناطق الصغيرة فعليا فقد لجأت الدول الفدرالية الى منح المجلسين التشريعيين الفدراليين نفس الصلاحيات في عملية التشريع^(٣٣).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتساوى المجلسان في العملية التشريعية اذ يكون لكل منهما حق اقتراح مشروعات القوانين و التصويت عليها، فلا يصدر قانون إلا بموافقة كلا المجلسين . و إذا كان لكلا المجلسين حق اقتراح التشريع، الا انه يستثنى من ذلك اقتراح مشاريع القوانين الضرائبية، إذ يكون حق اقتراحها لمجلس النواب لوحده^(٣٤).

اما الأختصاصات الأخرى (غير التشريعية) فقد تكون كفة المجلس الثاني - مجلس الشيوخ - هي الراجعة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، او ان يكون الرجحان لصالح المجلس الأول - مجلس النواب - كما هو الحال في سويسرا، خاصة في الحالات التي يجتمع فيها المجلسان معا، وذلك لكون عدد اعضاء المجلس الأول يزيد كثيرا عن عدد اعضاء المجلس الثاني^(٣٥).

اما طريقة تنفيذ القوانين الفدرالية في المناطق فيتم بصورة مباشرة عندما تقوم الدولة الفدرالية بتعيين موظفين من قبلها مباشرة لتنفيذ قوانينها (الولايات المتحدة الأمريكية)، واما ان يترك امر التنفيذ الى السلطات المحلية في المناطق و تكتفي السلطة الفيدرالية بالرقابة و الأشراف على حسن التنفيذ (المانيا الاتحادية)، و اما ان يكون التنفيذ مختلطا، اي بتعاون وكلاء السلطة الفدرالية مع السلطات المحلية لتنفيذ القوانين الفدرالية كما في سويسرا^(٣٦).

هوامش البحث الثاني

- ١ - الدكتور عصام سليمان- المصدر السابق ص , ٤١
- ٢ - الدكتور غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف- المصدر السابق ص ١٢٤ .
- ٣ - الدكتور عمرو فؤاد بركات- المصدر السابق ص, ٢٨
- ٤ - الدكتور فيصل كلثوم -المصدر السابق ص, ٢٦١
- ٥ - الدكتور عمرو فؤاد بركات- المصدر السابق ص, ٢٨
- ٦ - د. غالب خضير العاني و د.نوري لطيف- المصدر السابق، ص١٢٤ .
- ٧ - محمد كامل ليلة النظم السياسية، الدولة والحكومة ط اولى ١٩٦٧ دارالفكر العربي ص١٣٢ .
- ٨ - نفس المصدر ص١٣٢ .
- ٩ - الدكتور عمرو فؤاد بركات- المصدر السابق، ص٢٨ .
- ١٠ - الدكتور فيصل كلثوم- المصدر السابق ص٢٦١ .
- ١١ - الدكتور محمد عمر مولود- المصدر السابق ص٢٦٦ .
- ١٢ - الدكتور عمرو فؤاد بركات- المصدر السابق ص٢٨ .
- ١٣ - دكتور ثروت بدوي- النظم السياسية- ط اولى، المصدر السابق ١٩٧٥ ص٨٣ .
- ١٤ - رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية، المصدر السابق، ص٤٦،٤٧ ..

- ١٥ - د . طه بدوي اصول العلوم السياسية ، ط .اولى، الأسكندرية
١٩٦٥، ص١٨.
- ١٦ - د. غالب خضير العاني و د. نوري لطيف- المصدر السابق
ص١٢٥.
- ١٧ - موقع وكالة انباء نوفوستي ٢٤/٤/٢٠٠٧.
- ١٨ - د محمد عمر مولود- المصدر السابق ص٢٨٦.
- ١٩ - نفس المصدر ص٢٨٧.
- ٢٠ - الدكتور عمرو فؤاد بركات- المصدر السابق ص٢٩ و ٣٠.
- ٢١ - الدكتور فيصل كلثوم- المصدر السابق، ٤٩٤..
- ٢٢ - الدكتور غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف- المصدر
السابق ص ١٢٥.
- ٢٣ - نفس المصدر ص١٢٦.
- ٢٤ - الدكتور فيصل كلثوم- المصدر السابق ص٥١٧.
- ٢٥ - الدكتور غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف- المصدر
السابق ص١٢٦.
- ٢٦ - نفس المصدر ص ١٢٦.

المبحث الثالث دوافع قيام الفدرالية

قبل البدء لابد لنا من القول بأن الفدرالية تقوم من اجل تجاوز صعاب اقتصادية و سياسية و ثقافية التي تمس بنيان المجتمع الأقتصادي و السياسي و الثقافي من خلال تطلع مجموعة اثنية او قومية او ثقافية عانت من التهميش و الأقصاء الى تأكيد حقها في الوجود.

بالرغم من ان العوامل التي تؤدي الى قيام الفدرالية متباينة ولكنها اي الفدرالية تعتبر الحل الأمثل لمشكلة التعايش في المجتمعات المكونة من عدة جماعات قومية او دينية او ثقافية او لغوية . فإنشغال الطوائف بإدارة مصالحها، في اطار الدولة الفدرالية، يزيل قدر الامكان، اسباب الصراعات التي يمكن ان تنشأ بينهما مهددة السلم الأهلي. و بنية الدولة الفدرالية تبدو مطابقة لبنية المجتمعات المتعددة الطوائف، وضامنة لحقوق و حريات الطوائف التي تكون الدول المتحدة^(١).

ان تمتع مكونات المجتمع المتباين بالاستقلال الذاتي وادارة نفسها بنفسها تمكنها من المحافظة على

خصوصيتها والتعبير عن امالها وابرار شخصيتها و ممارسة نشاطاتها.

ويمكن ان يشكل المنتظم الفدرالي ضمانة ايضا لبعض الأقليات المتواجدة في اقليم الدولة الفدرالية والتي تشكل اكثرية في هذه او تلك من الدول المتحدة. فتستفيد من الأستقلال الذاتي لهذه الدول لتضمن تحقيق مصالحها والمحافظة على شخصيتها، فتتصدى لمحاولات تذيبها من قبل الطوائف التي تشكل اكثرية على صعيد المجتمع الشامل^(٢).

و تبدو فكرة الفدرالية ضرورية، بصورة خاصة في المجتمعات التي تكون فيها التناقضات الاجتماعية، العنصرية أو اللغوية أو الدينية اشد وواضح مما هي عليه في الدولة اللامركزية، ففي بلجيكا، مثلا، التي يتألف شعبها من طائفتي الوالون و الفلامان برزت الدعوة الى الدولة الفدرالية منذ عام ١٩٣١ إذ رأى الكثير من البلجيكيين ان اللامركزية اصبحت عاجزة عن تظمين حاجات المناطق المحلية ولا بد من الأنتقال الى الدولة الفدرالية^(٣).

و يقول دبليو إس ليينغستون في هذا الصدد "ان الطبيعة الجوهرية للفدرالية يجب البحث عنها، ليس في ظلال المصطلحات القانونية و الدستورية، بل في القوى الأقتصادية و الاجتماعية، و السياسية، و الثقافية التي جعلت الأشكال الخارجية للفدرالية امرا ضروريا.. أن جوهر

الفدرالية يكمن في المجتمع نفسه وليس في البنية الدستورية أو المؤسساتية. ان الحكومة الفدرالية هي وسيلة يتم من خلالها بلورة المزايا الفدرالية للمجتمع وحمايتها"^(٤).

حين نتطرق الى الأسباب المهمة التي تساهم في تكوين الدولة الفدرالية لابد ان نفرق بين حالتين في تكوين الدولة الاتحادية اولهما حالة الأتحاد بالانضمام و ثانيهما حالة الأتحاد بالتفكك.

اولا: الأتحاد بالانضمام

وفقا لهذه الطريقة تتجمع وحدات كانت سابقا منفصلة. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، و استراليا، وكندا، نماذج كلاسيكية على ذلك. وادت عملية التجمع في المراحل الأولى لدى هذه الأمثلة الى التشديد على ضرورة الأحتفاظ بعنصر كبير من الحكم الذاتي للوحدات المكونة للفدرالية. سنتعرض في هذا المبحث الى اهم الأسباب التي تؤدي بتلك الدول الى التجمع في هكذا نوع من الأتحاد.

١- الخطر الخارجي

ان الخطر الخارجي يعتبر من اهم الأسباب التي ادت الى تكوين الدول الاتحادية بين عدة دول مستقلة لأن العدوان المشترك يخلق نوعا من المصير المشترك، لأنها

ترى بأن بقائها وحيدة منفصلة لا يساعدها على مقاومة تلك الأخطار وبالتالي الحفاظ على سيادتها و استقلالها لذا ترى من الأنسب لها ان تتنازل عن جزء من سيادتها على ان تخسر كل سيادتها اذا ما بقيت مستقلة وذلك بأنخرطها في اتحاد فدرالي.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان التهديد البريطاني للدول المستقلة و الخوف من الأحتلال الأوروبي، من بين اهم الأسباب التي ادت بتلك الدول الى اقامة اتحاد كونفدرالي في بادئ الأمر يتكون من ثلاثة عشر دولة مستقلة، وذلك في عام ١٧٧٦ لضمان الأستقلال لهم وكسبهم الحرب ضد الأستعمار البريطاني، وبعد ان ادركوا ان الأتحاد الكونفدرالي الذي انشئ اساسا للدفاع المشترك عن الدول وكفالة حرياتها قد لا يضمن بقائهم مستقلين، وان في اتحادهم قوة تحفظ لهم استقلالهم واستمراريتهم. اذ عقد مؤتمر فلاديلفيا عام ١٧٨٧ وبهذا ظهرت للوجود اول دولة فدرالية وعرفت الدولة الفدرالية الجديدة بأسم الولايات المتحدة الأمريكية. وقد عبر جورج واشنطن خير تعبير عن هذا الشعور بالخطر حينما قال "اني لا اعتقد ان نستمر طويلا كأمة دون ان نضع في مكان ما سلطة تسود الأمة جميعا"^(٥). وفي هذا الصدد يقول هاملتون " فالأمن ضد الخطر الخارجي اقوى العوامل المحددة للموقف الوطني. وحتى حب الحرية المتقد سيتراجع بعد زمن امام املاءات الأمن. إن ما تعنيه الحرب

من تدمير للأرواح والممتلكات، وما يصاحب حال الخطر الدائم من مكابدة و قلق متواصلين، سيرغمان اشد الأمم تمسكا بالحرية على اللجوء، في سبيل الأستقرار والأمن، الى مؤسسات تميل الى مصادرة حقوقها المدنية والسياسية. وهي لكي تكون اكثر امانا تصبح فيما بعد مستعدة للمجازفة بأن تكون اقل حرية"^(٦).

وهكذا بالنسبة للاتحاد الأسترالي، حيث كانت الحاجة الى الدفاع المشترك مع العوامل الأخرى كالأقتصادية من بين اقوى العوامل التي ادت الى قيام ذلك الاتحاد، وكذلك الحال بالنسبة للاتحاد الألماني الذي نشأ عام ١٨٧١ على يد بسمارك من اتحاد ثلاثين دولة صغيرة لغرض توحيدها لمجابهة الأخطار الخارجية التي كانت تعاني منها تلك الدول من جراء تفككها"^(٧).

وفي حالة سويسرا كما تطرقنا اليها في المبحث الأول حيث ان الكونفيدرالية السويسرية التي تعود نشأتها الى عام ١٢٩١ تم انشائها من ثلاث مقاطعات كانت اساس ولادة الكونفيدرالية، ولم يكن هذا الاتحاد سوى معاهدة دفاعية ذات طبيعة عسكرية بحتة. ويقول الكسندر هاملتون في هذا الصدد "مايبقي الكانتونات السويسرية مترابطة فيما بينها هو خصوصية موقعها الجغرافي و ضعف كل واحدة منها وضآلتها، والخوف من الجيران الأقوياء الذين كانت في وقت مضى خاضعة لأحدهم،وحاجتها الى التعاضد فيما بينها لقمع حركات التمرد و العصيان"^(٨).

وفي كندا ايضا حيث التوجس من الولايات المتحدة لأنها قامت بهجومين عليها بغية احتلالها وكان هنالك خوفا من ان تمتد اليها لهيب المعارك التي كانت مندلعة على تخوم أوريجون سببا في التشجيع على انشاء الفدرالية عام ١٨٦٧ في هذا البلد^(٩).

٢- العامل الإقتصادي

ينبغي ان تكون هنالك مصالح مشتركة على الصعيد الإقتصادي بين مكونات المجتمعات التي تختار الفدرالية كصيغة للتعايش فيما بينها. فقلة الموارد الضرورية لعيش كل منهما يدفعها الى التعاون بهدف تجاوز الصعوبات الإقتصادية فوعي افراد تلك المكونات لمصالحهم هو عامل اساسي و ضروري لقيام الفدرالية. فالفدرالية تتطلب رأيا عاما مدركا لضرورة وجودها^(١٠).

هنالك امثلة على لعب العامل الأقتصادي دورا بارزا في انشاء الدول الفدرالية ففي سويسرا لعب العامل الأقتصادي دورا بارزا في تحويل الكونفدرالية الى فدرالية وذلك بعد ان طرأ التغيير الشامل على اورپا وذلك نتيجة للثورة الصناعية التي شملت سويسرا ايضا مما دعت الحاجة الى البحث عن الأسواق لتصريف المصنعات و ما يتطلبه من الغاء الحواجز الكمركية بين الكانتونات و توحيد المالية و انشاء نظام اقتصادي موحد^(١١). وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كان الكونغرس عاجزا عن

الوقوف بوجه التنافس التجاري مما شل الأقتصاد الوطني وزاد الطين بلة ما قامت به بعض الولايات حين فرضت ضرائب كبيرة على البضائع التي تأتي من الولايات المجاورة. لقد كانت الأزمة الأقتصادية الخانقة تهدد بالقضاء على امريكا الفتية، ولم تكن هنالك سلطة سياسية تستطيع ان تلقي على عاتقها مهمة اصلاح الوضع، وعبر جورج واشنطن عن الأزمة بقوله " ان عجلة الحكومة متوقفة" كما اقترح مع غيره من السياسيين ان البلاد تستطيع النجاة من وضعها بإعطاء الحكومة المركزية سلطات اكثر ولكن من دون اهدار حقوق الولايات في نفس الوقت^(١٣). لذلك ان تكوين الأتحاد عام ١٧٨٧ بين عدد من الولايات الجنوبية التي كانت تعتمد على الزراعة وولايات الشمال التي كانت صناعية ادت الى نوع من التكامل الأقتصادي اذ نشطت التجارة البينية ولم تقتصر تلك النتائج الأيجابية للفدرالية على امريكا فحسب بل شملت دولا فدرالية اخرى كأستراليا و المانيا والهند^(١٣). يقول هاملتن في هذا الصدد " اذا بقينا متحدين نكون قادرين على التصدي لسياسة تضمر عدااء شديدا لأزدهارنا بطرق شتى، و بأعتماد ضوابط مانعة تطبق في وقت واحد في سائر الولايات، يمكن أن ندفع بلدانا أخرى الى التزاحم فيما بينها على الامتيازات التي تتيحها اسواقنا... في ظل حكومة قوية ستحبط قوة البلاد و مواردها الطبيعية، موظفة في خدمة المصلحة العامة، كل التحالفات التي تقيمها

الغيرة الأوروبية لكبح نمونا، بل ان هذا الوضع سيلغي الدافع الى اقامة هذه التحالفات .. وإن تجارة نشيطة و ملاحه واسعة و قوة بحرية مزدهرة ستكون حينذاك المحصلة الطبيعية للضرورة المعنوية والمادية"^(١٤).

٢- العامل النفسي

ان القواسم المشتركة بين الشعوب كوحدة القومية او الدين او اللغة والتاريخ تكون من الأسباب المهمة لجمع تلك الشعوب في تلكم الأتحادات الفدرالية حيث يسميه جون ستيوارت بالعواطف المتبادلة بين السكان اذ يقول " ان العواطف المتوافرة لهذا الغرض هي تلك العواطف الخاصة بالعنصر و اللغة والدين وفوق ذلك العواطف الخاصة بالنظم السياسية اذ انها تقود الى الشعور بوحدة المصلحة السياسية"^(١٥).

يذهب الأستاذ عصام سليمان الى ان يجب ان تكون الطوائف مهيأة نفسيا لتقبل الفدرالية، بتعبير اخر، يجب ان يكون لدى الغالبية العظمى من افراد الطوائف او الشعوب، حس مدني فدرالي، وروح تعاون بناء وصادق، هادف الى بناء الفدرالية^(١٦). بالرغم من الأختلافات التي كانت ظاهرة بين الأمريكيين في مسألة الرق والبعد الجغرافي و تمتع الولايات الثلاث عشر بالأستقلال قبل تكوين الأتحاد الا إن إشتراكهم في الأصل و الدين و اللغة ازال هذه الموانع و سهل لهم الطريق نحو الأتحاد و بهذا المعنى يقول چارلس

بيرد" ان الأشتراك في اللغة و الدين و العادات و التقاليد كان عاملا مهما في تحول امريكا الى كيان فدرالي"^(١٧).
ولربما تدخل الروابط السياسية المتينة او العلاقات القوية بين الدول قبل تكوين الأتحاد من ضمن العوامل النفسية التي تجعل التقارب ممكنا بين هذه الدول و بالتالي تكوين الأتحاد الفدرالي. بالنسبة للأتحاد الفدرالي السويسري لم ينشأ من فراغ بل انه كان قائما منذ ١٢٩١ بعدة اشكال اي كانت هنالك جذور عميقة للتقارب السياسي بين مكونات هذا الأتحاد^(١٨).

اما بالنسبة الى الولايات المتحدة الأمريكية و بعد خروج بريطانيا من امريكا الشمالية اصبحت مستعمراتها الثلاث عشر دولا قائمة بذاتها، غير ان هذه الدول الجديدة، لاسباب عديدة من بينها سياسية بالطبع اقامت فيما بينها اتحادا كونفدراليا عام١٧٧٦، غير ان هذا النوع من الأتحاد لم يدم طويلا إذ عقد مؤتمر فلاديفيا عام ١٧٨٧ وانتهى التصويت على دستور الدولة الفدرالية^(١٩).

وكذلك الحال بالنسبة للأتحاد الألماني حيث تكون من الدول التي شاركت في انشاء الأمبراطورية الألمانية ذات الحكم الفدرالي وهي نفس الدول التي اتحدت ما بين عامي ١٨١٥ الى عام١٨٦٦ مكونة الأتحاد الجرمانى^(٢٠).

ثانيا: الأتحاد بالتفكك

يقوم هذا النوع من الأتحاد على اساس تطوير نظام دولة من النمط المركزي إلى النمط الفدرالي، بسبب احتمال حدوث انفصال قد تقوم به الأقليات، وهذا النوع من الأنظمة الفدرالية، يعطي لبعض الولايات الحق في امتلاك صلاحيات سيادية خاصة بها، كما هو الحال في مجال اللغة والهوية الثقافية.

والأمثلة على هذا النمط تقدمها بلجيكا، و المانيا (بعد الرايخ الثالث)، ونيجيريا، و اسبانيا. وقد كان هذا النمط، على الأقل في المرحلة الأولية، يؤدي عادة الى تشديد أكبر نسبيا على السلطات الفدرالية^(٢١).

حينما تكون المقاطعات الفدرالية تختلف في محتوياتها السياسية و القومية و الجغرافية، عندئذ يتم الأتفاق بين الحكومة الفدرالية المركزية و المقاطعات على شكل فيدرالي معين معتمدا على الواقع المختلف في امكانيات ومتطلبات كل مقاطعة لأدارة قضاياها. وفي مقدمة الأسباب المؤدية الى هذا النوع من الأتحاد.

١- وجود اقوام و طوائف مختلفة في اقليم واحد.

غالبا ما يقام الأتحاد الفدرالي في الدول التي تتسم بالتنوع القومي والطائفي والديني بحيث لايمكن تذويبها في بوتقة الأمة الواحدة او حكمها من خلال دولة شديدة

المركزية. لذا يتم التوجه نحو الأتحاد الفدرالي بحيث يسمح لكل المكونات بإدارة شؤونها، وفق أساليبها الخاصة، وضمان مصالحها، والتعبير عن طموحاتها، والمحافظة على خصوصيتها، وتنمية نشاطاتها، واغناء شخصيتها^(٢٣).

ففي اسبانيا وفي عام ١٩٧٨ وبعد حوالي اربعين عاما من المركزية الشمولية في ظل دكتاتورية الجنرال فرانكو، اعتمد هذا البلد دستورا جديدا يضع نظاما من الديمقراطية البرلمانية وفي اطار توازن بين المصالح الإقليمية القوية التي تشجعها النزعة القوية الباسكية و الكتلونية المتجددة، قامت اسبانيا بعملية الأقلمة. حيث انشأت وحدات تدعى "المجتمعات ذات الحكم الذاتي" يوجد منها ١٧ مجتمع في بلد يضم ٤٠ مليون نسمة^(٢٣).

ورغم ان الدستور الأسباني لا ينص صراحة على تحديد الدولة على انها فدرالية، الا أنه يحدد لوائح السلطات الخالصة للحكومتين العامة و الإقليمية، بينما يترك السلطة المتبقية في يد الحكومة المركزية. وعلى هذا الأساس، تصطبغ اسبانيا بصيغة فدرالية في شتى المجالات بأستثناء اسمها^(٢٤).

وفي بلجيكا و منذ عام ١٩٣٠ بدأت المطالبة بالأستقلال الثقافي للناطقين بالهولندية في المجتمع الفلمنكي وذلك كردة فعل على الهيمنة الاجتماعية للطبقة البورجوازية الناطقة باللغة الفرنسية^(٢٥). اذ يتبين لنا بأن القوة الدافعة

الرئيسية لمسار تفويض السلطات ضمن الأطار الفدرالي في بلجيكا هو الأستقطاب السياسي للمجموعتين اللغويتين الرئيسيتين من البلجيكين المتحدثين بالهولندية والمتحدثين بالفرنسية. وفي الأتحاد السوفياتي السابق تم تبني الخيار الفدرالي وذلك كحل لمشكلة القوميات المختلفة.

اما في كندا فقد تطور الأتحاد الفدرالي نتيجة للجهود الرامية الى التغلب على الصعوبات و الأخفاقات السياسية، التي نشأت في جنبات مقاطعات كندا المتحدة التي تأسست بموجب قانون الأتحاد الصادر عام ١٨٤٠. وقد كان سبيل تحقيق ذلك تقسيمها الى مقاطعتين جديدتين هما انتاريو التي تضم اغلبية المتحدثين بالأنجليزية و كيبيك التي تضم اغلبية من المتحدثين بالفرنسية، و اضافة الى مقاطعتي نوبا سكوشا و نيو برونزويك البحريتين لأغراض تجارية و دفاعية. ومن السمات المميزة للأتحاد الفدرالي الكندي الوجود المستمر لأغلبية المتحدثين بالفرنسية والذين يتركزون في اقليم واحد ويشكلون ٨٠% من سكان كندا. وقد تميز الأتحاد الفدرالي الكندي على مدار تاريخه بالأزدواجية الفرنسية – الأنكليزية و بقوة النزعة الإقليمية التي يتم التعبير عنها في ارجاء الأقاليم^(٣٦).

مما تقدم يتبين لنا ان التنوع القومي او حتى اللغوي يشكل دافعا مهما في تحول دولة مركزية الى دولة اتحادية.

٢- المساحة الكبيرة للدولة

ان مساحة الدولة الشاسعة تلعب دورا مهما في تبني الدول للنظام الفدرالي وتعتبر من الأسباب المهمة في تحول دول مركزية الى دول فدرالية لأن كبر واتساع حجم البلد تجعل من الصعوبة بمكان ان تدار الدولة بصورة فعالة من المركز، لذا تلجأ الدولة الى اختيار النمط الفدرالية اللامركزي بغية تأمين ايصال سيطرتها الى كافة المناطق من جهة و اشراك تلك المناطق في ادارة الدولة. ومن امثلة الدول الفدرالية التي نشأت لهذا الدافع الأتحاد البرازيلي والأرجنتيني والأندونوسي والهندي والروسي حيث ان تلك الدول تمتلك مساحات شاسعة من الأراضي^(٢٧).

هوامش البحث الثالث

- ١- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص٤٣.
- ٢- نفس المصدر ص٤٤.
- ٣- د. غالب خضير العاني، د . نوري لطيف القانون الدستوري المصدر السابق ص١٢٣.
- ٤- نقلا عن رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص١٩.
- ٥- د. محمد عبد العزيز نصر -، في النظريات و النظم السياسية- ط . اولى ، دار النهضة العربية بيروت ١٩٧٥ ، ص٤٨٦.
- ٦- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون جون جاي- اوراق فدرالية المصدر السابق ص٨٨-٨٩.
- ٧- لطيف مصطفى امين - الفدرالية و افاق نجاحها في العراق دار سردم السليمانية ٢٠٠٦ ص٤٦-٤٧.
- ٨- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون جون جاي اوراق فدرالية، الورقة الفدرالية رقم ١٩، المصدر السابق ص١١٧.
- ٩- نقلا عن محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق ص٤٠٩.
- ١٠- الدكتور عصام سليمان- المصدر السابق ص٤٦.
- ١١- نقلا عن لطيف مصطفى امين، الفيدرالية و افاق نجاحها في المصدر السابق ص٤٩.

- ١٢- روجر ديفد سون شبكة عراق المستقبل قسم الترجمة.
- ١٣- د . محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق، ص٣٨١.
- ١٤- الكسندر هاملتون ، جيمس ماديسون جون جاي اوراق
فدرالية، الورقة الفدرالية رقم ١١، المصدر السابق ص١١٢-١١٥.
- ١٥- نقلا عن لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في
العراق المصدر السابق ص٤٨.
- ١٦- الدكتور عصام سليمان- المصدر السابق ص٤٥.
- ١٧- نقلا عن د. محمد عمر مولود- المصدر السابق ص٤١٤ و٤١٥.
- ١٨- رونالد ل. واتس- الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص ٢٨.
- ١٩- الدكتور غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف - المصدر
السابق ص ١٢٧.
- ٢٠- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق،
المصدر السابق ص٤١١.
- ٢١- رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص ١٨.
- ٢٢- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص٤٣.
- ٢٣- رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص ٤١.
- ٢٤- نفس المصدر.
- ٢٥- مارک فان دير هولست رئيس الدائرة القانونية البرلمان
البلجيكي.
- ٢٦- رونالد ل. واتس- الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص ٢١.
- ٢٧- لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق
المصدر السابق ص٥١.

الفصل الثاني المبادئ والاسس التي يقوم عليها النظام الفيدرالي

المبحث الأول المبادئ التي تقوم عليها الفيدرالية

ظهرت المبادئ الفيدرالية نتيجة الموائمة بين الوحدة والتنوع في تنظيم الدولة الفيدرالية وإن تفاعل المبدأين الأساسيين والذين هما الأستقلالية و المشاركة يعتبران الضمانة لحل اشكالية تقسيم الأختصاصات بين الدولة الفيدرالية والأقاليم المكونة لها.

اولاً: الأستقلالية:

ان ائتلاف الدول في الفيدرالية لا يستدعي اندثارها و زوالها كلياً. فالمفترض ان تحتفظ الدول الأعضاء بقدر ما من الشخصية المستقلة التي تمكنها من التصرف بحرية في اطار الفيدرالية الداخلي على الأقل. وهكذا فإن قاعدة الأستقلالية التي تعبر نظرياً عن تلك الحقيقة تسمح للدول الأعضاء بالأبقاء على دساتيرها الذاتية الموضوعية

بحرية من قبل السلطة المؤسسة فيها وعلى هيئاتها التشريعية و القضائية و حكوماتها الخاصة^(١) .
وليس من المستبعد ان تتحول دولة موحدة بسيطة الى دولة فيدرالية ويتحلل الرباط الوحدوي الذي يربط بين مناطقها وابنائها كما حصل لروسيا ابتداء من عام ١٩١٨ ولكل من المكسيك والبرازيل وبلجيكا بموجب التعديل الدستوري في ١٩٩٣^(٢)، وكذلك العراق بموجب دستور عام ٢٠٠٥. وهذا يفترض اقتسام الصلاحيات بين الدولة الفيدرالية والدول الأعضاء. وفي حال الخلاف بين الأثنين، تفصل السلطة القضائية في الخلاف. من هنا اهمية دور المحاكم في مراقبة دستورية القوانين في الدول الفيدرالية^(٣).

وعلى النقيض من وضعية اللامركزية في الدول الموحدة لا يمكن الانتقاص من دائرة صلاحية مؤسسات الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية دون رضا هذه الدول. ولكن الواقع يطرح هنا التساؤل التالي: كيف يتم التوصل الى موافقة مثل هذا التنظيم السياسي الإستقلالي للولايات مع استقلال السلطة الفيدرالية المتوفرة على هيئاتها الخاصة؟ إن الجواب على هذا التساؤل يكمن في الدستور الفيدرالي نفسه الذي يحكم عموما توزيع الإختصاصات بين الدولة الفيدرالية وبين الدويلات. وفي هذا الأطار نميز بين صلاحيات تخصيصية تقع في حقل الدولة الفيدرالية وبين صلاحيات عامة تملكها الدول الأعضاء. الأولى محددة حصرا

في الدستور و مسندة الى احدى الهيئات الإتحادية،
والثانية متروكة دون تحديد وغير مذكورة في الدستور
الفيدرالي^(٤).

وتتجلى استقلالية الدول او مكونات النظام الفيدرالي
في وجوه عديدة اهمها:

الإستقلال الدستوري

ان القاسم المشترك بين جميع الاتحادات الفدرالية هو
وجود عدة اقاليم سياسية والتي بالاضافة الى دستور دولة
الاتحاد لكل منها دستورها الخاص بها اذ تقوم السلطة
المؤسسة في كل اقليم بسن دستور الولاية وذلك
بالاستناد الى التحويل الذي منحه دستور الاتحاد لهم
والحدود التي رسمه لتلك الأقاليم^(٥) وذلك بدون الرجوع
الى السلطات الأتحادية^(٦).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تعين السلطة
التأسيسية عن طريق المجلس التشريعي للولايات و اما
بواسطة انتخابات خاصة تجرى لهذا الغرض يتم تشكيل
مجلس تأسيسي داخل المجلس التشريعي^(٧) وبموجب
الدستور السوفيتي يجب ان يكون لكل من الجمهورية
الاتحادية و الجمهورية ذات الحكم الذاتي دستورها الخاص
بها^(٨). وكانت تضم الدولة الفدرالية السوفيتية ١٥ جمهورية
متحدة وحق الخروج من الدولة الفدرالية محفوظ لكل
جمهورية متحدة المادة ٧٢، ولكل جمهورية متحدة

دستورها الذي يجب ان يتفق مع دستور الدولة الفدرالية السوفيتية وبراغي خصائص الجمهورية المادة ٧٦^(٩). وفي سويسرا حيث يقول نص المادة ٥١ من الدستور :

(١) يكون لكل مقاطعة دستور ديمقراطي. ويشترط في هذا الدستور موافقة الشعب عليه و امكانية مراجعته اذا ما طلب ذلك غالبية الذين لهم حق التصويت.

(٢) تتطلب دساتير المقاطعات موافقة الاتحاد التي تعطي لها اذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الاتحادي^(١٠). وتنص المادة ٥٢ من نفس الدستور الفقرة ١ بأن الاتحاد يحمي النظام الدستوري للمقاطعات^(١١). عليه يحق لكل مقاطعة من المقاطعات التي تكون الاتحاد السويسري ان تكون له دستورها الخاص شريطة ان لا يتناقض مع الدستور الإتحادي. وأن يلتزم الديمقراطية كمنهج للحكم وان يتفق عليه مواطني الكانتون.

وينحى الدستور الأرجنتيني منحى الدساتير الفدرالية المشار اليها اعلاه في حق الأقاليم على ان يكون لها دساتيرها الخاصة حيث ينص في المادة ٥ على ان يسن كل اقليم دستوره ضمن النظام التمثيلي الجمهوري و طبقا لمبادئ و حقوق و ضمانات الدستور الوطني ليضمن ادارته للقضاء و نظام البلديات و التعليم الابتدائي. تحت هذه الشروط، تضمن الحكومة الاتحادية لكل اقليم السلطة الكاملة على مؤسساته^(١٢).

وكذلك المادة ١٢٢ من نفس الدستور تنص على ان:
يسن كل اقليم دستوره الخاص كما هو مبين في المادة ٥
فتضمن استقلالها البلدي وتضع قواعد نطاقه و مضمونه
من حيث الجوانب المؤسسية و السياسية و الادارية
والاقتصادية و المالية^(١٣).

ولكن هذا الاستقلال الدستوري ليس بالمطلق فيضيق
مداه احيانا اذ ان اية تعديلات تجريها الأقاليم على
دساتيرها في كندا يتطلب موافقة دولة الاتحاد^(١٤). ولكن
بالرغم من هذا كله فإن الاتحاد الفيدرالي هو صيغة
مناسبة تماما للدول الكبيرة بعدد سكانها ومساحتها،
وكثرة التنوعات الثقافية بين سكانها. فمثل هذه الدول
تحتاج لدساتير متعددة، يراعي كل منها خصوصية معينة،
تحت ظل دستور واحد للجميع^(١٥).

ان التنظيم الذي يوجد في دستور الأقليم الفدرالي
تنظيم متكامل لأنه يحتوى على كافة المؤسسات وسمات
الدولة المستقلة ماعدا الأمور الخارجية وإن هذه
الاستقلالية ليست في الأمور الادارية فحسب كما في
الأقاليم التي تدار لا مركزيا بل تتخطى هذه الحدود الى
الاستقلال في المجال التشريعي و وجود سلطة تنفيذية
وجهاز قضائي مستقل^(١٦). هكذا فإن الأقليم الاتحادي
لديه ركائز الدولة الكاملة من ارض و شعب و سيادة داخلية
ياستثناء قيد واحد فقط الا وهو السيادة الخارجية^(١٧).

الإستقلال التشريعي

ان من اهم مظاهر التنظيم الذاتي ان تكون للدولة العضو جهازا تشريعيا مستقلا يقوم بممارسة التشريع الداخلي في المسائل التي نص عليها الدستور الفيدرالي والتي هي من صلاحيات الولايات او الأقاليم الفيدرالية.

تتكون هذه السلطة في بعض الدول الفيدرالية من مجلسين كما في الولايات المتحدة الامريكية حيث المجالس التشريعية في الولايات تتكون من مجلسين احدهما للنواب و الآخر للشيوخ^(١٨). اما في سويسرا فيتكون الجهاز التشريعي للكائتون من مجلس واحد وان المجالس التشريعية للولايات المختلفة تلجأ الى الاستفتاء العام او الوسائل الديمقراطية شبه مباشرة^(١٩).

وان برلمان الولايات في الهند وفي اصل دستور ١٩٥٠ يتكون من مجلسين وهما الجمعية التشريعية بينما في بعض الولايات الأخرى يتكون من مجلس واحد فقط.

تعتمد درجة الاستقلال الدستوري للولايات المكونة للاتحاد الفيدرالي على مدى نضج وعمق التجربة الفيدرالية في البلد مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية نجد بأن الجهاز التشريعي للولايات لها صلاحيات واسعة كباقي الأجهزة الأخرى و يرجع ذلك الى الدستور الأمريكي الذي حدد العلاقة بين السلطة الفيدرالية و السلطات المحلية في الولايات وقد جاء ذلك في التعديل العاشر

للدستور الفيدرالي الذي وقع عام ١٧٩١ وجاء فيه: ان السلطات التي لم يفوضها الدستور الى الولايات المتحدة او التي لم يحصرها على الولايات، فتحفظ للولايات او للشعب^(٣٠). وفي المانيا وفي بضع اتحادات فيدرالية كانت قدرة السلطة الفيدرالية على ابرام المعاهدات تتوقف على ان تلبى شرطا يفيد بأنه حيثما تؤثر المعاهدات على اختصاص الحكومات الإقليمية فإنه يجب التشاور معها او الحصول على موافقتها^(٣١).

ان احدى الجوانب الأخرى للاستقلال التشريعي هي مدى التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بالمعاهدات الدولية التي فاوضت عليها الحكومة الفيدرالية في مجالات تقع عادة في نطاق اختصاص الوحدات المكونة. ففي بعض الاتحادات الفدرالية، تشكل المعاهدات الدولية قيودا على استقلال الولايات مثل الولايات المتحدة و سويسرا و استراليا على سبيل المثال اذ قضت الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي على انه (...وهذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة، التي ستصدر فيما بعد طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة، او التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، ستكون لها الكلمة العليا في البلاد، وسيكون القضاء في كل ولاية ملزم بها، ولا تقوم قائمة لما يرد في دستور أية ولاية من الولايات، او في قانون من قوانينها مناقضا لذلك)^(٣٢).

