

البعء الفكرى للفيءرالية و تطبيقاتها

خالء مءيء فرء

الفهرست

الصفحة	الموضوع	ت
7-5	المقدمة	1
8	خطة البحث	2
9	الفصل الأول: نشأة الفدرالية و سماتها المميزة و اسباب قيامها	3
34-11	المبحث الأول: نشأة الفدرالية	4
42-35	المبحث الثاني: سمات النظام الفدرالي	5
53-43	المبحث الثالث: دوافع قيام الفدرالية	6
55	الفصل الثاني: المبادئ والأسس التي تقوم عليها النظام الفدرالي	7

78-57	المبحث الأول:المبادئ التي تقوم عليها الفدرالية	8
89-79	المبحث الثاني:اشكالية السيادة في الدولة الفدرالية	9
107-91	المبحث الثالث:التعاقد مع الكيانات الداخلة في اتحاد الفدرالي	10
108	الفصل الثالث:التكوينات الأخرى للدول ومقارنتها بالنظام الفدرالي	11
116-111	المبحث الأول:الدولة البسيطة	12
130-117	المبحث الثاني:الدول المركبة	13
147-131	المبحث الثالث:اللامركزية الأدرابية والحكم الذاتي	14
149	الفصل الرابع:استعراض لبعض النماذج الفدرالية	15
164-151	المبحث الأول:الولايات المتحدة الأمريكية	16
176-165	المبحث الثاني:الاتحاد السويسري	17
186-177	المبحث الثالث:العراق الفدرالي	18
187	الخاتمة	19
195-189	المراجع	20
201-197	Summary	21

المقدمة

هنالك شكوكا عميقة تساور الطبقة السياسية الحاكمة و النخب المتقفة في الدول النامية حول موضوعة الفدرالية، ويرجع ذلك برأى الى ان التعددية لاتزال بعيدة عن هذه المجتمعات حكوماتا وشعبا ، كونها اي الفدرالية تتعلق باللامركزية والتعددية والمشاركة الواسعة في الحكم وصنع القرارات التي تتعلق بالسياسة والأقتصاد والمجتمع، وهذه هي اشياء جلها غائبة عن ثقافة هذه المكونات البشرية .

لكن الفدرالية تعني التوحد وليس التقسيم، فالدولة التي تبقى واحدة في نظر المجتمع الدولي، وعبارة التقسيم في الفدرالية تعني تقسيم السلطات بين دولة المركز والولايات او الأقاليم المكونة لها . بعبارة اخرى فإن القاسم المشترك بين جميع الأتحادات الفدرالية هو وجود عدة اقاليم سياسية والتي بالأضافة الى دستور دولة الأتحاد لكل منها دستورها الخاص بها، اذ تقوم السلطة المؤسسة في كل اقليم بسن دستور الولاية، وذلك بالاستناد الى التحويل الذي يمنحه دستور الأتحاد لهم والحدود التي يرسمه لتلك الأقاليم ، وذلك بدون الرجوع الى السلطات الأتحادية . وتعتمد درجة الأستقلال الدستوري للولايات المكونة للأتحاد الفدرالى على مدى نضج و رسوخ التجربة الفدرالية فى البلد، مثلا فى الولايات المتحدة الأمريكية نجد بأن الجهاز التشريعى للولايات لها صلاحيات واسعة كباقي الأجهزة الأخرى، و يرجع ذلك الى الدستور الأمريكى الذى حدد العلاقة بين السلطة الفدرالية و السلطات المحلية فى الولايات، وقد جاء ذلك فى التعديل

العاشر للدستور الفدرالي الذي وقع عام 1791 وجاء فيه: ان السلطات التي لم تفوضها الدستور الى الولايات المتحدة او التي لم يحضرها 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.

ان مبدأ المشاركة في النظام الفدرالي ملازم لمبدأ الإستقلال 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 إما نتيجة التهديد الخارجي مثل سويسرا وهولندا ، واما حرصا على عدم التوجه نحو الانفصال بسبب العوامل العرقية او اللغوية كما هو الحال في الهند . واهم ما يميز الأتحادات الفدرالية هو وجود مستويين من الحكم يقومان بأدارة شؤون مواطنيهما مباشرة، و وجود دستور اتحادي مبني على اتفاق جميع مكونات الأتحاد ولا يمكن تعديله من طرف واحد، وكذلك وجود محكمة دستورية عليا تفصل في النزاعات الناشئة بين الأقاليم و المركز او بين إقليم وإقليم اخر . ويتم تقسيم السلطات بين المركز والولايات بموجب دستور الأتحاد 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 ، وإما ان يقوم الدستور الأتحادي 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 نزعات إنفصالية التي تنمو بسبب هيمنة عنصر معين من العناصر المكونة لهذا الكيان على كافة الأماكن السياسية و الاقتصادية، وتهميشه للأخرين مما يؤدي الى الشعور بالغبين، 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 المكونيين الرئيسيين (الفلامان و والون) ونتيجة لحكمة القادة السياسيين تم التوصل الى اختيار الفدرالية وبذلك تم تجنب البلاد خطر الانقسام ، واليوم يعتبر دستور بلجيكا من أكثر الدساتير ديمقراطية لما تحويه من مبادئ إنسانية تعترف بحق كل الجماعات الإثنية المختلفة في البلاد من (والون وفلامان وجرمان) في التعبير عن نفسها وانماء ثقافتها والمشاركة الفاعلة في الحكم .

يقول (ديفد بونديهايمر) عن النظام الفدرالي ، بأنه يعزز الديمقراطية بتوفيره منبرا للانتقاد الفعّال 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 الفدرالي يحمي حرية المواطنين في معارضة أي سياسة قومية يعتبرونها خاطئة، وبهذه الوسيلة يشجع هذا النظام الانتقاد اللازم والفعّال للحكومة مما 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 الأتحاد 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، والتي ربما تتعاضد إذا كانت 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.