ولكن في دول اخرى تتطلب تلك المعاهدات الفيدرالية في المجالات التي تقع ضمن صلاحيات الولايات تطبيق تشريعات الولاية او المقاطعة مثل كندا و المانيا كما اسلفنا سابقا و النمسا او مشاورات غير ملزمة مع حكومات الولايات مثل الهند و ماليزيا. اما الاتحاد الفيدرالي البلجيكي فهو يقطع خطوة اضافية في اعطاء الوحدات المكونة سلطات محددة للتفاوض في المعاهدات الدولية في مجالات اختصاصها^(٢٣).

من الخصائص البارزة للاتحاد الألماني وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الولايات. وتتمتع الحكومة الفدرالية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة والمتلازمة و الهيكلية ولكن الولايات تتحمل مسؤولية مفروضة بحكم الدستور لتطبيق و ادارة قسم كبير من القوانين. ومع ذلك تتشابه هذه التدابير مع مثيلاتها المتبعة في النمسا و سويسرا رغم ان الكانتونات السويسرية تتمتع بسلطات قانونية تشريعية في مجموعة كبيرة من الموضوعات. ومع ذلك فمن الاختلافات البارزة في الاتحاد الفيدرالي الألماني، وجود مشاركة مباشرة اكثر من غيرها من جانب حكومات الولايات الفدرالية في المانيا في عملية صنع القرارات التي تتخذها الحكومة الفدرالية، من خلال تمثيل رؤساء وزرائها ووزرائها المعينين في المجلس الفيدرالي الثاني(مجلس الولايات) بوندسرات الذي يتمتع بحق نقض كافة التشريعات الفيدرالية التي

تمس الولايات الفدرالية (يقع حولى ٦٠ بالمائة من التشريعات الفدرالية في هذه الفئة). ومن ثم يعد بوندسرات المؤسسة الرئيسية في العلاقة المتشابكة بين الحكومة الفيدرالية والولايات في الاتحاد الفدرالي الألماني. وفي هذا الاطار تتساوى الولايات الفدرالية في سلطاتها النسبية رغم وجود تدابير مالية خاصة للولايات الفدرالية الجديدة الشرقية الخمس على وجه الخصوص^(٢٤).

ولكن المادة ٩٢ من قانون امريكا الشمالية البريطانية، كندا لسنة ١٨٦٧ لم يترك الا حيزا صغيرا في مجال التشريع للولايات و في نفس الوقت اعطت المادة ٩١ من نفس القانون مجالا واسعا لبرلمان كندا المتحدة للقيام بالعملية التشريعية وبموجب هذا القانون فان هذا البرلمان له القدرة على ايقاف اي قانون يقره برلمانات الولايات^(٢٥).

لقد خطط الرواد الأوائل للنظام الفيدرالي الكندي لبناء حكومة مركزية قوية. وقد إتعضوا في ذلك الوقت من ضعف الحكومة الفيدرالية الأمريكية التي كانت سببا في نشوب الحرب الأهلية الأمريكية. ونتيجة لذلك فقد جعل قانون أمريكا الشمالية البريطانية المشار إليه جميع الاختصاصات والسلطات في يد الحكومة الفدرالية. وقد تم منح حكومات المقاطعات ستة عشر بندا من الصلاحيات، تعد جميعها قليلة الأهمية نسبيا. واختصت الحكومة الفيدرالية بجميع الصلاحيات والسلطات الباقية. كما اختصت أيضا بصلاحيات

إلغاء أي قانون يصدر عن حكومات المقاطعات إذا رأت عدم جدواه.

الإستقلال القضائي

ان كيفية التنظيم القضائي له دور مهم لمعرفة مدى استقلالية الجهاز القضائي للأقاليم في مقابل الجهاز القضائي الفدرالي وان المعيار المناسب لتلك الاستقلالية هي ان تكون قرارات المحاكم الاقليمية باثة اي غير خاضعة للطعن امام المحاكم الفدرالية.

يقول الفقيه Wheare لمعرفة التطبيق الدقيق للفدرالية من عدمه يجب مراقبة تأسيس النظام القضائي للمحاكم في الدولة الفدرالية اذ يجب ان تكون هنالك طائفة من المحاكم تقوم بتفسير و تطبيق قوانين الحكومة الفدرالية وطائفة اخرى من المحاكم تقوم بنفس العمل في محاكم الأقاليم^(٣٦).

حسب ويبر فأن الولايات المتحدة الأمريكية تقترب من تطبيق هذا المبدأ لأنها وضعت نظاما للمحاكم تبدأ بمحاكم الاقليم و ترتفع الى مجال نوع اخر للمحاكم الاستثنائية الى ان تصل الى الهرم القضائي الذي هو المحكمة العليا supreme court بالتوازي مع نظام المحاكم للولايات والذي ينتهي بالمحكمة العليا للولاية^(٣٧).

ويذهب جيمس برايس الى ان السلطة القضائية للمحاكم المحلية (الولايات) في المجالين المدني

والجنائي بصورة عامة غير محدودة ولا يمكن الطعن في قراراتها امام المحاكم الفدرالية الا ما حدد في الدستور الفدرالي وهي تلك القضايا التي تتعلق بالقانون الفدرالي^(٣٨).

ولكن وبير يقول بأن هذه الاستقلالية ليست مطلقة اذ هنالك عدد من القضايا حددها الكونغرس بأنها من صلاحية المحاكم الفدرالية في الأقاليم وذلك لمنع محاكم الأقاليم من النظر فيها وهي الجرائم الواقعة على الولايات المتحدة الأمريكية و حقوق الطبع و براءة الاختراع و الافلاس^(٣٩).

من الجدير بالذكر متى ما برزت في القضايا المطروحة على محاكم الولايات مسائل متعلقة بدستور الولايات المتحدة الأمريكية او قوانين الكونغرس او المعاهدات يجب ان يتم النظر فيها من قبل المحاكم الفدرالية واما ابتداء ام لاحقا من قبل المحكمة الفدرالية العليا وذلك بنقل الدعوى اليها ام بطريقة الطعن فيها امام المحاكم العليا للولايات المتحدة^(٤٠).

اما في سويسرا فالاستقلالية التي تتمتع بها محاكم الكانتونات لا ترتقي الى درجة استقلالية محاكم الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، لأن المحاكم الاقليمية في سويسرا ملزمة باتباع قرارات المحكمة الفدرالية العليا لانها لها الحق في اعادة النظر في القضايا المدنية التي تبدأ قيمتها من ١٠٠٠٠ فرنك سويسري^(٤١).

وفي كندا فان المحاكم اقرب الى النظام القضائي الموحد مع اعطاء سلطة كاملة بموجب الدستور الى المجلس التشريعي الفدرالي و المجالس التشريعية للولايات وكل ضمن نطاق عمله لكي يضعوا نظاما للمحاكم ولكن جميع القضاة يتم تعيينهم وتصرف لهم رواتب من قبل الحكومة الفدرالية وللمحكمة الفدرالية العليا الحق في مراجعة القرارات الصادرة من المحاكم الاقليمية في القضايا الجنائية و المدنية ومنذ صدور قانون المحكمة العليا الكندية فان هذه المحكمة اصبحت الملاذ الأخير و النهائي لاستئناف كل القضايا القانونية في عموم كندا^(٣٣).

وفي الهند وبموجب دستور عام ١٩٥٠ قاموا بتأسيس المحكمة العليا في الولايات و المحكمة العليا الفدرالية. ولكن الهند سلكت سلوكا مغايرا لما هو متبع في النظام القضائي الأمريكي اذ انها اتبعت نظاما قضائيا موحدا بحيث وضعت المحكمة الاتحادية العليا في اعلى الهرم القضائي في هذا البلد، وان نطاق ولاية هذه المحكمة يتسع ليشمل كل القضايا التي تقع ضمن نطاق قوانين الولايات والقوانين الاتحادية وان جميع قرارات المحاكم الاقليمية قابلة للطعن امام المحكمة الاتحادية^(٣٣).

الإستقلال الإداري

في معظم الاتحادات الفدرالية الأوروبية تتطلب دساتيرها ان تدير الولايات قسما كبيرا من القوانين الفدرالية. وبذلك ففي تلك الحالة تكون هذه الاتحادات الفدرالية اكثر لامركزية من الناحية الادارية عن الناحية التشريعية. وقد تم تطبيق نفس الترتيب في الاتحاد الأوروبي^(٣٤). ومن امثلة التوزيع الدستوري الواسع للمسؤوليات التنفيذية و الادارية المختلفة عن الاختصاصات التشريعية، سويسرا، والمانيا، والنمسا، والهند وماليزيا. وفي جميع هذه البلدان الخمسة تتحمل حكومات الكانتونات والمقاطعات المستقلة المسؤولية الدستورية عن تنفيذ وإدارة مجموعة كبيرة من التشريعات الفدرالية. وعند تقييم درجة الاستقلال في ممارسة الصلاحيات الإدارية، ينبغي الأخذ في الاعتبار مدى اعتماد احد مستويات الحكومة على مستوى اخر في تنفيذ سياساته. ففي سويسرا تتمتع الأقاليم باستقلال واسع في كيفية تنفيذ قوانينها، وبذلك تؤكد على الصفة اللامركزية لهذا الاتحاد الفيدرالي. وفي الاتحادات الفيدرالية التي يتم فيها تفويض ادارة القوانين الفدرالية باختيار الحكومة الفيدرالية وليس بموجب الدستور ، قد تؤدي شرط الترتيبات بما فيها الشروط المالية و توجيهات الحكومة الفدرالية الى الحد من درجة

الاستقلال التي يتم بها اداء هذه الإدارات التي تم التفويض بها^(٣٥).

ان الادارة في الولايات الفدرالية منوطة بالسلطة التنفيذية والتي يرأسها رئيس و غالبا مايعرف بالحاكم والذي اما ان يأتي عن طريق اختيار السلطة التشريعية له، او من خلال التصويت الشعبي من قبل مواطني الولاية في انتخابات مباشرة كما هو الحال في بعض الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية^(٣٦).

ففي فنزويلا يتم تعيين حاكم الولاية و اعضاء الجهاز التنفيذي من قبل رئيس جمهورية الاتحاد. وهذه الطريقة تشكل خطرا على مبدأ مهم من مبادئ الفدرالية الا وهو الأستقلالية التي يجب ان تتمتع بها الولاية المنضوية تحت الاتحاد^(٣٧). و يشكل هذا تدخلا من قبل المركز في الشؤون الداخلية للاقليم وتؤثر في اختيار المجالس التشريعية لا بل ويهدد كيان الاقليم الفدرالي. اذ يجب ان لا تكون السلطة التنفيذية للولاية تحت وصاية السلطة المركزية في دولة الاتحاد لانها بذلك تفتقر الى صفة الاتحاد و تغدو دولة بسيطة^(٣٨).

اما في الهند وبموجب الدستور الفيدرالي لسنة ١٩٥٠ تتكون السلطة التنفيذية من حاكم الولاية والذي يعينه رئيس جمهورية الاتحاد والذي بدوره يعين رئيس وزراء الولاية والوزراء على ضوء اقتراح مقدم من قبل رئيس الوزراء^(٣٩).

الإستقلال المالي

ان الموارد المالية تعتبر من الحاجات الجوهرية لنجاح و استقرارية حكومة فدرالية كانت ام بسيطة لأنها من دونها لا تستطيع الايفاء بالتزامتها.

وان الفدرالية تتطلب ان تكون كل من الحكومات الفدرالية و حكومات الأقاليم مستقلين عن بعضهما البعض في الأمور التي حددت مسبقا في الدستور الفيدرالي وان لا تكون ايا منهم تابعا للأخر بل ان يعملوا جنبا الى جنب . وهذا يتطلب ان يتوفر لكل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم بحوزتهم مصادر مالية لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم بموجب السلطات الممنوحة لكل منهما طبقا للدستور . عليه يجب ان تكون لكل اقليم ميزانية خاصة به^(٤٠).

فيما سبق تبين لنا انه بقدر ما هو ضروري ان تكون للحكومة الاتحادية الموارد المالية يجب ان تكون لحكومات الأقاليم موارد لها المالية لغرض اشباع حاجاتها، لكن السلطة المالية المطلقة في مجال فرض الضرائب والتي تتمتع بها الحكومة الفدرالية حصرا يمكن ان تجرد الولايات من الوسائل التي تمكنها من تأمين حاجاتها^(٤١).

ولا يفوتنا ان ننوه في هذا المجال بأنه يجب ان تكون للحكومة الفدرالية السلطة الكاملة في مجال اصدار العملة وان كافة التطبيقات الفدرالية قد منحت هذه السلطة حصرا

للحكومة الفدرالية، وان المحكمة الفدرالية الأمريكية عند النظر في قضية الذهب سنة ١٩٣٥ وصفت السلطة المالية بأنها سلطة وطنية شاملة على جميع الواردات المالية و العملة^(٤٣). وللحكومة الفدرالية السلطة على البنوك ماعدا تلك البنوك المحلية التي تؤسس وفق قانون الولاية و لا تتجاوز اعمالها نطاق الولاية^(٤٣).

وفي استراليا تتجه نطاق السلطات الفدرالية الى مديات ابعد في هذا المجال اذ تشمل البنوك المحلية التي تعمل في نطاق الأئتمان .

لو أمعنا النظر في النظام المالي المعتمد لدى غالبية الدول الفدرالية نرى بأن الحكومات الفدرالية لديها سلطة مطلقة في مجال فرض الرسوم الكمركية واستخدام وارداتها^(٤٤).

اما في استراليا فان سلطات الولايات في مجال فرض الضرائب كانت اوسع حين تشكيل الاتحاد، مع حق برلمان الكومنويلث اصدار قوانين جديدة ولكن تبقى سلطات الولايات في مجال المالية كما هي، ولهم الحق في فرض الضرائب على الممتلكات الفدرالية شريطة ان يوافق البرلمان الاتحادي على ذلك.

و في سويسرا بموجب التقسيم الأساسي للسلطات ان سلطة فرض الرسوم الكمركية من حق الحكومة الاتحادية اذ تقول نص المادة ١٣٣ من الدستور السويسري (يختص الاتحاد بأصدار التشريعات المتعلقة بالجمارك و

الرسوم الأخرى على البضائع العابرة للحدود). ولكن بقيت الكانتونات تمارس فرض الضرائب غير المباشرة والمباشرة^(٤٥).

وفي ألمانيا تكون التشريعات في مجال الگمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً في يد الاتحاد أما الولايات فلها صلاحية سن القوانين في مجال ضرائب الاستهلاك والنفقات المحلية مادامت هذه الضرائب لا تتماثل نوعاً مع ضرائب يتم تنظيمها قانونياً من خلال قوانين اتحادية^(٤٦).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن الدستور الأمريكي فوض صلاحية فرض الرسوم والضرائب والغرامات والمكوس الى الكونغرس الاتحادي اذ تقول الفقرة الثامنة من هذا الدستور : (تكون للكونغرس سلطة: فرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها، لدفع الديون، وتوفير سبل الدفاع المشترك، والخير العام للولايات المتحدة، إنما يجب أن تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة).^(٤٧).

في الوقت الذي لايسمح الدستور الأمريكي للولايات، دون موافقة الكونغرس، أن تفرض أية رسوم أو عوائد على الواردات أو الصادرات، إلا ما كان منها ضرورياً ضرورة قصوى لقيامها بتنفيذ قوانينها الخاصة بالتفتيش، بشرط ان يكون صافي إيرادات جميع الرسوم والعوائد التي تفرضها أية ولاية على الواردات أو الصادرات، لمنفعة خزانة الولايات

المتحدة، وجميع أمثال هذه القوانين تكون خاضعة لمراجعة وإشراف الكونغرس^(٤٨).

ولكن يسمح لهم باستحصال الضرائب المباشرة و الضرائب على الأملاك و الميراث و الدخل^(٤٩).

لكن ونتيجة التطورات التي حدثت منذ الحرب العالمية الأولى في مطلع القرن المنصرم والتي تلتها حرب عالمية أخرى و بسبب الكساد الاقتصادي و انكماش التجارة الدولية و الانفاق الحربي ادت بالحكومات الفدرالية ان يتركوا مجالات أخرى كانت مقتصرة على الحكومات المحلية لسد النقص في الإيرادات.

في سويسرا وتحت تأثير الحرب العالمية الأولى لجأوا الى تعديل الدستور الاتحادي عدة مرات، وقد أدى ذلك الى إعادة توزيع السلطات و الإدارات و المصادر المالية لكل من الحكومة الفدرالية و الكانتونات لكي يتمكنوا من القيام بواجباتهم على ضوء الظروف التي استجدت انذاك. بحيث استغنت الكانتونات الأعضاء من جزء من وارداتهم لصالح الدولة الاتحادية وبالمقابل طلبوا نصيبا محددًا من تلك الواردات وحصلوا على ضمانات دستورية للحصول على تلك الأنصبة عن طريق وسيلة كانت تسمى بالمشاركة القانونية ولكن هذه لم تكن تكفي لسد احتياجات الكانتونات المتزايدة، لذا اضطروا ان يعتمدوا على المساعدات الفدرالية بحيث وصلت المساعدات الفدرالية

للكانتونات في سنة ١٩٦٠ الى ١٠% من مجموع الواردات المالية للكانتونات^(٥٠).

وفي استراليا بعد ان رفضت الولايات مقترح الحكومة الاتحادية والذي كان بخصوص ترك فرض ضريبة الدخل للحكومة الاتحادية قامت الحكومة في سنة ١٩٤٢ بسن اربعة قوانين بخصوص ضريبة الدخل الموحد تكون متساوية مع مجموع ضريبي الدخل لحكومات الولايات و الحكومة الاتحادية، وتقديم المساعدة المالية لأي ولاية ترفع يدها عن فرض ضريبة الدخل وكذلك اعطت تلك القوانين الحق للحكومة الفدرالية ان تسبق الولايات في استيفاء ديونها المتعلقة بضريبة الدخل.

في السنة المالية ١٩٥٩-١٩٦٠ وصلت المساعدات المالية المقدمة من قبل الاتحاد الى الولايات نسبة ٣٧،٥% من مجموع ايرادات الولايات مجتمعة^(٥١).

لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية تتبع اسلوب الضريبة المزدوجة لأن كل من الحكومة الاتحادية و حكومات الولايات تفرض الضرائب على نفس مصادر الدخل. بعبارة اخرى ان سلطة فرض الضرائب في الولايات المتحدة الأمريكية سلطة مشتركة^(٥٢).

صحيح ان الحكومة الفدرالية نافست حكومات الولايات في مجال الضرائب المباشرة ولكن لم تعمل على اقصائهم بالكامل^(٥٣).

وتقوم الحكومة الفدرالية بتقديم المعونات المالية للولايات بهدف مساعدتهم في النهوض بأعبائهم حيث وصلت نسبة تلك المساعدات الى ٢٣،٣% في سنة ١٩٦٠^(٥٤).

وفي الهند ان سلطة فرض الضرائب و جمعها مشتركة بين الحكومة الاتحادية و الولايات وانها بعكس تقسيم السلطات التشريعية والتي بموجب الدستور الهندي تقسم الى ثلاث مجموعات الأولى الى السلطة الاتحادية و الثانية الى الولايات و الثالثة مشتركة. اما سلطة فرض الضرائب فتتقسم الى قسمين الأول الى الحكومة الفدرالية والثانية الى الولايات^(٥٥).

وهذا التقسيم كان لصالح الحكومة الاتحادية اذ حددت سلطات الأقاليم بفرض أنواع معينة من الضرائب. وبالرغم من وضع قائمة للضرائب الاتحادية لم تقيد سلطات الاتحاد في هذا المجال^(٥٦).

وفي المانيا الاتحادية و تحت ظل دستور ١٩٤٩ اعطيت الجزء الأكبر من واردات الضرائب و الرسوم على الصادرات والواردات للحكومة الاتحادية و اختصت الأقاليم بالجزء اليسير كالضرائب على الأملاك و الميراث^(٥٧).

واتبع الدستور الألماني مبدأ تقسيم قسم من الضرائب، كالضرائب على الدخل والشركات حيث اعطت نسبة ٣٥% الى الحكومة الاتحادية و ٦٥% الباقية الى حكومات الأقاليم^(٥٨).

ولكن هذا الحال لم يدم كما تمنى واضعي الدستور حيث تبعات الحرب ومصاريها الباهظة ادت بالحكومة الفدرالية لأن تسحب قسم من وارات الأقاليم لغرض تغطية تلك النفقات^(٥٩).

و ادت الحرب العالمية الثانية الى احداث تأثير اكبر على الولايات الفقيرة حيث كانوا قد اشتكوا من قلة الموارد المالية من قبل^(٦٠). و اصبحت المساواة بين الولايات الفقيرة و الأخرى الغنية ضرورة ولكن لم تكن هنالك خطوات كافية لردم تلك الهوة اذ استمرّ الولايات الفقيرة بالشكوى من الاعتماد على الولايات الغنية في تأمين احتياجاتها من الموارد المالية^(٦١).

نتيجة لاستمرار المشاكل المالية سن عام ١٩٦٩ قانون جديد تغير بموجبه مبدأ تقسيم الإيرادات بين الحكومة الاتحادية و الولايات وتوسعت دائرة الضرائب القابلة للتقسيم بين الولايات و المركز لتصل الى حد ثلثي المجموع الكلي لمجمل الضرائب. مع معارضة مجلس الولايات Bundsrat للقانون اعلاه ولكن بموجب هذا القانون كانت إيرادات الضرائب والشركات تقسيم بين الحكومة الفدرالية و الولايات بصورة متساوية بعد استقطاع نسبة ١٤% لصالح الحكومات المحلية^(٦٢). وكان الناتج النهائي للتوزيع ٧٠% للحكومة الفدرالية و ٣٠% لحكومات الولايات^(٦٣). بهذه الصورة كان التقسيم لصالح المركز على حساب الولايات.

وتعد اتاحة الاقتراض العام للوحدات المكونة للفدرالية مؤشرا اخر على درجة الاستقلال المالي. ويتم تعزيز استقلال الوحدات المكونة عندما تتمكن من الوصول بشكل مباشر وبلا عوائق الى الأموال المقترضة، بشرط الا تكون حكوماتهم غارقة في الديون. وتختلف الاتحادات الفدرالية اختلافا كبيرا فيما يتعلق بالقدرة الرسمية او العملية للوحدات المكونة على الاقتراض. ففي بعض الاتحادات الفدرالية مثل النمسا و الهند و ماليزيا يقصر الدستور الفدرالي الاقتراض الأجنبي على الحكومة الفدرالية. وفي الولايات المتحدة الأمريكية هنالك متطلبات متوازنة للميزانية في العديد من الولايات. وفي استراليا يعتبر مجلس القروض "البيّن- حكومي" الذي تأسس بموجب الدستور هيئة تنسيقية لديها سلطة ملزمة لكل من مستويات الحكومة. وتختلف تلك الحالات عن اتحادات فدرالية اخرى بما في ذلك كندا حيث تتمكن الوحدات المكونة للفدرالية من الوصول الى كل من الاقتراض المحلي و الدولي بشكل كبير و بدون عوائق^(٦٤).

يظهر لنا مما تقدم بأن الولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي كانت عند دخولها في تلك الاتحادات تتمتع بالاستقلال المالي، ولكن هذه الاستقلالية تراجعت شيئا فشيئا الى ان وصلت الى سلطات محددة لصالح دولة الاتحاد، التي ظهرت كدولة لها سلطات اوسع في المجال المالي، لأنها تتمكن و بسهولة من الحصول على المال

اللازم لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقها، بينما الحكومات المحلية ليست لها تلك القدرة، و باتوا معتمدين على الحكومة الفدرالية في تأمين الموارد اللازمة لسد احتياجات الولايات المالية، و بهذا تحولت الولايات الأعضاء بصورة او بأخرى إلى تابعين للحكومة الاتحادية، ومع هذا فان للولايات الأعضاء قدر كبير من الاستقلالية في المجال المالي.

ثانيا: مبدأ المشاركة

ان الفدرالية الحقيقية تفترض مشاركة متساوية في اتخاذ القرارات المعمول بها في الدولة الفدرالية. ويفضل المشاركة تتأمن الديمقراطية و يتحقق التعاضد على مستوى المجموعة بكاملها، اي على مستوى الدولة الفدرالية.

والفدرالية هذه يمكنها ان تحمي الأقليات، في الحالات التي تكون فيها الأقليات المتواجدة على اقليم دولة فدرالية، اكثرية داخل هذه او تلك من الدول الأعضاء. وكذلك يمكنها ان تحقق السلم بين جماعات ليس لها نفس التطلعات، واللغة والدين و الأصول الأثنية، ولكن لها مصالح مشتركة و تعيش في اطار جغرافي واحد، كما يمكنها الحفاظ على هذا السلم و ترسيخه^(٦٥).

وان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي ملازم لمبدأ الاستقلال الذاتي، وهو يعني ان الجماعات المتحدة تأخذ

دورا فاعلا في تكوين المؤسسات المشتركة او الفدرالية، وتسهم فعليا في صنع قرارات السلطات الفدرالية. وتفرض المشاركة وجود مجلس ثان في البرلمان الفدرالي، كمجلس الشيوخ مثلا، مؤلف من ممثلين منتدبين عن الولايات الأعضاء الى جانب مجلس النواب، المنتخب من الشعب، و الممثل للدولة الفدرالية مجملها. وتكون المشاركة في الدولة الفدرالية في المجلس الثاني^(٦٦). ولا تستطيع الدولة الفدرالية ان لا تشرك الولايات الأعضاء في المؤسسات الفدرالية، ويجب ان يشترك الأعضاء فيها والا نكون امام دولة بسيطة وليست اتحادية^(٦٧).

لذا نرى بأن الغالبية العظمى من الدول الفدرالية اخذت بنظام المجلسين احدهما يمثل مواطني الدولة الفدرالية كافة والثانية تمثل الولايات، فلا يمكن للدولة الاتحادية ان تغض النظر عن نظام المجلسين لانه النظام الوحيد الذي تتحقق في ظلّه الوحدة والاستقلال^(٦٨).

و يشكل مجلس الولايات اما عن طريق التعيين لمدى الحياة كما في كندا واما عن طريق الانتخابات لمدة معينة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي السابق، واستراليا، ولكن في فنزويلا يتم اختيارهم من قبل السلطة التشريعية في الولايات اما في المانيا وبموجب دستور ١٩٤٩ يجب ان يتكون مجلس الولايات من

ممثلي حكومات الولايات لأن القانون اعطى حق تعيين وعزل هؤلاء الى تلك الحكومات^(٦٩).

وقد وجد هذا المجلس في الدولة الفدرالية لتطمين المناطق الصغيرة وازالة خوفها من تسلط المناطق الكبيرة^(٧٠). وان وجود هذا المجلس يحد من تجاوزات المجلس الأول اي مجلس النواب^(٧١). فبدون هذه الضمانات التي يوفرها المجلس الثاني، يفقد الشعور بالأمن وبالتالي لا يمكن انشاء نظام فدرالي او الاستمرار فيه^(٧٢).

وبالرغم من ان التمثيل المتساوي يعتبر ضروريا لأن يكون النظام الفدرالي فعالا ولكن بعض الدول الفدرالية لم تعمل بهذه القاعدة كما في كندا و المانيا ففي كندا يتكون المجلس الأعلى من ١٠٢ عضو لكل من مقاطعتي كيويك و انتاريو بواقع ٢٤ عضو، ولكل من نوفاسكوتيا ونيوبر ونسويك ١٠ اعضاء، وللمقاطعات الستة الباقية مجتمعه ٢٤ عضوا. وفي المانيا في ظل الامبراطورية الألمانية عام ١٨٧١ حيث تأسست الفدرالية كانت لدولة بروسيا وحدها ١٧ عضوا في مجلس الدول بينما كانت كل دولة من الدول الباقية ممثلة بعضو واحد فقط في المجلس^(٧٣).

واتبعت دستور فايمار لسنة ١٩١٩ مبدأ اللامساواة ايضا حيث ورد فيه بأنه يجب ان تكون كل ولاية على الأقل ممثلة بعضو واحد وان يكون لها عضو اخر مقابل كل ٧٠٠٠٠٠ نسمة على ان لا يتجاوز عدد ممثلي الولاية عن خمسة اعضاء في المجلس^(٧٤).

وحتى دستور ١٩٤٩ نحى هذا المنحى ايضا، اذ لكل ولاية اتحادية الحق ان تكون ممثلة في المجلس بما لا يقل عن ٣ اعضاء و ٤ للولايات التي يزيد سكانها عن مليوني نسمة و ٥ ممثلين للولايات التي يزيد سكانها عن ٦ ملايين نسمة و ٦ ممثلين للولايات التي يزيد سكانها عن ٧ ملايين^(٧٥).

ان دور هذا المجلس يختلف من نظام فدرالي الى اخر ففي كندا لم يلعب مجلس الشيوخ الدور المنتظر له بسبب كون اعضاءه يأتون عن طريق التعيين و يبقون في المنصب مدى الحياة هذا من جهة ومن جهة اخرى وقوعهم تحت تأثير الولاءات الحزبية^(٧٦).

وفي استراليا ايضا لم يأخذ المجلس مكانه لأن التقسيمات الحزبية او الولاءات الحزبية اثبتت بأنها اقوى من الولاءات المناطقية^(٧٧).

ولكن في سويسرا وبالرغم من ان المجلس الأعلى يلعب دورا اكبر مما هو عليه في كندا و استراليا الا انه لا يزال يلعب دورا اقل من مجلس النواب لأن بعض القرارات مثل انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي والمحكمة الاتحادية و حق العفو في سويسرا يكون عن طريق التصويت عليهم من قبل المجلسين وفي هذه الحالة تكون كفة مجلس النواب هي الراجحة لان عدد أعضائه في الجمعية الاتحادية اربعة اضعاف عدد مجلس المقاطعات^(٧٨).

ولكن في الولايات المتحدة الأمريكية لمجلس الشيوخ دور مهم و حيوي ويرجع هذا الى طبيعة النظام السياسي في هذا البلد الذي يتبع النظام الرئاسي وبموجب هذا النظام الرئيس لا يكون مسؤولا امام الكونغرس لذا لا يعاني مجلس الشيوخ الأمريكي ما يعانيه المجلسان في استراليا وكندا بسبب تبعيتهما لمجلس النواب و من ناحية اخرى يرجع ذلك الى منح مجلس الشيوخ سلطات اضافية بموجب الدستور الأمريكي في مجال العلاقات الخارجية و تعيين كبار مسؤولي الدولة^(٧٩).

ان الحزبين الرئيسيين (الجمهوري و الديمقراطي) في الولايات المتحدة الأمريكية لعبا دورا ايجابيا في تفعيل مجلس الشيوخ لأنهما انعكاس للمصالح الاقليمية المتباينة في الولايات المتحدة الأمريكية وان اعضاءهما احرار فيما يبدونه من اراء في مجلس الشيوخ وكذلك في مجلس النواب لأن ذلك لا يؤدي الى اسقالة الحكومة^(٨٠).

من ناحية ثانية ان مبدأ المشاركة يفترض، موافقة السلطة الفدرالية و الدول الأعضاء معا على تعديل الدستور الفدرالي، في حال كان هنالك رغبة في تعديله، ولا يجوز للسلطة الفدرالية ان تنفرد بذلك^(٨١). ففي الولايات المتحدة الأمريكية كان للولايات الأعضاء دور كبير في تعديل الدستور اذ يقول الدستور الأمريكي " يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية

لثلاثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات^(٨٣).

وفي سويسرا لا تشارك الكانتونات في عملية اقتراح التعديلات الدستورية ولكنهم يشاركون في قبول تلك التعديلات لأنه لا يتم تنفيذ أي تعديل دستوري مالم يوافق عليه أكثرية الناخبين في غالبية الكانتونات^(٨٣).

هوامش البحث الأول

- ١- الدكتور احمد سرحال- القانون الدستوري و النظم السياسية- الاطار و المصادر، ط . اولى ٢٠٠٢ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص٦٣.
 - ٢ - المصدر السابق ص٦١.
 - ٣ - د.عصام سليمان- المرجع السابق.
 - ٤ - د.احمد سرحال- المصدر السابق ص٦٣.
 - ٥ - د. محمد عمر مولود، المصدر السابق ص ٢٨٥.
 - ٦ - د . محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة ط. اولى ، دار الفكر العربي القاهرة ١٩٦٤ ص١٧٣ .
 - ٧ - د. محمد عمر مولود، المصدر السابق ص ٢٨٥.
 - ٨ - المواد ٧٦،٨٢ من دستور الاتحاد السوفياتي السابق.
 - ٩ - د.غالب خضير العاني و د. نوري لطيف - مصدر سبق ذكره ص١٤٥.
 - ١٠ - المادة ٥١ من الدستور السويسري.
 - ١١ - المادة ٥٢ من الدستور السويسري.
 - ١٢ - المادة ٥ من الدستور الأرجنتيني.
 - ١٣ - المادة ١٢٣ من الدستور الأرجنتيني.
- 14- Article 92 from the british North america Act.

- ١٥ - د . فيصل كلثوم ، المصدر السابق ص,٢٦٢
- ١٧ - د.كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ص٩٣ .
- ١٨ - د. زهير شوكر - الوسيط في القانون الدستوري - الجزء الأول - القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. النظرية العامة والدول الكبرى - مؤسسة الجامعة للبحث و النشر و التوزيع . بيروت الطبعة الثالثة ١٩٩٣ ص ٦٤.
- ١٩ - دكتور عبدالحميد متولي، القانون الدستوري و الأنظمة السياسية - منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٩٣ ص٢٤٧.
- ٢٠ - غالب خضير العاني ، نوري لطيف -القانون الدستوري- المصدر السابق ص١٢٧.
- ٢١ - رونالد ل.واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص٥٢.
- ٢٢ - الدكتور عمرو فؤاد بركات، المصدر السابق ص٣٠.
- ٢٣ - رونالد ل. واتس، المصدر السابق ص٩٤.
- ٢٤ - نفس المصدر ص٣٥.
- ٢٥ - د محمد عمر مولود، المصدر السابق ص ٢٨٧،
- 2٦- K.C.Wheare.federal Government, Oxford Univesity Press ,london -, Newyork, Toronto, Fourth dition 1967 Page ٦٥.
- 27- Op.Cit.Page 6٥.
- 28- Jamce Bryce, The American Commonwealth,Abridged edition,New York, The Macmillan Company , London macmillan&Co Itd 1944 page 398.
- 29- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 66.

30- Op.Cit.Page 66.

٣١- المادة ١٨٨ من الدستور السويسري.

32- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 66.

33-Charles, Henry Alexandrowicz, constitutional Development in india, Oxford university Press 1957 Page 169.

٣٤- رونالد ل. واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص٩٥.

٣٥- المصدر السابق ص٩٦.

٣٦- د محمد عمر مولود، المصدر السابق ص٢٨٨.

٣٧- المصدر السابق ص٢٨٨.

٣٨- دكتور ثروت بدوي، المصدر السابق ص٧٤.

٣٩- نورمان. بالمر. النظام السياسي في الهند. ترجمة محمد فتح

الله الخطيب. مكتبة الانجلو مصرية. مصر. ١٩٦٥، ص٢٠٠.

٤٠- المادة ١٠٩ من دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ تقول

(بأن الاتحاد و الولايات كل منهما مستقل في تدبير موازنته ولا يعتمد

احدهما على الآخر).

41- Alexander Hamilton and James Madison and John Jay

Op.Cit No.31 Page 95.

42- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 95

43- Wallace S. Sayr, American government, by Barnacke & Noble Ine U.S.A Fiftenth edition 1962 Page 193.

44- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 155.

45- Op.Cit.Page 155.

٤٦- الدستور الألماني المادة ١٠٥.

٤٧- دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة الأولى، الفقرة
الثامنة.

٤٨- نفس المصدر المادة الأولى الفقرة العاشرة ثانياً.

49-jamce Bryce, The american Commonwealth Abridged
edition .new york The Macmillan Company , London
macmillan&Co Itd 1944 Page 398.

50- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 111.

51- Op.Cit.Page 111,117.

52-wallace S.Sayre,Op.Cit.Page184.

53- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 109.

54- Op.Cit.Page 111.

55-mangal Chandra Jain Kagzi, the Constitution of india
Metropolitan Book Co.Delhi second edition 1967 Page,254.

56- Op.Cit.Page 254.

57-Arnold J,Heidenbeihmer,the Government Of Germany.

University pager backs, Methuen London first Published
1965 Page
128-129.

58- Navil Jahnsom Government of the federal Republic of
Germany,excutive at work Pergamon Press, Oxford New York
Toronto, sydney, Braunsh weig 1973, Page 120.

59-John H, Herz, the Government of Germany, Harcourt
Barce Jovanovich inc U.S.A second edition 1972 Page 133.

60- Op.Cit. Page 133.

61- Navil Jahsonm Op.Cit. Page 122.

62- John H, Herz Op.Cit. Page 133.

63- Navil Jahsonm Op.Cit. Page 123.

٦٤- رونالد ل. واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص ٩٧.

٦٥- الدكتور عصام سليمان، المصدر السابق ص ٤٣.

٦٦- نفس المصدر ص ١٧٩.

٦٧- د. كمال غالي، المصدر السابق ص ٩٥.

٦٨- محمد كامل ليلة الأنظمة السياسية المصدر السابق

ص ١٣٠.

Navil Jahsonm Op.Cit. Page 106.- 69

٧٠- غالب خضير العاني، نوري لطيف المصدر السابق ص ١٣٦.

Jamce Bryce Op.Cit. Page 33.- 71

K.C.Wheare. Op.Cit. Page 88.-72

Op.Cit. Page 88.- 73

٧٤- د. حميد الساعدي - مبادئ القانون الدستوري و تطورات

النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة - ط الأولى ١٩٩٠

موصل، ص ٤٩.

٧٥- المادة ٥١ من دستور ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

K.C.Wheare. Op.Cit. Page 89.- 76

Op.Cit. Page 89.-77

٧٨- المواد ١٧٥، ١٥٧ من الدستور السويسري.

K.C.Wheare.Op.Cit.Page 89.-79

80- Op.Cit.Page 90.

٨١- الدكتور عصام سليمان، المصدر السابق ص ٤٢ .

٨٢- الدستور الأمريكي المادة الخامسة.

K.C.Wheare.Op.Cit.Page 56.-83

المبحث الثاني السيادة في الدولة الفدرالية

سيادة الدولة هي ان الحكومة في الدولة هي سلطة عليا مستقلة عن أي سلطة أرضية اخرى سواء في تصرفاتها الداخلية أم الخارجية دون قيد على هذا السلطان باستثناء ما تمليه الالتزامات الدولية^(١).

و يقول لافيير ان السيادة صفة في الدولة تجعلها لا تتصرف ولا تلتزم الا بمحض ارادتها^(٢).

وهناك من يقول بأن السيادة هي صفة من صفات سلطة الدولة التي تعني بأن سلطة الدولة هي سلطة اصلية و عليا و مطلقة و دائمية غير قابلة للتقسيم والتجزئة و التنازل^(٣). غير إن التعريف الذي يرى ان السيادة خاصة من خصائص السلطة انما يصلح فقط في المرحلة الأولى من مراحل تطورها، حيث كانت السيادة تفهم ليست كسلطة سياسية، ولكن كخاصة لسلطة سياسية معينة وهي سلطة الملك ولكن بعد ان تحقق الفصل بين الملك و السيادة، وتم اعطاء السيادة مضمونها الايجابي على يد بودان، اصبح ينظر الى السيادة على انها السلطة العليا، وهذا ما يؤيده بيردو^(٤).

وعلى مستوى التنظير بشأن سيادة الدولة الاتحادية
برزت ثلاثة اتجاهات نظرية مختلفة:

الاتجاه الأول: السيادة تكمن في الدول الأعضاء.

يقول انصار هذا الاتجاه بأن السيادة هي واحدة لا تتجزأ
وانها تستقر في الدول الأعضاء وليست في الحكومة
الفدرالية، وحجتهم في ذلك انهم يقولون طالما ان الاتحاد
الفدرالي ينشأ بانضمام عدة دول مستقلة ذات سيادة
بموجب معاهدة او اتفاق باعتبارها الطريقة الوحيدة لاقامة
العلاقات بين الدول المستقلة فأن هذه الدول تبقى
محتفظة بسيادتها لأنه لا يمكن ايجاد سلطة عن طريق
المعاهدة او الاتفاق تكون اعلى من سلطات الأطراف
المتعاقدة وإن كل دولة سوف تظل ممتلكة سلطة
الاحتفاظ بصلاحياتها و حقوقها او انسحابها من الاتحاد
ومعنى ذلك انه لا يمكن ان تقوم دولة ذات سيادة واحدة
وان كل دولة من الدول الأعضاء سوف تظل ممثلة سلطاتها
وان الحكومة الفدرالية التي تجمع الجميع تستمد سلطاتها
من الدول الأعضاء الممثلة⁽⁵⁾. وقد برز هذا الاتجاه اثناء حرب
الانفصال في امريكا ايضا (حرب الولايات المتحدة الجنوبية
ضد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية) ويعد جون كالهون
رائدها وهو ينتمي الى احدى الولايات الجنوبية و تذهب
هذه النظرية بعدم الاعتراف بتجزئة السيادة و استحالة
وجود جهتين ذات سيادة داخل الدولة اذ يقول بورمل: ان

تجزئة السيادة تعني تعايش دولتين سيدتين على نفس الاقليم وهي مستحيلة منطقيا، وان هذه السيادة واحدة لا تتجزأ فوحدتها نابعة من وحدة الدولة التي هي شخصية واحدة لا يمكن تجزئتها^(٦).

ولكن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به لأن الاتحاد الفدرالي لا ينشأ دائما بموجب معاهدة او اتفاق دولي بل ينشأ نتيجة عمل داخلي كما في حالة الاتحاد بالتفكك، ثانيا ان الأخذ بهذا الرأي يؤدي الى القول بأن الاتحاد لا يعدو اكثر من كونه اتحادا فدراليا، ان السلطة التي يتفق الأعضاء على اقامتها ليست سلطة عليا تستطيع اصدار الأوامر و النواهي، وتنفيذها بصورة مباشرة على الدول الأعضاء و انما يتوقف على موافقة الأعضاء وهذا ما لا يمكن التسليم به ويتعارض مع واقع الدولة الفدرالية، لأن الحكومة الفدرالية وفي حدود اختصاصها المرسوم في الدستور سلطة عليا مطلقة على الأعضاء وعلى رعايا الأعضاء، لا يتوقف تنفيذها على موافقتهم او عدم موافقتهم، كما لا يمكن الانسحاب من الاتحاد كما هو الحال في حالة الاتحاد الكونفدرالي.

الإتجاه الثاني: تجزئة السيادة.

ان هذا الإتجاه برز للسطح في السنوات الأولى التي تلت إعداد الدستور الأمريكي، وقد نادى بها مؤلفوا كتاب الفدرالست الصادر عام ١٧٨٨ و ابرزهم الكسندر هاملتون و جميس ماديسون و جون جي، و نقلها الى اوروپا

الفرنسي دي توكفيل في كتابه (الديمقراطية في امريكا) الصادر عام ١٨٢٥ و ازرها في المانيا فيتر عام ١٨٦٢ وتمسك بها في امريكا دانيال و بيستر اثناء حرب الانفصال ما بين ١٨٦١-١٨٦٥ كما ناصرها عدة فقهاء و ابرزهم السويسري سوينجر^(٧). وكان الهدف منها في امريكا هو تفسير النظام الفدرالي الجديد، وكانت خلاصة الطرح ان حكومة الولايات المتحدة الاتحادية صاحبة السيادة في الحدود المعينة لها، كما ان المقاطعات تكون مملوكة للسيادة في حدود السلطات التي لم تتخل عنها، ويقول ايسمن في الدولة الاتحادية تتجزأ السيادة. حيث تبقى لكل واحدة منها سيادتها الداخلية و قوانينها الخاصة وحكوماتها على ان ينتزع الدستور الاتحادي بعضا من وظائفها و ينقلها الى الدولة الاتحادية^(٨). ويقول جميس ماديسون في هذا المجال (مفهوم الحكومة الوطنية لا يرتبط ايضا بسموها سموها محدودا على سائر الأشخاص والأشياء والقضايا التي يمكن ان تكون مواضع للحكومة الشرعية. عندما يلتحم الأفراد في امة واحدة تكون السلطة العليا كاملة بيد الهيئة التشريعية الوطنية. وعندما تتوحد المجتمعات من اجل اغراض معينة يناط شئ من السلطة العليا بالهيئة الوطنية و شئ منها بالمجالس التشريعية المحلية. في الحالة الأولى تكون جميع السلطات المحلية خاضعة لمجلس تشريعي وطني له ان يوجه السلطة المحلية، او يلغيها كما يشاء. وفي الحالة

الثانية تشكل السلطات المحلية او البلدية فروعاً مستقلة متميزة من السلطة العليا، وهذه السلطات المحلية او البلدية لا تخضع، في حدود دائرتها للسلطة الفدرالية اكثر من خضوع السلطة الفدرالية لها في حدود دائرتها هي. من حيث مدى سلطات الحكومة المقترحة لا يمكن اعتبار هذه حكومة وطنية لأن اختصاصها لا يغطي إلا اهدافاً محددة، مدونة تاركة للولايات ما يبقى من سيادة لها حرمتها على سائر القضايا الأخرى^(٩).

أما كونتيل فإنه وعلى ضوء الاستشهاد بالتجربة الأمريكية يقول بأن السيادة القانونية يمكن تقسيمها بين سلطتين متساويتين في الرتبة^(١٠). ويذهب عثمان خليل عثمان الى ان الاتحاد الفدرالي يسلب السيادة الخارجية من الدول الأعضاء ولكن بالنسبة للسيادة الداخلية فإنها مقسمة بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء بحيث تتمتع الولايات بالاستقلال الدستوري بحيث تضع قوانينها وان يكون لها جهاز قضائي مستقل^(١١). و يقول المحامي ابراهيم شعبان في هذا الصدد (أن الفدرالية نظام قانوني مركب له أوجه داخلية وأوجه خارجية. فالولايات التي تشكل الاتحاد ليست دولا بالمعنى الفني القانوني الدقيق رغم أنها تمارس صلاحيات قريبة الشبه بالدول كاملة السيادة، ذلك أنها تتمتع بجزء كبير من السيادة الداخلية. أما الدولة الفدرالية فلها وحدها دون ولاياتها إعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات، والإشراف على القوات

المسلحة والتمثيل السياسي والهجرة)^(١٣). ولكن هذه النظرية لاقت انتقادات عديدة، وتم ادخال العديد من التعديلات التي افادت بأن التجزئة انما تشمل ممارسة الاختصاصات غير ان هذا الخلط انما كان بسبب محاولة التمييز بين مفهوم السيادة و مفهوم السلطة الذي لايمكن حدوثه بشكل دقيق^(١٣). بالاضافة الى ذلك لا يخاطب القانون الدولي العام الولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية وينتج عن هذا ان الولايات لا تستطيع ان تملك بقواعد القانون الدولي للدفاع عن استقلالها وامتيازاتها وهذا الأمر يتفق مع التكوين القانوني للدولة الفدرالية باعتبارها دولة واحدة تقوم على اساس قواعد القانون الدستوري و ليس على قواعد القانون الدولي. هذا الا ان العلاقات الخارجية متعلقة بمصالح الشعب الفدرالي في مجموعه لذلك لا بد من ان توجه بشكل من المركزية والوحدة بعيدا عن التردد و التناقض. وعند النظر في تطبيق النظام الفدرالي نجد ان بعض الولايات في الدولة الفدرالية تتمتع ببعض الحقوق الدولية كحق ابرام المعاهدات غير السياسية^(١٤). ولكن ذلك لايجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة نظرا لانها تخضع في مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلي الدستور الفدرالي ان هذه الحقوق مستمدة و محددة في القانون الداخلي وليس في القانون الدولي^(١٥).

الإتجاه الثالث: السيادة في الدولة

اصحاب هذا الاتجاه يرفضون فكرة تجزئة السيادة لأنها تتنافى مع طبيعة السيادة ذاتها، ويقولون بأن السيادة واحدة و لا يمكن تجزئتها ولكنها لا تستقر لا في يد الحكومة الفدرالية ولا في الدول الأعضاء بل ان السيادة تستقر في الدولة ذاتها. يقول هينيل انه لا تشكل الحكومة المركزية ولا الدول الأعضاء لوحدها دولا بمعنى الكلمة وان الدولة تتكون حسب رأيه من حاصل جمع الجهتين، فلا توجد دولة حقيقية سوى دولة الاتحاد^(١٦).

وهذا يعني ان السيادة ليست مقسمة بين الحكومة الفدرالية و حكومات الولاية ولكنها توجد مع القوة التي خلفها و التي لها القدرة على اقرار سلطات كليهما و التي تستطيع ان تقيد توزيع هذه السلطات بين نوعين بطريقة توسع او تضيق دائرة ايهما.

فوفقا لوجهة النظر هذه ان كل من الحكومة المركزية والحكومات الأعضاء هي وكيلة عن الدولة ولا تستطيع ايا منهما السيطرة او القضاء على الأخرى^(١٧).

فالسيادة وفقا لرأي كالهون التي هي غير قابلة للتقسيم تعبر عن نفسها من خلال حكومة الولاية في الأمور الأخرى^(١٨). هذا يعني ان السيادة واحدة هي تكمن في الدولة فقط اما الذي يحصل هو توزيع السلطات بموجب دستور الدولة بين هيئات الحكومة المركزية

وحكومات الأعضاء. ومن الجدير بالاشارة القول بأن اعادة
السيادة للدولة تعود للمذهب الألماني والى الفقيه
الألماني الكبير كيربر الذي تأثر بفلسفة هيجل وترجمها
على الصعيد القانوني حيث يؤكد هذا المذهب ان صاحب
السيادة الوحيدة هي الدولة فالدولة في وحدتها وعدم
قابليتها للتجزئة هي صاحبة السيادة، فالسيادة حق يعود
للدولة لأن الدولة شخص واحد وهو صاحب حق السلطة
العامه^(١٩).

الإتجاه الرابع: السيادة تكون في الحكومة المركزية

بموجب هذا الاتجاه تكون السيادة حكرا على الحكومة
المركزية ومن المنادين به هم كل من بوريل والفقيه
الألمان كل من جيلنك و جيركه و لاباند و الفقيه كاري دي
مالبرغ، ويقولون بأن السيادة واحدة غير قابلة للتجزئة
والتقسيم ولا توجد في الدولة الواحدة الا سيادة واحدة ولا
يمكن ان توجد سلطتان سيدتان على البلاد وان الدولة
الفدرالية هي دولة واحدة ذات سيادة واحدة حيث تكمن
في الحكومة المركزية لأنها تنشأ بموجب الدستور لا
المعاهدة^(٢٠).

عليه فإن الدول الداخلة في الاتحاد الفدرالي والتي
كانت دول مستقلة لها سيادتها تذوب في هذا المكون
الجديد وبالتالي تفقد سيادتها.

طبقا الى دستور الدولة الجديدة تظهر الدول القديمة مرة اخرى بشكل رابطة تتحد بعضا مع البعض في المكون الجديد، وقد خسرت سيادتها بصورة نهائية واصبحت اجزاء في الدولة الجديدة و ترتبط سلطاتها التي هي اعلى منها و تعمل كأعضاء في الاتحاد، اي ان سيادة و سلطة جديدة نابعة من الواقع وهي عملية تشكيل الدولة الاتحادية و انها تغلو على الأعضاء باعتبارها اعلى سلطة ذات سيادة في الدولة^(٢١).

النقد الذي يوجه الى اصحاب هذا الاتجاه انها تؤدي الى محو شخصية الدول الأعضاء في دولة الاتحاد و تحولها الى مجرد تقسيمات ادارية تدين في وجودها و سلطاتها الى ما تمنحه لها الحكومة المركزية و انها تؤدي الى الدولة الموحدة وليست الاتحادية، ولكن في الحقيقة ان في الدولة الاتحادية هنالك سلطتان وهما سلطة الحكومة المركزية و سلطة الدول الأعضاء، وان كل هاتين السلطتين هي سلطة اصلية ولها مجالها المطلق المانع دون ان تستمد ايا منها سلطاتها من الأخرى، لأن سلطات الحكومات الأعضاء ليست هبة او منحة من الحكومة المركزية بل هي مقررة بموجب الدستور^(٢٢).

واخيرا فأن القول بأن السيادة واحدة لا تتعدد بتعدد السلطات والهيئات الحاكمة في الدولة انطلقت من فكرة بأنها سامية تغلو على جميع السلطات و الهيئات الأخرى

الموجودة في الدولة بوصفها السلطة الأمرة العليا التي تفرض ارادتها على الجميع داخل حدود الدولة ولكن هذا المفهوم ولد وترعرع تحت ظل الدولة البسيطة الموحدة التي لا يمكن فيها التدخل في الأمور السياسية العليا لأنه يعني خرقاً في السيادة بموجب المبدأ القائل بتجزئة السيادة بين دولة المركز و الولايات المنضوية في الاتحاد الفدرالي.

حيث ردوا على القائلين بتجزئة السيادة بأنهم يخلطون بين مفهومي السيادة والسلطة فالسلطة قابلة للتقسيم اما السيادة فلا يمكن تقسيمها.

ففي الدولة البسيطة التي يجرى تقسيمها هي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بينما السيادة تبقى واحدة غير مقسمة وكذلك في الدولة الاتحادية هنالك تقسيم للصلاحيات بين المركز والولايات ولكن ايضا كما في الدولة البسيطة تبقى السيادة واحدة. حيث تعتبر الدولة الفدرالية كياناً له شخصيته الدولة، في حين ان الدول الأعضاء لا تتمتع عامة بهذه الشخصية. فالقانون الدولي يعترف بالدولة الفدرالية و يتجاهل الدول الأعضاء. لذلك تقع على الدول الفدرالية مسؤولية الالتزام بالمواثيق والأعراف الدولية، حتى ولو انتهكت هذه المواثيق و الأعراف من قبل سلطات الدول الأعضاء^(٢٣).

يقول كالهون " انه ليس من الصعب ان نفهم كيف ان السلطات الخاصة بالسيادة قد تقسم وان ممارسة جزء

منها يوكل الى مجموعة الوكلاء وممارسة جزء اخر يوكل الى مجموعة اخرى او كيف قد تحول الى شخص واحد او الى قلة او كثرة ولكن من المستحيل ان اتصور كيف ان السيادة ذاتها وهي السلطة العليا يمكن ان تقسم" (٣٤).

ولأن منطق عدم تقسيم السيادة يتنافى مع طبيعة الاتحاد الفدرالي اراد اصحاب هذا الاتجاه ان يجدوا مخرجا للموائمة بين وحدة السيادة و طبيعة الدولة الفدرالية التي لا تتجانس مع هذه الوحدة اذ نرى بأن كل من جيرك و كارا دي مالبرنج و اخرون قد اسبغوا صفة الدولة على الدول الأعضاء ولكن بدون سيادة و قسم اخر ك (هينيل) يقولون لا دولة المركز ولا الولايات لوحدهم يكونون دولة وانما تتكون الدولة بجمع الاثنين معا وان الدولة الحقيقية هي الدولة الفدرالية^(٣٥).

يقول جيرك في هذا الصدد ان الدولة الفدرالية لاتشكل دولة الا بجمع الطرفين^(٣٦). وفي الوقت الذي لا يقبل جيرك بفكرة تجزئة السيادة يقول بأن السيادة تمارس من قبل جهة واحدة في الدولة الموحدة فيما تمارس من قبل عدة جهات في الدولة الفدرالية والذين هم دولة الاتحاد والأعضاء ويقول بأن الدولة الفدرالية تشكل مع اعضائها اتحادا تولد منه ممارسة جوهر السيادة.

ان فكرة تجزئة السيادة في الدولة الاتحادية في رأينا هي اقرب الى الصواب، لانها تتماشى مع طبيعة وواقع تلك الدول التي تتميز بتكوين معقد وان الدساتير الاتحادية

تحدد سلطات الدول الأعضاء التي لا يمكن لحكومة الاتحاد التجاوز عليها. في الوقت الذي تتنازل الدول الأعضاء عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد تحتفظ بكثير من السيادة الداخلية بدليل ان للسلطات المحلية الحق بأن تكون لها السلطات التأسيسية و التنفيذية و القضائية والتشريعية لذلك فإن هذه الدول ليست فقط وحدات اقليمية تمارس الادارة اللامركزية تحت وصاية ورقابة الحكومة المركزية بل ان هذه الولايات وفي بعض المجالات تقف متساوية مع حكومة الاتحاد و يشاركون في صنع الارادة العامة والسيادة و ممارستها في اطار الدولة الاتحادية عن طريق المجلس الأعلى او مجلس الشيوخ و كذلك عن طريق مشاركتهم في تعديل الدستور الاتحادي. ويقول الدكتور محمد سامي عبد الحميد في هذا الصدد ((انضمام الدولة الى عضوية المنظمة الدولية لا ينتقص من سيادتها، وإن قيدت المعاهدة المنشئة كمنظمة من حريتها في ممارسة هذه السيادة، فإن انضمامها الى اية صورة من صور الاتحاد بين الدول يفترض حتما تنازلها عن قدر قد يزيد او ينقص من مضمون سيادتها الى السلطة الاتحادية التي تعلو بداهة فوق كل الدول المكونة للإتحاد))^(٣٧). اذا فهو يذهب ايضا الى المنحى ذاته ولا يقول ان الدولة الداخلة في الاتحاد الفدرالي تفقد سيادتها كاملة وإن هي تنازلت عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد ولكن لا تزال تحتفظ بسيادتها الداخلية.

فبعض الدول الاتحادية ذهبت الى ابعد من ذلك ففي ظل الاتحاد السوفياتي السابق كان لبعض مكوناتها الحق في التمثيل الدبلوماسي ايضا كما في اوكرانيا وروسيا البيضاء وكذلك في سويسرا حيث تنص المادة ٣ من الدستور مايلي "تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما ان دستور الاتحاد لم يحد من هذه السيادة كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض الى الاتحاد"^(٣٨).

اخيرا وقبل ان ننهي هذا المبحث وبما ان ابرام المعاهدات وتنفيذها يعتبر من اعقد القضايا التي تواجه النظام الفدرالي وهل يحق للأعضاء التمتع بهذا الحق ام انه مقتصر فقط على الدولة الاتحادية باعتبارها ذات سيادة كاملة او مطلقة كما يرى البعض، ام ان للكيانات الداخلة في هذا النمط من الاتحاد الحق في عقد المعاهدات والالتزام بتنفيذها. هذا ما سنحاول الاجابة عليه بشئ من التفصيل في المبحث التالي.

هوامش البحث الثاني

- ١- د. محمد عزيز شكري - مدخل الى القانون الدولي العام - طه منشورات جامعة دمشق عام ١٩٩٤- ص٨٤.
- ٢- د. فيصل كلثوم- المصدر السابق ص ٢٠٢ .
- ٣- لطيف مصطفى امين- الفدرالية و افاق نجاحها في العراق- دار سردم للطباعة ، ١٩٩٧ ص٢٩ .
- ٤- د. فيصل كلثوم- المصدر السابق ص ٢٠٥ - ٢٠٦ .
- ٥- لطيف مصطفى امين- المصدر السابق ص٢٠.
- ٦- عبد الواحد مشعان - مشروع الفدرالية و التنمية في عراق جديد- مركز السلام والتنمية للابحاث ص٤.
- ٧- د محمد عمر مولود - المصدر السابق ص٣١٢.
- ٨- المسيو ايسمن- اصول الحقوق الدستورية ترجمة محمد عادل زعيتر، المكتبة العصرية، القاهرة، ١٩٥٩، ص ١٠.
- ٩-الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، جون جاي، المصدر السابق الورقة رقم ٣٩ ص٣٣٠.
- ١٠- د. محمد عبد المعز، في النظريات و النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣ ص٤٧٣.
- ١١- د عثمان خليل عثمان- القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة و النظام الدستوري المصري ص٧٥.

١٢- المحامي ابراهيم شعبان- الاتحاد الفدرالي بين الضفة و
القطاع نعمة ام نعمة بحث منشور في شبكة الانترنت للأعلام
العربي.

١٣- د. فيصل كلثوم- المصدر السابق ص ٢٠٩ .

١٤- الفقرة ٣ من المادة ٣٢ دستور المانيا الاتحادية.

١٥- الشافعي محمد بشير- الدين و الدولة القاهرة ص ١١٨-١٤٨.

١٦- د. محمد عمر مولود- الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق
المصدر السابق ص٣٠٠.

١٧- ريموند كارفيد كيتل- العلوم السياسية ترجمة ذ فاضل محمد
زكي مكتبة النهضة بغداد، ص٣١٢.

١٨- نقلا عن الدكتور محمد عبد المعز نصر-، في النظريات و النظم
السياسية - المصدر السابق ١٩٧٣، ص٤١٨.

١٩- الدكتور منذر الشاوي - نظرية السيادة منشورات العدالة بغداد
ص٣٣.

٢٠- د. يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (بيروت: دار
النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩)، ص ١٢٧.

٢١ - لطيف مصطفى امين- الفدرالية و افاق نجاحها في العراق
المصدر السابق ص٣٢.

٢٢- نقلا عن لطيف مصطفى امين- المصدر السابق ص٣٣.

٢٣- نقلا عن الدكتور عصام سليمان- المصدر السابق ص٤١.

٢٤ - د. محمد عبد المعز نصر- المصدر السابق ص٤١٨.

٢٥- نقلا عن. محمد عمر مولود- المصدر السابق ص٣٢٣.

٢٦ - نفس المصدر السابق ص٣٢٣.

٢٧- د محمد سامي عبد الحميد- اصول القانون الدولي العام
المصدر السابق ص١٩٨.
٢٨ - المادة ٣ من الدستور السويسري ترجمة محمود الجندي،
سامي الذيب.

المبحث الثالث

التعاقد مع الكيانات الداخلة في اتحاد فدرالي

ان اشراف الحكومة الاتحادية المطلق على العلاقات الخارجية وبالتالي وحدة السياسة الخارجية هي من اهم الحجج التي تدعم فكرة الفدرالية. وإن اصحاب هذا الرأي يقولون بأن اعضاء الاتحاد او وحدات الدولة الاتحادية الولايات و الأقاليم او الكانتونات او الامارات او الجمهوريات لا يملكون صلاحية عقد معاهدات او تنفيذها^(١). ومن ناحية اخرى كانت في مشروع لجنة القانون الدولي لقانون المعاهدات في الفقرة الثانية من المادة الخامسة منه تنص على تمتع الدول الأعضاء في الاتحاد الفدرالي بأهلية عقد المعاهدات الدولية. اذا ما تضمن الدستور الفدرالي النص على ذلك وفي الحدود المبينة فيه. لكن هذا النص حذف وقت اقرار النص النهائي للمعاهدة في فيينا وذلك لتفادي التدخل في الشؤون الداخلية للدول^(٢).

ويختص دستور الدولة الاتحادية او الفدرالية بتحديد ما اذا كانت الدول او الولايات او المقاطعات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي تتمتع بالشخصية القانونية الدولية الجزئية. وتمتلك بالتالي الحق في ابرام المعاهدات الدولية من

عدمه. ولكن الدول الأخرى غير ملزمة بطبيعة الحال بالتعاقد مع مثل هذه الكيانات^(٣).

ومن جهة أخرى ولغايات المسؤولية الدولية تعتبر المعاهدات التي تعقدها الكيانات المذكورة وكأنها معقودة من الدولة الاتحادية ذاتها. وتتحمل الأخيرة المسؤولية عن عدم احترام تلك الكيانات للمعاهدة الا اذا كان التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في القانون الداخلي للدولة الاتحادية يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات وكانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة اساسية من قواعد القانون الداخلي مثلا مشكلة التصديق الناقص^(٤). وهنالك بعض الدساتير تقصر حق عقد المعاهدات فقط على الدول الفدرالية فقط فهاهو الدستور الأمريكي يقول في المادة الأولى الفقرة العاشرة " لايجوز لأية ولاية ان تعقد اية معاهدة...".

اذ يحظر الدستور الأمريكي على الولايات الأعضاء في الاتحاد عقد المعاهدات ولكنه يجيز عقد الاتفاقات بشرط موافقة الكونغرس عليها، اذ يقول في نفس الفقرة "لا يجوز لأية ولاية، دون موافقة الكونغرس، أن تفرض أية رسوم على حمولة السفن، أو تحتفظ بقوات عسكرية أو سفن حربية في وقت السلم، أو تعقد أي اتفاق أو ميثاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية، أو تشتبك في حرب إلا إذا غزيت فعلاً. أو إذا كان هناك خطر داهم لا يسمح بالتأخير"^(٥). وتحظر دساتير الدول الفدرالية في امريكا

اللاتينية عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية كالأرجنتين والبرازيل والمكسيك، و فنزويلا.

ولكن ان الواقع الدستوري والدولي يرينا ان ثمة دولا اتحادية تتمتع فيها الأجزاء التي تؤولفها بصلاحيات معينة في ميدان التعاهد الدولي. وقد وجدت هذه الدول في مطلع القرن الماضي، كما توجد الآن، وهي مختلفة في اتجاهاتها الاقتصادية - السياسية وفي مستويات تقدمها. وعلى الرغم من ان عدد هذه الدول قليل، فهي تؤولف ظاهرة يجدر ان ترصد و تستكشف مضامينها وان يحدد منها موقف ما.

كان دستور جمهورية فايمار الصادر عام ١٩١٩، يأذن للولايات بصلاحيات معينة في العلاقات الدولية. وفي المسائل التي كانت تقع ضمن اختصاص الولايات، كان للأخيرة ان تعقد معاهدات مع الدول الأجنبية^(٦)

وكان الدستور السوفياتي، الصادر عام ١٩٣٦، ينص على ان لكل جمهورية اتحادية الحق في ان تقيم علاقات مباشرة مع الدول الأجنبية وان تعقد معها اتفاقيات^(٧).

وبموجب دستور عام ١٩٧٧ المادة ٧٠ لكل جمهورية من جمهوريات الاتحاد عقد الاتفاقات مع الدول الأجنبية ولكن مع الاحتفاظ للدولة الفدرالية بالحق في الغائها وفي وضع توجهات عامة للعلاقات بين جمهوريات الاتحاد والدول المذكورة. وكانت جمهوريتان من الجمهوريات الأعضاء في الاتحاد وهما روسيا البيضاء و اوكرانيا تتمتعان بأهلية ابرام

المعاهدات الدولية مع الدول الأخرى و الدخول في عضوية الأمم المتحدة و في الوكالات المتخصصة^(٨)

وجاء الدستور الألماني الاتحادي عام ١٩٤٩ ليضع بين يدي الولايات صلاحية عقد معاهدات مع الدول الأجنبية في المسائل التي يحق لها ان تصدر تشريعات في صدها وتحت سلطة الحكومة الفدرالية^(٩).

وتحتفظ الدولة الفدرالية في النظام الفدرالي الكندي، بحق عقد المعاهدات، ولكن المقاطعات تملك بدورها هذا الحق شريطة الحصول على موافقة السلطات الفدرالية^(١٠).

ويجيز الدستور السويسري للمقاطعات ابرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجالات اختصاصها، على ان لا تتعارض هذه المعاهدات مع حقوق المقاطعات الأخرى . وتلتزم المقاطعات بأخطار الاتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل ابرامها و بموجب هذه المادة للكانتونات ايضاً حق التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية التي في مستواها. وفي الحالات الأخرى يكون التعامل عن طريق الاتحاد^(١١).

و بموجب المادة ١٢٧ من الدستور البلجيكي المعدل جرى انشاء مجلس وسلطة تنفيذية لكل من المجموعتين العرقيتين الفرنسية والفلامية. ويتمتع المجلس في الحاليتين بحق تنظيم التعاون الثقافي الدولي و التعاون في مسائل مثل الصحة و مساعدة الأشخاص و غيرها^(١٢).

وعلى الصعيد العربي هنالك نماذج عدة يمكن الاستشهاد بها في هذا المجال، ففي ١٧ نيسان ١٩٦٣

صدر بيان تكوين الدولة العربية من وحدة ثلاثية بين العراق وسوريا ومصر وبالرغم من انه نص في الملحق الثاني في باب اختصاصات الدولة الاتحادية فقرة ج على ان المعاهدات مع الدول الأجنبية من صلاحية دولة الاتحاد الا انه اجاز للأقطار الأعضاء عقد بعض الاتفاقيات التجارية" ولكن بشرط ان يتم تصديقها من قبل الدولة الاتحادية"^(١٣). يعتبر دستور دولة الإمارات العربية المؤقت الصادر عام ١٩٧١ مميزا من بين الدساتير الاتحادية الأخرى فهو من ناحية يخص الاتحاد وحده بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية^(١٤). غير ان المادة ١٢٣ اوردت استثناء على انفراد السلطة الفدرالية بالشؤون الخارجية و العلاقات الدولية فأجازت للامارات الأعضاء في الاتحاد "عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول و الأقطار المجاورة لها على الا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية و بشرط اخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا.. " كما أجازت المادة ١٢٣ للامارات " الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك و منظمة الدول العربية المصدرة للنفط او الانضمام اليهما"^(١٥). يقول الدكتور صالح جواد الكاظم في هذا الصدد " لربما تجسدت اهمية النص الأخير في اعطائه الامارات حقا لاتحفة شروط او تحفظات في الدخول في تعهدات او التزامات دولية على قدر كبير جدا من الخطورة. وذلك ان حق الانضمام الى هاتين المنظمتين يعني حق اعضاء الاتحاد في انتهاج سياسة

خارجية مستقلة في اهم شأن من الشؤون الخارجية التي سبق ان خص بها الدستور الاتحاد وحده. وفي ظل اتفاقيات الانضمام الى هاتين المنظمتين. يضعف اثر تحديد الاتفاقات الأخرى التي يبيح الدستور للأعضاء عقدها بأن تكون ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول و الأقطار المجاورة لها"^(١٦).

هذا وقد نص دستور اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر وليبيا وسوريا، في السابع عشر من نيسان عام ١٩٧١، بأن "يحق لكل جمهورية ان تبرم المعاهدات و الاتفاقات الدولية طبقا لأوضاعها الدستورية، وتبلغها الى مجلس رئاسة الاتحاد"^(١٧).

وكذلك في تأكيد لتمييز معظم الاتحادات العربية بأعطاء الصلاحيات للأعضاء لعقد المعاهدات الخارجية، اذ نص ميثاق اتحاد الدول العربية بين مصر و اليمن في الثامن من اذار ١٩٥٨ على ان " تحتفظ كل دولة بشخصيتها الدولية وبنظام الحكم الخاص بها"^(١٨).

وعلى المستوى الدولي يمكننا ان نلمس تمتع اعضاء الاتحادات بهذه الصلاحية حيث استعداد الدول لانشاء التزامات بينها و بين تلك الأعضاء بشكل مباشر ومن هذا المنطلق عقدت المقاطعات الألمانية اتفاقات مع دول اخرى تتعلق بالتعليم و الحدود و عقدت فرنسا و ولاية كويبيك الكندية اتفاقات تربية وكذلك الكانتونات السويسرية

ابرمت اتفاقات مع دول مختلفة بشأن الضرائب المضاعفة
والمعونات القضائية^(١٩).

السؤال الذي يطرح نفسه هل للولايات الحق في ابرام
المعاهدات الدولية وهل لها الشخصية الدولية الكافية
لتؤهلها لذلك النوع من الالتزامات. في كل المعاهدات
الدولية هنالك مرحلتين مرحلة الابرام و مرحلة التنفيذ، فلو
كانت للولايات صلاحية ابرام المعاهدة فهل الألتزام بها يقع
على عاتق الولاية نفسها ام تكون من مسؤولية دولة
الاتحاد؟

ان صلاحية ابرام المعاهدات و تنفيذها يعتبر من
الصلاحيات العامة التي تملكها الدول في مجال العلاقات
الخارجية. الا ان هذه الصلاحية ليست مطلقة، اذ قد تكون
خاضعة لقيود دستورية مختلفة. كما ان القانون الدولي
المعاصر يمارس تأثيرا كبيرا في الدساتير الوطنية. وقد
تعجز الدول الاتحادية عن التوفيق بين الأحكام الواردة في
دساتيرها والتزاماتها الدولية. ان الفقهاء مختلفون في
مسألة اثر القيود الدستورية في القانون الدولي. ويمكن
تحديد وجه الاختلاف في: ان هنالك من يذهب الى ان
للقیود الدستورية جميعها اثرا في القانون الدولي، وهنالك
من يرى ان القيود الواردة في دستور مدون او التي تبلغ
بها الدول الأخرى هي وحدها التي لها اثر في القانون
الدولي، و ان هنالك من يقصر هذا الأثر على القيود

الدستورية المتعلقة بالجانب الشكلي او الاجرائي لعقد
المعاهدة^(٢٠).

وقد تلجأ الدول الفدرالية الى قيد دستوري يفرضه توزيع
الصلاحيات داخلها بين المركز والأطراف، لتتخذ ذريعة
للتهرب من التزامات دولية معينة. وهنا لا يقوي القانون
الدولي على مجابهة مثل هذا الاحتجاج الدستوري مالم
يبتدع طريقة ما اذ تكون احيانا خارج الدستور نفسه. وكندا
ابرز الأمثلة على مثل هذه الدولة الفدرالية.