خطة البحث

الفصل الأول: نشأة الفدرالية وسماتها المميزة و اسباب قيامها

المبحث الأول : نشأة الفدرالية وتعريفها ومنطلقاتها الفكرية

المبحث الثاني: سمات النظام الفدرالي

المبحث الثالث: دوافع قيام الفدرالية

الفصل الثاني: المبادئ و الأسس التي يقوم عليها النظام الفدرالي

المبحث الأول: المبادئ التي يقوم عليها النظام الفدرالي

أ- الأستقلالية

ب- المشاركة

المبحث الثاني: السيادة في الدولة الفدرالية

أ- السيادة تكمن في الدول الأعضاء

ب- تجزئة السيادة

ج- السيادة في الدولة

د- السيادة في الحكومة المركزية

المبحث الثالث: التعاقد مع الكيانات الداخلة في النظام الفدرالي

الفصل الثالث: التكوينات الأخرى للدول ومقارنتها بالنظام الفدرالي

المبحث الأول: الدولة البسيطة

المبحث الثاني: الدولة المركبة

أ- الأتحاد الشخصي

ب- الأتحاد الحقيقي

ج- الأتحاد الكونفدرالي

د- الجامعة بين الدول

المبحث الثالث: اللامركزية

أ- اللامركزية الإقليمية او المحلية

ب- اللامركزية المرفقية

د- الحكم الذاتي

الفصل الرابع: استعراض لبعض النماذج الفدرالية

المبحث الأول: الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الثاني: سويسرا

المبحث الثالث: العراق

الفصل الأول
نشأة الفدرالية و سماتها المميزة و اسباب قيامها
المبحث الأول
نشأة الفدرالية وتعريفها ومنطلقاتها الفكرية
المبحث الثاني
سمات النظام الفيدرالي
المبحث الثالث
دوافع قيام الفدرالية

المبحث الأول نشأة الفدرالية

عرفت الأنسانية منذ القدم مبدأ الفدرالية، فمنذ القرن الخامس قبل الميلاد في بلاد اليونان القديمة، كانت هناك تمييز بين تنظيمي (السايماجيا- symmachia) و (السايمبوليتيا- symopolitia)، كان السايماجيا اتحادا ضعيفا لا يرتقي الى مستوى الفدرالية الحديثة حيث كان يشبه الأتحاد الكونفدرالى أو المصلحي ان صح التعبير، ولكن السايمبوليتيا كانت يعبر عن اتحاد اقوى و اعمق، حيث المشاركة السياسية الفعّالة وتقسيم السلطات بين المركز والحكومات المحلية فى المدن ووجود حكومة مركزية قوية تختص بشؤون الدفاع والخارجية.(1)

حيث يمكن القول ان الفدرالية (Federalism) عند الأغريق، كانت بمثابة ((نظام للحكم يتحدد فيها عدد من الولايات او الدول دون انفصال و دون وحدة)).(2)

فى اليونان القديمة اقيم عدد من الأتحادات منها (اتحاد بويوتيان - اتحاد ايتوليان و اتحاد اثينا)(3) .

فعلى سبيل المثال إن اتحاد اثينا وديليان ((henianan and Dilian League))، كان يتكون من عدة اقاليم تدار من قبل المدينة المركزية اى دولة المدينة ((city state))،(4) .

وكذلك كانت العصبة الأخوية ((The Achean League)) ، كما يطلق عليها، تجمعا آخر للجمهوريات الإغريقية، يقدم لنا دروسا قيِّمة. 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 ينجُ من كارثة مماثلة، فإنه لم يكن يستحقها بقدر ما استحقها رفيقه الآخر (5).

لقد احتفظت المدن التي تألفت منها هذه العصبة لنفسها بالتشريعات البلدية لكل منها، وعينت موظفيها الخاصين بها، كما تمتعت جميعها بالمساواة الكاملة ما 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 (6) .

ر ويظهر أن مدن العصبة كانت لديها القوانين نفسها والعادات نفسها، والأوزان والمكاييل نفسها أيضا، 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 (7). وهناك حقيقة مهمة واحدة يبدو انه يشهد لها معظم المؤرخين الذين يتابعون الشؤون الأخوية. 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 الأخوية؛ لأنها جميعا كانت مقيدة بالسلطة العامة وقوانين العصبة "الكونفدرالية" (8).

وكانت هنالك مبادئ مشتركة تسيّر عليها مختلف الاتحادات اليونانية طبعاً مع اختلافات بسيطة لا ترتقى الى مستوى هدم تلك المبادئ منها :

- 1- وجود حكومتين Boule و Ecclesia كانت كل واحدة تختلف عن الأخرى ومدة الخدمة فيهما قصيرة خوفاً من ظهور مصالح شخصية.
- 2 - المشاركة المالية المنتظمة مع الأخذ بنظر الاعتبار التفاوت في مستوى الغنى. وكان يتبع نظام اعادة التوزيع بين الأعضاء(9).

ولكن هنالك معلومات شحيحة عن تلك الحقبة بحيث لا تساعد على رسم صورة دقيقة للنظام الداخلى لتلك الأتحادات وبالتالي معرفة تفاصيل تلك النظم الفيدرالية(10).

والعوامل التي ادت الى عدم استمرار هذه النوع من الأتحادات على الساحة السياسية فى اليونان و اندثارها تتلخص فيما يلى:
أ - التناحر والتقاتل الداخلى بين الأعضاء وبين الأتحادات المختلفة كالذى 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 فى اداء مهامها حيال الأتحاد و بعبارة ادق تجاه الأطراف .

ج - عجز تلك الأتحادات فى الوقوف بوجه الكيانات القوية حينذاك(11) .
لذا لا يرتجى من التاريخ ان يعطينا تفاصيل اكثر مما لدينا الآن عن التجربة اليونانية القديمة فى هذا المضمار. اما فى القرون الوسطى فلم تكن هنالك محاولات تذكر فى هذا المجال سوى اتحاد لومبارد الذى كان اتحادا مهلهلا اى غير محكم ابرم بين ميلان و المدن المجاورة لها بقصد مواجهة القوات الكبيرة للأمبراطور(12) .

فى العهود المبكرة من المسيحية، كانت تحتل ألمانيا سبع أمم ليس لها رئيس مشترك. وكان الفرنجة إحدى هذه الأمم. وبعد أن تغلبوا على الغاليين، أسسوا مملكة أخذت اسمها منهم. وفى القرن التاسع قاد شارلمان، ملك الفرنجة المحارب قوته الظافرة فى كل اتجاه، وغدت ألمانيا جزءا من ممتلكاته الشاسعة. وفى التقسيم الذى 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 الديات التي لم يبلغها شارلمان – نزعوا نير السيطرة تدريجيا وتقدموا إلى الاستقلال والسيادة فى التشريع(13).

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 ديات يمثل الأعضاء الذين يشكلون الكونفدرالية، و بالإمبراطور، الذي هو الموظف الأكبر التنفيذى، وله حق رفض المراسيم التي يصدرها مجلس الديات، وبالمجلس الأمبراطوري وبالمجلس الأوليكي، وهما مجلسان قضائيان لديهما السلطة القضائية العليا فى 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 الأنصبه من الجنود والأموال، وبناء القلاع، وتنظيم النقد، وقبول أعضاء جدد، وإخضاع الأعضاء المتمردين من الكونفدرالية للإقصاء من عضويتها(14).

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 المنتخبيات 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(15). فالمبادئ 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(16).

و في القرن الثالث عشر نهض اتحاد اخر كان يعرف بأتحاد Hanseatic الألماني بين المدن الألمانية الشمالية وكان من اقوى الأتحادات انذاك و احسنها تنظيما و ادارة(17)وكانت اجتماعات ذلك الأتحاد تعقد بصورة منتظمة لكل الأعضاء وكان الجهاز التنفيذي يتكون من من ممثلى كل المدن(18) وبالرغم من ان هذا الأتحاد لم يكن قويا ولكنه كان يحسب ضمن الأتحاد الكونفيدرالى المستقر(19).

في عام 1815 عقد مؤتمر 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 1834 تم توحيد الكمارك وذلك بتأسيس الأتحاد الكمركي وان الكونفدرالية الألمانية لم تكن وسيلة لأشراك الأقاليم في السلطة السياسية لضمان حماية الحريات السياسية والفردية، بل كانت لأجل حماية مصالح(باقاريا، و هانوفر) والمصالح الكاثوليكية(20). بعد انشاء الكونفيدرالية الألمانية التي كانت اتحاد دول عام 1815 الى عام 1866 وبعد المحاولة العقيمة لتشكيل دولة فيدرالية ديمقراطية عام 1848- 1849، تحولت الكونفدرالية الألمانية الشمالية عام 1867 الى اول دولة فدرالية على التراب الألماني(21). وان الصراع بين بروسيا و النمسا و الحرب التي دارت رحاها بينهما نتيجة ذلك الصراع في الأعوام 1864 - 1866 قضت على الكونفدرالية وساعدت على استبعاد النمسا نهائيا عن المانيا و مهد ذلك لتكوين فيدرالية المانية في الشمال و بعد الحرب الفرنسية - البروسية عام 1870-

1871 انضمت دول المانيا الجنوبية باقاريا - بادن - فتنبورغ الى المانيا الشمالية لتكوين الامبراطورية الألمانية بقيادة بسمارك(22).

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 200 سنة(23) حيث كانت تتكون من 7 دول ذات سيادة ومتساوية، وكل دولة من تلك الدول كانت تتألف من عدة مدن متساوية، وفي القضايا المصيرية كانت لا بد من موافقة كل الدول المنطوية في الأتحاد لابل كل المدن و كانت سيادة الأتحاد تمثل من خلال 50 مبعوثا كانوا يعينون من قبل الأقاليم(24). وكان للبرلمان الأتحادي سلطة عقد المعاهدات و اعلان الحرب و تشكيل الجيوش و الأساطيل و تحديد مساهمات المالية للأعضاء وانصبتهم وكذلك تعين السفراء و قبولهم و جباية الرسوم الكمركية على السلع الخارجة من والى الأتحاد(25).

وكان لنائب الملك صلاحيات واسعة في المجال السياسي و حل المشاكل الناشئة بين الأعضاء التي كانت تستعصى حلها بالطرق الأخرى المتبعة وكان له دور بارز في المناقشات التي كانت تجرى في البرلمان و الألتقاء بالسفراء وقيادة القوات الفيدرالية وكان له سلطة منح الرتب العسكرية الى درجة كولونيل و تعين الموظفين الحكوميين(26).

يقول جيمس ماديسون، : ((كانت الأراضي الواطنة المتحدة كونفدرالية من جمهوريات، أو بالأحرى أنها مجموعة ارستقراطيات من نوع متميز جدا، ومع هذا فهي تؤكد الدروس التي استقيناها من الكونفدراليات التي استعرضناها من قبل.

فالأتحاد يتكون من سبع ولايات مستقلة ذات سيادة، ومتساوية، وكل ولاية أو مقاطعة منها مؤلفة من مجموعة مدن متساوية، ومستقلة. والسيادة في الأتحاد تتمثل في مجلس الولايات العام الذي يتشكل عادة من حوالي خمسين مندوبا تعينهم المقاطعات. وهم يشغلون مقاعدهم، البعض منهم مدى الحياة، والأخرون 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 الأتحاد أمرا ضروريا ولازما. كذلك للمجلس حق تعيين السفراء وتسلم 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. ولا يجوز للأقاليم ، إلا بعد موافقة الجميع، من الدخول في معاهدات أجنبية، ومن إنشاء مواقع عسكرية تلحق ضرراً بالمقاطعات الأخرى، ومن تقاضي مكوس من مواطني جاراتها أعلى مما تتقاضاه من المواطنين فيها. وهناك مجلس للمقاطعة، وغرفة موازنة فيها خمسة أقسام رئيسية، تساعد الإدارة الفدرالية وتعززها)). (27) ولكن في الواقع العملي كان لممثلي هولندا اليد الطولى في فرض القرارات وتجاوز اللامركزية وذلك عن طريق دفع الرشاوى أو القوة التي كانت تتمتع بها هولندا حينذاك بحيث تحول الأعضاء الآخرين الى مجرد تابع لها(28) . وان تبوأ الكثير من المناصب الحكومية المهمة كانت تحدد من قبل مجلس الأدميرالية الذي كان لتجار امستردام تأثير كبير عليها (29) ،ولكن لم يدم الأتحاد الهولندي اذ تحول فى عام 1815 الى دولة تتمتع بمرکزية اعلى (30).