و تظهر اهمية صلاحية التعاقد في الدول الاتحادية في
عصرنا هذا حيث تتناول المعاهدات الدولية مسائل داخلية
قد تكون موضع اختلاف سياسي كبير . وقد تغير هذه
الصلاحيات التوازن القائم بين المركز و الولايات. ومن ثم قد
يعترض على اي تشريع لتنفيذ معاهدة ما استنادا الى انه
قد يؤدي الى تدمير فكرة الاتحاد نفسها. ومن هنا جاء
القول بأن صلاحية التعاقد تحوي بذور التدمير الفعلي
للوحدات التي يتألف منها الاتحاد^(٢١).

ولا يصعب ان يستنتج المرء انه لم يبق الآن أنشطة لا
تنظمها الدولة، وهكذا اصبحت واسعة بل مهمة تلك
الاختصاصات التي كانت تعد ضئيلة الشأن، كالتي اعتادت
الولايات ممارستها. وعلى صعيد العلاقات الدولية، اصبحت
الآن موضع التزامات دولية ماكان قبل نصف قرن او اقل محل
تنظيم القانون الوطني فحسب، اصبحت المسائل الواقعة
ضمن اختصاص الولايات محل معاهدات دولية.

وفي هذه الرمال المتحركة التي يقف عليها توزيع الاختصاصات بين المركز و الأطراف في الدولة الاتحادية، تواجه الأطراف او الولايات مخاطر اخرى قادمة من صلاحية عقد المعاهدات وصلاحية تنفيذها^(٢٣). ان صلاحية عقد المعاهدات تودع عادة في الهيئات التنفيذية المركزية في الدولة الاتحادية. وتنص بعض الدساتير الاتحادية بصراحة على ذلك، بينما يمكن استنتاج هذا في دساتير اتحادية اخرى. ففي الولايات المتحدة ينص الدستور على ان رئيس الجمهورية يملك صلاحية عقد المعاهدات، بعد التشاور مع مجلس الشيوخ، وشريطة موافقة ثلثي الشيوخ الحاضرين^(٢٣).

في غالبية الدول الفدرالية تعد صلاحية الدخول في التزامات دولية ملكا خاصا للحكومة الاتحادية. ويرى بعض الكتاب ان السماح للولايات، بعقد اتفاقات مع الدول الأجنبية ربما كان اثرا من اثار السيادة القديمة التي كانت تتمتع بها الولايات^(٢٤).

و المهم هنا ان مدى صلاحية عقد المعاهدات يمكن ان يكون عاملا حاسما في تحديد مدى تنفيذها. ففي كندا والهند واستراليا مثلا، حيث تكون عملية عقد المعاهدات سهلة نسبيا، يمكن ان تمتد الصلاحية التشريعية التي يمتلكها المركز الى اي موضع يستطيع ان يتعاقد عليه مع اية دولة اجنبية. وهكذا يتيسر للمركز التجاوز على

اختصاص الوحدات عن طريق صلاحيته في عقد المعاهدات.

وهذا ما يمكن لمسه بشأن صلاحية تنفيذ المعاهدات. فإذا مامنح المركز صلاحية مطلقة لتنفيذ المعاهدات، امتدت صلاحيته التشريعية الى اية مسألة يستطيع التعاقد عليها مع دولة اجنبية. وتشمل هذه المسائل العديد من الشؤون الاجتماعية و الاقتصادية. ومعنى هذا ان المركز سيتمكن من دخول مجالات الوحدات والولايات. وفي الوقت نفسه، فإن وجود مثل هذه الصلاحية المطلقة قد تمكن المركز من التجاوز حتى على حقوق المواطنين. ولا تقف خطورة هذه الصلاحية غير المقيدة عند هذا الحد بل تتجاوزه الى مجال القانون الدولي. فمن المعروف ان الدول لا تستطيع عقد اتفاقات الا عن طريق هيئاتها الداخلية، ولا بد ان تكون هذه الهيئات مخولة دستوريا حين تتحرك في الميدان الدولي نيابة عن الأجزاء او الوحدات التي تؤلفها.

و بعبارة اخرى ان تركيز صلاحية عقد المعاهدات وتنفيذها في الحكومة الاتحادية بيد الحكومة الفدرالية فقط ادى الى تمكنها من ان تفعل ما لم يكن باستطاعتها ان تفعله بغير هذا التركيز. وهذا يؤدي الى تقليص نطاق مشاركة الأجزاء في ادارة شؤون الاتحاد الخارجية. وتظهر هذه النتيجة على نحو اسوأ في معظم الدول الاتحادية النامية، حيث لم تترسخ فكرة الفدرالية ولا ممارستها

السليمة. في عام ١٩٦٤، كان اس اي دي. سميث يعلق على صلاحية المعاهدات في دول الكومنويلث بقوله: "ان السلطات التشريعية المركزية باستثناء اوغندا مخولة بصراحة بأن تشرع قوانين لتنفيذ التزامات المعاهدات، حتى اذا كان موضوع المعاهدة يقع عادة ضمن الصلاحية الخاصة بالوحدات. وفي نايجيريا، ولكن ليس في سواها، لا يمكن ان يصبح مثل هذا القانون نافذ المفعول في اقليم من الأقاليم بدون موافقة الحكومة الاقليمية، اذا كان هو يتجاوز توزيع الصلاحيات العادية^(٣٥)."

واذا تتسم صلاحية تنفيذ المعاهدات بالسعة و الغموض، فقد ارتفعت دعوات الى اخضاعها لقيود تحول دون ان تقتحم الحكومات الاتحادية المجالات المخصصة للولايات. والواقع ان قلة من الدساتير الاتحادية غير الرئيسية تحتوي قيودا مباشرة على صلاحية التعاهد الاتحادية. وقد رفضت جميع الاتحادات الرئيسية الدعوة الى قصر هذه الصلاحية على مسائل تقع ضمن اختصاص الاتحاد التشريعي، فتستطيع القوى التي تحوز هذه الصلاحية ان تتجاوز تقسيم الصلاحيات المألوف في الدولة الاتحادية وبذلك تصبح المعاهدة و القوانين اللازمة لتنفيذها بمنأى عن هذا التقسيم. وكان مساع هذا الموقف او فلسفته هو ان جزءا صغيرا من الاتحاد لا يحق له ان يسيطر على ارادة الكل او ان يهزمها^(٣٦).

ومن القيود المقترحة على صلاحية التعاقد الاتحادية ان يقتصر القانون الخاص بتنفيذ المعاهدة على مجال المعاهدة وحده. الا ان هذا القيد لا يمكن تصوره الا حين يستلزم الدستور وجود قانون قبل التسليم بالزامية المعاهدة امام المحاكم. و الواقع ان ثمة دساتير لا تستلزم مثل هذا القانون، ومثالها الدستور الأمريكي الذي يمكن في ظله ان تطبق المعاهدة تلقائيا، اي بدون قانون خاص^(٣٧).

و اخيرا هنالك من دعا الى تقييد صلاحية التعاقد الاتحادية بأن يكون موضوع المعاهدة ملائما للتفاوض ومن ثم للتعاقد عليه. الا ان معيار الملائمة ظل موضع خلاف، وليس هناك صنف من المسائل يمكن ان يوصف بأنه يقع اساسا او حصرا ضمن ميدان الشؤون الخارجية. وقد قيل انه يمكن ان توجد في فترة زمنية معينة سلسلة موضوعات متفق على وقوعها ضمن ميدان الشؤون الدولية. الا ان هذه يمكن ان تتوسع في سرعة و اتجاهات متباينة بحيث يغدو القياس بها امرا مستحيلا. ثم قيل ان كون الموضوع مسألة تتشارك الدول في التعاقد عليها يصلح معيارا للملائمة. وقد اختيرت المعاهدات المتعددة الأطراف دليلا على ملاءمة الموضوع لممارسة صلاحية التعاقد^(٣٨).

ولكن ماذا عن المعاهدات الثنائية؟ الا يمكن الاتفاق عليها؟ الذين يدافعون عن هذا المعيار لم يجيبوا عن هذا

السؤال، ومحاكم الدول التي كان ممكنا ان يثار فيها تجنبت هي الأخرى الاجابة عنها^(٣٩).

الواقع ان الدول الاتحادية الرئيسة لا تميز في دساتيرها بين معاهدة متعددة الأطراف واخرى ثنائية في تقرير صلاحية التعاقد.

لقد اريد التمييز بهذا ان يكون حلا وسطا بين اتجاهين متضادين. الأول يدعو الى بقاء الوحدات التي يتألف منها الاتحاد بمأمن من صلاحية التعاقد الاتحادية. اما الثاني فهو يريد ان تظل هذه الصلاحية قادرة في جميع الأحوال على تجاوز التوزيع التقليدي للصلاحيات بين الوحدات والمركز. ويرى دعاة هذا التمييز ان الاتفاقات الدولية، التي تتم بعد مناقشات متعددة الأطراف في مؤتمرات دولية والتي لا تصبح نافذة المفعول الا بعد ابرامها من عدد كبير من الدول، انما تعد صنفا خاصا من المعاهدات. وعليه، يكون مثل هذا الاتفاق تشريعا دوليا في جوهره. ومن ثم يصعب على الوحدات او الولايات ان تصور لنفسها بأن المركز يسعى لاجتياح صلاحياتها التشريعية بالتواطوء مع عدد كبير من الدول الأخرى لعقد اتفاق دولي^(٣٠).

الا ان الملاحظ ان هذا التمييز لم يخفف من قلق الولايات او مخاوفها، ذلك ان العديد من الاتفاقات الدولية يتعلق بمسائل تدخل ضمن اختصاصاتها، ومن ثم يضع الدولة الاتحادية امام مشكلات دستورية و دولية. ولربما فسر هذا لنا الدافع وراء مطالبة بعض الدول الاتحادية في المؤتمرات

الدولية بأن تضم مسودات الاتفاقات شرطا يسمح لها بإبرامها بدون تعهد بتنفيذ النصوص التي تستلزم اجراءات من جانب الوحدات او الولايات. وقد نوقش هذا الشرط نقاشا واسعا في منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة اللتين هما المصدران الرئيسان للاتفاقات المتعددة الأطراف، الا ان النقاش لم يسفر عن تلبية طلب الدول المذكورة^(٣١).

من الطبيعي ان يثير تمتع الولايات بصلاحيات لعقد المعاهدات وتنفيذها اسئلة عن الأساس القانوني الذي يقوم عليه. فهل تتمتع الولايات بهذه الصلاحيات استنادا الى تمتعها بشخصية دولية، اي بأهلية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات بموجب القانون الدولي؟ وان يكون لهذه الولايات هذه الشخصية وهي ليست دولا ذات سيادة بالمعنى المحدد في القانون الدولي؟ ام انها تتمتع بهذه الصلاحية استنادا الى دستور الدولة الاتحادية وحده؟

لقد وجد كتاب حاولو ربط اهلية الولايات للتعاهد الدولي بمسألة السيادة في الدولة الاتحادية. فهناك اولا كتاب رأوا ان هذه السيادة قابلة للتجزئة، وعليه يمكن ان تعود الشخصية الدولية الى كل من الدولة المركزية و الأعضاء. وهنالك كتاب ذهبوا الى ان السيادة في الدولة الاتحادية تكمن في وقت واحد في المركز و الوحدات معا، وان كلا من الجانبين يتمتع بشخصية دولية كاملة. وهناك من رأى ان السيادة في هذه الدولة لا تقبل التجزئة، فهي اما ان

يملكها المركز اما ان تعود الى الوحدات كما بيناه في المبحث السابق والذين يأخذون بفكرة تجزئة السيادة في الدولة الفدرالية يذهبون الى ان الدول ذوات السيادة، التي انضمت الى اتفاق اتحادي تكون بموجبه اتحادها، انما تنازلت عن جزء من سيادتها لكيان جديد هو الدولة الاتحادية. وفي رأيهم ، ان السيادة لم تتأثر نوعيا برغم انقسامها كميًا. وهكذا تظل الدولة المركزية، او الرئيسية، والدول الأعضاء، مستقلة عن بعضها الآخر داخل مجالات اختصاصها. وعليه، فإن الدول الأعضاء، لا الدولة المركزية وحدها، هي من اشخاص القانون الدولي^(٣٣).

اما الذين اخذوا بمفهوم تزامن السيادة في الدولة الاتحادية فهم يؤكدون كذلك ان هذه السيادة تكمن في جميع الأجزاء التي تتألف منها هذه الدولة. وعليه، فالعلاقة بين هذه الأجزاء تعاونية لا اخضاعية. وهكذا، تعمل الدولة الاتحادية وفقا لارادة الدول الأعضاء، وهي لا تخرق سياداتهم حين تعدل صلاحياتهم. وقد رأى هؤلاء ان الشخصية الدولية هنا مسألة تتعلق بالصلاحية الدولية. فإذا كان الأعضاء قد كلفوا حكومة المركز بإدارة العلاقات الدولية، فلن يتمتع بالشخصية الدولية عندئذ الا الاتحاد نفسه. اما اذا كانوا قد احتفظوا بصلاحية دولية محدودة فهم الى ذلك الحد منها يعدون من اشخاص القانون الدولي^(٣٣).

والذين قالوا باستحالة تجزئة السيادة في الدولة الاتحادية بدأوا تعليلمهم بذكر ان معظم الاتحادات تستند الى معاهدة بين دول ذوات سيادة. واذا بقيت المعاهدة فمعنى هذا ان الدول الأعضاء احتفظت بسياداتها. وعندها يكون الاتحاد في الواقع اتحادا كونفدراليا. اما اذ استبدلت المعاهدة بقانون دستوري، حولت السيادة كلها الى الدولة المركزية. وكان الاتحاد عندئذ دولة موحدة. وعند هؤلاء، ان المعاهدة التأسيسية لا يمكن ان تستبدل بمجرد قانون دستوري. وذلك ان اختفاء هذه المعاهدة انما يؤدي الى انتهاء التزامات الدول الأعضاء، وهذا يعني ان الأخيرة لن تكون ملزمة بالقانون الدستوري الا اخلاقيا او معنويا. وعلى ذلك، فإن المعاهدة تبقى، والأعضاء يتمتعون بسيادة دولية كاملة، وليست الدولة المركزية الا وكيلا عنهم^(٣٤).

الا ان معظم الذين يؤمنون بوحدة السيادة في الدولة الاتحادية يرون ان السيادة ملك الاتحاد فقط. ولكن هذه الرؤية لم تمنع بعضهم من القول بأن اعضاء الاتحاد يمكن منحهم صلاحية دولية ما، وعلى ذلك فهم من اشخاص القانون الدولي قدر تمتعهم بهذه الصلاحية. بيد ان آخرين منهم انكروا على الأعضاء هذه الشخصية، برغم تمتعهم بصلاحية دولية محدودة، اذ ليست هذه الصلاحية الا تفويضا من الاتحاد يمكن ان يلغى بقانون اتحادي.

وفي التطبيق، يبدو ان تمتع اعضاء الاتحاد بأهلية ما في العلاقات الخارجية لا يستند الى سيادتهم بأي معنى من

معاني السيادة التي تطرقنا اليها. و الواقع ان مجرد تمتع كيان ما بصلاحيه عقد معاهدات مع دول او كيانات اخرى لا يعني قطعاً و ضرورة تمتعه بالسيادة. فالمنظمات الدولية، مثلاً، تتمتع بصلاحيات التعاهد و التقاضي، و بشخصية دولية، الا انها لا تملك سيادات. و الأمم المتحدة، مثلاً، لاتملك هذه الصلاحيات لأنها ذات سيادة بل لأن اعضاءها، بموجب ارادتهم المجسدة في الميثاق، هم الذين منحوها هذه الصلاحيات. وهذا يعني ايضا ان بمقدور هؤلاء الأعضاء ان يقلصوا بل ان يلغوا ما سبق ان اسبغوا على منظماتهم، بموجب ميثاقهم او دستورهم^(٣٥).

فأن القليل من دساتير الدول الاتحادية قد منحت الوحدات صلاحية الدخول في مفاوضات مع دول اجنبية و التوصل الى اتفاقيات معها. لهذا لا تستطيع هذه الوحدات ان تفعل ما لا يأذن به الدستور مصدر هذه الصلاحيات. الا ان بعضاً من كتاب القانون الدولي لا يسلم بأن الدستور الاتحادي كفيلاً بأن يمنح الوحدات شخصية دولية. منهم من يقول: لا يكفي ان يعلن الدستور الاتحادي بأن جميع اعضاءه يملكون صلاحية عقد معاهدات. ان الدول الأخرى يجب ان تكون هي مستعدة للاعتراف بأنهم يملكون هذه الصلاحية، والا استطاع الدستور الاتحادي ان يكتفي بالقول بأن لجميع اعضاءه صلاحية كاملة لعقد المعاهدات، فيصر مثلاً على انهم جميعاً اعضاء في الأمم المتحدة او منظمة دولية اخرى^(٣٦).

وهكذا يجد البعض ان اعتراف الدول الأجنبية ضروري لتمتع الولايات بشخصية دولية. اما الاعتراف نفسه، فقد رآه البعض متضمنا في الاعتراف بالدول الاتحادية نفسها، ورآه بعض اخر ضروريا في كل حالة من الحالات^(٣٧).

يقول الدكتور صالح جواد : لا شك في ان تعليق تمتع وحدات الاتحاد بشخصية دولية على شرط الاعتراف ينطوي على مناقلة اعتباطية في مكان الاعتراف ومكان هذه الشخصية. فالمسلم به ان الوحدات تصبح من اشخاص القانون الدولي اذا هي ملكت اهلية معينة لحيازة الحقوق و تحمل الواجبات^(٣٨). اذ لا تتوقف الأهلية على الاعتراف بل يتوقف الاعتراف عليها، او انها، على حد قول البعض تؤلف شرطا مسبقا من شروط الاعتراف^(٣٩). الا ان شرط الاعتراف ربما انطوى على تدخل في شأن من شؤون الدولة الاتحادية يتجسد في تقسيم الصلاحيات داخلها ومنح الولايات صلاحية عقد المعاهدات. وهذا تدخل يذكر المرء بتدخل اخر في شأن اخر في شأن الدولة، وهو يتجلى في دخول الدول الأجنبية في اتفاق مع احدى الولايات بدون ان تملك الأخيرة هذا الحق في ظل الدستور الاتحادي^(٤٠).

اذا كانت الولايات تمتلك مايلزم من شخصية دولية للدخول في التزامات مع الدول الأجنبية، فالمفترض ان تمتلك اهلية تنفيذ هذه الالتزامات. وحين تمتلك هذه الأهلية، تصبح مسؤولة دوليا عن هذه الالتزامات. وبما انها

تتولى هذه الالتزامات باسمها و لصالحها فهي يجب ان تتولى وحدها مسؤولية ايفائها. وليس هذا الا تطبيقا لقاعدة القانون الدولي القائلة ان الاتفاقات الدولية لا تلزم الا اطرافها. وهذا يعني ان الولايات، لا الاتحاد، تصبح مسؤولة دوليا عن هذه الالتزامات.

عادة في تحديد مدى مسؤولية الولايات عن تنفيذ التزاماتها بما ان الدستور الفدرالي هو الأساس عادة في تحديد مدى مسؤولية الولايات عن تنفيذ التزاماتها. فأن الدساتير الاتحادية التي تمنح الولايات صلاحية عقد معاهدات مع الدول تدلنا على ان الاتحاد غير ملزم، بصورة عامة، بتنفيذ التزامات الولايات. ولكن النص في هذه الدساتير على وجوب استحصال موافقة الاتحاد المسبقة على المعاهدات التي تعقدها الولايات، كما هو الحال في دستور المانيا^(٤١). ودستور الامارات العربية^(٤٢). يعني ان الاتحاد وحده المسؤول عن اي نكوص عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عن هذه المعاهدات.

الذين يأخذون بمسؤولية الاتحاد عن التزامات الولايات، يختلفون على تفسير هذه المسؤولية. فهناك من يرى الاتحاد مسؤولا عن التزامات اعضائه، لأن هؤلاء لا يتمتعون بأي مركز قانوني دولي، ولأن هذه الالتزامات هي شكلا التزامات الأعضاء، اما فعلا فهي التزامات الاتحاد^(٤٣). وعلل آخرون مسؤولية الاتحاد بالقول بأن الدول الأجنبية لا تمتلك وسيلة لأكراه اعضاء الاتحاد اذا ما اخلوا بالتزاماتهم حيالها ،

ولا تستطيع تجنب الصدام مع الاتحاد نفسه اذا ما اختارت اللجوء الى القوة. ويقابل هذا ان اعضاء الاتحاد انفسهم لا يملكون وسيلة كهذه ازاء الدول الأجنبية اذا لم تف بالتزاماتهم تجاههم. و انتهى من اخذ بهذا التعليل الى ان الاتحاد يتولى مسؤولية غير مباشرة عن التزامات اعضائه، ليتمكن من خلال تدخله الحفاظ على حقوق هؤلاء، او ليسأل شخصا عن التزاماتهم. و واضح ان اصحاب هذا التعليل تناسوا ان من اليسير ان تنص الاتفاقات المعقودة بين اعضاء الاتحاد و الدول الأجنبية على طرائق محددة وناجعة لحل الخلافات الناجمة عن تفسير هذه الاتفاقات او تطبيقها سلميا^(٤٤).

وكما ان البعض لاحظ بأنه يفترض ان تكون الدول الأجنبية على علم مسبق بمدى اختصاص اعضاء الاتحادات وصلاحياتهم في التعاقد و قدرتهم على الوفاء بالتزاماتهم. واكثر من هذا، تستطيع هذه الدول. بمحض اختيارها، الاعلان عن تخليها عن الرجوع الى الاتحاد في حالة خلافها مع اعضائه، و احالة المشكلة الى جهات تحكيمية^(٤٥).

وفيما اذا قامت الدولة الاتحادية بعقد اتفاق مع دولة اخرى ماذا يكون موقع الدول الأعضاء بالنسبة لهذا الاتفاق، فهل تعد هذه الدول من الغير بالنسبة لهذه الاتفاقات ام انها تعتبر في واقع الأمر طرفا فيها؟

يقول الدكتور محمد يوسف علوان في هذا الصدد " تلزم المعاهدات التي تعقدها الدولة الاتحادية حسب الأصول الدول او المقاطعات أو الكانتونات أو الجمهوريات التي يشكل مجموعها الدولة المذكورة، اللهم إلا اذا كانت معفاة بموجب دستور الدولة الاتحادية من تنفيذ المعاهدة في بعض الميادين. وإذا ما أجاز دستور الدولة الاتحادية للدولة او للكانتون او المقاطعة او للجمهورية عقد بعض انواع المعاهدات فلا تعتبر الدولة الاتحادية التي تنفذ المعاهدة على جزء من اقليمها من الغير بالنسبة لهذه المعاهدات^(٤٦). و بالتالي يعامل هذا الجزء معاملة الغير بالنسبة لتنفيذ المعاهدة لأن الأصل هو عدم جواز مطالبة الدول الغير بالالتزام بأحكام معاهدة ليست طرفا فيها. وقد اخذت اتفاقية فيينا بمبدأ نسبية اثر المعاهدة على اطلاقه فيما يتعلق بمسألة انصراف الالتزامات الناشئة عن معاهدة الى الدول الأجنبية عنها. فقد اوجبت المادة ٣٥ منها قبول الدولة الغير بتلك الالتزامات صراحة و كتابة^(٤٧).

واينما فشل التوزيع الخاص للسلطات في التعبير بدقة عن تطلعات الوحدة و ذاتية الحكم الإقليمي في مجتمع ما نشأت ضغوط ترمي الى احداث تحول في ميزان القوى او كما في بعض الحالات الأكثر حدة الى نبذ النظام الفدرالي مثلما حدث في باكستان الشديدة المركزية او في الاتحاد غير الفعال لجزر الهند الغربية، و لتجنب حدوث تلك النتيجة الحادة، قامت بعض الاتحادات الفدرالية مثل ماليزيا

بتأسيس و المحافظة على اللاتماثل الدستوري في توزيع السلطات^(٤٨). وإن عدم السماح للولايات بعقد المعاهدات وتنفيذها يقع ضمن هذه النظرة الدونية الى الولايات، والتي لا يؤدي الى اية نتائج ايجابية على صعيد سياسة الاتحاد الخارجية وكذلك تمسك وحدتها الداخلية. اذ يشعر الأعضاء بالتجاوز على اختصاصاتهم وفقدانهم لأهم ما يميز به الاتحاد الفدرالي الا وهو الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الولايات و هنالك امثلة على الانتكاسات التي ضربت بنيان دولا اتحادية نتيجة لهذه السياسات كتفكك الاتحاد الفدرالية لجزر الهند الغربية(١٩٦٢)، وروديسيا و واتحاد الجمهوريات السوفيتية و انقسام باكستان (١٩٧١)، وتشيكسلوفاكيا (١٩٩٢)، و خروج سنغافورة من ماليزيا (١٩٦٥)، كأوغندا و نايجيريا(١٩٦٧-١٩٧٠)^(٤٩). وعلى النقيض من ذلك يمكن الاستشهاد بألمانيا الاتحادية وسويسرا و اتحاد الامارات العربية اذ سمحوا للأجزاء بأن يعقدوا نوعا من المعاهدات مع دول اجنبية.

وفي الختام نود ان نقول بأن ما طرأ على الساحة الدولية من متغيرات سياسية و اقتصادية و تكنولوجية يستوجب قيام تكتلات اقليمية و اتحادات فدرالية بأي طريقة كانت باندماج دول مستقلة او بتفكيك دول بسيطة الى دولة فدرالية فمن الضروري اعطاء هذه الاتحادات الفدرالية صلاحية تعاقدية كاملة وتنص عليها بشكل واضح في دساتيرها الاتحادية .

هوامش البحث الثالث

9-16٦٨1-K.C Wheare Op.Cit.Page.1.

- ٢- انظر حولية لجنة القانون الدولي، المجلد الأول، الفقرات ٣٩، ٣٠، الأمم المتحدة، نيويورك ١٩٦٥ .
- ٣- د. محمد يوسف علوان- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر- الطبعة الأولى ١٩٩٦ ص ٢٠١.
- ٤- نفس المصدر ص ٢٠٢ .
- ٥- الفقرة العاشرة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.
- ٦ - المادة ٧٨ من دستور فايمار.
- ٧-المادة ١٨ أ من الدستور السوفيتي.
- ٨-د. محمد يوسف علوان القانون الدولي العام المقدمة والمصادر المصدر السابق ص ٢٠٢.
- ٩- المادة ٢٣ أ من دستور المانيا الاتحادية.
- ١٠- د. محمد يوسف علوان- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر المصدر السابق ص ٢٠٢.
- ١١- الدستور السويسري المعدل المادة ٥٦ .
- ١٢-المادة ١٢٧ من الدستور البلجيكي.
- ١٣- الفقرة ج من الملحق الثاني من ميثاق الوحدة الثلاثية بين مصر وسوريا والعراق.
- ١٤- المادة ١٢٠ من دستور الامارات لسنة ١٩٧١.

- ١٥- المادة ١٢٣ نفس المصدر.
- ١٦- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي وزارة الثقافة و الاعلام ط اولى، ١٩٩١ ص٢٢٧.
- ١٧- المادة ٦١ من دستور اتحاد الجمهوريات العربية.
- ١٨- المادة ٢ من ميثاق اتحاد الدول العربية.
- 19-Ivan Bernier international Legal Aspects of Federalism , London 1973,P:189.
- ٢٠- انظر اي. دي. دي. ماكنير في تقديمه مؤلف ار. ارنولد Treaty-Making Procedure, 1933,PP,5-6.
- ٢١- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي المصدر السابق ص٢٢٩.
- ٢٢- المصدر السابق ، ص٢٣٠.
- ٢٣- المادة ٢ من الدستور الأمريكي.
- 24- J :P : Nette The treaty Enforcement power in federal constitution, 28 Candian Review,1950,1051.
- 25- The New Commonwealth And Its Constituion, London,1964,P,273.
- ٢٦- كان هذا ايضا ما جاء في قرار قضائي صدر في الولايات المتحدة عام ١٧٩٦ وقد جاء فيه: " ان اية معاهدة لا يمكن ان تكون القانون الأعلى للبلاد، اي للولايات المتحدة كلها، اذا ما وقف في طريقها اي قانون صادر عن السلطة التشريعية في ولاية من الولايات" نقلا عن د.صالح جواد المصدر السابق ص٢٣٢.
- ٢٧- المادة السادسة اولا من الدستور الأمريكي.

28-R.B.Lppper, Fedral State Clauses in Multilateral Instruments , British year Book of International Lo XXXII 1955-1956,162.

٢٩- المصدر السابق.

٣٠- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي المصدر السابق ص٢٣٤.

٣١- انظر ايفان مصدر سابق ص١٧٢-١٨٧.

3٢- Ross, Textbook of International Law , London,1947 ,P,100.

٣٣- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص ٢٢٥-٢٣٦.

٣٤- نفس المصدر ص٢٣٦.

٣٥. نفس المصدر ، ص٢٣٦-٢٣٧.

36- Gotlieb,A,E,Canadian Treaty Making, Torinto 1968,P .32 .

٣٧- انظر ايفان المصدر السابق ص ٨٠.

٣٨- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص٢٣٩.

٣٩- انظر ايفان المصدر السابق ص٧٩.

٤٠- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص٢٣٩.

٤١- المادة ٨٠ من دستور المانيا.

٤٢- المادة ٣٢ (٣) من دستور الامارات العربية.

٤٣- د . صالح جواد المصدر السابق ص٢٣٩.

٤٤- انظر ايفان المصدر السابق ص١١٠-١١١.

٤٥- نفس المصدر ص١١٥.

- ٤٦- د. محمد يوسف علوان - القانون الدولي العام المقدمة
والمصادر- المصدر السابق ص٢٨٢.
- ٤٧- نفس المصدر ص٢٧٢.
- ٤٨- الأنظمة الفدرالية رونالد ل. والتس المصدر السابق ص١٣٩-
١٤٠.
- ٤٩- نفس المصدر ص١٣٧.

الفصل الثالث

التكوينات الأخرى

للدول ومقارنتها بالنظام الفدرالي

أي بيان طراز التكوين الدولي او الدستوري للهيئات والسلطات التي تباشر الاختصاصات التشريعية والسياسية في دولة ما من حيث كونها: هل ستركز تلك الاختصاصات بيد (هيئات واحدة) أم أنها ستعمل على توزيعها بين (هيئات متعددة).

إذا تباين الدول من حيث التركيب و التكوين، كما تختلف في مدى ما تتمتع به من سيادة و سلطان في مباشرة سيادتها الخارجية وشؤونها الداخلية. وكيفية ممارستها للسلطة. أي بمعنى اخر هل تمارس السلطة فيها هيئة واحدة، ويخضع لهذه الممارسة شعب الدولة بكاملها، أم ان ممارسة السلطة تتجزأ بين هيئات مختلفة مركزية ومحلية، ولا يخضع شعبها بذات الدرجة لهذه السلطات المتعددة.

ومن هذا المنطلق فإن الدول تنقسم الى نوعين. فتقسم الدول من حيث التركيب و التكوين ومن حيث ممارسة السلطة الى دول بسيطة. والى دول مركبة.

الدولة البسيطة: هي الدولة التي لها سلطة واحدة وقوانينها تسري على جميع مواطنيها بشكل موحد.

الدولة المركبة: وهي كما اشرنا اليها بالتفصيل في موضوعة الفدرالية تنقسم فيها السلطات وحتى السيادة الداخلية. و سنقوم بعرض نماذج منها مع مقارنتها بالاتحاد الفدرالي لاحقا بشي من التفصيل.

المبحث الأول

الدولة البسيطة

سبق وان اشرنا في موضوعة السيادة بأن هنالك دول تمارس فيها السيادة على وجة التمرکز وتعتبر دولا بسيطة وهنالك نوعا اخر من الدول يتم فيها توزيع اختصاصات السيادة على اساس اقليمي.

ويمكن القول بصفة عامة بأن الدولة البسيطة دولة تمارس كافة اختصاصات السيادة فيها من قبل جهاز مركزي واحد لا شريك له في سلطاته، او من قبل مجموعة من الأجهزة المركزية تتوزع اختصاصات السيادة فيها على اساس وظيفي، دون ما نظر الى أي اعتبار اقليمي، و دون ما اعتراف لأية وحدة من الوحدات الاقليمية المكونة للدولة بأي اختصاص من اختصاصات السيادة وتعتبر جمهورية مصر

العربية و السعودية من ابرز الأمثلة المعاصرة للدولة البسيطة التي تتركز فيها اختصاصات السيادة كلها في يد واحدة هي يد الملك بوصفه رئيس تلك الدولة^(١).

ويسمىها الدكتور منذر الشاوي بالدولة المركزية حيث تكون هنالك سلطة واحدة وتشريع واحد وجهاز تنفيذي واحد. اي ان السلطة موحدة في الدولة المركزية ووحدة السلطة تعني، اذن وجود سلطة واحدة تقوم بسن تشريع واحد لكل المواطنين ويقوم بتنفيذ هذا التشريع جهاز واحد من الوكلاء^(٢).

و منهم من يعرفها بأنها " الدولة التي تكون فيها السلطة السياسية واحدة، ولها دستور واحد، وتدير سلطاتها حكومة واحدة، على كامل اقليم الدولة^(٣). والوكلاء هم الأشخاص القائمون بتنفيذ اوامر السلطة المركزية، أي انهم الموظفون المعينون من قبل الحكام و ليس لهم يد في السلطة، اي ليس لهم يد في اتخاذ القرارات التي تكون على شكل قوانين و أنظمة، فمهمة الوكلاء، الموظفين، اذا تنحصر بتنفيذ اوامر الحكام في المناطق المحلية وتحت اشرافهم^(٤).

الدولة البسيطة تعني بالاساس بساطة تركيبتها الدستورية حيث تمتاز بوحدة التشريع والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكذلك وحدة دستورها. وان شعبها متجانس. وهو عبارة عن كتلة بشرية واحدة تخضع لقوانين واحدة وان تنظيم السلطة والجهاز الحكومي فيها موحد.

والقرارات والاورامر الحكومية تخاطب الجماعة البشرية فيها بشكل شامل ومتجانس ودون استثناء على الرغم من بعض الاختلافات الفردية التي قد تكون موجودة بين افراد تلك الجماعة. وبالرغم من التكوين البسيط لشكل السلطة والدستور الموحد للدولة البسيطة الا ان ذلك لا يمنع من ان تجري الدولة مفاضلة بين المركزية الادارية واللامركزية تبعاً لما هو ملائم لشعبها ومصالحته، وطريقة الادارة بأي من الشكلين لا يعني تحول الدولة من بسيطة الى مركبة ولنا عودة لبحث موضوع المركزية واللامركزية في مناسبة اخرى.

مما تقدم يتبين لنا ان الدولة البسيطة تتميز بخصائص مهمة الا وهي:

الخاصية الأولى: وحدة الإشراف السياسي

تمارس الدولة البسيطة سيادتها بشكل انفرادي، وهذه الممارسة تطال المستويين الداخلي والخارجي، بحيث لا توجد اية هيئة اخرى داخل الدولة تشاركها هذا الأحتكار، وتتجلى وحدة السيادة والتي تختزل وحدة الاشراف السياسي، في المظاهر التالية؛ وحدة الدستور، فالدولة البسيطة تخضع لدستور واحد، بحيث ان جميع الوحدات التراتبية داخل الدولة تكون محكومة بمقتضياته، ولا تتوفر على دستور خاص بها كما هو معمول في الولايات

الفدرالية." والتي تتوفر على مستويين او اكثر من الحكم حسب نوع الاتحاد"^(٥).

الخاصية الثانية: وحدة التشريع

فالدولة البسيطة تتوفر على برلمان قد يكون قائما على مجلس واحد وقد يكون قائما على مجلسين، ولا تتوفر الوحدات التراتبية المتمتعة بالشخصية المعنوية على مجالس تشريعية خاصة بها.

الخاصية الثالثة: وحدة الإشراف الإداري

سواء اعتمدت الدولة البسيطة نظام اللامركزية الادارية او نظام المناطق، فإن قرارات سلطات الوحدات التراتبية المتمتعة بالشخصية المعنوية تظل خاضعة لوصايا السلطة المركزية وهذه التي يقصد بها تسمى وحدة الاشراف الإداري.

الخاصية الرابعة: وحدة النظام القضائي

إن واحدة من الخصائص الاكثر وضوحا في المنظومة القضائية للدولة البسيطة هو وحدة النظام القضائي. اي ان الدولة البسيطة تمتلك نظاما قضائيا موحدا لكن ذات مستويات مختلفة من المحاكم.

ويذهب الأستاذ عمرو فؤاد بركات بأن تعريف الدولة البسيطة كونها هي تمتلك سيادة موحدة غير مجزأة، ويكون لها دستور واحد، وتباشر سلطة الحكم فيها هيئة موحدة أو حكومة واحدة تدير شؤونها الداخلية والخارجية، دون ان تشاركها في ذلك هيئة أو حكومة اخرى، كما تتولى وظيفة التشريع فيها سلطة واحدة تتمثل في البرلمان، وكذلك اسنادها وظيفة القضاء الى السلطة القضائية لا يتعارض مع اخذها بالنظام اللامركزي^(٦).