الكونفيدرالية السويسرية

تمتاز سويسرا ببنية اجتماعية معقدة. فشحعبها مكون من اربع جماعات اثنية هي الألمانية بنسبة 74,4%، والفرنسية 20,2% والأيطالية 4,1% و الرومانشية 1% (31).

وان الكونفيدرالية السويسرية تعود نشأتها الى عام 1291 اذ تم انشاء نظام الأتحاد السويسرى من ثلاث مقاطعات وهى ايرى Uri و ندوالدNidwald و شويتزschwytz ويعتبر السويسريون الميثاق الذى قام عليه هذا التحالف اساس ولادة الكونفيدرالية (32) ولم يكن هذا الاتحاد سوى معاهدة دفاعية ذات طبيعة عسكرية بحتة(33). وبعد ذلك انضم عشرة اقاليم اخرى بذلك اصبحت عددها ثلاثة عشر اقليما غالبيتها تتكلم الألمانية ماعدا اثنان هما سولور وقسم من فراى بورغ كانوا يتكلمون الفرنسية وكانوا خاضعين لسيادة الأمبراطورية الجرمانية ولكن بعد مؤتمر وستفاليا تم الاعتراف بهم كأقاليم مستقلة(34) فى العام 1798 احتلت الجيوش الفرنسية اراضى سويسرا واقاموا تحت اشرافهم جمهورية هاليفاتك Halifatic الموحدة خاضعة لأدارة واحدة وقوانين واحدة تصدر من المركز هذا مالم يالفه السويسريون(35).

بعد انهيار حكومة المديرين والتي حكمت فرنسا منذ 1795 و لغاية 1799 و انسحاب الجيش الفرنسى من سويسرا واجه السويسريون مخاطر الحرب الأهلية بين مؤيدى الفيدرالية و معارضية على اثر ذلك عاد الفرنسيون مرة اخرى الى سويسرا و دعوا ممثلى الطرفين الى باريس لسن دستور جديد يراعى توجهات اطراف النزاع كافة وكان لنابليون دور كبير فى سنه. فى العام 1803 تم العمل بموجب هذا الدستور وكان يحافظ على كيان كل الأقاليم وانيطت صلاحية اعلان الحرب و عقد السلام الى مجلس تشريعى Diet وتم تنظيم التجارة بين الأقاليم(36) و بالأضافة الى الدستور الأتحادى فقد سن كل اقليم دستوره الخاص به (37).

على الرغم من الخلافات الداخلية بين المناطق او الكانتونات ، فإن تقارب مصالح الطبقات الأجماعية ، من ناحية ، وتنافس القوى الخارجية من ناحية اخرى اديا الى تمتين علاقات التعاضد فيما بينها، فتلاشت الصراعات الدينية ، وبدأ الميثاق الكونفيدرالى غير قادر على الأستجابة لمتطلبات العمل المشترك بينهما فاستبدل عام 1815 بميثاق فيدرالى. وفى عام 1847 وضع دستور الدولة الفيدرالية الحديثة غير انه اتفق على ابقاء التسمية السابقة اى الكونفيدرالية لدولة سويسرا الفيدرالية. وتحت تأثير نمو التجارة و الصناعة ، وتزايد الهجرة الداخلية ، والضرورات الدفاعية، التى دعا حرب 1870 الحاجة اليها ، عدل دستور

1847، وقد ركزت التعديلات على تقوية السلطة الفيدرالية على حساب سلطة الكانتونات، مع التنفيذ ابتداءً من 29 أيار 1874، و أجريت عليه فيما بعد تعديلات كثيرة لكنها جزئية، هدفت الى توسيع صلاحيات السلطة المركزية الى الفيدرالية، وزيادة الحقوق السياسية للشعب (38).

وفي هذا الصدد يقول الدكتور محمد هاموندى ((ان نشوء واستمرار وبقاء المجتمعات السياسية القديمة والدولة القانونية الحديثة ولدت كل منها وفق ظروفها الذاتية و التأثيرات الجغرافية و السياسية و الاقتصادية.... ان هولندا و سويسرا ظهرتا منذ البداية كمجتمعين سياسيين مستقلين دون ان يكون لأى منهما ادارة حكومية مركزية قوية او قيادة سياسية او شخصية او بطل قومي معبر. اى لم تعرف هولندا ولا سويسرا جيشا مركزيا او ادارة مركزية للدولة قبل القرن التاسع عشر. لكن على خلاف هاتين الدولتين، تطورت الدولة الحديثة كما فى المانيا و ايطاليا و فرنسا ، من خلال توحيد مجتمعات سياسية على اساس الغزو و التوحيد الفكرى كأسباب و عوامل فى بناء الدولة. الا إن التقاليد الهولندية و السويسرية نظرت بثبات دائم الى المجتمع المركب - الفيدرالية - على انه حصن الحريات و الأساس لبقاء الدولة)) (39).

ان الحل الأمثل للأبتعاد عن التجزئة و التفتت هو باللجوء الى الفيدرالية ولكن بشروط اذ يقول برودون فى كتابه ((حول المبدأ الفيدرالى)): ((لايمكن تجزئة المجتمع الى عوامل صغيرة ان الوحدة امر لا بد منه . غير ان الوحدة لاتعنى ان يعطى التسلطيون المركزيون سلطة سلب الأستقلال من المجموعات المحلية ذات الخصوصيات)) (40). او كما يقول جورج برودو ((ان المغزى الأساسى من الفيدرالية هو طرح موضوع السلطة السياسية من زاوية لاقومية)) (41).

المفيد فى دراسة التجربة السويسرية، هو ان الأتحاد السويسرى لاتجمع بين شعوبه سوى الجغرافية و البيئية و الأهم من كل ذلك، تجمعه 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 ببلدى ارومتها المتأخمين لها جغرافيا. هنا لدينا مثال تاريخى صارخ على عقلانية خيار سكان فى ارض كانت تسمى هلفستيا والتي كانت من بقايا الأمبراطورية الرومانية. وعلى رغم الأقسام المذهبي العنيف الذى حصل حين انطلقت و تدعمت دعوة البروتستانت على يد الكاهن كالفن فى جنيف ضد الكنيسة الكاثوليكية فى القرن السادس عشر، فإن الأقاليم السويسرية واصلت اتحادها رغم النزاعات الدينية العنيفة ، والتي ما لبثت ان خمدت، وانتصرت ارادة العيش المشترك تحت لواءات التسامح الدينى و الأتقان و الحياذ و الأستقرار و الأنتفاخ العالمى و العمل.

اما نشوء الفيدرالية فى الولايات المتحدة الأمريكية فيرجع تاريخه الى عام 1776 اى 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 1776، غير ان هذا النوع من الأتحاد لم يدم طويلا ، رغم الصلاحيات الواسعة التى كان يتمتع بها المجلس الكونفيدرالى ، اذ عقد مؤتمر فلادلفيا عام 1787 وانتهى الى تصويت على دستور الدولة الفيدرالية فى 17 ايلول 1787. وبهذا ظهرت للوجود اول دولة فيدرالية عرفت بأسم الولايات المتحدة الأمريكية(42). ولكن ما ان تم تبنى 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 11 ولاية من الأتحاد خلال السنتين 1860 - 1861 و اندلعت الحرب الأهلية الأمريكية التى كان جزءا من اسبابها هذا الجدل حول الدور الأنسب للحكومة القومية و حكومة الولايات.

عندما انتهت الحرب الأهلية عام 1865 ازدادت بأنتظام قدرة الكونغرس على وضع القوانين التى تؤثر على الولايات و قضاياها المحلية واعطت المحكمة العليا الكونغرس سلطة متزايدة على الولايات بالاستناد الى الفقرة التجارية فى المادة الأولى من القسم الثامن من الدستور، التى تعطى الحكومة الفيدرالية قوة السيطرة على التجارة الداخلية(43). وخير من عبر عن الأسباب الحقيقية لتشبث الأمريكيون بالفيدرالية هو هاملتن اذ يقول فى بداية مقاله عن الأتحاد بأن (الأتحاد القوى الوثيق بين الولايات هو امننا من الحروب، وهو سياج حريتنا، وليس خافيا على احد ان المخاطر التى تعرضت لها جمهوريات الإغريق و الرومان الصغيرة كانت لفرط الثورات و الحروب او الخوف منها تجد نفسها أنا فى يد الطغاة و اخرى فى يد الفوضى و هكذا دواليك ، وكلما ذكر الواحد منا الثورات التى تعاقبت عليها امتلأ رعبا وخوفا من مصير مشابه لولاياتنا الأمريكية)(44).

ثانيا/ تعريف الفيدرالية وطبيعتها

قبل كل شئ لابد الوقوف قليلا عند اصل كلمة الفيدرالية، فهي لاتينية الأصل مشتقة من كلمة (فيدرا) وتعنى الثقة وكلمة (فوديوس) تعنى الأتحاد (45).
هنالك العديد من التعاريف لمصطلح الفيدرالية من قبل الباحثين و المتخصصين فى العلوم السياسية والقانونية تتقارب كلها من حيث المحتوى والمعانى ، اذ تعطى صورة دقيقة لشكل الدول التى تتميز بالتعدد الأثنى والدينى و المذهبى والمصالح المتضاربة، وتقدم بديلا لعدم التوافق والأنسجام وما ينتج عنه من عدم الأستقرار السياسى و الأمنى نتيجة التصادمات الناتجة عنه وذلك بأنشء 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 الأخر وتتفاسمان السيادة فى الدولة(46).

عرف مارسيل بريلو الدولة الفيدرالية(بأنها اتحاد دول، يخضع جزئيا لسلطة مركزية واحدة السلطة الفيدرالية وتحفظ جزئيا باستقلال ذاتى دستورى وادارى و قضائى واسع) (47).

يقول منذر الفضل (الفيدرالية هى استقلال داخلى ضمن الدولة الواحدة و السلطة المركزية الفيدرالية و على اساس المساواة)(48).

*اما وليام ريكر فيعرف الفيدرالية بأنها(عبارة عن تنظيم سياسى والذى تقسم فيه العمل الحكومى بين حكومات الأقاليم والحكومة المركزية حيث بأستطاعة كل من تلك الحكومات ان يكون لها القرار النهائى على قسم من تلك الأعمال التى تكون من صلاحيتها)(49).

* ويعرفه احمد عطيه الله بأنها(نظام سياسى من شأنه قيام اتحاد مركزى بين مقاطعتين او اقليمين او مجموعة مقاطعات و اقاليم، بحيث لاتكون الشخصية الدولية إلا الحكومة المركزية مع احتفاظ كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالى ببعض الأستقلال الداخلى، بينما تفقد كل منهما مقومات سيادتها الخارجية، التى تنفرد بها الحكومة الاتحادية، كعقد الاتفاقيات و المعاهدات او التمثيل السياسى ، ويكون رأس هذا الأتحاد، رئيس واحد للدولة هو الذى يمثلها فى المحيط الدولى(50).