فالمركزية الإدارية و اللامركزية الادارية اسلوبان معروفان في مجال التنظيم الاداري للدولة، و اخذ احدي الدول بأحد الأسلوبين او كليهما معا يتوقف على الأعتبارات التاريخية و الجغرافية و السياسية و الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بكل دولة على حدة، ويهدف الأسلوب المركزي في الإدارة الى توحيد الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية، تديرها بواسطة ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، او في المصالح و الهيئات في الاقليم. بحيث يظل هؤلاء العمال في الأقاليم، مرتبطين بالسلطة الادارية في العاصمة، عن طريق علاقات التدرج في السلم الاداري الذي يتربع على قمته الوزير المختص.

اما الأسلوب اللامركزي فيهدف الى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين وحدات اقليمية او مصلحة، بحيث تباشر هذه الوحدات الوظيفية الإدارية تحت اشراف و رقابة الحكومة المركزية، على الا

تتجاوز هذه الرقابة الحدود المقررة لاستقلال مثل هذه الوحدات اللامركزية و المبين في قانون انشائها^(٧). ويتضح مما تقدم، ان اللامركزية الادارية تعتبر اسلوبا من اساليب الإدارة، يتعلق بمباشرة الوظيفة الادارية داخل الدولة، ولا يترتب عليه المساس بوحدة الدولة القانونية او السياسية، أي لا يؤثر في التكوين السياسي للدولة وذلك بعكس الحال بالنسبة لنظام اللامركزية السياسية، اذ يعتبر نوعا من اساليب التنظيم الدستوري كما في الدولة الفدرالية، ويقدم على حساب وحدة الدولة التشريعية والتنفيذية و القضائية.

ويترتب على ما تقدم، ان اللامركزية الإدارية قد توجد في الدولة البسيطة كما توجد في الدولة المركبة. في حين ان اللامركزية السياسية لا تنشأ الا في الدول الفدرالية او المركبة. هذا وقد نصت المادة الثامنة (فقرة ب) من الدستور العراقي الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ على ماييلي (تقسم الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية و تنظم على اساس الادارة اللامركزية)^(٨). وبالرغم من هذا النص الدستوري كانت العراق في ذلك العهد دولة بسيطة تدار من قبل سلطة سياسية وتشريعية وقضائية واحدة. وسواء اخذت الدولة بالمركزية، او اللامركزية الادارية، فهذا لا يغير من شكلها ما دامت قائمة على دستور واحد وقوانين واحدة تسنها سلطة تشريعية واحدة، ولأن النظامين السابقين، هما احد موضوعات القانون الإداري،

وليس القانون الدستوري. ولا يطعن بشكل الدولة من الناحية الدستورية أن تكون بعض اجزائها منفصلة عنها جغرافيا (اليابان، اندونيسيا..) فالمعيار هو وحدة السلطة (التشريعية - التنفيذية-القضائية)^(٩).

هنالك اوجه تشابه واختلاف بين الدولة الاتحادية والدولة البسيطة :

ان اهم ماتتميز به الدولة الاتحادية هما مظاهر الوحدة ومظاهر الاستقلال في دويلات الأعضاء .

فتكمن اوجه الشبه بين الدولة الفدرالية والدولة البسيطة في مظاهر الوحدة في الدولة الاتحادية التي تتجلى في ان الدولة الاتحادية دولة واحدة في المجال الدولي من حيث وحدة الشخصية الدولية ووحدة الجنسية ووحدة الاقليم فالدولة الاتحادية في نظر الدول الأخرى كئلة واحدة شأنها شأن الدول البسيطة. الدولة الاتحادية في نظر القانون الدستوري وحدة سياسية لأنها تمتلك تنظيما دستوريا كاملا مقرا بمقتضى الدستور الاتحادي. وللسلطة التشريعية الاتحادية اصدار تشريعات عامة توجه الى رعايا الدويلات الأعضاء كافة، ولها كذلك سلطة الادارة فيما يتعلق بالشؤون الداخلة في اختصاصاتها. وللدولة الاتحادية سلطة القضاء ايضا فلها محاكمها الخاصة ولا سيما المحكمة العليا التي تبت في المنازعات التي قد تنشأ بين الدويلات الأعضاء وفي جميع هذه الحالات تبدو الدولة الاتحادية كأنها دولة بسيطة موحدة.

اما اوجه الاختلاف بين الدولة الفدرالية والدولة البسيطة فتكمن في مظاهر الاستقلال في الدولة الاتحادية اذ يضم الكيان الاتحادي عددا من الدويلات لكل منهم كيانه الخاص. فلكل دويلة عضو تنظيم دستوري تقيمه سلطاتها المؤسسة فيها وهي تمتلك حرية تعديله ضمن القيود والحدود التي ينص عليها الدستور الاتحادي ويكون هذا التنظيم الدستوري الاقليمي نظاما كاملا شاملا يشتمل على كل الهيئات التي تتجلى فيها سلطة الدولة عامة، وعلى رأس هذه الدويلات حكام، بالمعنى الحقيقي للكلمة، يمارسون اختصاصاتهم في الحدود المرسومة في الدستور^(١٠).

هوامش البحث الأول

- ١- محمد سامي عبدالحميد اصول القانون الدولي العام المصدر السابق ص ٩٠.
- ٢- منذر الشاوي المصدر السابق الجزء الأول ص ٢٠٣.
- ٣- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٤٧.
- ٤- د. غالب خضير العاني، د نوري لطيف المصدر السابق ص ١٠٥.
- ٥- رونالد ل. واتس المصدر السابق، ص ٩.
- ٦- دكتور عمرو بركات المصدر السابق ص ٢١ .
- ٧- نفس المصدر ص ٢٢.
- ٨- الدستور العراقي المؤقت الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠.
- ٩- نقلا عن د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٤٩.
- ١٠- كمال غالي، الاتحادية، بحث منشور في شبكة الموسوعة العربية.

المبحث الثاني الدول المركبة

يمكن القول بأن الدول المركبة كيان دولي متميز يضم اثنتين أو أكثر من الدول ذات السيادة الكاملة أو شبه الكاملة، أو من الدويلات غير المجردة تماما من السيادة، وعلى نحو فيه توزيع اقليمي لاختصاصات السيادة - بشكل او بأخر- مابين الأجهزة الخاصة بكل من الدول أو الدويلات سالفة الذكر والجهاز المركزي أو مجموعة الأجهزة المركزية المنتمية الى الدولة المركبة ذاتها ككيان متميز عن الدول او الدويلات المكونة له^(١).

سنستعرض في هذا المبحث الكيانات المندرجة تحت عنوان الدول المركبة والتي تقوم على اساس التعاقد وهي شبيهة من حيث الشكل بالكيانات الفدرالية موضوع بحثنا في هذه الدراسة كونها تضم اكثر من دولة او كيان في اطار واحد ولكنها تختلف عنه في نواحي اخرى اساسية سنأتي اليها لاحقا.

ان هذه الاتحادات تنشأ نتيجة لاتفاقية، او معاهدة دولية. وهنا نجد ان لكل طرف الحق في الانسحاب من هذا الاتحاد وبارادته المنفردة، وهو لا يلغي شخصية الدول المكونة للاتحاد، مما يعني عمليا انه اتحاد مؤقت، فإما أن

يتطور نحو صيغة اتحاد اقوى، او يتفكك، و تنفصل الدول المكونة له عن بعضها البعض^(٣).

هنالك تعاريف متعددة لهذا النوع من الدول يمكن ان نكتفي بواحد منها والذي يقول بأن: الاتحادات الدولية بأنها اتحاد دول ذات سيادة لها سلطة مركزية تتمتع بالشخصية القانونية و فيها هيئات دائمة ومن خصائص هذه الاتحادات انها تتألف من دول ذات سيادة تمثل في هيئة مركزية، ولكل دولة من حيث المبدأ صوت واحد ولو ان الميثاق قد ينص على ما يخالف ذلك^(٣).

مما تقدم يتبين لنا بأن هنالك اوجه الشبهه بين الاتحاد الدولي الذي تتمتع فيه الهيئة المركزية بحقوق واسعة والدولة الفدرالية التي تتراخى فيها الرابطة الاتحادية وتحفظ الدويلات بحرية عمل واسعة حتى ليكاد يصعب التمييز بينهما. ومرد هذا التشابه في الواقع الى ان الاتحادات الدولية كانت دائما مرحلة انتقال، ومصيرها الانحلال اذا تغلبت القوى النازعة الى الانفصال، او الى اتحاد سياسي اوثق رباطا يتخذ غالبا شكل الدولة الاتحادية كالولايات المتحدة و المانيا وسويسرا اذا تغلبت القوى النازعة الى الوحدة مع ذلك فإن الفروق بين الدولة الاتحادية (الفدرالية) والاتحاد الدولي تبقى اساسية وجوهية وفي مقدمتها:

- الدولة الاتحادية دولة واحدة على الصعيد الدولي اما الاتحاد الدولي (التعاهدي).

يمكن ان يعترف له بالشخصية القانونية الدولية من دون ان يعترف له بصفة الدولة.

- تقوم الدولة الاتحادية على الدستور في اطار القانون الداخلي اما الاتحاد الدولي يستمد وجوده من معاهدة او من اتفاق دولي.

- في الدولة الاتحادية هيئة تشريعية تتألف من مجلسين تصدر قوانين تشمل جميع رعايا الدولة وفيها سلطة تنفيذية تشمل اختصاصاتها جميع انحاء الدولة، اما الاتحاد الدولي فله هيئة مركزية هي شبه مؤتمر دبلوماسي يتألف من ممثلين من الدول الأعضاء و تنفذ قراراته عن طريق الدول الأعضاء ضمن انظمتها الدستورية.

- لا يحق للدولة العضو في الدولة الاتحادية ان تنفصل عنها اما في الاتحاد الدولي فلكل دولة عضو حق الانفصال ان رغبت وحق الأسحاب هذا من الضوابط الأساسية التي تميز الاتحاد الدولي (التعاهدي) عن الدولة الفدرالية^(٤).
وقد شخض الفقهاء اربعة اشكال من الاتحادات القائمة على اساس التعاقد.

وهي: الاتحاد الشخصي، الاتحاد الفعلي، الاتحاد الكونفدرالي، و الجامعة بين الدول.

١- الاتحاد الشخصي: وهذا الشكل يعتبر من اضعف الاتحادات لأنه لا يعدو عن كونه اتحاد دولتين بسيطتين او اكثر في شخض رئيس الدولة ليس الا. مع احتفاظ كل

دولة من دول الاتحاد بنظامها الداخلي واستقلالها الخارجي وكامل شخصيتها الدولية دون ادنى تغيير^(٥). فالإتحاد الشخصي بين عدة دول بعكس الاتحاد الفدرالي لا يؤدي الى المساس بسيادة اية دولة سواء من الناحية الداخلية او الخارجية. ومن ثم تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بشخصيتها الدولية، كما تكون كل دولة مسؤولة عن المعاهدات و الاتفاقات الدولية التي تبرمها مع غيرها، وما يترتب على ذلك من التزامات و حقوق، ولكن في الاتحاد الفدرالي تتنازل كل دولة عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد. كما ان الحرب التي تعلنها احدى دول الاتحاد على دولة اخرى فيه تعتبر حربا دولية و ليست حربا اهلية، كما تحتفظ كل دولة من دول الأعضاء بجنسية رعاياها، بينما في الاتحاد الفدرالي تتوحد جنسية رعايا الدول المتحدة وتصبح جنسية دولة الاتحاد وبالتالي فإن مواطني كل دولة من دول الاتحاد يعتبرون اجانب بالنسبة للدول الأخرى فيها^(٦). ومن الناحية الداخلية فتحفظ كل دولة من دول الاتحاد بسيادتها الداخلية كاملة، فيكون لها دستورها الخاص، حكومتها الخاصة، وسلطة تشريعية وسلطة قضائية مستقلة، وكذلك جيشها الخاص^(٧). وعادة ما نرى هذا النوع في الدول ذات النظام الملكي، فقد يؤول الحكم في دولتين بالمعاهدة او بالوراثة الى ملك واحد. وكذلك يوجد هذا النوع من الاتحادات في النظم الجمهورية ايضا حيث انتخب سيمون بوليفار رئيسا لجمهورية بيرو

عام ١٨١٣، و رئيسا لجمهورية كولومبيا عام ١٨١٤، وكذلك رئيسا لجمهورية فنزويلا عام ١٨١٦ مما احدث اتحادا شخصيا بين ثلاث جمهوريات مستقلة. وقد تنشأ بين دولتين احدهما ذات نظام ملكي، والأخرى جمهوري، او احدهما جمهوري برلماني و الأخرى ذات نظام رئاسي^(٨).

وهناك امثلة على هذا النوع من الاتحاد منها: اتحاد بلجيكا و الكونغو عام ١٨٨٥، تحت حكم الملك البلجيكي ليوبولد الثاني، واتحاد هولندا و لوكسمبورغ عام ١٨١٥، اما اشهر اتحاد فهو اتحاد انكلترا و هانوفر عام ١٧١٤^(٩).

لقد ثار الخلاف في الفقه الدولي حول ما اذا كان الاتحاد الشخصي صورة حقيقية من صور الدول المركبة ام انها حالة واقعية طارئة وعارضة كونها كما بينا اعلاه ترتبط بقواعد توارث العرش في الدول الملكية حيث المصاهرة والقربى وما يترتب عليه احيانا ان يرث ذات الشخص عرشين او اكثر بالنظر لانتمائه المشترك لأكثر من اسرة مالكة ؟

يقول الأستاذ محمد سامي عبدالحميد في هذا الصدد "الراجح عندنا ان الاتحاد الشخصي وبالنظر لافتقاده للشخصية القانونية لايعتبر من قبيل الدول المركبة في مفهومها القانوني السليم، وان جاز اعتباره نوعا من انواع الارتباط السياسي و القانوني ما بين الدول. وهو ارتباط يتمثل في ممارسة ذات الانسان، وفي ان واحد، لجانب متميز و محدود من اختصاصات السيادة الخاصة بكل من

الدولتين المرتبطتين او الدول المرتبطة، قوامه تلك الاختصاصات المنوطة بالجالس على العرش في كل منها^(١٠).

٢- الإتحاد الحقيقي

الاتحاد الحقيقي دولة مركبة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية و تضم داخل اطارها دولتين متميزتين تستأثر كل منها بممارسة كافة اختصاصات سيادتها الداخلية عن طريق اجهزتها الخاصة المنوط بها ذلك، حال انفراد الاتحاد الحقيقي القائم بينهما وعن طريق ما ينبثق عنه مباشرة من اجهزة بممارسة كافة شئون السيادة الخارجية، وحال وجود رئيس واحد لكل من الدولة المركبة والدولتين الداخلتين في تركيبها يجمع ما بين وصف الامبراطور او الملك لكل من الدول سالفة الذكر^(١١). وان اهم ما يميز الاتحاد الفعلي عن الاتحاد الشخصي، وكذلك الاتحاد التعاهدي (الكونفدرالي)، هو ان في النوعين الأخيرين تحتفظ الدول الداخلة بشخصيتها الدولية كاملة، ومن ثم لا ينشأ شخص دولي جديد، اما في الاتحاد الفعلي فإن الشخصية الدولية للدول الداخلة في الاتحاد تنصهر، وتنتفي بقيام الشخصية الدولية الجديدة التي تمارس كافة مظاهر السيادة الخارجية للاتحاد^(١٢). وبرأينا انها تقترب من الدولة الاتحادية كونها تجمع بين دولتين تحت عرش واحد وتندمج فيه دولتان تحت سلطة هيئات عليا ورئيس دولة

اعلى. وبما ان الدول الأعضاء في الاتحاد تعتبر دولة واحدة في نظر القانون الدولي العام فيترتب على ذلك عدة اثار بالنسبة للدول الأعضاء في الاتحاد الحقيقي، اهمها عدم استطاعة كل دولة عقد معاهدة او اتفاقية دولية بمفردها، اذ ان ذلك يكون منوطا بالهيئة التي تدير شؤون الاتحاد الخارجية، كما ان الحرب التي قد تشنها احدى دول الاتحاد على دولة اخرى فيه تعتبر حربا اهلية كما هو الحال في الاتحاد الفدرالي وليست حربا دولية، كما ان التمثيل السياسي يكون واحدا بالنسبة لدول الاتحاد الحقيقي جميعا^(١٣).

واهم الأمثلة على الإتحاد الحقيقي:

- اتحاد السويد و النرويج عام ١٨١٤، الذي كان بمنزلة مكافأة لملك السويد على خدماته المقدمة للحلفاء ضد نابليون بونابرت، وبقي هذا الاتحاد قائما حتى عام ١٩٠٥، اذ انتهى هذا الاتحاد، بناء على طلب النرويج، بمقتضى اتفاقيات ستوكهولم المبرمة في السادس و العشرين اكتوبر من العام المذكور^(١٤). كما ادت رغبة سكان المجر في الحصول على نوع من الاستقلال الذاتي، داخل اطار الدولة النمساوية ومع استمرار الخضوع لحكم اسرة الهابسبورغ، الى الاتفاق على تقسيم مملكة الهابسبورغ الى دولتين متميزتين هما امبراطورية النمسا و مملكة المجر، على ان يجمع الدولتين اتحاد حقيقي يرأسه نفس

الشخص باعتباره امبراطورا للنمسا وملكا للمجر. وقد نشأ هذا الاتحاد في عام ١٨٦٧ بمقتضى قانونين متماثلين في مضمونهما، احدهما نمساوي، والأخر مجري. ومن المعروف ان هذا الاتحاد الحقيقي قد ظل قائما حتى هزيمة امبراطورية النمسا و المجر في الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨^(١٥).

اما الاتحاد الحقيقي ما بين الدانمرك و ايسلندة فقد نشأ بمقتضى تشريع دانماركي صدر في الثلاثين من نوفمبر عام ١٩١٨، ونص فيه صراحة على منح ايسلندة وصف الدولة المتحدة اتحادا حقيقيا مع الدانمارك، بعد ان كانت هذه الجزيرة قبل ذلك مجرد اقليم دانماركي. وقد ظل هذا الاتحاد الحقيقي قائما حتى انتهت ايسلندة في عام ١٩٤٤^(١٦).

و كذلك اتحاد هولندا واندنوسيا عام ١٩٤٩، الذي لم يعيش طويلا ويعد اخر شكل لهذا النوع من الاتحادات عرفه العالم، فهذا النوع من الاتحاد يختفي شيئا فشيئا عن مسرح التاريخ^(١٧).

الكونفدرالية

يطلق عليه اسم الاتحاد (الاستقلالي او التعاهدي)، وهو اتفاق عدة دول مستقلة كاملة السيادة بموجب معاهدة او اتفاقية دولية، على قيام اتحاد الغرض منه تحقيق اهداف واحدة وتحقيق مصالح مشتركة سواء في

مجال السياسة الخارجية او تنسيق القوات العسكرية او تنظيم مختلف العلاقات بين تلك الدول الداخلة في الاتحاد وحل المنازعات بينهما بالطرق السلمية.. وغير ذلك من الامور التي ينص عليها ميثاق الاتحاد. وتتولى ادارة الاتحاد هيئة سياسية مشتركة تتخذ شكل الجمعية او المجلس او المؤتمر وتختلف اسمائها وتتكون هذه الهيئة من اعضاء تختارهم حكومات الدول المكونة للاتحاد فلكل دولة وفدها الذي يتمتع بصوت واحد مهما بلغ عدد اعضائها ويلتزم كل وفد بتعليمات دولته ويأتمر باوامرها. وتتمتع هذه الهيئة باختصاصات يحددها ميثاق الاتحاد ولا يجوز التوسع فيها بدون اتفاق اخر لجميع الاعضاء. كما انه ليس لهذه الهيئة حتى في حدود اختصاصها, سلطة تشريعية. والاتحاد الكونفدرالي لا يكون شخصية دولية جديدة الى جانب دولة الاعضاء بحيث تلغيها بل تحتفظ كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد بشخصيتها الدولية الكاملة وسيادتها التامة في المجالين الخارجي والداخلي، مع مراعاة احكام الميثاق بالنسبة للاختصاصات المشتركة التي تمارسها تلك الدول عن طريق هيئة الاتحاد. ويترتب على تمتع الدول الاعضاء بكامل سيادتها ان قرارات الهيئة تتخذ غالبا باجماع الراء واذا اتخذت القرارات باغلبية اخرى موصوفة بانها لا تكون نافذة في الدول الاعضاء الا بموافقتها. ومن مميزات الاتحاد الكونفدرالي ان لكل دولة عضو حق الدخول في علاقات دولية، كاقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الاجنبية

الآخري وتغيير العلاقات بين الدول الاعضاء سلمية او حربية علاقات دولية تخضع لسلطان القانون الدولي. ومن مميزات الاتحاد الكونفدرالي ايضاً ان لكل دولة عضو حق نظامها السياسي. ومن اركان هذا الاتحاد وجود حق الانفصال, اي يكون لكل دولة داخلية في الاتحاد الحق في الانفصال منه ومتى افتقدت مصلحتها ذلك وحريتها في تقدير تلك "الملائمة" تامة لا تخضع لاي وصاية سياسية كانت او ادارية. ويلاحظ ان روابط من هذا النوع من الاتحاد غير وثيقة وتنطوي على عوامل ضعف في الاتحاد وعدم استقراره فهو نظام قلق وغير ثابت ولا يدوم طويلاً فاما ان يمثل مرحلة انتقالية الى اتحاد فدرالي (مركزي) او يكون مقدمة لمرحلة انتقالية ومن الامثلة عليه الاتحاد الالمانى (١٨١٥-١٨٦٦) والاتحاد السويسري (١٨١٥-١٨٤٨) واتحاد الدول الامريكية بعد استقلالها سنة ١٧٧٦, فقد عقد مؤتمراً سنة ١٧٧٧ لتعلن اتحادها الذي قام نهائياً سنة ١٧٨١ ودام حتى سنة ١٧٨٧^(١٨). والاتحاد الكونفدرالي الهولندي الذي استمر منذ عام ١٥٧٩ وحتى اختيار الهولنديين لصورة الدولة البسيطة في عام ١٧٩٥, وكذلك الاتحاد الكونفدرالي ما بين كل من هندوراس ونيكاراجوا و السلفادور و الذي لم يستمر الا لمدة ثلاث سنوات من عام ١٨٩٥ وحتى عام ١٨٩٨^(١٩). ومن الجدير بالذكر كذلك ان المنطقة العربية قد شهدت خلال الربع الثالث من القرن العشرين البعض من التجارب الكونفدرالية الفاشلة قصيرة العمر محدودة الأثر.

وقد بدأت هذه السلسلة من التجارب الكونفدرالية
بأنشاء الاتحاد الهاشمي ما بين العراق والأردن في فبراير
عام ١٩٥٨، كرد سياسي على قيام الوحدة بين سوريا
ومصر في دولة بسيطة هي الجمهورية العربية المتحدة
وحكمها الرئيس جمال عبد الناصر ولكن انفرط عقدها
سريعا حيث اعلنت سوريا انسحابها منها عام ١٩٦١،
وانتهى الاتحاد الكونفدرالي الهاشمي في تموز ١٩٥٨
بانسحاب العراق منه اثر تغير النظام السياسي في العراق
بزوال الملكية واعلان الجمهورية الأولى، وكذلك في شهر
مارس عام ١٩٥٨ نشأ اتحاد كونفدرالي اخر، والمعروف
باسم الدول العربية المتحدة الذي ضم كلا من الجمهورية
العربية المتحدة و المملكة المتوكلية اليمنية. وقد انتهى
بأنسحاب الجمهورية العربية المتحدة منه اثر نشر امام
اليمن احمد الموفق بن يحيى حميد الدين لقصيدة خصصها
لهجاء جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية العربية المتحدة
انذاك^(٢٠).

من خلال دراستنا لكل من الاتحاد الفدرالي والاتحاد
الكونفدرالي يمكننا ان نلخص اهم الفروقات الجوهرية بين
هذين النظامين.

١- لكل دولة عضو من أعضاء الاتحاد الكونفدرالي ممارسة
السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي الفعلي.
أما أعضاء الدولة الفيدرالية فلا يحق لهم ذلك ويكون

التمثيل الدبلوماسي والسياسة الخارجية من اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية (الحكومة المركزية).

٢- لدول أعضاء الدولة الكونفدرالية حق إعلان الحرب وليس بإمكان أعضاء الدولة الفيدرالية (حكومات الأقاليم) ذلك، لأن ذلك من صلب صلاحيات الحكومة المركزية (الحكومة الفيدرالية).

٣- الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الكونفدرالية حرب دولية، أما الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الفيدرالية فهي حرب داخلية (إقليمية).

٤- كل خرق للقانون الدولي من قبل أحد أعضاء الدولة الكونفدرالية يتحمل نتائجه وحده وليس بقية الأعضاء والعكس هو الصحيح في الدولة الفيدرالية.

٥- تشرف على الدولة الكونفدرالية هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء، أما في الدولة الفيدرالية الحكومة المركزية هي التي تدير الدولة وتترأس أعضائها.

٦- يحق لكل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي الانسحاب متى شاءت لكونها دولة مستقلة، أما أعضاء الدولة الفيدرالية فليس لهم الحق لأنهم يعتبرون أقاليم وجزء لا يتجزأ من الدولة الفيدرالية.

٧- مواطنو الدولة الكونفدرالية يتمتعون بجنسية بلدهم وليست هناك جنسية موحدة للدولة الكونفدرالية، أما مواطنو الدولة الفيدرالية يتمتعون بجنسية الدولة الاتحادية

الفيدرالية وهناك جنسية موحدة للدولة الفيدرالية عكس الدولة الكونفدرالية تتعدد الجنسيات بتعدد الدول. ٨- في الاتحاد الكونفدرالي يتعدد رؤساء الدول بتعدد الدول، حيث لكل دولة رئيسها، أما الدولة الفدرالية (المركزية) تتميز بوحدة رئيس الدولة وسيادة موحدة، أي الدولة الكونفدرالية لا تعتبر دولة موحدة تضم بين جنباتها دويلات أعضاء، بعكس الدولة الفيدرالية تعتبر دولة على الصعيدين الداخلي والخارجي.

واخيرا فإن لكلا النظامين مزايا وعيوب عديدة من أهمها:

مزايا النظام الكونفدرالي

لعل من أهم المزايا للكونفدرالية، هي كيف يمكن لمجموعة من الأقاليم المستقلة عن بعضها البعض أن تبدأ الحركة الجادة نحو توحيد هذه الأقاليم، أي الالتقاء على سياسة الحد الأدنى. أما الميزة الثانية لهذا النظام فهي تمكين الأقاليم من تحقيق أهدافها التي لا تستطيع القيام بها منفردة، كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي، من أجل تحقيق أهداف اقتصادية، أو كما هو الحال في منظمة اتفاقية شمال الأطلسي المعروفة بـ "النيتو"، من أجل تحقيق أهداف عسكرية.

اما عيوب النظام الكونفدرالي فعديدة، لعل من أهمها: غياب الآليات لتحقيق الإلتزام بالواجبات ما بين الأعضاء في هذا النظام. بمعنى أنه في حالة رفض بعض الأقاليم الإلتزام بواجباتها، فلا توجد أي آليات لدى الحكومة

المركزية لإجبارها على ذلك. وهذا بالفعل ما حدث في تجارب عديدة، لعل من أشهرها عجز الحكومة الكونفدرالية الأمريكية (١٧٧٦ - ١٧٨٧) عن القيام بأعمالها، عندما رفضت الولايات دفع الضرائب التي كان من الواجب دفعها للحكومة الاتحادية، مما قاد إلى فشل الكونفدرالية . وهنالك من يرى في النظام الفدرالي عيوباً عدة من أهمها أنه يؤدي إلى:

١ - ازدواجية السلطات العامة مما سيؤدي إلى نفقات مالية كبيرة .

٢- تفتت الوحدة الوطنية وذلك بتقسيم البلاد إلى أجزاء تتمتع بقسط وافر من الاستقلال ربما سيكون هذا تمهيداً للانفصال النهائي

٣- تعدد السلطات واختلاف التشريعات بحيث كثيراً ما يسبب منازعات ومشاكل .

فبالرغم من هذا فقد أثبت التجارب، أن صيغة الفدرالية قد صارت صيغة مقبولة، وناجحة للتجارب الوندوية، وقد دلت شواهد التاريخ، أن هذه الصيغة قادرة على الحياة والتطور . وأن أغلب التجارب التي عاشت و استقرت، هي تلك التي قامت على المبدأ الفدرالي ولنا في تجربة سويسرا في هذا المجال خير مثال للتعايش في ظل هذا النظام . ويمكن أن نجمع أهم مزايا الفدرالية في النقاط التالية :

١- مرونة الأنظمة الفدرالية التقليدية في مواجهة الظروف المتغيرة. فمن الثابت بأن دساتير كل من الولايات المتحدة ١٧٨٩ ، و سويسرا ١٨٤٨ ، و كندا ١٨٦٧ ، واستراليا ١٩٠١ هي من بين اطول الدساتير عمرا في العالم . وعلى الرغم من المشاكل التي واجهتها خلال العقود الثلاث الأخيرة الا ان هذه الفدراليات الأربع، بالإضافة الى المانيا، وهي نظام فدرالي اخر، قد اظهرت درجة من المرونة و القدرة على التكيف و تحتل اليوم درجة عالية في الترتيب الدولي من حيث كونها اكثر الدول جاذبية التي يرغب الناس في العيش بها^(٢١).

٢- الاتحاد الفيدرالي هو صيغة مناسبة تماما للدول الكبيرة بعدد سكانها و مساحتها، وكثرة التنوعيات الثقافية بين سكانها. فمثل هذه الدول تحتاج لدساتير متعددة، اذ لا يمكن لدستور، او قانون واحد ان يستجيب لكل العواطف الوطنية، و لجميع المشاعر العقائدية، ولكافة الموروثات الحضارية بحيث يراعي كل هذه الخصوصيات ويجنبها الصدام فيما بينها.

٣- انه يلائم الدول متعددة القوميات، والمتعددة الأديان، لأنها لا يمكن ان تخضع لقانون واحد، أو دستور واحد، والاتحاد الفدرالي يقدم حلا لهذه الحالة.

٤- يتيح هذا النظام إمكانية تطبيق الصيغة الدستورية الملاءمة من خلال التجربة^(٢٢). وان تعدد التجارب الدستورية، ميزة كبيرة للاتحاد الفدرالي الذي يسمح بهذا

التعايش بين الأنظمة و المؤسسات، و يساعد على تطوير هذه التجارب. ان الصيغة الدستورية الناجحة في مكان ما يمكن تطبيقها في مكان اخر، يمكننا تشبيه الاتحاد الفدرالي بمختبرات دستورية عديدة تساعد على التطوير والتقدم السياسي

٥- أخيرا، يعزز النظام الفدرالي الديمقراطية بتوفيره منبرا للانتقاد الفعال للسياسات والممارسات الحكومية، كما لمعارضتها. فالحزب السياسي الذي قد يخرج من السلطة القومية قد يفوز بمناصب في الولايات والحكومات المحلية تتيح له تحدي سياسات الحكومة القومية والقرارات التي تتخذها. وفي حين قد تكون بعض هذه المعارضة على اساس حزبي بحت، فان الكثير منها يعبر دون شك عن تحفظات جدية على الحكمة من اتباع سياسة معينة او اتخاذ إجراءات معينة. وهكذا، فأن النظام الفدرالي يحمي حرية المواطنين في معارضة اي سياسة قومية يعتبرونها خاطئة، وبهذه الوسيلة يشجع هذا النظام الانتقاد اللازم والفعال للحكومة ما يؤدي الى تعزيز الديمقراطية نفسها^(٣٣).

الجامعة بين الدول

هذا النوع من التكتل الدولي هو وليد الحاجة الى التجمع لأسباب اقتصادية او حضارية (كالانتماء الى ثقافة واحدة او منطقة جغرافية واحدة) او لأسباب امنية ودفاعية.

الجامعة ما بين الدول تقترب، من حيث المضمون، من الاتحاد التعاقدى "الكونفدرالى". فهي تنشأ عادة عن ابرام معاهدة دولية، يطلق عليها اصطلاح الميثاق تمييزا لها عن ابرام معاهدة دولية، ولاصفاء المزيد من القدسية والاحترام على عقد التأسيس. وفقه القانون الدستوري، لا ينظر الى هذا الشكل الجديد على انه مبني على التعاقد وحده، بل ان حالة جديدة قد نشأت، يختلط فيها عنصر التعاقد الرضائي مع عنصر الانتظام القانوني^(٢٤).

فالانضمام الى هيئة الأمم المتحدة، مثلا ينطوي على عنصر التعاقد الرضائي من حيث ان انتساب كل دولة يتم بناء على طلبها و ارادتها، كما ينطوي على عنصر الانتظام القانوني، من حيث وجوب خضوع جميع الدول الداخلة، او غير الداخلة في هذه الهيئة، للميثاق، وللقانون الدولي^(٢٥). وتتقارب الجامعة ما بين الدول ايضا مع الاتحاد التعاقدى من حيث احتفاظ الدول الأطراف بسيادتها الداخلية والخارجية، وكافة مؤسساتها التشريعية، و التنفيذية، والقضائية.

فالجامعة ما بين الدول، لا تخلق شخصا دوليا جديدا يحل محل اطرافه، ولا تخلق في الواقع شخصا فوق الدول تنفذ قراراته تلقائيا دون القبول من الأطراف المكونة للجامعة^(٢٦). وعند نهاية الحرب العالمية الثانية برزت الحاجة الى تكتل دولي جديد مهمته حفظ و صيانه الأمن و السلم الدوليين فنشأت الأمم المتحدة.

ومن بين هذا النوع من التكتلات نجد بعضها اقوى وامتن
من الآخر فالاتحاد الأوروبي اقوى من الجامعة العربية. ومن
اهم الأمثلة على الجامعة بين الدول فهي: هيئة الأمم
المتحدة، منظمة الوحدة الأفريقية، جامعة الدول العربية،
وحلف النيتو، و المؤتمر الاسلامي^(٢٧).

هوامش البحث الثاني

- ١- محمد سامي عبدالحميد اصول القانون الدولي العام
المصدر السابق ص ٩٠.
- ٢- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٥٢.
- ٣- كمال غالي - الاتحادية- بحث منشور في شبكة
الموسوعة العربية.
- ٤- نفس المصدر.
- ٥- نايف جاسم عبدالله بحث منشور في جريدة طريق
الشعب.
- ٦- د. عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص ٢٤.
- ٧- نفس المصدر ص ٢٤.
- ٨- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٥٢.
- ٩- المصدر السابق ص ٢٥٣.
- ١٠- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص ٩٢.
- ١١- نفس المصدر ص ٩٣.
- ١٢- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٥٤ .
- ١٣- د. عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص ٢٥.
- ١٤- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٥٤.
- ١٥- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص ٩٤.
- ١٦- نفس المصدر ص ٩٤.

- ١٧- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص٢٥٥.
- ١٨- د محمد البهادلي، دفعا للالتباس الكونفدرالية،
جريدة التأخي١٢-٠٨-٢٠٠٥.
- ١٩- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص٩٨.
- ٢٠- نفس المصدر.
- ٢١- رونالد ل . واتس المصدر السابق ص ٧-٨ .
- ٢٢- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص ٢٦٢ .
- ٢٣- ديفيد ج . بودنهايمر. الفدرالية والديمقراطية -
المقالة الرابعة موقع اصدقاء الديمقراطية.
- ٢٤- د. ابراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون
الدستوري، دارالكتب الجديدة المتحدة ص٢٣٩.
- ٢٥- د. ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري
العام - دار العلم الملايين- بيروت ١٩٧١ ص ١١٦ .
- ٢٦- د. ابراهيم ابو خزام - نفس المصدر ص٢٣٩.
- ٢٧- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص٢٥٨.

المبحث الثالث

نحاول في هذا المبحث ان نركز على صورتين من صور اللامركزية وهما اللامركزية الادارية والحكم الذاتي باعتباره مرحلة متقدمة من اللامركزية وايجاد الفوارق بينهما و بين النظام الفدرالي.