* وعرف الدكتور محمد عمر مولود الفيدرالية بأنها(تنظيم سياسى و دستورى داخلى مركب والذى بموجبه تتحد عدة دول او ولايات فى ظل دولة تكون اعلى منهم وان هذا التنظيم يكون له وجهان الأول ان هذا الأتحاد تظهر كدولة واحدة على الساحة الدولية ووجه داخلى الذى هو عبارة عن عدة كيانات دستورية يشتركون فى السيادة الداخلية)(51).

* و يعرفها موسوعة ستانفورد الفلسفية بأنها(نظام سياسى تكون فيه السلطة النهائية مقسمة بين المركز والأطراف. وبخلاف النظام المركزى تنقسم السيادة دستوريا بين منطقتين (ولائتين) أو أكثر بحيث يستطيع أي من هذه المناطق أن يمارس السلطة لوحده دون تدخل الولايات الأخرى، وبالتالي يترتب على المواطنين أن يقوموا بواجباتهم تجاه سلطتين اثنتين هما الحكومة المركزية والحكومة المحلية التابعة للولاية)(52).

* اما الدكتور عصام سليمان فقد ميز فى تعريفه للفيدرالية بين الجانب السياسى و من جهة والأجتماعى و الثقافى و الأقتصادى من جهة اخرى اذ يقول: (الفيدرالية هى شكل من اشكال التنظيم الأجتماعى و الثقافى و الأقتصادى و السياسى . فهى تنظيم دستورى و ادارى ينشأ اما على المستوى الداخلى، عبر تحويل دولة موحدة بسيطة الى دولة مركبة اتحادية اى فيدرالية ، و اما على المستوى الدولى، بوسطة قيام علاقات اتحادية بين دول مستقلة و ذات سيادة، فتفقد سيادتها واستقلالها، وتحفظ لنفسها بأستقلال ذاتى، فى حين تنحصر السيادة فى الدولة الاتحادية او الفيدرالية الناشئة عن هذا الأتحاد وهذا النوع من الفيدرالية هو الفيدرالية السياسية، ويتعلق اساسا بالشكل الحقوقى للدولة، بينما الفيدرالية الأجتماعية و الثقافية و الأقتصادية هى فدرالية عامة تشمل المجتمع بكامله)(53).

* ويقول الدكتور محمد سامى عبد الحميد بأن الفيدرالية تتكون من عدة وحدات اقليمية شبيهة بالدول تتميز كل منها بأستثمارها 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 لأى من الدويلات المكونة للاتحاد(54).

ويقول رونالد ل. واتس فى تعريفه للفيدرالية: بأنها كيانات مدنية مركبة،تضم وحدات مكونة قوية، ولكل منها سلطات عهد بها الشعب اليها بموجب الدستور ولكل منها صلاحية فى التعامل المباشر مع المواطنين من حيث ممارسة السلطات التشريعية و الإدارية و الضريبية.كما انها تنتخب انتخابا مباشرا(55).

وهناك من لايؤمن بتقسيم السلطة فى الدولة الفيدرالية بين المركز و الأطراف ويريد ابقائها بيد المركز اذ يقول الدكتور سموحى فوق العادة فى تعريفه او تصوره للفيدرالية مايلى: (الفيدرالية عبارة عن نظام والذى بموجبه تتنازل العناصر المكونة لها عن سيادتهم و سلطاتهم كافة الى جهاز مركزى الذى يقوم بأدارة كافة الأعمال الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع والأقتصاد والصناعة و يكتفون بعض السطات المحلية)(56).

مما تقدم يظهر لنا بأن غالبية الباحثين متفقون على ان الفيدرالية هى المشاركة السياسية والأجتماعية فى ادارة الدولة وهى تجمع طوعى بين مجموعات بشرية يفصل بينهما العنصر او اللغة او الدين ليتجمعوا فى كيان واحد تحفظ لهم بشكل افضل مصالحهم فيما لو كانوا منفردين ،ولا يمحو هذا الكيان الوليد هوياتهم الاجتماعية والثقافية ولا الحدود الجغرافية لمكوناتها ،و يشتركون بصورة فعالة فى صنع القرارات السياسية و الأقتصادية والأجتماعية للاتحاد، ويلتزمون بها. لذا نرى ان الفيدرالية ضرورية، بصورة خاصة، فى المجتمعات التى تعانى من التناقضات الأجتماعية ، العنصرية او اللغوية او الدينية لابل انها الحل الأمثل لأشراك الجميع فى ادارة الدولة وتحميلهم مسؤولية الحكم وذلك بالأبتعاد عن المركزية الشديدة التى لاتعبر الا عن مصالح الفئة او الطائفة او القومية السائدة وبذلك لايشعر 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 فى الفيدرالية حيث قال (إن الفيدرالية هي فكرة جامعة لأنها تفسح المجال لطاقت ومعتقدات و مبادرات كثيرة وجندها لمصلحة الشعب ،وهى تشجع تعدد الأفكار و الثقافات و المعتقدات. ويؤمن النظام الفدرالى لكل من التنوع والإبداع مجالات لا حدود لها فى جميع قطاعات الحياة القومية. وتتميز الفكرة الفيدرالية بتوازن يحول دون التجاوزات و يدعو الى انطلاق حر كامل فى التجديد و المبادرة و يتحقق هذا التوازن بتوزيع السلطات التشريعية و

التنفيذية و القضائية، و انعدام الأحزاب الجامدة و تشجيع الإدارت البلدية لتحقيق قسط من الحكم الذاتى(57).

طبيعة الأتحاد الفيدرالى

ان اهم ما تتميز به الفيدرالية هو ذلك التناسق الهارمونى بين التوحد و التعدد والذى يشكل جوهر الدولة الأتحادية حيث هنالك التوحد فى كيان جديد مع احتفاض كل مكوناته بهويتها وخصائصها الذاتية .