اولا : اللامركزية الإدارية و الفدرالية

هنالك قسمان من الدول في العالم دول موحدة ودول اتحادية، فالدولة الموحدة تعرف بوحدة السلطة و القوانين و الإقليم وسكانها خاضعون لنظام وقانون واحد. وتختلف الدول الموحدة فيما بينها لاختلاف انظمتها السياسية ودرجة المركزية التي تمارسها حكومتها المركزية، كما تعتمد تلك الدول على مجالس و إدارات وهيئات محلية لادارة شؤون مناطقها المختلفة. ومن اسباب توجه الدول الموحدة الى اللامركزية الادارية تنفسا عن شعوبها المقهورة واحكامها لقبضتها الأمنية في ان واحد كما هو حال الأنظمة الاستبدادية والشمولية، وكذلك من الأسباب فشل الحكومات المركزية في ادارة عجلة التنمية في شتى المجالات، ان بعض الأنظمة الديمقراطية تلجأ الى اللامركزية الادارية رغبة في اشراك

سكان المناطق في التخطيط والاستفادة منهم في رسم السياسات و اتخاذ القرارات وتحسين الخدمات المقدمة للسكان في اطراف الدولة اداء وجودة، وذلك لتحقيق مستويات أمثل من المشاركة الشعبية في الشأن العام للبلاد، إن احتكار السلطة في المركز لا يمكنه أن ينتج تقدما سريعا وكبيرا، ومنح صلاحيات واسعة للأقاليم والمدن والبلديات والمجتمعات المحلية سيمكن الناس من الإشتراك المباشر في إدارة عمليات الحكم والإندماج في الجهد الوطني السياسي والإقتصاد والتنموي، أضف إلى ذلك أن اعتماد نظام اللامركزية سيحفظ خصوصيات الأقاليم العرقية والثقافية والمصلحية وهو ما يساعد على إطفاء بؤر التوتر الناجمة عن سياسات الفرض المركزي اللاغي للخصوصيات الذاتية للمجتمعات المحلية وهو أمر يعزز السلام والتعايش الوطني ويسهل عمليات الإندماج والمشاركة.

كذلك من الأسباب التي تدفع بعض الأنظمة ذات النزعة المركزية، رغبة في تحقيق ضمان بقاء ديمومة نظامها المركزي، او تخفيفا لضغوط عالمية، ولتظهر نوعا من التوافق و الانسجام مع التوجه الجديد للنظام العالمي المعروف بالعولمة.

يقول الأستاذ منذر الشاوي: "يجب ان يكون للمناطق المحلية حكام خاصين بها.. وهؤلاء الحكام يجب ان يكونوا

من اهل المنطقة المحلية، فكون الحاكم من اهل المنطقة المحلية يعني وجود ارتباط وثيق بينه وبين هذه المنطقة او بينه و بين سكان هذه المنطقة. وهذا ما يتحقق في الغالب عندما يكون حكام المناطق المحلية من اهالي المنطقة المحلية و ليس من وكلاء الدولة. لكن لا يكفي ان يكون حكام المنطقة المحلية من اهالي هذه المنطقة بل يجب، لكي تتحقق اللامركزية، ان يكون مجيئهم الى الحكم معبرا عن ارادة سكان المنطقة المحلية بحيث يتم تعيينهم من قبل سكان المنطقة المحلية. فاللامركزية لايمكن ان تدرك في نظام سياسي لا يستوحي اسسه من الفكرة الديمقراطية^(١).

يقول الدكتور زين العابدين بركات في تعريفه للامركزية "بأنها تنظيم السلطات العامة المحلية والهيئات المتخصصة فيها لتأمين النظام العام وتسيير المرافق العامة المحلية بشكل يترك لها سلطة تقدير ملائمة تصرفاتها وإدارة أعمالها رغم إنها تعتبر مندمجة ضمن جهاز الدولة العام ويصطلح على ذلك في فرنسا بمصطلح " الإدارة الذاتية " حيث أن الإدارة الذاتية مصطلح له ضوابطه في مفهوم القانون الإداري والذي يجعله لا يرتقي البتة لمبادئ ومفاهيم الحقوق السياسية التي يتضمنها القانون الدستوري^(٢) .

ويقول الأستاذ مازن ليلو راضي في اللامركزية الادارية بأنها تقوم على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة

المركزية في العاصمة وبين اشخاص الإدارة المحلية في الاقليم ، ويتمتع هؤلاء الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة مع لرقابة الحكومة المركزية.

ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحتفظ الادارة المركزية بادارة بعض المرافق العامة القانونية و تمنح الشخصيات المعنوية المحلية سلطة انشاء و ادارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي^(٣).

ولكي يتم تطبيق اللا مركزية يجب ان تتوفر متطلبات معينة، اولها توفر الامكانيات المالية لدى السلطات المحلية، وثانيها تمتع السلطة المحلية بالشخصية المعنوية.

لأن اللامركزية تعني، ان يعهد الى هيئات تتمتع بشخصية معنوية متميزة عن الدولة و باستقلال ذاتي متفاوت الدرجات تكون متمتعة باستقلال نسبي تجاه الدولة^(٤).

ويقول الدكتور محمد علي سقاف بأن "القصص من اللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية في الدولة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية على ضوء هذا التعريف يتبين وجود نوعين من أشكال اللامركزية الإدارية"^(٥).

وهما اللامركزية المحلية او الاقليمية، واللامركزية المصلحية او المرفقية. و القاسم المشترك بين نوعي

اللامركزية يستند إلى تمتع كلاهما بالشخصية الاعتبارية وخضوعهما إلى رقابة وإشراف السلطات المركزية.

أ- اللامركزية الإقليمية او المحلية.

ومعناها ان تمنح السلطات المركزية الى جزء من اقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في ادارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية و الأستقلال المالي والاداري. وتستند هذه الصورة الى فكرة الديمقراطية التي تقتضي اعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم و تقوم اللامركزية الاقليمية او المحلية على عدة مرتكزات اهمها :

١- مصالح محلية او اقليمية متميزة.

يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لاعتبارات اقليمية او محلية، يجد المشرع ان من الأفضل ان تباشر هيئات محلية معينة واسناد ادارتها الى سكان هذه الوحدات انفسهم . ولا شك ان سكان هذه الوحدات ادري من غيرهم بواجباتهم واقدر على ادارة هذه المرافق وحل مشكلاتها، كما ان هذا الأسلوب يمنح الادارة المركزية فرصة التفرغ لادارة المرافق القومية، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقاص منها الا بقانون اخر وهي تستعمل مرافق متنوعة وتتضمن كافة

الخدمات التي تقدم للوحدات المحلية كمراقف الصحة والتعليم والكهرباء والماء.. الخ^(٦).

٢- ان تدار هذه المناطق من قبل سكانها .

ويتم ذلك بتنظيم مجالس ادارية محلية مستقلة تنتخب من بين الناخبين في المنطقة الادارية المسجلين فيها ومن قبل هؤلاء الناخبين.

٣- تتمتع هذه السلطة باستقلال مالي. اي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة. وبمصادر وارادات خاصة بها. وبامكانية انفاق من ضمن الموازنة. ولكن هذا الاستقلال ليس مطلقا فالسلطة المركزية تحتفظ لنفسها بحق الرقابة، نظرا لكون هذه الأموال اموالا عامة، يقتضي فرض رقابة على سبل جمعها وادارتها وانفاقها. وانما حصرا ضمن حدود القانون.

٤- ان تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلالية. وهذا يعني ان لا تخضع اجهزة السلطة المحلية لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية. حيث تحقق اللامركزية نوعا من الاستقلال الذاتي غير المطلق. بمعنى ان السلطة المحلية تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية او لرقابة ممثليها المحليين. الا ان هذه الرقابة لا ينبغي ان تكون حادة^(٧).

وان استقلال الهيئات المحلية على الصعيد الإداري في إدارة شؤون الوحدات المحلية في نظام اللامركزية، يفترض تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية أو القانونية. وهذا

يعني أن الهيئات تصبح قابلة لاكتساب حقوق والتزام واجبات، وتستقل عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لهم. ويترتب على منح الهيئات المحلية الشخصية القانونية النتائج التالية:

- إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة، ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبديلها.

- اعتبار الموظفين التابعين للمواقع الإدارية المحلية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة.

- مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة، كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها، ونزع الملكية والاستملاك ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وتخضع القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية، كالقرارات الصادرة عن الدولة، للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ولطلب التعويض، إذا ما تسببت بضرر للغير في ممارسة نشاطها.

- تمتع أشخاص الإدارة المحلية بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كإكتساب الحقوق والتزام الواجبات وقبول الهبات وتنظيم موازنات خاصة مستقلة عن موازنة الدولة.^(٨)

- الأهلية للتقاضي بوصفها مدعية أو مدعي عليها.

ه- الرقابة الادارية

الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، فالسلطة الرئاسية عبارة عن علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه . أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية. ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحة من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور. كما أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها^(٩).

فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك .

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الوحدات الإدارية عبر نوعين من الرقابة (١) رقابة على أعضاء الوحدة الإدارية (٢) ورقابة على أنشطة الوحدة الإدارية. الرقابة على أعضاء الوحدة الإدارية: تمتلك السلطة المركزية سلطات عقابية في شكل إيقاف وعزل أعضاء الوحدة الإدارية أو حل مجالس الوحدة سواء كانوا من ممثلي السلطة المركزية أو من السلطة المحلية نقطة الاختلاف هي في الدرجة. فعلى سبيل المثال عند حل المجلس المحلي يفرض القانون على السلطة المركزية شروط محددة يتم في إطارها حل المجلس المحلي وفترة زمنية معينة لانتخاب مجلس بديل وبالتالي لا يمكن ولا يحق للسلطة المركزية استبدال أعضاء المجلس المنحل بأعضاء معينين من قبلها بينما يختلف الوضع بالنسبة لممثلي السلطة المركزية في الوحدة الإدارية هنا يحق للسلطة المركزية عزل ممثليها كالمحافظ واستبداله بمحافظ آخر دون أن تقيد بشروط معينة في فترة زمنية محددة في استبداله.

الرقابة على أنشطة الوحدة الإدارية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على أنشطة الهيئات المحلية ذات الإدارة المركزية مثلها كمثل ذات الإدارة اللامركزية. للتمييز بين نوعي الرقابة أطلقت عليها تسميات مختلفة.

(الرقابة الرئاسية) على أنشطة الإدارة المركزية, و(الوصاية الإدارية) على أنشطة الإدارة غير المركزية فالموظف أو ممثل السلطة المركزية يخضع إلى الرقابة الرئاسية في مجمل أنشطته, ولا يمتلك أحقية وإمكانية في ممارسة مهامه خارج إطار التوجيهات والتعليمات الصادرة إليه من رؤسائه, بينما من هم يخضعون للوصاية الإدارية يمتلكون بعكس الفئة الأولى مساحة من الاستقلالية تمكنهم من ممارسة أنشطتهم دون الخضوع إلى توصيات وتعليمات السلطات المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي^(١٠).

والرقابة تتسم بإعطاء المحافظ ممثل السلطة المركزية حق الاعتراض على قرارات الهيئات المحلية بعد صدورها, وتمتلك الأخيرة بدورها إمكان الطعن في قرار المحافظ بالاعتراض. وفي القانون البريطاني على سبيل المثال الجهة التي لها حق الوصاية الإدارية تمارس الرقابة على المحليات من خلال القضاء, وأخذت فرنسا أيضاً بهذا الحل بعد قانون ١٩٨٢ للوحدات الإدارية في التحول من الرقابة الإدارية إلى الرقابة القضائية.

نستخلص مما تقدم بأن اللامركزية الادارية ليست نظاما سياسيا، انما نظاما يتم بموجبه اعادة توزيع الوظائف الادارية بين المركز وادارات المناطق والأقاليم المحلية

والهدف تحسين و توصيل الخدمات للموطن اينما وجد و تفعيل عملية التنمية في مناطق و اقاليم الدولة المختلفة. ومن ناحية اخرى تخضع اللامركزية الادارية في حقيقتها للسلطة المركزية و نظامها القانوني شكلا و مضمونا (استبدادي ملكي جمهوري، ديمقراطي) لذا تكون في احسن حالاتها عندما يربعاها نظام ديمقراطي. والأهم من كل ذلك ان اللامركزية الادارية لن تحل صراعات الهوية الثقافية و تقسيم السلطة و الثروة لأنها الية عاجزة عن حل تلك القضايا المعقدة كونها تفتقر الى صلاحيات دستورية.

ب- اللامركزية المرفقية

يجد المشرع احيانا كثيرة انه من الضروري ان يمنح لبعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية و قدر من الاستقلال عن الادارة المركزية مع خضوعها لاشرفها .كمرافق البريد والكهرباء .. الخ وذلك لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الادارية. و تمارس اللامركزية المرفقية نشاطا واحدا او أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات و المؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق او الأنشطة غير المتجانسة ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية و انما على فكرة فنية تتصل بكفاءة ادارة المرفق وعلى ذلك ليس هنالك حاجة

للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء و أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة. هذا و يحرض المشرع دائما ان تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الاختصاصات التي اجازها ولايمكن مباشرة نشاط اخر او التوسيع من اختصاصاتها^(١١).

وإذا ما أجرينا مقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية، نرى أن الفارق كبير بينهما . فاللامركزية الإدارية تقوم على أقاليم في الدولة تتولى إدارتها هيئات محلية تتمتع ببعض الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، وتشمل سلطتها الإقليم الذي تقوم فيه كل هيئة من الهيئات المحلية والأفراد الذين يقومون فيه، في حين أن اللامركزية المرفقية لا تشمل أقاليم الدولة، إنما تنحصر في إدارة نشاطات محددة، وسلطات الهيئات التي تدير هذه النشاطات محصورة فيها ولا تتعداها إلى الإقليم الذي تقوم عليه، فهي سلطة محدودة وليست عامة وشاملة كسلطة الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية. لهذه الأسباب أثير الجدل حول ما إذا كان بالإمكان اعتبار المؤسسات التي تدير المرافق العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، هيئات لامركزية وإدخالها في إطار نظام اللامركزي بمفهومه القانوني. فرأى البعض أن اللامركزية المرفقية لا تتضمن أيا من خصائص اللامركزية الإقليمية، إذ هي فرع من فروع الإدارة العامة، بينما رأى البعض الآخر أنه يمكن الاعتراف بهذا

بصفة اللامركزية إذا ما توافر فيها عدد من الشروط الأساسية، كانتخاب المسؤولين عن المرفق أو مجلس إدارة المؤسسة من قبل الموظفين الفنيين إضافة إلى الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئة التي تدير المرفق العام والاستقلالين المالي والإداري، وإلى وجود نظام خاص بالموظفين، وتمتع هذه الهيئة بسلطة تقريرية فعلية^(١٢).

مما تقدم يمكننا ان نستخلص جملة من الفوارق بين كل من اللامركزية الادارية و الفدرالية واهمها :

١- تعتبر الفدرالية من موضوعات القانون الدستوري لكونها تستند الى الوثيقة الدستورية في تشكيلها، بينما اللامركزية تعتبر من موضوعات القانون الاداري.

٢- سلطة الحكومة المحلية في الدولة الفدرالية حقيقية مستمدة من الدستور الفدرالي وليست تفويضاً او منحة من الحكومة المركزية، حيث ان الدستور الاتحادي يتولى مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات حسب ظروف كل دولة، كما لا تملك حق نزعها لأنه دستوريا لا تملك ذلك الحق، كون هذا الاجراء يحتاج الى تعديل دستوري وهذا لا يتم دون موافقة الأقاليم او الولايات. بينما سلطة الادارة المحلية، هي منحة من الحكومة المركزية، مما يعطيها الحق في نزعها في اي لحظة. لأن

القانون العادي يضطلع بتكوين الهيئات الاقليمية اللامركزية ويحدد اختصاصاتها الادارية وكيفية ممارستها.

٣- الحكومة المحلية في الدولة الفدرالية تمارس سلطاتها الدستورية دون قيد او شرط من الحكومة المركزية، لما تتمتع به من الاستقلال في سلطاتها التشريعية و التنفيذية و القضائية، بينما الادارة المحلية امتداد للحكومة المركزية، تخضع لتعليماتها المباشرة وتطبق قوانينها و تتبع تنظيماتها الادارية و اجراءاتها القضائية.

٤- للحكومة المحلية الحق في تحصيل الضريبة في ولايتها و اقرار ميزانيتها المالية، والانفاق على برامجها ومشاريعها دون الرجوع للحكومة المركزية، بينما الادارة المحلية لا تتمتع بهذه الدرجة من الاستقلالية، اذ تأخذ ميزانيتها من الحكومة المركزية وقد تكلفها الحكومة المركزية بجباية و تحصيل بعض الرسوم و الضرائب في منطقتها ولكن تحت رقابة و اشراف الحكومة المركزية.

٥- تشارك الدول او الولايات او الكانتونات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي في تكوين ارادة الدولة الفدرالية. ومساهمتها الفعالة في صناعة التشريع الفدرالي والقرار

السياسي من خلال ممثليها في البرلمان الاتحادي ولكن النظام اللامركزي يفتقر الى هذه المشاركة^(١٣).

٦- الولايات في الدولة الاتحادية تعد وحدات سياسية تتمتع بالاستقلال الذاتي و بدستور خاص بها. بينما اللا مركزية الادارية لا تعتبر وحدات سياسية بل هي عبارة عن توزيع الوظيفة الادارية بين سلطات الادارة المركزية والهيئات المحلية التي لا تعدو كونها وحدات ادارية تخضع "للوصاية الإدارية" في علاقتها بالسلطة المركزية بينما في إطار الفيدرالية لا تخضع الدولة العضو في الاتحاد الفيدرالي إلى رقابة من الحكومة الفيدرالية في ممارستها لاختصاصاتها المحددة في الدستور الفيدرالي.

٧- في نظام اللامركزية الإقليمية حيث تقتسم - الوحدات الأصغر في الدولة- مع الدولة السلطة الإدارية وحدها، ولا تقتسم الإدارة المحلية جزءا من السلطة التنفيذية، ولا تقتسم معها السلطة في قليل أو كثير، أما في الدولة الاتحادية فهناك نظامان قانونيان يعلو أحدهما الآخر، "فهناك في كل ولاية قضاءان لحكومتان ومجلسان تشريعيان ودستوران، وفي كل ولاية قضاء محلي وقضاء خاص بالولاية، إلى جانبه القضاء الاتحادي الذي يعين أعضاؤه من العاصمة، وفي كل ولاية نوعان من القوانين، قوانين الولاية تطبقها محاكم الولاية، وقوانين اتحادية تدير

عليها المحاكم الاتحادية، وفي كل ولاية نوعان من الدساتير: الدستور الخاص بالدولة الاتحادية كلها، ودستور الولاية الذي ينظم سلطات الولاية ونظام الحكم المحلي^(١٤).

والآن يمكننا ان نقول بأن بقدر ما تكون اساس الديمقراطية متينة وراسخة الجذور في المجتمع السياسي، تتطور اللامركزية و تتقدم في الدولة والعكس هو الصحيح، وان انتخاب الهيئات اللامركزية لا يعنى استقلال الأشخاص عن المركز بقدر ما يعني اسقلال مواطني المنطقة المحلية و فسخ المجال امامهم لتسيير امورهم بشكل يتلائم مع مصالحهم و مصالح منطقتهم ككل . وان انتخاب الهيئات المحلية يعني، ايضا، تمكين اهالي المنطقة من اختيار من يرونهم اهل لادارة منطقتهم. والدولة التي تعتمد الشعب كمصدر للشرعية و للسلطة و تفسح المجال امامه لاختيار حكامه المركزيين لا يضرها ان يقوم اهالي كل منطقة محلية في الدولة باختيار حكامهم المحليين. اما في الدول المركزية الدكتاتورية التي لا تستند الى الوسائل الديمقراطية في حكم الشعب اي الرجوع الى رأي شعوبها في اختيار حكامها، فلا تسمح للمناطق ان تدار من قبل ممثلي السكان المنتخبين، بل تعتمد على وكلائها الذين يتم تعيينهم من قبلها مباشرة لتنفيذ اوامرها و قراراتها مي

المنطقة مباشرة وهذا ما يتنافى مع فكرة عدم التركيز الإداري أي اللامركزية والديمقراطية أساساً^(١٥).

ويعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوباً إدارياً صرفاً إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة و نمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع.

ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المسائلة والمشاركة و الشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية و المؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة و المجتمع المدني والقطاع الخاص فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية.

وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال الأطراف نتيجة لسيطرة المركز وهي من أفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم فرصاً أكثر لمشاركة الناس و اسهامهم^(١٦).

ثانيا الحكم الذاتي

وصف قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ الحكم الذاتي بأنه صورة متقدمة من صور اللامركزية^(١٧). غير ان هذا النمط من الادارة المحلية لا يقع ضمن ما يعرف باللامركزية لأن اساسهما مختلف ، حيث ان اللامركزية تطبق في جميع انحاء الدولة وذلك بغية تمكين حكام المناطق من ادارة مناطقهم بالكيفية التي تلبي احتياجاتها اما الحكم الذاتي فيمكن ان يمنح الى منطقة او عدة مناطق تتسم بخصائص لغوية او جغرافية او ثقافية مختلفة عن المناطق الأخرى^(١٨). وبعبارة اخرى إن اللامركزية يمكن أن تتضمن درجة أخرى يكون معها ما اصطلح عليه بالفرنسية بمبدأ الإقليمية السياسية وهي أقصى درجة من درجات اللامركزية حيث نكون على مشارف الفيدرالية فالمنطقة يمكن أن تمارس السياسة ولا يمكن اعتبارها كياناً سياسياً وهذا مرهون بالصلاحيات المعطاة لهذه المنطقة فإذا امتلكت مناطق الحكم الذاتي بعض الاختصاصات التشريعية فانه يمكن القول أنها تنطوي على نوع من اللامركزية السياسية وإن كانت الاختصاصات محددة ثابتة.

عليه يمكننا القول بأنه يجب ان تتوافر مرتكزات اساسية حتى نقول بأننا امام هذا النوع المتقدم من الادارة اللامركزية والتي تسمى بالحكم الذاتي، ومن اهمها ارتباط جماعة قومية أو دينية أو لغوية أو ثقافية بإقليم معين ،

والإستقلال الذاتي والرقابة المركزية. وأما هيئات الحكم الذاتي فتتكون عادة من:
المجلس التشريعي أو مجلس الإقليم وتمثل السلطة التشريعية المحلية. ويقوم هذا المجلس بممارسة صلاحياته التشريعية في الإقليم على ان لايتعارض ذلك التشريع مع دستور الدولة او قوانينها المركزية ، وكما تتمتع المنطقة، او المناطق، باستقلال مالي وتكون لها ميزانيتها الخاصة ضمن ميزانية الدولة شريطة ان تكون خاضعة لرقابة السلطة المالية المركزية^(١٩). فبموجب الدستور الفرنسي للمناطق الحق في تكوين الموارد الخاصة بها اذ يقول :

" تتمتع الوحدات الإقليمية بحرية تشكيل الموارد وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون. كما أنه بإمكانها استلام جميع أو جزء من الإيرادات الضريبية على اختلاف أنواعها. هذا ويمكن أن يخولها القانون تحديد أسس التقييم والنسبة الضريبية ضمن الحدود الموضوعية من قبل القانون. يمثل دخل الضريبة والموارد الخاصة الأخرى للوحدات الإقليمية وجميع فئاتها المختلفة جزءاً أساسياً من مواردها، وسوف يتم تحديد شروط تطبيق هذه الأحكام وفقاً للقانون الأساس"^(٢٠).

- المجلس التنفيذي الذي بدوره يمثل السلطة التنفيذية والإدارية المحلية.

وهي الجهة التي تقوم بالمهام التنفيذية في المنطقة ذات الحكم الذاتي وقد وصفها قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق بأنها "الهيئة التنفيذية لإدارة الحكم الذاتي"^(٣١).

بما أن الصلاحية السياسية تكون ضيقة في نظام المناطق السياسية والحكم الذاتي وواسعة في الدولة الفيدرالية فكلا النظامين يقومان على نفس الأهداف المتعلقة بحل مشاكل القوميات ومشاكل المجتمعات التعددية على المستوى اللغوي والديني والثقافي وفي هذا الصدد يقول الأستاذ منذر الشاوي ((الحكم الذاتي لا يمكن ان يتدع، اذن، ابتداعاً، بل تفرضه، في الحقيقة، ظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية))^(٣٢).
وأما أهم نقاط الاختلاف فهي:

١ - كلا النظامين في اللامركزية السياسية يقومان على مبدأ الاستقلال الذاتي وحيث أن مدى الاستقلال في النظام الفيدرالي واسع يتجلى بتوزيع السيادة الداخلية بين الحكومة الفيدرالية والولاية بموجب دستور فيدرالي ودستور محلي، أما في نظام المناطق السياسية فإن الاستقلال يكون محدوداً لأنه غالباً ما يقام في الدولة الموحدة بالمفهوم الدستوري مما يجعل هذه الهيئات الذاتية تابعة نسبياً للحكومة المركزية.

٢ - في النظام الفيدرالي يتغير شكل الدولة ويتحول إلى دولة مركبة بينما يبقى شكل الدولة في نظام الحكم الذاتي والمناطق السياسية في نطاق الدولة الموحدة مع بعض التمايزات السياسية.

٣ - من حيث النشوء فالفيدرالية تنشأ إما باتحاد دول أو بتفكك دول أما الحكم الذاتي أو نظام المناطق السياسية فهو ينشأ عن طريق إقرار الحكومة المركزية لإقليم معين بالحكم الذاتي السياسي فهو لا يؤدي إلى ولادة دولة جديدة وإنما يعيد توزيع الوظيفة السياسية بحدود ضيقة.

٤ - في الدولة الفيدرالية هنالك ازدواج في السلطة التشريعية أما في نظام الحكم الذاتي ونظام المناطق السياسية فهنالك صلاحية محددة للمجالس المحلية بالتشريع مع أن توزيع الاختصاصات يكون بقانون وليس منصوصاً عنه بالدستور باستثناء بعض التجارب التي حاولت إدراج ضمانات دستورية لحماية منطقة الحكم الذاتي وأيضاً كما في نظام المناطق السياسية في إيطاليا فقد نص دستور ١٩٤٧ على تقسيم إقليم الدولة إلى مناطق لكل منها نظام خاص اذ يقول في مادته الخامسة " الجمهورية وحدة لا تتجزأ وهي تعترف وتشجع التقسيمات المحلية المستقلة وتعمل على تحقيق اللامركزية الإدارية في أوسع صورها في المرافق التابعة للدولة كما تعمل على تطوير مبادئ وأساليب التشريع بما يتطابق مع مقتضيات

التقسيمات المحلية المستقلة ومع مقتضيات اللامركزية"^(٢٣).

٥ - في النظام الفدرالي تساهم الدويلات وفقا لمبدأ المشاركة في الهيئات الاتحادية بشكل كامل أما في نظام الحكم الذاتي فلا وجود لمبدأ المشاركة باستثناء شكل المشاركة الوارد في الدستور الإيطالي^(٢٤). كما في تمثيل المجالس الإقليمية بمجلس الشيوخ ومشاركتها في انتخاب رئيس الجمهورية واقتراح القوانين وتنفيذ القوانين الجمهورية. وبناء على ذلك يذهب الدكتور محمد الهماوندي إلى أن نظام المناطق السياسية أو الحكم الذاتي هو نظام وسط بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية وإن كان شكلاً من أشكال النظم اللامركزية إلا أنه لا يندرج ضمن أي نوع من أنواعها التي تعارف فقهاء القانون العام عليها فهو ذو طبيعة خاصة لا يرتقي إلى الفيدرالية ولا يهبط إلى اللامركزية الإدارية^(٢٥).

مع الأخذ بعين الاعتبار نقاط الاشتراك مع النظام الفيدرالي الذي يعتبر أيضاً وسيلة للعيش بين جماعات مختلفة قومياً وثقافياً ودينياً في إطار دولة واحدة على الصعيد الدولي مع أنها لم تصل إلى درجة التجانس الكامل والوحدة الدستورية الكاملة من ناحية السيادة الداخلية وبالتالي فالاتحاد الفيدرالي الذي يعتبر درجة متقدمة وشكل راقى لمفهوم اللامركزية السياسية ساهم ويساهم في بلورة وتكوين الأمم كالأمة الأمريكية ويرسخ

الاستقرار السياسي في الدولة المتعددة القوميات والثقافات والأديان ويعتبر وسيلة من وسائل تحقيق الديمقراطية والحرية السياسية للجماعات المتميزة وحكمها الذاتي بنفسها كما يذهب اليه الدكتور كمال الغالي " بأن الاتحاد الفيدرالي هو الحكم الذاتي في أعلى صورته"^(٣٦). مع التأكيد أن العالم يتوجه نحو الاتحادات سواء في النظم الدولية والمؤسسات الدولية كما هو ممثل في محاولات الاتحاد الاقتصادي والسياسي في التجربة الأوروبية والدستور الأوروبي المقترح سابقا وكما هو منصوص بالدستور العراقي الجديد القائم على تثبيت النظام الفيدرالي التعددي واعتماد معايير حقوق الإنسان الدولية بغية تحقيق التعاون والتكامل والتضامن الإنساني في الأهداف الثابتة للوجود الإنساني والمتمثلة في بناء الإنسان الحر اذ تقول المادة (١) من الدستور العراقي: جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي^(٣٧).

هوامش البحث الثالث

- ١- منذر الشاوي المرجع السابق - الجزء الأول- ص ٢١٢.
- ٢- د. زين الدين عابد بركات، مبادئ القانون الإداري صفحة ٨٣ - ٨٤ .
- ٣- د. مازن ليلو راضي الوجيز في القانون الاداري دراسة منشورة في موقع الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك .
- ٤- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف المصدر السابق ص١٠٦.
- ٥ - د.محمد علي السقاف، مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات، بحث منشور في منتدى الشقائق العربي لحقوق الانسان.
- ٦- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- ٧- سليمان ولد حمدون اللامركزية الادارية و مساهمتها في التنمية المحلية بحث منشور في موقع ملتقى الشذرات.
- ٨- د. عصام سليمان اللامركزية الادارية والانماء المتوازن- موقع الجيش اللبناني.

- ٩- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- ١٠- د. محمد علي السقاف، نفس المصدر.
- ١١- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- ١٢- د. عصام سليمان اللامركزية المصدر السابق.
- ١٣- د. عمر محمد مولود المرجع السابق، ص ٣٧٣.
- ١٤- صلاح عبد المعاطي، الحوار المتمدن -١٣١٥، ٩-١٢-٢٠٠٥.
- ١٥- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف المصدر السابق ص ١٠٨.
- ١٦- سليمان ولد حامدون اللامركزية و مساهمتها في التنمية المحلية- المصدر السابق.
- ١٧- قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧ .
- ١٨- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف المصدر السابق ص ١١٢.
- ١٩- نفس المصدر ص ١١٢.
- ٢٠- المادة ٧٢ ثانيا من الدستور الفرنسي.
- ٢١- المادة ١٢ أ من قانون الحكم الذاتي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤.
- ٢٢- د منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق - مجلة قضايا عربية العددان الثالث و الربع ، كانون الأول ١٩٧٤.
- ٢٣- المادة الخامسة من الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧.

٢٤- تنص المادة ٥٥ من الدستور الايطالي على ان
"يتألف البرلمان من مجلس النواب ومجلس شيوخ
الجمهورية .

وكذلك المادة ٥٧ من الدستور الايطالي تنص على ان
"ينتخب مجلس شيوخ الجمهورية على الأساس
الإقليمي".

٢٥- د. محمود الهماوندي - الحكم الذاتي و النظم
اللامركزية الادارية والسياسية - المصدر السابق ص, ٢٢٧
٢٦- د. كمال غالي- مبادئ القانون الدستوري والنظم
السياسية- المصدر السابق، ص ١٠٦.
٢٧- المادة ١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الرابع

استعراض لبعض النماذج الفدرالية

في هذا الفصل سنحاول ان نلقي الضوء على ثلاثة نماذج للفدرالية الجديرة بالأهتمام وهما الفدرالية الأمريكية و الفدرالية السويسرية، و الفدرالية العراقية.

المبحث الأول

الولايات المتحدة الأمريكية

تعود جذور الفدرالية الحديثة الى الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧ حين توصل المتشددون الى تأسيس حكومة مركزية ذات ثقل مركزي مع منافسيهم من مساندي فكرة حقوق الولايات الى اتفاق وسطي الا وهو تقسيم الحكم وتأسيس الولايات المتحدة الأمريكية بتمثيل حقوقي وشعبي عام للمواطنين^(١).

و تعد الولايات المتحدة الأمريكية اول بلد فدرالي حديث ينتهج الفدرالية كمبدأ تنظيمي لهيكلها الحكومي وذلك عام ١٧٨٩ في اعقاب اتفاقية فلاديلفيا عام ١٧٨٧. وقد نشأ ذلك نتيجة إخفاق الاتحاد الكونغفدرالي للحكومة المشكلة بموجب ميثاق الاتحاد الكونغفدرالي عام ١٧٨١. في بادئ

الأمر ، كانت الولايات المتحدة تتكون من ١٣ ولاية، وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحاد فدرالي يضم ٥٠ ولاية وفدراليتين لا تماثلية وثلاثة اقاليم غير تابعة للحكومة الفدرالية واكثر من ١٣٠ مستوطنة محلية مستقلة من سكان امريكا الأصليين. وقد استطاع هذا الاتحاد الفدرالي ان يصمد امام حرب اهلية ضروس ويتجاوزها خلال القرن الأول من وجوده. وحيث انه اكثر الفدراليات صمودا في العالم اجمع، فهو يمثل اهمية مرجعية كبيرة في اية دراسة مقارنة تتناول الاتحادات الفدرالية^(٢).

كان واضعو الدستور مدركين لاحتمال وقوع نزاع بين مستويي الحكم، أو بين عناصر كل من المستويين، خاصة في مجال استخدام الصلاحيات المتزامنة، وتبنوا بعض استراتيجيات لتحاشي ذلك. أولاً، أعطى دستور الولايات المتحدة (الفيدرالي) سيادة أعلى من دساتير الولايات، وهذه الحالة أعطت المحكمة العليا سلطة فرض تطبيقه. فقد تضمن الدستور فقرة أعلنت أن إجراءات الحكومة القومية تكون لها السيادة عندما يتضارب استخدامها الدستوري لسلطتها مع الإجراءات المشروعة للولايات. ومنع الدستور بصورة واضحة الولايات من ممارسة صلاحيات معينة أعطيت للحكومة المركزية. وكجزء من الحملة لتأمين المصادقة على الدستور، وافق واضعوه على دعم وثيقة الحقوق، التي تضم التعديلات العشرة الأولى للدستور، وتهدف إلى منع الحكومة القومية

المركزية من التدخل في الحريات الفردية. وضع الدستور القواعد الأساسية للعلاقات بين الولايات بتعداده الموجبات المتبادلة المفروضة على الولايات تجاه بعضها البعض، وجعل كل ولاية جديدة تنضم إلى الاتحاد متساوية مع الولايات الأصلية. وأخيرا. تم تمثيل الولايات في الحكومة القومية بعدد متساو من الممثلين في المجلس الأعلى للكونغرس، أي مجلس الشيوخ. لقد سعى الآباء المؤسسون، بكل هذه الطرق، إلى الحد من النزاع بين مختلف الحكومات في الولايات المتحدة^(٣).

ان وضع النظام الفدرالي استند إلى مفهوم جديد للسيادة، أي السلطة المطلقة للحكم. في النظرية السياسية الإنجليزية والأوروبية، كانت السيادة أحادية وغير قابلة للتجزئة. ولكن طوال الأزمة الإمبريالية التي سبقت انفصال أميركا عن بريطانيا العام ١٧٧٦، كان المستوطنون يجادلون بأنه في حين كان البرلمان الإنجليزي يتحكم بكل الشؤون التي تتعلق بالإمبراطورية ككل، كانت الهيئات التشريعية في المستوطنات في الواقع تسن قوانين خاصة بتلك المستوطنات. ومع هذا، فإن الحكومات الأميركية المبكرة في حقبة الحرب الثورية كانت تعمل بموجب النظرية القديمة القائلة بعدم جواز تجزئة السيادة. بموجب مواد النظام الكونغيدرالي (١٧٨٣)، أي أول دستور للبلاد، كانت لكل ولاية أو مستوطنة سيادتها، وكانت الولايات تتعاون في "رابطة صداقة"

لمعالجة القضايا التي تهم البلاد ككل. ولكن تبين أن تجربة الشكل الكونفدرالي للحكم لم تكن مرضية، كما أن البعض اعتبرها خطيرة. ما حصل لم يكن أن عمدت ولايات إلى حرمان بعض مواطنيها من حرياتهم وحسب، بل قامت أيضا بتغليب مصالحها الخاصة على مصالح الدولة ككل. أدى الاستياء الواسع النطاق من مواد النظام الكونفيدرالي في العام ١٧٨٧ إلى عقد مؤتمر لمندوبي الولايات من أجل صوغ دستور جديد^(٤).