1- من حيث نوع العلاقة بين الأطراف : ان الأتحاد الفيدرالى كالدولة البسيطة كونها لها دستور واحد يجمع بين اطرافه وليست معاهدة دولية(58). وهذا ماذهب اليه الدكتور عصام سليمان اذ يقول بأن الدولة الفيدرالية تنشأ على اساس دستورى وليس على اساس عقد بين الدول،حتى لوكان للنص الدستورى شكل العقد الموقع من الدول التى تكون الفيدرالية(59). وفى هذا الصدد يقول الأستاذ ثروت بدوى بأن هذا الأتحاد يكون خاضعا للقانون الدستورى على خلاف الأتحادات الأخرى التى تكون اتحادات قانون دولى. ومن ثم فمن الطبيعى اذن ان يستند الأتحاد المركزى بوصفه اتحاد قانون دستورى الى الدستور اى الى عمل قانون داخلى على عكس الأتحادات الأخرى التى تنشأ بمقتضى معاهدة دولية(60).

2- من حيث طريقة التكوين : تتشكل الأتحاد الفيدرالى بأحدى هاتين الطريقتين:

الطريقة الأولى : وهي الحالة الغالبة ، وبها ينشأ الأتحاد المركزى نتيجة انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض ، لتصدر دستورا واحدا . وتنشأ بذلك دولة جديدة تحل محل الأطراف فى المجتمع الدولى ، وبهذه الطريقة فقد تأسس الأتحاد السويسى ، والأتحاد الأمريكى ، واتحاد كندا ، وغيرها(61).

الطريقة الثانية : وينشأ بها الأتحاد الفدرالي نتيجة تفكك دولة واحدة الى عدة دويلات صغيرة مع رغبة هذه الدويلات فى ان تندمج فيما بينها فى صورة اتحد مركزى كالمكسيك (62). اما نهاية الدولة الفدرالية فأما ان تتم بتحولها الى دولة بسيطة(مركزية) و اما بأنفصال وحداتها عن بعضها(63).

اذ يمكننا القول وعلى ضوء ما تقدم بأن تشكيل الفدرالية تتم اما بتجمع لدول مستقلة فى اتحاد بحيث يكونون شركاء فى السيادة على بعض المجالات المحددة وذلك بغية تحقيق الأمن و التطور الأقتصادي ويعملون على تقوية المركز من ناحية و حماية الولايات المنضوية تحتها من اى تعدى من جانب الأكثرية. وهنالك امثلة على اتباع هذه الطريقة فى تشكيل الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية ، و سويسرا، و استراليا. او تغير النمط من النظام المركزى الى النمط الفيدرالى بسبب الخوف من حدوث انفصال تقوم به الأقليات والذى بموجبه تحصل الولايات على قدر من الأستقلالية فى مجال اللغة و الخصوصية الثقافية ومن الدول التى اتبعت هذه الطريقة فى انشاء الفيدرالية بلجيكا ، الهند و كندا. وسنرجع الى هاتين الطريقتين بشئ من الفصيل لاحقا والأسباب التى 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 الذى كما واثرنا اليه انفا بأن نسبة 40% بالمائة من سكان المعمورة يعيشون فى كنفه.

مما تقدم رأينا انه كان هنالك فى بلاد اليونان القديمة نوعا من الأتحادات هى 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 الخارجى و المعاهدات من اختصاص المجلس التشريعى، وكان يتكون من ممثلى الأقاليم و المركز. فنحن هنا امام نظام شبه متكامل من الفدرالية او الكونفيدرالية، اذا فلا يعقل انه لم يوجد منظرين لهذا العمل السياسى الخلاق، وإن لم تصلنا ايا من النتاجات الفكرية حول ذلك النظام فهذا لايغنى بأنه لم يكن هنالك اية مطارحات فكرية حول هذا الموضوع. يقول الأستاذ عصام سليمان {بأن الذى صاغ مفهوم الفيدرالية للمرة الأولى هو جوهانس التيسوس Johannes ALTHUSIUS (1562 - 1638) وقد تم ذلك على اساس التجارب السويسرية و الهولندية و الجرمانية . وكان يعتبر ان تكوين الأتحادات الفدرالية هو اساس كل سياسة. ففى كتابه الشهير *politica* توسع فى شرح فكرته، و ملخصها أن النظام السياسى هو تراتيبيه اتحادات فدرالية تبدأ بالقرية وتنتهى بالإمبراطورية}{(64).

وفى العصور اللاحقة تطور هذا الفكر على يد الفلاسفة امثال مونتسكيو وكانط و اخرون فى كتابه روح القوانين يرى مونتسكيو بأن نظام الحكم الأمثل هو النظام الجمهورى. وقد قال أن على كل نظام حكم أن يصبو إلى ضمان حرية الإنسان ومن أجل ذلك يجب الفصل بين السلطات والحفاظ على توازن بينها(65)، ويستطرد قائلاً ان الجمهورية تفترض بالضرورة وجود دولة صغيرة الحجم ولكن هذه الدولة الصغيرة يتم القضاء عليها بواسطة قوة خارجية، بينما العيب الداخلى 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 - فى دولة اكبر منها تطمح الى تكوينها، فهى 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(66).

كما يوضح مونتسكيو بأن تلك الولايات اذا ما حاولت احداها اغتصاب حريات الآخرين و اخضاعهم لها ((فإن البعض الآخر لن يتقاعس عن معارضته و حريته ليعود الى صوابه)) ويستمر فى قوله ليصل إلى ((خلاصة القول ان هذه الحكومة المتحدة من جمهوريات صغيرة، قمينة بأن تؤمن السعادة لكل واحدة

منها فى الداخلى؁ وقديرة قدرة الممالك على دفع الخطر الخارجى؁ لأن كل واحدة منها تضيف قوتها الى قوة اخرى)) (67).