الوثيقة التي صدرت عن ذلك المؤتمر تبدأ بالكلمات الشهيرة التالية: "نحن شعب الولايات المتحدة.."، مدلة بذلك على مصدر السيادة في الدولة الجديدة. الدستور، الذي أوجده الشعب، حجب السيادة عن كل من الحكومة القومية وحكومات الولايات. وما كان يبدو في السابق أمرا غير منطقي، أي حكومة ضمن حكومة، أصبح الآن ممكنا لأن مصدر سلطة كل من الحكومة القومية وحكومات الولايات قد منحت من قبل الشعب صاحب السيادة. إن منح الشعب السلطة هذه تم التعبير عنه بواسطة دستور مكتوب حدد أدوارا مختلفة لمستويات مستقلة من الحكم. يمكن لسلطة الولايات وسلطة الحكومة القومية أن تمارسا السلطة بصورة متزامنة على المنطقة الجغرافية ذاتها وعلى مجموعة السكان نفسها، لأن كلا من السلطتين تركز على أمور تختلف عما تركز عليه السلطة الأخرى، فالولايات تركز على القضايا المحلية، والحكومة القومية

على أمور أكثر شمولاً. أتاحت التجربة الأميركية للحكم لكل من حكومات الولايات والحكومة القومية أن تتعايش كوحدات منفصلة ومستقلة، لكل منها مجال صلاحياتها، لأن الاثنتين موجودتان لخدمة الشعب^(٥).

يعود نشأة النظام الدستوري الأمريكي الى اتجاهين فكريين:

اولهما: محلي ناشئ عن تنوع الأوضاع الجغرافية والأقليمية واختلاف المصالح الاقتصادية والنزعات النفسية بين سكان الشمال و الجنوب .

والثاني: ذو صبغة قومية اتحادية مبني على وحدة الجنس والأمني و التنظيم السياسي.

ويعزى نجاح النظام الدستوري في الولايات المتحدة الى انه لم يجعل للاتحاد الفدرالي الا سلطات مذكورة على سبيل الحصر ، يحدها ما احتفظ به الدستور ، صراحة، لكل من الولايات من سلطات ذاتية توازي السلطات الفدرالية وتوازنها. فالولايات تتمتع بجميع الحقوق التي تخول للدولة المستقلة ماعدا الحقوق التي لم يعطها الدستور للولايات صراحة، وحق الانفصال^(٦).

**و من اهم المبادئ التي يتضمنها الدستور
الأمريكي:**

اولا- الطابع الجمهوري للدولة الفدرالية:

لم يقتصر الدستور الفدرالي على اضافة الطابع الجمهوري على دولة الاتحاد فقط بل اشترط على ان تكون الولايات ايضا ذات طابع جمهوري، اذ تنص الفقرة الرابعة من المادة ٤ من الدستور الأمريكي "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري^(٧). وينتخب حاكم الولاية من قبل مواطني الولاية.

ثانيا – الطابع الفدرالي:

منذ ان تم تبني الدستور الأمريكي ظهرت اسئلة حول تحديد الخط الفاصل بين السلطة القومية و سلطة الولاية، مما ادى الى بروز العديد من النزاعات وارادت الولايات الجنوبية استعمال حقها كولايات لدعم طروحاتها المدافعة عن وجود العبودية بينما كانت الولايات الشمالية تريد الغاء العبودية، وادى ذلك الى انسحاب ١١ ولاية من الاتحاد خلال السنتين ١٨٦٠-١٨٦١، واندلعت الحرب الأهلية الأمريكية التي كان احد اسبابها حول الدور الأنسب للحكومة القومية وحكومات الولايات، وعندما انتهت الحرب الأهلية عام ١٨٦٥ ازدادت بانتظام قدرة الكونغرس على وضع القوانين التي تؤثر على الولايات وقضاياها المحلية^(٨).

وجاء التعديل العاشر للدستور الاتحادي لينص على ان الاختصاصات التي لم تمنح صراحة للدولة الفدرالية تكون من صلاحيات الولايات، وقد حدد التعديل العاشر للدستور الفدرالي لعام ١٧٩١ صلاحيات السلطة الفدرالية و ترك مالم يذكر الى الولايات حيث قال: (إن السلطات التي لا يوليها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يحجبها عن الولايات (إفراديا) تحفظ لكل من هذه الولايات أو للشعب)^(٩).

ولكن الواقع ينبئ عن شئ اخر ، اذ توسعت صلاحيات الاتحاد المركزي على حساب صلاحيات الولايات، وقد ساعد على ذلك اجتهاد المحكمة العليا بصدد تفسيرها لمسألة الاختصاصات الضمنية، فضلا عن مساهمة الرأي العام في توسيع صلاحيات سلطات الاتحاد، فقد اسندت لسلطات الاتحاد الأمور الأكثر اهمية مثل السياسة الخارجية والدفاع و الاقتصاد التي تعتبر من الأمور السيادية^(١٠).

ثالثا- الفصل بين السلطات

استند الدستور الأمريكي، على مبدأ الفصل بين السلطات لذلك نجده يجعل اختيار القضاة بالانتخاب وينص على عدم إمكانية تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا وفقا للأوضاع الخاصة بتعديل الدستور نفسه، وكذلك عدم إمكانية الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري

في مقابل عدم مسؤولية الرئيس والوزراء سياسيا أمام البرلمان، ولا يحق للرئيس بالمقابل حل البرلمان سواء بالنسبة لمجلس الشيوخ أو لمجلس النواب، وليس للوزراء أن يحضروا جلسات مجلس البرلمان بهذه الصفة^(١١). ولا يحق للرئيس اقتراح القوانين مباشرة، وإن كان له حق الاعتراض عليها، ولا يحق للكونغرس عزل الرئيس الا في حال اتهمه بالخيانة العظمى^(١٢).

ولكن في حقيقة الأمر ليس فصلا مطلقا وإنما توجد له بعض الاستثناءات فلرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان، ولكنه اعتراض توفيقى فقط إذ إن البرلمان يستطيع إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس وجعله نافذا مباشرة دون اشتراط موافقة الرئيس في حالة موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على المشروع، وفي المقابل يقر الدستور الأمريكي بعض الامتيازات لمجلس الشيوخ يمارسها تجاه السلطة التنفيذية فيستلزم موافقة مجلس الشيوخ لتعيين بعض كبار موظفي الدولة مثل السفراء وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وكذلك ضرورة موافقته في مسألة المعاهدات والاتفاقات الدولية^(١٣).

رابعاً: سمو الدستور الاتحادي و الرقابة على دستورية القوانين.

بموجب المادة السادسة الفقرة الثانية اعطى الدستور الفدرالي سيادة اعلى من سيادة دساتير الولايات، اذ تقول (هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعاً له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك)^(١٤). ولضمان احترام الدستور الاتحادي يتبع في النظام الأمريكي اسلوب الرقابة عن طريق الدفع الفرعي وهو ما اكده قاضي قضاة المحكمة العليا مارشال في قضية ماريوري ضد ماديسون حيث قرر وجوب ترجيح القانون الأعلى على القانون الأدنى وبالتالي عدم تطبيقه في القضية المطروحة اذا مادفع احد الخصوم بعدم دستوريته^(١٥).

وبموجب الدستور هنالك مستويين من الأجهزة تتقاسم السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية. وهذا ما سنوضحه في بندين مستقلين.

أ- الأجهزة الفدرالية:

١- الجهاز التنفيذي

يتربع على عرش هذا الجهاز رئيس الولايات المتحدة الذي ينتخب من قبل مواطني الاتحاد، وهذا ما يضيف عليه هبة وقوة تجاه السلطات الأخرى في الدولة ويساعده عشرة من الوزراء^(١٦). قد جرى عرفاً وخصوصاً في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم رئيس الدولة دون تدخل من احد بتعيين وزراءه أو مساعديه وهو يعينهم كما يحق له إقالتهم دون تدخل من احد وهكذا ظفرت السلطة التنفيذية متمثلة بشخص رئيس الدولة بصلاحيات واسعة وسلطات عظيمة. ويسيطر الرئيس تماماً على وزراءه ويخضعون له ولهم سلطات استشارية فقط معه، ومن جهة أخرى فإن الوزراء لا يسألون أمام أي جهة أخرى عدا مؤسسة الرئاسة ممثلة بالرئيس، وإن كان هناك المسألة الجنائية التي يرى البعض إنها قد تتحول إلى مسؤولية سياسية إذا كانت الأمور قد سارت بهذا الشكل وذلك الاتجاه^(١٧). وكذلك يكون الرئيس قائداً أعلى للجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة، و تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين، كما له

أن يرشح، وبمشورة مجلس الشيوخ و موافقته، أن يعين، سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين^(١٨).

٢- الجهاز التشريعي:

يتصدى لمهام السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية مجلسان وهما مجلس الشيوخ و مجلس النواب، ويكونان معا ما يعرف بالكونغرس. ينتخب مجلس النواب البالغ عددهم ٤٣٥ نائبا بالاقتراع العام المباشر من قبل جميع سكان الولايات المتحدة الأمريكية. ويمثل كل ولاية بالمجلس عدد معين من الأعضاء يتناسب مع عدد سكان الولاية، ويجري انتخاب هؤلاء الأعضاء عن طريق الانتخاب الفردي. و مدة العضوية بالمجلس سنتان فقط^(١٩). ويختص مجلس النواب بسن التشريعات الاتحادية بالمشاركة مع مجلس الشيوخ، وينص الدستور الأمريكي على ان القوانين الخاصة بتحصيل الإيرادات تصدر عن مجلس النواب وحده ومع ذلك فإن لمجلس الشيوخ سلطة اقتراح بعض التعديلات على هذه القوانين، ويعطي الدستور صلاحيات إضافية لمجلس النواب وحده، مثل صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية عند تعادل المرشحين الرئاسيين وعدم تمكن احدهم من نيل الأغلبية، كما يمنح الدستور لمجلس النواب سلطة اتهام رئيس الجمهورية عند الإخلال بالدستور أو الخيانة لإحالاته للمحكمة أمام مجلس

الشيوخ^(٢٠). ويشار في الأدبيات الدستورية لمجلس النواب الأمريكي على انه المجلس الأدنى على غرار مجلس العموم البريطاني، فهو في الواقع اقل اهمية من مجلس الشيوخ، بحكم قصر المدة وكثرة العدد و الصلاحيات ذات الطابع السياسي الممنوحة لمجلس الشيوخ. اما القوانين في هذا المجلس فتصدر بالأغلبية المطلقة (٥٠% زائد واحد) الا في حالة اعتراض الرئيس على القانون، فلا بد عندئذ من الحصول على ثلثي اعضاء المجلس^(٢١). اما مجلس الشيوخ فيتألف من عضوين من كل ولاية بحيث يضم ١٠٠ عضو منتخبين من قبل المجلس التشريعي في كل ولاية لمدة ست سنوات، و يتمتع كل عضو في مجلس الشيوخ بصوت واحد فقط . و ينقسم المجلس الى ثلاث فئات بحيث يتم انتخاب كل فئة منهم مرة كل سنتين .

ولا بد ان يكون عضو مجلس الشيوخ قد بلغ ٣٠ عاما او له اكثر من تسع سنوات من المواطنة الامريكية . ويكون نائب رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الشيوخ ولا صوت له الا اذا انقسم المجلس بالتساوي . ولمجلس الشيوخ قوة طرد رئيس الجمهورية في حالة مخالفته لتنفيذ نصوص الدستور و لكن لا تعتبر قرارات المجلس نافذة الا بموافقة ثلثي الاعضاء وتتمتع الهيئة التشريعية العليا (الكونغرس) بحق جمع الضرائب وتنظيم الحياة الاقتصادية، و سن قوانين الهجرة، وتنظيم البريد، و تشجيع التقدم العلمي، وروح البحث، و اعلان الحرب على دولة معادية، و بناء القوة

العسكرية البحرية و الجوية و البرية، و سن القوانين التي تهدف لخدمة الاتحاد بين الولايات^(٣٣). والحكمة من منح كل ولاية نفس عدد الممثلين في مجلس الشيوخ جاء لطمأنة الولايات الصغيرة التي كانت تخشى سيطرة الولايات، الكبيرة، وان واضعي الدستور الأمريكي منحوا المجلسين نفس الأختصاصات اذ لا يمكن تشريع اي قانون الا بموافقة المجلسين، كما ان لمجلس الشيوخ اختصاصات غير تشريعية اذ ان موافقته ضرورية لتعين السفراء، وبعض كبار موظفي الدولة الفدرالية و عقد المعاهدات والتي هي من اختصاص الرئيس ولكن مجلس الشيوخ يسهم معه في ممارستها باعطائه الموافقة أو حجبها^(٣٣).

الجهاز القضائي:

القضاء الاتحادي او الفدرالي الذي يتبع الحكومة المركزية، يختص عادة بالنظر في المسائل المهمة، كتلك التي تثور بين الاتحاد والولايات الداخلة فيه او بين الولايات بعضها بعضا، كما يعد جهة استئنافية تستأنف امامها الأحكام الصادرة من محاكم الولايات^(٣٤). وقد اعطى الدستور الأمريكي شؤون القضاء الفدرالي الى المحكمة الفدرالية العليا التي تتكون من تسعة اعضاء يعينهم رئيس الولايات المتحدة، بعد موافقة مجلس الشيوخ، ويكون تعيينهم مدى الحياة وبالأضافة الى الأختصاصات الواردة ذكرها اعلاه فإنها تختص بالرقابة الدستورية على

القوانين^(٢٥). و للمحكمة العليا صلاحية النظر أساسا في جميع القضايا التي تتناول السفراء والوزراء المفوضين الآخرين والقناصل، وتلك التي تكون فيها إحدى الولايات طرفا. وفي جميع القضايا الأخرى المذكورة آنفا. تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر فيها استثناءفا، من ناحيتي الوقائع والقانون، مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس^(٢٦).

أ- الأجهزة المحلية:

الجهاز التنفيذي:

ان الأجهزة التنفيذية في الولايات المكونة للدولة الفدرالية تسير على نمط الجهاز التنفيذي الاتحادي، ويحمل رئيس الولاية اسم (حاكم) الولاية ويجري انتخابه من قبل اهالي الولاية مباشرة وفي اغلب الولايات يكون له نائب^(٢٧). والحاكم يكون مسؤولا مع نائبه و مساعديه عن تسير دفة الأمور داخل الولاية، كما انه يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه الهيئة التشريعية المحلية اذ يملك حق الاعتراض على القوانين التي يسنها المجلس التشريعي وله دعوة المجلس للاجتماع في دورة استثنائية كما يعود له امر تحضير ميزانية الولاية ورفعها الى المجلس، وله توجيه رسائل الى المجلس يقترح فيها مشاريع قوانين^(٢٨).

الجهاز التشريعي:

على غرار الجهاز التشريعي الفدرالي يتكون الجهاز التشريعي في الولايات ماعدا ولاية نبراسكا التي اختارت عام ١٩٣٧ نظام المجلس الواحد، من مجلسين هما النواب و الشيوخ وعادة يزيد عدد اعضاء مجلس النواب عن مجلس الشيوخ^(٣٩). ويتولى المجلس التشريعي في الولاية سن التشريعات في مختلف المجالات التي تخص الولاية والتي لا تدخل ضمن اختصاص السلطة الفدرالية وتنتخب الهيئة التشريعية من قبل سكان الولاية وتكون دورياتها قصيرة عادة^(٣٠).

ان النظام الدستوري الأمريكي هو إذن ميزان ذو كفتين، إذ أودعت إحداهما سلطات مركزية فوضت فيها الحكومة الاتحادية بتوكيل لا رجوع فيه من الولايات المستقلة ذات السيادة .. وأودعت الكفة الأخرى سلطات لا مركزية احتفظ بها لكل من الولايات على حدة، ولا تزال تلك الولايات تسهر عليها وتتشبث بها كاملة، ولو أنه في الوقت نفسه نلاحظ ان قوانين الحكومة المركزية، ومقرها في واشنطن العاصمة تطبق على أي فرد يعيش داخل حدود البلاد، في حين تطبق قوانين حكومات كل من الولايات الخمسين على الناس المقيمين في تلك الولايات فقط^(٣١).

لقد استطاع الدستور الأمريكي ان يحقق، توازنا بين الكفة المركزية والكفة اللامركزية، عجزت الأجيال عن زعزعته، في نفس الوقت الذي يربط الولايات بعروة وثقى،

فلقد تنازلت الولايات إلى غير عودة عن حقها في أن تخرج من الاتحاد وتنفصل عن الولايات المتحدة. ولم تنشب الحرب المدنية عام ١٧٩٤ ثم في عام ١٨٦١ إلا من جراء ما ادعته بعض الولايات من أن من حقها أن تتحرر من بعض قيود الدستور الفيدرالي (محتجة بأن الدستور الفيدرالي لا يخرج عن أن يكون عقدا تراضت عليه دول كانت مستقلة قانونا، مما جعل هذا العقد معاهدة دولية غير موثقة بزمان، فلكل طرف أن يفسر هذه المعاهدة ويزيل القيد ليعود تطبيقا في الميدان الدولي كما كان أولا، وأودعت الولايات الثائرة على الاتحاد إذ إنها لا تزال دولا بكل معنى الكلمة، فالحرب التي نشبت بين الولايات من جراء هذا الخلاف على تفسير الدستور الفيدرالي تعد حربا دولية لا حربا أهلية داخلية، ويسري بين الطرفين القانون الدولي فيما يقضي به من أصول التعامل بين الدول المتعادية، بمعنى أن المحارب الذي يقع في أيدي الأعداء يعد أسير حرب. أما الاتحاد الفيدرالي فكان يذهب إلى النقيض قائلاً إن الدستور الفيدرالي ميثاق أبدي يربط الولايات بعروة وثقى لا تنفصم مدى الدهور، فأهل الولايات الثائرة إنما هم مواطنون خونة، ومن يقع منهم في أيدي القوى المركزية يعد متمرداً على السلطات الشرعية، فعقوبته الإعدام ومصادرة أملاكه^(٣٢).

التعديل الدستوري في الولايات المتحدة:
يمكن القول بأن اجراءات التعديل الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية، متصلبة نسبيا. ذلك انه بعد التعديلات العشر الأولى، التي ادخلت على الدستور في العام ١٧٩١، لم ينجح سوى ١٧ تعديلا على الدستور طوال قرنين من الزمن^(٣٣).

وبموجب الدستور الأمريكي، يمكن اقتراح إدخال تعديلات على الدستور بأغلبية ثلثي الأصوات في كل من مجلسي الكونغرس أو بواسطة مؤتمر قومي يدعو الكونغرس إلى عقده بناء على طلب ثلثي عدد الولايات. ومن أجل أن يصبح تعديل ما جزء من الدستور ينبغي المصادقة عليه من قبل الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات أو من قبل مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات.
حيث ان المادة الخامسة من الدستور الأمريكي تنص على مايلي:

يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أيضاً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين،

شرط ألا يؤثر أي تعديل يتم ويقر قبل سنة ألف وثمانمئة وثمانية (١٨٠٨) في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى، و ألا تحرم أية ولاية، دون رضاها، من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ^(٣٤).

ومن قراءة هذه المادة نستخلص بأن واضعو الدستور قد تعمدوا جعل إدخال التعديلات صعبا. وقد درس الكونغرس أكثر من سبعة آلاف اقتراح تعديل، لكنه لم يعتمد سوى ثلاثة وثلاثين منها فقط، وأحالها إلى الولايات. ومن أصل هذا العدد، لم تتم المصادقة إلا على سبعة وعشرين منها فقط. وقد تمت المصادقة على تعديل واحد، وهو التعديل الحادي والعشرين، من قبل مؤتمرات عقدت في الولايات، بينما تمت المصادقة على التعديلات الأخرى من قبل الهيئات التشريعية في الولايات^(٣٥).

ولا يحدد الدستور مهلة زمنية ينبغي على الولايات خلالها أن تصادق على تعديل مقترح. لكن المحاكم قضت بأن تتم المصادقة على التعديلات خلال "فترة زمنية معقولة"، وأن الكونغرس هو من يقرر ما هو "المعقول". ومنذ أوائل القرن الحالي، تضمن معظم التعديلات المقترحة شرطاً يقول إن المصادقة اللازمة يجب أن تتم في غضون سبع سنوات^(٣٦).

هوامش البحث الأول

- ١- محمد فتوح عثمان رئيس الدولة في النظام الفدرالي - القاهرة الهيئة المصرية للكتاب ١٩٧٧ ص١٨.
- ٢- رونالد ل. واتس المصدر السابق ص٢٧،
- ٣- ديفيد بوننهاينر - مقالة بعنوان الفدرالية والديمقراطية- موقع الإسلام و الديمقراطية.
- ٤- نفس المصدر.
- ٥- دافيد كوستمان كويل، النظام السياسي في الولايات المتحدة، ترجمة توفيق حبيب (القاهرة: مكتبة الخانجي، السنة بلا)، ص ١٩٥.
- ٦- المرجع السابق ص١٩٦.
- ٧- الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي.
- ٨- روجر ديفسون -الفدرالية - شبكة العراق المستقل، قسم الترجمة.
- ٩- التعديل العاشر للدستور الأمريكي ديسمبر ١٧٩١.
- ١٠- د. فيصل كلثوم- المرجع السابق- ص٥٠٧.
- ١١- ثروت بدوي، النظم السياسية، (المصدر السابق، ١٩٧٥ ص ٢٣٤).

١٢- تقول الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي من ضمن صلاحيات الرئيس (..وله في ظروف استثنائية، أن يدعو كلا المجلسين، أو أي منهما، إلى الانعقاد. وفي حال حدوث خلاف بينهما بالنسبة إلى موعد إرجاء الجلسات، فله أن يرجئها إلى الموعد الذي يراه ملائماً).

١٣- د عبد الغني بسيوني، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي الدولة والحكومة الحقوق الحريات، (الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٨٥ ص ٢٨٠).

١٤- الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي.

١٥- نقلا عن د. فيصل كلثوم المرجع السابق ص، ٥٠٨

١٦- غالب خضير العاني، نوري لطيف، المصدر السابق ص ١٢٨.

١٧- ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق ص ٢٩٨.

١٨- الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.

١٩- د. فيصل كلثوم المرجع السابق، ص ٥١٢.

٢٠- د. ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص ٣٢٠.

٢١- نفس المصدر، ص ٣٢٠.

- ٢٢- د. عبد الغفور كريم علي - الجذور التاريخية لنظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية- المركز الاستراتيجي للبحوث والدراسات.
- ٢٣- غالب خضير العاني، نوري لطيف، المصدر السابق ص١٢٩.
- ٢٤- ابراهيم عزيز شيحا الموجز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بيروت الدار الجامعية السنة بلا، ص٨٠.
- ٢٥- غالب خضير العاني، نوري لطيف، المصدر السابق ص١٢٩،
- ٢٦- الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي.
- ٢٧- غالب خضير العاني، نوري لطيف، المصدر السابق ص١٢٩.
- ٢٨- نفس المصدر، ص١٢٩-١٣٠.
- ٢٩- د. محمد عمر مولود، المصدر السابق ص٤٣٧.
- ٣٠- غالب خضير العاني، نوري لطيف، المصدر السابق ص١٣٠.
- ٣١- ديفيد بودنهايمر المصدر السابق، ص٢،
- ٣٢- دافيد كوسمان كويل النظام السياسي في الولايات المتحدة، المصدر السابق، ص٣٢-٣٣.
- ٣٣- رونالد ل . واتس- الأنظمة الفدرالية- المصدر السابق ص١٢٨.

- ٣٤- المادة الخامسة من الدستور الأمريكي.
- ٣٥- دستور الولايات المتحدة ووثيقة الحقوق - موقع وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الاعلام الخارجي.
- ٣٦ - نفس المصدر.

المبحث الثاني الإتحاد السويسري

يتصف الاتحاد السويسري بالتنوع اللغوي والديني ،على الرغم من ان غالبية السكان يتحدثون اللغة الألمانية وسيطرون على القوة الاقتصادية. تشكل اللغات الثلاث الألمانية والفرنسية و الايطالية بالإضافة الى رومانس، اللغة الوطنية لسويسرا. وللطائفتين الدينيتين الكاثوليكية والبروتستانتية تشعبات اقليمية تتقاطع مع بعضها البعض. ففي الكانتونات المتحدثة بالألمانية يعتنق بعضها المذهب الكاثوليكي وبعضها يعتنق المذهب البروتستانتى. وهكذا بين الكانتونات المتحدثين بالفرنسية. لذلك نرى بأن الكانتونات تشكل تحالفات مختلفة بشأن القضايا المختلفة. من الجدير بالذكر ان عدد كانتونات الاتحاد السويسري هي ٢٦ كانتونا ١٧ منها تتحدث الألمانية، وتتحدث اربعة كانتونات بالفرنسية وثلاث كانتونات تتحدث الألمانية والفرنسية معا ويتحدث كانتون واحد ثلاث لغات الألمانية، و الايطالية والرومانس. وبصورة عامة توجد اغلبية كاثوليكية في ١٤ كانتون و اغلبية بروتستانتية في ١٢ كانتون، وتمثل الأغلبية الكاثوليكية أو البروتستانتية أكثر من ثلثي عدد السكان في ١٨ من بين ٢٦ كانتون^(١).

رسخ الدستور الفدرالي الأول لعام ١٨٤٨ الهياكل السياسية لسويسرا، الا ان الموروثات الشعبية المتداولة تفيد ان تلك الهياكل تعود الى زمن اقدم بكثير ، اذ تعهد القرويون في سويسرا الوسطى عام ١٢٩١ انشاء تحالف دائم جمع الكانتونات الثلاثة الأولى (يوري وشيفتس واوترفالدين). في الأساس هدف ميثاق التحالف الى التحرر من هيمنة الأسر الأقطاعية، وبحلول عام ١٥١٢ اتسعت رقعة التحالف لتشمل ١٣ كانتونا، فتميزت هذه المرحلة بالنشاطات التوسعية السويسرية التي اصطدمت بجدار القادة الأوروبيين الذين وضعوا حدا لها. ويرى المؤرخون ان الهزيمة السويسرية في معركة مارينيون في شمال ايطاليا عام ١٥١٥، هي ذروة التطلعات السويسرية ان لم تكن اخرها. كما تعد تلك المرحلة البداية الفعلية للحياد السويسري، الذي صادقت عليه لاحقا القوى العظمى في مؤتمر فينا عام ١٨١٥. في هذا الوقت اكتسحت حركة الإصلاح الديني البروتستانتية و الحركة المعارضة مختلف ارجاء البلاد الى ان اندلعت حرب اهلية قصيرة عام ١٨٤٧، مهدت في العام التالي الى انشاء الدولة الفدرالية بدستور جديد و برلمان فدرالي، من دون ان يغفل مؤسسو الدولة الجديدة العبر من الحرب الأهلية^(٣). غير ان اختصاصات هذه الدولة كانت محدودة وتقتصر على الكمارك. البريد. النقد. الأوزان و المقاييس. مراقبة الطرق والجسور. اما الجيش فكان يتألف من قطعات

كانتونية. وبسبب تطور الأوضاع في أوروبا وكذلك داخل سويسرا فقد تالت الاقتراحات بتعديل الدستور الفدرالي وتقوية السلطة الفدرالية، ففشل العديد من الاقتراحات وفاز أخيرا التعديل الكلي للدستور في ١٩ نيسان ١٨٧٤^(٣). يدار النظام الفدرالي السويسري من قبل حكومة الجمعية التي هي حكومة نيابية تأخذ بنظام وحدة السلطة وليس الفصل بين السلطات، وهي من الناحية النظرية أكثر النظم ديمقراطية، ذلك أن السلطة الفعلية بيد الجمعية المنتخبة من المواطنين، فالجمعية (البرلمان) هي مركز الثقل الحقيقي في هذا النظام. أما السلطات الأخرى فهي تابعة لها ومتفرعة عنها^(٤). وينهض التنظيم الدستوري السويسري على المؤسسات التالية:

أ- الهيئة التشريعية الفدرالية:

يقوم بهذه السلطة برلمان يسمى الجمعية الفدرالية، ولكون سويسرا دولة اتحادية، فإن برلمانها يتألف من مجلسين وذلك لتحقيق التوازن بين جميع مكونات الاتحاد. يسمى المجلس الأول بمجلس الشعب أو المجلس الأدنى (ناسيونالرات) وفيه مائتي عضو يمثل كل منهم ٢٢،٠٠٠ نسمة^(٥). ويتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة لمدة أربع سنوات طبقا للنظام النسبي^(٦). يشترط أن يكون لكل كانتون على الأقل نائب واحد بغض النظر عن عدد سكانه، أما المجلس الثاني مجلس المقاطعات أو

المجلس الأعلى (ستاندرات) يتألف من ٤٤ عضو بمعدل
عضوين عن كل مقاطعة ولمدة اربع سنوات وينتخبون من
الشعب ايضا. ويكون لكل من مقاطعات اوبفالدن ونيدفالدن،
ومدينة بازل وريفها، وابنزل الخارجية والداخلية ممثل
واحد^(٧). وتتساوى اختصاصات هذين المجلسين، في
ممارسة السلطة العليا للاتحاد السويسري^(٨). و تعتبر
الجمعية الاتحادية اعلى سلطة في البلاد^(٩).

واما اختصاصات الجمعية الفدرالية فقد نص عليها
الدستور السويسري منها حق تشريع القوانين الفدرالية،
وعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، و اعلان الحرب
والسلم، وحفظ الأمن في الدولة، وضمان حيادها،
والميزانية السنوية والمصادقة على الحسابات الختامية
للدولة والموافقة على القروض، الرقابة العليا على الادارة
والقضاء الفدرالية، النظر في النزاعات بين السلطات
الفدرالية حول الاختصاص وتعديل الستور وضمان دساتير
واقاليم الكانتونات، انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي، العفو
العام و الخاص، وضمان احترام الدستور الفدرالي^(١٠).
وبذلك نرى ان الدستور السويسري اتبع منهج تحديد
اختصاصات السلطة الفدرالية وما عداها يعتبر من
اختصاصات المقاطعات او الكانتونات.

يعقد البرلمان السويسري دورات عادية سنوية و يجوز
عقد دورات استثنائية بناء على طلب من الحكومة

الاتحادية او ربع اعضاء المجلس القومي كما للمجلس الاتحادي الدعوة الى جلسة غير عادية^(١١). يتداول كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات بشكل منفصل ولكن يجب لصدور قرارات الجمعية الاتحادية ان تتفق قرارات المجلسين^(١٢). ولكن هنالك امور محددة في الدستور مثل اختيار الحكومة، واءعاء المحكمة الاتحادية والقائد العام للجيش هذه الامور تتطلب اجتماع المجلسين معا ويرأس الاجتماع رئيس المجلس القومي^(١٣). اما بالنسبة الى اقتراح القوانين فيمكن ان يقوم به اي عضو من اءعاء المجلسين او اي من الكانتونات^(١٤). ولا يعقد اي من الجلستين الا بحضور الأغلبية، المطلقة من اءعاءه^(١٥).

السلطة التنفيذية الاتحادية

يخول الدستور السلطة التنفيذية العليا في الاتحاد الى مجلس الاتحاد الذي يعتبر اعلى سلطة قيادية و تنفيذية في الاتحاد^(١٦). المؤلف من سبعة اءعاء، و المنتخب لأربع سنوات في جلسة مشتركة لمجلسي هيئة الاتحاد، فتكون فترة حكمه مساوية لفترة عضوية المجلس الأدنى^(١٧).

ورئيس المجلس هو رئيس الاتحاد السويسري، تنتخبه الجمعية الاتحادية من بين اءعاء المجلس الاتحادي لمدة سنة غير قابلة للتجديد، ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس

الاتحادي كنائب للرئيس للسنة القادمة^(١٨). تقسم الإدارة الاتحادية الى وزارات ويرأس كل عضو في المجلس الاتحادي وزارة، ويأخذ المجلس الاتحادي قراراته في المجلس و بالأغلبية^(١٩). ويرأس المجلس رئيسه أو نائبه، لكن الرئيس لا يتميز عن غيره من الأعضاء، فهو مساو لهم، مع استثناء قليل يتعلق بالمهام الشرفية التي يتيحها منصب الرئاسة. والمجلس الاتحادي نظريا خاضع للسلطة التشريعية، فهي التي تعينه وتصدر اليه التوجيهات والتعليمات، وتستطيع استجوابه وتصويب سياساته التنفيذية، لكنها لا تستطيع عزله، وذلك مصدر غرابة، لأن التصور الدستوري لحكومة الجمعية يقوم على امكانية عزل المجلس أو عضو من اعضاءه، لكن الرغبة في الاستقرار الحكومي هي التي دفعت عمليا الى ابتكار عدم القابلية للعزل، لتوفير قدر من الثقة و الاعتداد بالنفس لأعضاء الحكومة^(٢٠). ومن اختصاصاته يقوم المجلس الاتحادي بتقديم مشاريع بخصوص مراسيمها الى الجمعية الاتحادية، وكذلك يصدر قواعد قانونية ملزمة في صورة اوامر بشرط ان يكون ذلك في اطار اختصاصاته طبقا للدستور والقانون. ويقوم بتنفيذ التشريعات وقرارات الجمعية الاتحادية واحكام السلطات القضائية الاتحادية، وكذلك يقوم باعداد الخطة المالية ويقترح مشروع الخطة وبعد ميزانية الدولة. وفي المجال الخارجي يدير الشؤون الخارجية مع احترام حق الجمعية في المشاركة، ويوقع

المجلس الاتحادي ويصدق على المعاهدات ويقدمها للجمعية الاتحادية لاعتمادها، ويتخذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الخارجي واستقلال وحياد سويسرا وكذلك الحفاظ على الأمن الداخلي. ويعمل على تقوية العلاقات بين المقاطعات، ويمكن للمجلس الاتحادي الاعتراض على المعاهدات التي تبرمها المقاطعات فيما بينها او مع الخارج ويعمل على تطبيق القوانين الاتحادية ودساتير ومعهادات المقاطعات، وكذلك يقدم التقارير الدورية الى الجمعية الاتحادية حول ادارته للأعمال، وعن حالة الاتحاد السويسري^(٢١).

وبالرغم من ان المجلس لا يحق له اقتراح القوانين، ولا يحق لأعضائه ان يكونوا اعضاء في البرلمان اي لا يستطيعون التأثير مباشرة على الجمعية الاتحادية لكن كونهم زعماء سياسيين يقودون القوى المسيطرة على الجمعية، يستطيعون و بصورة غير مباشرة عن طريق اعضاء الجمعية المنتمين الى احزابهم، التقدم بأقتراحات للقوانين والايغاز بقبولها و تحويلها الى قوانين. وقد تستخدم الحكومة وسائل الاستفتاء والاقتراح الشعبي والاعتراض على القوانين الصادرة من الجمعية والتي هي من مظاهر الديمقراطية المباشرة، في اصدار قانون معين او اسقاط قانون لا ترضى عنه عن طريق الرجوع الى الشعب^(٢٢).

من خلال قراءتنا للدستور السويسري نرى بأن السلطة الحقيقية تقع في يد الشعب من خلال قيامه بانتخاب ممثليه ومشاركته المباشرة في سن القوانين عن طريق الاستفتاءات اذ يمكن اجراء استفتاء على تغيير مادة دستورية خلال عريضة تحمل توقيع مئة الف ناخب اما القوانين فتتطلب توقيع خمسين الف ناخب^(٣٢).

المحكمة الفدرالية العليا

تعتبر المحكمة الاتحادية اعلى سلطة قضائية في الاتحاد^(٣٤). وتتكون من ٢٦-٢٨ عضوا و ١١-١٣ عضوا احتياط . وينتخب اعضاء المحكمة و الاحتياط من قبل الجمعية الفدرالية في جلسة مشتركة للمجلس الأدنى والأعلى ومدة العضوية في المحكمة ست سنوات ويمكن اعادة انتخاب العضو الذي تنتهي مدته^(٣٥). وتراعي الجمعية الاتحادية عند اختيارها لقضاة المحكمة الاتحادية تمثيل اللغات الرسمية المختلفة^(٣٦). وتختص هذه المحكمة في النظر في التظلمات الخاصة بخرق الحقوق الدستورية، والشكاوي الخاصة بخرق استقلالية البلديات و ضمانات المقاطعات لصالح الهيئات العامة. والتظلمات الخاصة بالقانون العام بين الاتحاد والمقاطعات او فيما بين المقاطعات، وكذلك تنظر في التظلمات الخاصة بخرق المعاهدات الدولية او المعاهدات بين المقاطعات^(٣٧). وله النظر في الخلافات الادارية للمقاطعات التي تحيلها اليها

الأخيرة وذلك بعد موافقة الجمعية الاتحادية ولم يقتصر عمل هذه المحكمة على القضايا المذكورة اعلاه وانما لها الحق بموجب القانون الذي يحدد اختصاصات المحكمة النظر في المسائل المدنية والجنائية والادارية وكذلك في المسائل القانونية الأخرى^(٢٨). ان هذه المحكمة تستطيع فقط النظر في دستورية القوانين الكانتونية ولكنها لا تملك هذا الحق بالنسبة للقوانين الفدرالية^(٢٩). وتحكم في القضايا التي يرفعها المواطنون ضد الدولة الفدرالية او ضد احد الكانتونات اذا كانت قيمة الدعوى لاتقل عن مبلغ معين ٤٠ الف فرنك بالنسبة للدعاوى التي تقام ضد الدولة و ١٠ الف فرنك بالنسبة للدعاوى التي يقيمها الأفراد الخاصين والتي تحال الى هذه المحكمة باتفاق الفرقاء^(٣٠).

طرق التعديل الدستوري

يتم تعديل الدستور السويسري اما باعادة النظر كليا او جزئياً:

المراجعة الشاملة

يمكن ان تتم المراجعة الشاملة للدستور الاتحادي بطلب من الشعب او كل من مجلسي الشعب و المقاطعات كما يمكن للجمعية الاتحادية تقرير ذلك، فإذا كانت المبادرة من الشعب، او اذا كان مجلس الشعب ومجلس المقاطعات غير متفقين، يعود اجراء المراجعة الشاملة للشعب، وفي

حالة ما اذا وافق الشعب على مبدأ المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد^(٣١).

اما بالنسبة للمراجعة الجزئية للدستور

يمكن لمائة الف موطن او مواطنة يتمتعون بحق التصويت تقديم اقتراح يأخذ شكل الصيغة العامة لتبني او تعديل الغاء مادة دستورية او قانونية وذلك خلال ثمانية عشر شهرا من تاريخ نشر مبادرتهم رسميا. اذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل و الموضوع او بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام ، فيمكن للجمعية الاتحادية ان تعلن بطلان المبادرة كليا او جزئيا. واذا وافقت الجمعية الاتحادية على المبادرة الشعبية، فأنها تقوم بالتعديلات القانونية والدستورية المعينة.

ويمكن للجمعية الاتحادية تقديم اقتراح مضاد للتعديلات التي اعدتها. ويتم عرض التعديلات ذات الطابع الدستوري (الاقتراح والاقتراح المضاد) لتصويت الشعب والمقاطعات، بينما يتم عرض التعديلات ذات الطابع القانوني (الاقتراح والاقتراح المضاد) لتصويت الشعب فقط. في حال رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فعليها ان تعرضها لتصويت الشعب واذا تبنهاها الشعب تقوم الجمعية الاتحادية باعداد التعديلات الدستورية والقانونية معا^(٣٢).

فيما يخص التعديلات الدستورية و القانونية التي يتم الموافقة عليها، اذا ما حصل احد الإقترحين على اكثرية

اصوات المصوتين بينما حصل الآخر على اكثرية اصوات المقاطعات فإن الاقتراح الذي يتم تطبيقه هو الذي يحصل على الأكثرية المئوية من اصوات المصوتين والمقاطعات^(٣٣).

حكم الكانتونات

يتكون الاتحاد الفدرالي السويسري من ٢٦ كانتون وذلك كاستجابة للواقع الاجتماعي السويسري المكون من عدة قوميات، ولكل كانتون قانونه الخاص وحكومته المحلية و دستوره الديمقراطي الخاص ويشترط في هذا الدستور موافقة الشعب عليه وامكانية مراجعته اذا ما طلب ذلك غالبية الذين لهم حق التصويت. وتتطلب دساتير المقاطعات موافقة الاتحاد التي تعطى لها اذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الاتحادي^(٣٤). ويتولى السلطة التشريعية في الكانتون، برلمان محلي، ينتخب اعضاؤها من قبل مواطني المقاطعة، ويتمتع بسلطة سن القوانين في المجالات التي لا تدخل ضمن اختصاصات الدولة الفدرالية، وتقوم برسم سياسة المقاطعة شرط عدم التعارض مع سياسة الحكومة. وهناك ثلاث مقاطعات تطبق الديمقراطية المباشرة اذ يجتمع الشعب في فصل الربيع في مكان واحد لتعديل الدستور واصدار القوانين والموافقة على الميزانية^(٣٥). تتكون الحكومات المحلية بالطريقة نفسها التي تتكون بها الحكومة الاتحادية، غير ان الحكومات المحلية اكثر اغراقا في الديمقراطية واشد

التزاما بأصول حكومة الجمعية^(٣٦). ويختلف عدد اعضاء الحكومة التي تسمى مجلس الدولة من كانتون الى اخر فيتراوح بين ٥-١١ عضوا وينتخبون من قبل المجلس التشريعي للكانتون. ويحق للمجلس التشريعي عزل اعضاء مجلس الدولة قبل انتهاء فترة عضويتهم. ويتولى مجلس الدولة تنفيذ التشريعات التي يصدرها المجلس التشريعي في الكانتون^(٣٧). في الاتحاد السويسري بالاضافة الى ممارستها لأعمال السيادة الداخلية على نطاق واسع ، يحق للكانتونات ممارسة جزء من اعمال السيادة الخارجية ايضا فبموجب الدستور السويسري تشارك الكانتونات في بلورة القرارات المتعلقة بالشؤون الخارجية التي تمس اختصاصاتها او مصالحها الحيوية. ويجوز للمقاطعات ابرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجال اختصاصاتها على ان لا تتعارض مع حقوق ومصالح الاتحاد او مع حقوق المقاطعات الأخرى . وتلتزم المقاطعات التعامل المباشر مع الجهات الأجنبية التي في مستواها، وفي الحالات الأخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الاتحاد^(٣٨).

اخيرا ان نجاح التجربة الفدرالية في سويسرا بالرغم من انها تجمع بين اقوام ومذاهب دينية مختلفة ترجع الى روح المبادرة والتسامح اللتان يتصف بهما الشعب السويسري واصراره على التعايش والانسجام في ظل نظام

ديمقراطي تعددي يعطي فرصا متساوية للجميع ويعطيهم
الاحساس بالمشاركة الفعلية في ادارة البلد .

هوامش البحث الثاني

- ١- رونالد ل. واتس - الأنظمة الفدرالية- المصدر السابق، ص٢٩،
- ٢- ربي ابو عمو - الفدرالية السويسرية والمعادلة السحرية- مقال منشور في جريدة الأخبار، بيروت، العدد ٣٥٨ تشرين الأول ٢٠٠٧.
- ٣- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف - القانون الدستوري - المرجع السابق ص١٣١.
- ٤- د. ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص٢٨٦.
- ٥- د. فيصل كلثوم - دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية - المصدر السابق ص٦٨٦.
- ٦- المادة ١٤٩ الفقرة الثانية من الدستور السويسري المعدل- الموقع الرسمي للدستور الاتحادي السويسري لسنة ١٩٩٩.
- ٧- نفس المصدر المادة ١٥٠ الفقرة الثانية.
- ٨- تقول المادة ١٤٨ فقرة ٢ من الدستور السويسري المعدل لسنة ١٩٩٩ (تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية).

- ٩- المادة ١٤٨ الفقرة الثانية من الدستور السويسري
المصدر السابق.
- ١٠- نفس المصدر، المواد من ١٦٣ الى ١٧٣ .
- ١١- نفس المصدر المادة ١٥١ .
- ١٢- نفس المصدر المادة ١٥٦.
- ١٣- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري-
المصدر السابق، ص٢٨٩.
- ١٤- المادة ١٦٠ من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ .
- ١٥- د. منذر الشاوي - القانون الدستوري، نظرية الدولة،
مطبعة شفيق- بغداد ١٩٦٥ .
- ١٦- المادة ١٧٤ من الدستور السويسري المصدر
السابق.
- ١٧- نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية و الفدرالية-
ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ص٨٠.
- ١٨- المادة ١٧٦ من الدستور السويسري المصدر
السابق.
- ١٩- المواد ١٧٧ و ١٧٨، المصدر السابق.
- ٢٠- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري-
المصدر السابق، ص٢٩٠.
- ٢١- المواد من ١٨١ الى ١٨٧ من الدستور السويسري
المصدر السابق.
- ٢٢- د. ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري-
المصدر السابق، ص٢٩١.

- ٢٣- المواد ١٢٨ و ١٤١ من الدستور السويسري، المصدر السابق.
- ٢٤- المادة ١٨٨ الفقرة ١ من الدستور السويسري المصدر السابق.
- ٢٥- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف - القانون الدستوري - المرجع السابق ص١٣٣.
- ٢٦- المادة ١٨٨ الفقرة ٤ من الدستور السويسري المصدر السابق.
- ٢٧- المادة ١٨٩ المصدر السابق .
- ٢٨- المادة ١٩٠ المصدر السابق.
- ٢٩- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف - القانون الدستوري - المرجع السابق، ص١٣٤.
- ٣٠- نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية و الفدرالية- المصدر السابق، ص٩٧.
- ٣١- المادة ١٩٣ من الدستور السويسري .
- ٣٢- المادة ١٣٩ أ نفس المصدر.
- ٣٣- المادة ١٣٩ ب نفس المصدر.
- ٣٤- المادة ٥١ من الدستور السويسري المصدر السابق.
- ٣٥- د. فيصل كلثوم - دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية- المصدر السابق، ص٦٨٩،٦٩٠.
- ٣٦- د. ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص٢٩٢.

٣٧- د. غالب خضير العاني، د. نوري لطيف - القانون
الدستوري - المرجع السابق ص١٣٥.
٢٨- المواد ٥٥ و ٥٦ من الدستور السويسري، المصدر
السابق.

المبحث الثالث العراق الاتحادي

اعاد الدستور العراقي الجديد الصادر في ٢٠٠٥ بناء الدولة العراقية على اساس فدرالي، حيث نص في المادة الأولى منه على ان جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي^(١). واكد الدستور على ان العراق بلد متعدد القوميات والثقافات. حيث تقول الفقرة ثانيا من المادة الثانية: يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الافراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، والايديين، والصابئة المندائيين^(٢). وكذلك ينص الدستور على ان العراق بلد متعدد القوميات واللغات وبالإضافة الى القوميتين الرئيسيتين تؤكد على حق المكونات الأخرى للعراق تعليم ابناءهم بلغتهم الأم^(٣).

التقسيم الدستوري للإختصاصات

نحى الدستور العراقي منحى دساتير كل من الولايات المتحدة والمانيا واستراليا في طريقة توزيعه للصلاحيات

بين الدولة الفدرالية والوحدات المكونة لها، اذ حدد
صلاحيات المركز بصورة دقيقة وترك السلطات المتبقية
للأقاليم. حيث نصت المادة ١١٠ من الدستور على
الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وحددتها كالآتي:
رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي،
والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات
الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها، ورسم السياسة
الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك
انشاء قوات مسلحة وادارتها، لتأمين حماية وضمن امن
حدود العراق، والدفاع عنه و رسم السياسة المالية،
والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر
حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، و وضع الميزانية
العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وانشاء البنك
المركزي، وادارته و تنظيم أمور المقاييس والمكاييل
والاوزان. وكذلك تنظيم امور الجنسية والتجنس والاقامة
وحق اللجوء السياسي. تنظيم سياسة الترددات البثية
والبريد. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج
العراق، وضمن مناسب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل
داخل العراق، وفقا للقوانين والاعراف الدولية، واخيرا
الاحصاء والتعداد العام للسكان^(٤).

عليه فإن جميع الصلاحيات التي لا تعود للدولة الاتحادية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات . وقد نصت المادة ١١٥ من الدستور على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم)^(٥).

وترك الدستور قسما من الاختصاصات اذ لم يعطيها خالصة لا للمركز ولا للأقاليم انما ابقاها مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وهي: ادارة الكمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها. و رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها، و رسم سياسات التنمية والتخطيط العام. رسم السياسة الصحية العامة. وكذلك رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة. واخيرا رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيع عادلٍ لها، وينظم ذلك بقانون^(٦). و اضافة الى هذه الاختصاصات المشتركة المبينة في هذه المادة، نجد ان المادة السابقة لها (١١٢)، قد جعلت ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية ورسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطويرهما مشتركة مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة. وكذلك الآثار والمواقع الاثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات^(٧) .

السلطات الإتحادية

حرص الدستور العراقي كعهد سائر الدساتير الديمقراطية على التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية^(٨). ولكن هذا الفصل لا يمكن ان يكون تاما في ظل النظام البرلماني الذي اكد عليه الدستور العراقي في مادته الأولى، لأن هذا النظام يستند على مبدأين اساسيين وهما: (١) مبدأ انصهار أو اندماج السلطات وليس الفصل بينها. و(٢) مبدأ صنع القرارات وتنفيذها هو من واجب البرلمان فقط . وعليه ففي هذا النظام يعتبر البرلمان هو أعلى سلطة في الدولة. فللبرلمان حق اقتراح مشاريع القوانين أو رفضها وله حق تعديل أو الغاء القوانين الموجودة في البلاد. بمعنى ان اي قانون يصدر من البرلمان لا تستطيع أي سلطة في الدولة ايقاف أوالغاء ذلك القرار.

أ- السلطة التشريعية

نص الدستور الاتحادي على ان تكون السلطة التشريعية الاتحادية حالها كحال معظم الفدراليات في العالم من غرفتين، واطلق عليهما اسم مجلس النواب ومجلس الاتحاد^(٩). ولكن لايزال البرلمان العراقي يعمل بمجلس واحد ولم يتم لحد الآن انشاء المجلس الثاني الذي سماه الدستور بمجلس الاتحاد.

ويقول: يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه، يشترط على من يرشح نفسه لهذا المنصب ان يكون عراقيا، و كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر^(١٠). وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية^(١١).

اختصاصات مجلس النواب

يختص مجلس النواب بتشريع القوانين الاتحادية و الرقابة على اداء السلطة التنفيذية، و انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والموافقة على تعيين كل من رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي. وكذلك تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء و رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء والموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ وله ايضا مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب و اعفاء رئيس الجمهورية، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب،

بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا، وذلك في حالة الحث في اليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى.

ولمجلس النواب ايضا توجيه اسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في اي موضوع يدخل في اختصاصهم. وله ايضا طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء. وله سحب الثقة من أحد الوزراء ومن رئيس الوزراء، وله ايضا حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة^(١٣). وكذلك يقوم مجلس النواب بمناقشة و اقرار الموازنة العامة^(١٣).

و بالنسبة لانعقاد مجلس النواب نصت المادة ٦٠ من الدستور شرط حضور الأغلبية المطلقة لانعقاد الجلسات ، اما القرارات فبحاجة الى اغلبية بسيطة لصدورها. اما بالنسبة الى صلاحيات مجلس الاتحاد نصت المادة ٦٥ من الدستور على مايلي (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينتظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، اوختصاصاته، وكل مايتعلق به، بقانون يسن بغالبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

ب - السلطة التنفيذية

فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية الفدرالية فإنها تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

اولا : رئيس الجمهورية

نص الدستور الاتحادي على صلاحيات متعددة لرئيس الجمهورية وهي اصدار العفو الخاص باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري و المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه. ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، اي لا يحق له الاعتراض عليها و دعوة مجلس النواب المنتخب إلى الانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور و منح الاوسمة والنياشين و قبول السفراء و المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة و اصدار المراسيم الجمهورية^(١٤).

ثانيا: مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة و اقتراح مشروعات القوانين وكذلك اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين و اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية و التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله^(١٥).

ج - المحكمة العليا

اشارت المادة ٩٢ الى ان المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة قضائية مستقلة ماليا واداريا. تتكون من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. تختص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين و الانظمة النافذة و تفسير نصوص الدستور و

الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة وكذلك الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية والفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم أو المحافظات^(١٦).

سلطات الأقاليم

ينص الدستور على ان النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية و إدارات محلية^(١٧). واعترف الدستور، بأن اقليم كردستان وسلطاته القائمة، تعتبر اقليما اتحاديا^(١٨). وللإقليم الحق بوضع دستور، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي^(١٩).

و فوض الدستور الاتحادي سلطات الاقاليم بممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لاحكامه هذه، شريطة ان لا تتجاوز الأقاليم على اي من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. واللافت ان الدستور العراقي اعطى الأولوية لقانون الأقليم في حالة

حصول اي تنازع في الصلاحيات المشتركة بشرط ان لا تكون من المسائل التي تدخل في الاختصاصات المذكورة حصريا لصالح السلطات الاتحادية. وقضى بأن تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من ميزانية الاتحاد، للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها. و كذلك تأسيس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية. وكذلك اجاز الدستور للاقليم بغية تنظيم الادارة والحفاظ على الأمن، انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم^(٢٠).

التعديل الدستوري

حددت المادة ١٢٦ من الدستور الاتحادي الشروط الواجب توافرها في اجراءات التعديل، والجهات التي لها الحق في التقدم بأقتراح لتعديل الدستور كالآتي: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور، ولايجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. كذلك

لايجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانيا) من هذه المادة الا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. و لايجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور بما ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لاتكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام.

بعض النقاط المهمة في الدستور العراقي

اولا : حدد الدستور نظام الحكم في العراق بأنه جمهوري برلماني.

ثانيا : اكد على المشاركة الفعالة للأقاليم في القطاع الأمني، وذلك بالسماح له بإنشاء القوات الأمنية المحلية وتنظيمها وادارتها (الشرطة والأمن و حرس الاقليم)

ثالثا: اما القوات المسلحة الفدرالية فبموجب المادة ١١٠ ثانيا من الدستور تكون السلطات الفدرالية هي الجهة المختصة بموجب الدستور في انشاء القوات المسلحة الفدرالية وادارتها.

رابعا : ينص الدستور على انه هنالك ثلاثة انظمة ادراية للحكم :

١- حكومة فدرالية

٢- اقليم فدرالية.

٣- محافظات لم تنتظم في اقليم يتم ربطها بالحكومة الاتحادية. و تدار تلك الوحدات بطريقة لا مركزية. حيث تقول المادة ١٢٢ ثانيا من الدستور "تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون".

خامسا : التأكيد على سمو الدستور الفدرالي.

اذ تقول المادة ١٣ منه " يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء، و لايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو اي نص قانوني آخر يتعارض معه. وبذلك اعطى الدستور الاتحادي سيادة اعلى من سيادة دساتير الأقاليم. سادسا: الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

سابعا: مشاركة الاقليم في بعض الأعمال السيادية الخارجية.

وذلك بتأسيس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية.

ثامنا: اشتراك المركز مع الأقاليم في أدارة و تطوير الثروة النفطية والغاز.

تاسعا: تعديل القانون الاتحادي في الأقاليم.
اعطى الدستور الحق للأقاليم بتعديل القانون الاتحادي
الذي يتعارض مع قانون الاقليم بشرط ان لا يكون بخصوص
مسألة تدخل في اختصاص المركز في رأينا ان الدستور
العراقي باعطائه هذا الحق للأقاليم قد قلص المدة
الزمنية والإجراءات التي قد يستغرقها عرض المسألة امام
المحكمة الدستورية الاتحادية للبت فيها .

هوامش البحث الثالث

- ١- المادة الأولى من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ - الوقائع العراقية ٢٨ كانون الأول، ٢٠٠٥.
- ٢- المادة الثانية، نفس المصدر.
- ٣- المادتين ٣ و ٤ من نفس المصدر.
- ٤- المادة ١١٠ نفس المصدر.
- ٥- المادة ١١٥ نفس المصدر.
- ٦- المادة ١١٣ نفس المصدر.
- ٧- المادة ١١٢ اولا وثانيا نفس المصدر.
- ٨- تقول المادة ٤٧ من الدستور (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات).
- ٩- المادة ٤٨ نفس المصدر.
- ١٠- المادة ٤٩ نفس المصدر.
- ١١- المادة ٥٦ نفس المصدر.
- ١٢- المادة ٦١ نفس المصدر.
- ١٣- المادة ٦٢ نفس المصدر.
- ١٤- المادة ٧٣ نفس المصدر.
- ١٥- المادة ٨٠ نفس المصدر.

- ١٦- المادة ٩٣ نفس المصدر.
- ١٧- المادة ١١٦ نفس المصدر.
- ١٨- المادة ١١٧ اولا نفس المصدر.
- ١٩- المادة ١٢٠ نفس المصدر.
- ٢٠- المادة ١٢١ نفس المصدر.

الخاتمة

من خلال دراستنا للفدرالية كفكر قانوني وسياسي انساني متطور وتطبيقاتها المختلفة في ارجاء المعمورة اي في ثقافات متباينة نجد بأن الفدرالية هي السبيل الأسلم والأقل كلفة بالنسبة للدول التي تعاني من مشاكل عدم الانسجام الأثني واللغوي والثقافي. وانها ابداع للفكر الأنساني اشترك فيه مفكرون من كل الأجناس، وعلى مر العصور وثبت صلاحيتها من خلال التجارب والتطبيقات العملية لها، و تعيش في ظلالها مجتمعات كانت العداوات والتصادم القومي والديني والمذهبي فيما بينها تنخر اجسادها وتعصف بأمنها وتهدر مواردها البشرية والاقتصادية في حروب ليس فيها غالب ولا مغلوب. ولم تنجح الفدرالية الا في دول ومجتمعات اختارت الديمقراطية والتعددية واحترام حقوق الأنسان منهجا للحكم والحياة. وبالمقابل لم تفشل الا في الدول التي تحكم من خلال النظم الشمولية وتحكم الايدولوجية الواحدة، والاهدار الشامل لحقوق الانسان. وهنالك من يقول بأن الناس قد تخلوا اليوم عن فكرة استيعاب الجماعات القومية، فقد اظهر التاريخ ان الشعور بالانتماء

الى جماعة قومية اقوى دائما من الانتماء الى الامة، نتيجة لذلك اصبحت الامة التي كافح العديد من اجل بنائها على مدى القرون القليلة الماضية تفسح الطريق امام الدولة متعددة القوميات.

ولابد من القول بأن ٤٠% من سكان العالم يعيشون في دول فدرالية وهذا العدد يتزايد يوما بعد يوم مع تحول دول جديدة الى النظام الفدرالي.

وان دولا مثل كندا وبلجيكا واسبانيا كان من المحتمل الا تكون موجودة بشكلها الحالي اذا لم تكن قد ابتكرت طرقا للمشاركة في السلطات مع جماعاتها القومية.

بما ان الفدرالية نتاج افكار شعوب مختلفة، لذلك فهي على اشكال و تطبيقات متنوعة نابعة من الأوضاع القائمة في البلدان التي تتبناها. وبالتالي لا يوجد نموذج جاهز محدد المعالم للنظام الفدرالي، بل هنالك نماذج تنسجم مع الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية والثقافية السائدة في هذه البلدان، أي انه يمكن لكل بلد ان يبدع نموذجه الخاص به من الفدرالية. وعلى سبيل المثال اذا كانت الحكومة الفدرالية تشارك الولايات في تحمل المسؤوليات بغية ضمان التنفيذ الأمثل للبرامج الوطنية سنكون امام نموذج الفدرالية التعاونية (الولايات المتحدة، المانيا، كندا). واذا كانت للحكومة الفدرالية صلاحيات حصرية تمارسها بموجب الدستور ، وفي المقابل هنالك دور كبير للولايات في ادارة شؤونها المحلية باستقلالية،

في هذه الحالة سنكون امام الفدرالية التنافسية كما في (بلجيكا، العراق، سويسرا ، البرازيل). وهناك تماثل ولا تماثل في النظم الفدرالية، ففي حالة التماثل يمنح الدستور الفدرالي نفس الصلاحيات والسلطات لكل الولايات على السواء. اما في حالة اللاتماثل نجد ان الصلاحيات والسلطات تتباين من ولاية لأخرى كون بعض الولايات تتمتع بخصوصيات ثقافية واقتصادية و اجتماعية وسياسية تجعلها ذات تأثير على العلاقات بين الأقاليم من جهة وبينها وبين المركز من جهة اخرى. وخير ما نختم به هذه الدراسة، كلمة لأحد حكماء الفدرالية وهو جيمس مادسون الذي كتب في العام ١٧٩٢ يقول: "إن لم يشوه هذا التحسين لنظرية الحكم الحر اثناء تنفيذه، فقد يتبين انه (اي النظام الفدرالي) افضل تراث تركه المشرعون لبلدهم، وأفضل درس أعطاه المتبرعون به للعالم". بالنسبة للدول التي تبحث عن شكل للحكم يعزز الحرية، فان التراث الفدرالي هو مثل من الممكن اعتماده.

المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية

- ابراهيم عزيز شيحا - الموجز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بيروت الدار الجامعية السنة بلا .
- د ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - دار العلم الملايين- بيروت ١٩٧١.
- أحمد عطية الله: القاموس السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ط٣، ١٩٦٨، ص٨٩٦.
- الدكتور احمد سرحال- القانون الدستوري و النظم السياسية- الاطار و المصادر، ط . اولى ٢٠٠٢ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- د. ابراهيم ابو خزام - الوسيط في القانون الدستوري- دار الكتب الجديدة المتحدة ط . ثانية ٢٠٠٢، بيروت .
- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، وجون جاي- الأوراق الفيدالية- ترجمة عمران أبو حجلة، مراجعة أحمد ظاهر- عمان: دار الفارس للنشر والتوزيع، ١٩٩٦ ص.
- الشافعي محمد بشير الدين و الدولة القاهرة.
- المسيو ايسمن اصول الحقوق الدستورية ترجمة محمد عادل زعيتر، المكتبة العصرية، القاهرة، ١٩٥٩.

- الدكتور ثروت بدوي- النظم السياسية - دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
- د. حميد الساعدي - مبادئ القانون الدستوري وتطورات النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة - ط الأولى ١٩٩٠ موصل.
- دافيد كوستمان كويل- النظام السياسي في الولايات المتحدة- ترجمة توفيق حبيب- القاهرة مكتبة الخانجي، السنة بلا .
- رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية منتدى الاتحادات الفدرالية- ترجمة غالي برهومة، وآخرون، طبعة خاصة ٢٠٠٦ أوتاوا - كندا.
- ريموند كارفيد كيتل- العلوم السياسية- ترجمة د. فاضل محمد زكي مكتبة النهضة بغداد،.
- د. زين الدين عابد بركات، مبادئ القانون الإداري - طبعة / ١٩٧٦/١٩٧٥.
- د. زهير شوكر - الوسيط في القانون الدستوري - الجزء الأول - القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. النظرية العامة والدول الكبرى - المؤسسة الجامعية للبحث والنشر و التوزيع . بيروت الطبعة الثالثة ١٩٩٣.
- سموحي فوق العادة - القانون الدولي العام- ط .اولى، دمشق.
- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي وزارة الثقافة و الاعلام ط اولى، ١٩٩١.

- ـ د . طه بدوي اصول العلوم السياسية، ط .اولى،
الاسكندرية ١٩٦٥.
- د. عثمان خليل عثمان القانون الدستوري و المباديء
الدستورية العامة و النظام الدستوري المصري.
- عارف الحمصاني- محاضرات في النظم السياسية- ط
الأولى ١٩٦٣، ادارة الكتب والمنشورات الجامعية.
- دكتور عبدالحميد متولي- القانون الدستوري و الأنظمة
السياسية - منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٩٣.
- د عبد الغني بسيوني، النظم السياسية- أسس
التنظيم السياسي الدولة والحكومة الحقوق الحريات،
الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٨٥.
- علي عباس حبيب- الفدرالية و الانفصالية في افريقيا
مكتبة مدبولي.
- الدكتور عمرو فؤاد- بركات النظم السياسية - جامعة
طنطا، ط اولى.
- د. عصام سليمان- الفدرالية والمجتمعات التعددية
ولبنان- ط ١ ١٩٩١ دار العلم الملايين، بيروت.
- عمر محمد مولود- الفيدرالية و فرص تطبيقها في
العراق- الطبعة الأولى مطبعة اربيل، ٢٠٠٦ .
- ـ د. غالب خضير العاني و د. نوري لطيف- القانون
الدستوري- بغداد، ط. اولى.
- د. كمال غالي مباديء القانون الدستوري والأنظمة
السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة دمشق.

- الدكتور فيصل كلثوم - دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية- ط . اولى ٢٠٠٥، جامعة دمشق.
- لطيف مصطفى امين- الفدرالية وفاق نجاحها في العراق- دار سردم السليمانية، ٢٠٠٦.
- مادسن .هاملتن .جاي- الأوراق الفدرالية الورقة رقم ١٨ - ترجمة عبدالإله النعيمي، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية بغداد، ٢٠٠٦.
- محمد الهماوندي - الفيدرالية و الديمقراطية للعراق- الطبعة الأولى، دار اراس للطباعة و النشر- اربيل ، .
- الدكتور محمد سامي عبد الحميد اصول القانون الدولي العام الجزء الأول (الجماعة الدولية) ط. اولى، القاهرة، .
- محمد كامل ليلة النظم السياسية، الدولة والحكومة، ط اولى ١٩٦٧ دارالفكر العربي.
- د. محمد عبد المعز نصر ، في النظريات و النظم السياسية- ط . اولى، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥.
- د . محمود حلمي المباديء الدستورية العامة ط. اولى، دار الفكر العربي، قاهرة ١٩٦٤.
- د. محمد عزيز شكري - مدخل الى القانون الدولي العام - ط ٥ منشورات جامعة دمشق، عام ١٩٩٤.
- محمد فتوح عثمان رئيس الدولة في النظام الفدرالي - القاهرة الهيئة المصرية للكتاب ١٩٧٧.

- د منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق - مجلة قضايا عربية العددان الثالث و الرابع، كانون الأول ١٩٧٤.

- د. محمد يوسف علون- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر- الطبعة الأولى ١٩٩٦.

- نورمان. بالمر. النظام السياسي في الهند. ترجمة محمد فتح الله الخطيب. مكتبة الانجلو مصرية. مصر. ١٩٦٥.

- نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية و الفدرالية- ط٢، المكتبة القانونية، بغداد.

- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩.

البحوث والدراسات

- المحامي ابراهيم شعبان الاتحاد الفدرالي بين الضفة و القطاع نعمة ام نعمة بحث منشور في شبكة الانترنت للاعلام العربي.

- حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٦٥ المجلد الأول، الفقرات ٣٠، ٣٩

دستور بلجيكا - دستور الامارات.

- ديندار شيخاني بحث في الفيدرالية جريدة الصباح ٢٦ سبتمبر صفحة مجتمع مدني.

- دواعي الفيدرالية شبكة عراق المستقبل الالكترونية.

- ديفيد ج . بودنهايمر. الفدرالية والديمقراطية- المقالة
الرابعة موقع اصدقاء الديمقراطية.
- ديفيد بودنهايمر - مقالة بعنوان الفدرالية والديمقراطية-
موقع الاسلام و الديمقراطية.
- ربي ابو عمو - الفدرالية السويسرية والمعادلة
السحرية- مقال منشور في جريدة الأخبار، بيروت، العدد
٢٥٨ تشرين الأول، ٢٠٠٧.
- روجر ديفيدسون الفيدرالية بحث منشور على شبكة
العراق المستقبل.
- زينب عبد الحسن حمود - مفهوم الفيدرالية - نشرة
دورية سياسية تصدر عن مركز الدراسات القانونية
والسياسية جامعة النهرين بغداد ٢٠٠٤.
- عبد الواحد مشعان- مشروع الفدرالية و التنمية في
عراق جديد - مركز السلام والتنمية للابحاث.
- سليمان ولد حمدون اللامركزية الادارية و مساهمتها
في التنمية المحلية بحث منشور في موقع ملتقى
الشذرات.
- صلاح عبد المعاطي - الحوار المتمدن-١٥-١٢-٢٠٠٥.
- د. عبد الغفور كريم علي - الجذور التاريخية لنظام
الحكم في الولايات المتحدة الامريكية- المركز
الاستراتيجي للبحوث والدراسات.

- عمانوئيل كانط - نحو السلام الأبدي- ترجمة رشيد بوطيب، مجلة نزوى العدد ٣٥ ٢٠٠٤ مؤسسة عمان للصحافة و النشر و الاعلان.
- د. مازن ليلو راضي الوجيز في القانون الاداري دراسة منشورة في موقع الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك.
- د. محمد علي السقاف، مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات، بحث منشور في منتدى الشقائق العربي لحقوق الانسان.
- د محمد البهادلي، دفعا للالتباس الكونفدرالية، جريدة التأخي ١٢-٠٨-٢٠٠٥.
- د. منذر الفضل الصيغة الفيدرالية للحكم الحوار المتمدن العدد ١ ٩/١٢/٢٠٠١.
- موسوعة ستانفورد الفلسفية شبكة عراق المستقبل.
- موقع وكالة انباء نوفوستي ٢٤/٤/٢٠٠٧.
- الدكتور منذر الشاوي نظرية السيادة منشورات العدالة بغداد.
- مارك فان دير هولست رئيس الدائرة القانونية البرلمان البلجيكي.
- نلسون روكيفلر مستقبل الفيدرالية الطبعة الثانية الترجمة العربية.
- الفدرالية - ويكيبيديا الموسوعة الحرة.

الدساتير

- دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
- دستور بلجيكا.
- دستور المانيا.
- دستور الهند.
- دستور الأرجنتين.
- دستور كندا.
- دستور ايطاليا.
- دستور العراق.
- دستور سويسرا.

المصادر باللغة الانكليزية

Alexander Hamilton and James Madison and Jhon Jay, The federalism, edit-ed by benjamin Flecher Wright , The University of Texas, The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge Massachusetts 1966. - Arnold

J, Heidenbeihmer, the Government Of Germany.

University pager backs, Methuen London first Published 1965.

- Article 92 from the british North america Act.

Charles, Henry Alexandrowicz, constitutional Devlopment in india, Oxford university Press 1957.

-Daniel Eiazar: Federal Systems of the world, A Hand Book of federal, Confederal and Autonomy Arrangements (Excerpts), Longman Current Affairs, 1991.

- Gotlieb, A, E, Canadian Treaty Making, Toronto 1968.

Jamce Bryce, The American Commonwealth, Abridged edition, New York, The Macmillan Company, London macmillan & Co Ltd 1944.

Jamce Bryce, The American Commonwealth Abridged edition. New York The Macmillan Company, London macmillan & Co Ltd 1944.

J: P: Nette The treaty Enforcement power in federal constitution, 28 Canadian Review, 1950.

John H, Herz, The Government of Germany, Harcourt Brace Jovanovich inc U.S.A second edition 1972.

Ivan Bernier international Legal Aspects of Federalism, London 1973.

K.C. Wheare. Federal Government, Oxford University Press, London -, New York, Toronto, Fourth edition 1967.

- Konrad Reuter, The Bundesrat, The Federal council of the Federal Republic of Germany, 4th edition, Berlin, 2002.

Mangal Chandra Jain Kagzi, The Constitution of India.

Metropolitan Book Co. Delhi second edition 1967.

Navil Jahsonm Government of the federal Republic of Germany,excutive at work Pergamon Press, Oxford New York Toronto, sydney, Braunshweig 1973.

R .B.Lppper, Fedral State Clauses in Multilateral Instruments , British year Book of International Lo XXXII 1955-1956.

Ross, Textbook of International Law , London,1947.

The New Commonwealth And Its Constituion, London,1964

Ursula k . Hicks,federalism, failure,and success,A comparative study.the Macmilan pressLtd London first published 1978.

wallace s. Sayr, American government, by Barnacze & Noble Ine U.S.A Fiftenth edition 1962.

William H.Riker,Fedralism Origin Significance Little,Brown and Company Boston,and Toronto 1964.

الفهرست

الصفحة	الموضوع
٣	المقدمة
	الفصل الأول
	نشأة الفيدرالية و سماتها المميزة و اسباب
٨	قيامها
٨	المبحث الأول/ نشأة الفدرالية
٤٢	المبحث الثاني/ سمات النظام الفدرالي
٥٣	المبحث الثالث/ دوافع قيام الفدرالية
	الفصل الثاني
	المبادئ والأسس التي يقوم عليها النظام
٦٨	الفيدرالي
	المبحث الأول/ المبادئ التي تقوم عليها
٦٨	الفيدرالية
	المبحث الثاني/ اشكالية السيادة في الدولة
١٠٢	الفدرالية.....
١١٨	المبحث الثالث/ التعاقد مع الكيانات الداخلة في
	اتحاد فدرالي
	الفصل الثالث
	التكوينات الأخرى للدول ومقارنتها بالنظام
١٤٤	الفدرالي
١٤٥	المبحث الأول/ الدولة البسيطة
١٥٤	المبحث الثاني/ الدول المركبة

١٧٤	المبحث الثالث/ اللامركزية الإدارية والحكم الذاتي.....
	الفصل الرابع
٢٠٠	استعراض لبعض النماذج الفدرالية
٢٠٠	المبحث الأول/ الولايات المتحدة الأمريكية
٢٢٢	المبحث الثاني/ الاتحاد السويسري
٢٣٩	المبحث الثالث/ العراق الفدرالي.....
٢٥٤	الخاتمة
٢٥٧	المراجع