ولكانط ايضا طروحات فى هذا المجال؁ فلأجل منع التصادم بين الدول والشعوب فى المجال التجارى دعا فى كتابه (نحو السلام الأبدى)؁ الصادر عام 1796 الى تبنى دستور جمهورى فى كل من الدول والى فيدرالية تجمعها جميعا؁ لانها و كما يرى ان الفيدرالية هى وسيلة لخلق وسط حقوقى؁ وبالتالي تطوير القانون(68). وفى كتابه هذا يدعو كانط الى إقامة نوع من الفيدرالية الدولية بين الدول الحرة؁ التى تحترم حقوق الانسان وتنشد السلام العالمى. فالدول فيما بينها؁ أشبه بالأفراد وهم فى الوضع الطبيعى قبل أن ينتقلوا الى العقد الاجتماعى. الحرية الطبيعية تقوم على القوة؁ أما الحرية المدنية فتقوم على القانون. إن على فكرة الفيدرالية أن تمتد الى كل الدول؁ ليتحقق السلام العالمى(69). ويرى توكفيل بأن النظام الفيدرالى خلق من اجل الجمع بين حسنات كبر و صغر الأوطان و عبر عن ذلك قائلا((الاتحاد هو حر سعيد كوطن صغير؁ وهو قوى ممجد كوطن كبير)) (70).

اما برودون فربط بين الفدرالية السياسية و الفدرالية الأقتصادية . جاعلا من فكرة العدالة منطلقا لكتابه المسماة ((عن المبدأ الفيدرالى))؁ التى برأيه - الأحترام العفوى لكرامة الأنسان؁ والدفاع عنها مهما كانت المخاطر كبيرة - و الوسيلة التقنية لتحقيق هذه العدالة هى التعاقد؁ الذى يمكن ان يكون سياسيا؁ ومدنيا وتجاريا فالعقد السياسى الذى يربط المواطن بالدولة صالح فى حال توفر الشرط المزدوج التالى: والذى بمقتضاه ان يحصل المواطن من الدولة بقدر مايقدم لها من تضحيات ، وأن يحتفظ بكامل حريته وسيادته و مبادرته . وهو من ابرز رموز الأشتراكىة الفوضوية فى القرن التاسع عشر اذ كتب يقول: ان كل افكارى الأقتصادية؁ تتلخص بثلاث كلمات: فيدرالية زراعية - صناعية وكل افكارى السياسية تتخلص بصيغة متشابهه : فيدرالية سياسية او لامركزية(71).

يذكر بأن الفيلسوف الانكليزي جون ستيوارت مل (1806-1873م) كانت له وجهة نظر تتمثل فى أن النظام الفدرالى لن يكون أكثر عدوانية من أية دولة عدوانية تنتظم فيه(72).

هوامش المبحث الاول

- 1- عمر محمد مولود: الفيدرالية و فرص تطبيقها فى العراق- الطبعة الأولى مطبعة اربيل 2006 ، ص 238 .
- 2- محمد الهماوندى : الفيدرالية و الديمقراطية للعراق- الطبعة الأولى، دار اراس للطباعة و النشر- اربيل ، ص37
- 3 - محمد الهماوندى المصدر السابق ص37.
- 4- المصدر السابق ص37.
- 5- مادسن هاملتن .جاى.- الأوراق الفدرالية الورقة رقم 18 – ترجمة عبدالإله النعيمي ، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية بغداد، 2006 ص165.
- 6 - نفس المصدر ص165.
- 7- نفس المصدر ص174.
- 8- مادسن هاملتن .جاى. نفس المصدر الورقة 18 ص 74.
- 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. Hiks Op.Cit Page 17.

- 12- Op.Citpage17
- 13- Alexander Hamilton and James Madison and Jhon
page 1789Jay Op,cit No 1
.Page178 9. Op.Cit No.141
.Page178.9-Op.Cit No.151
.Page178.9- Op.Cit No.161
-Ursula K.Hicks,Op.Cit.Page17.71
- Op.Cit.Page17.81
- Op.Cit.Page17.91
- Daniel Eiazar: Federal Systems of the world, A Hand 20
Book
of federal, Confederal and Autonomy Arrangements
(Excerpts), Longman Current Affairs, 1991, p 102.
- Konrad Reuter,The Bundesrat,The Federal council of 21
the
Federal Republic of Germany, 4th edition, Berlin, 2002, p
6.
- Daniel Elazar, Op. Cit, p 102.22
- William H.Riker,Federalism Origin Significance 32
Little,Brown and Company Boston,and Toronto 1964
Page 8-10.
- Alexander Hamilton and James Madison and Jhon 42
Jay Op,Cit No 18 page 182.
- William H.Riker, Op.Cit.Page 8-10.52
- Op.Cit.Page8-10.62
- 27 - الأوراق الفيدرالية-الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، وجون جاي؛ ترجمة
عمران أبو حجلة، مراجعة أحمد ظاهر- عمان: دار الفارس للنشر والتوزيع،
1996. ص 141-146
- William H.Riker, Op.Cit.Page 8-10.82
- William H.Riker, Op.Cit.Page 929
- 30- د محمد الهماوندى نفس المصدر ص 41.
- 31 - الدكتور عصام سليمان- الفيدرالية و المجتمعات التعددية و لبنان ط الأولى
1991 دار العلم الملايين بيروت - ص50.

- 32 - نفس المصدر ص50.
- 33 - د. عمر محمد مولود نفس المصدر السابق ص247.
- 34 - المصدر السابق ص247.
- 35 - نفس المصدر السابق ص248.
- 36 - عارف الحمصاني- محاضرات فى النظم السياسية- ط الأولى 1963 ، ادارة الكتب والمنشورات الجامعية، ص208.
- 37 - المصدر السابق ص208.
- 38 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص50.
- 39 - الدكتور محمد الهماوندى المصدر السابق ص 42.
- 40 - نفس المصدر السابق
- 41 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص38،
- 42 - د.غالب خضير العانى و د. نورى لطيف القانون الدستورى بغداد، ط. اولى ص127.
- 43 - روجر ديفيدسون الفيدرالية بحث منشور على شبكة العراق المستقبل ص3
- 44 - هاملتون مادسن وجاى المصدر السابق الورقة رقم (9) ص(101).
- 45 - ديندار شيخانى بحث فى الفيدرالية جريدة الصباح 26 سبتمبر صفحة مجتمع مدنى.
- 46 - ويكيبيديا الموسوعة الحرة.
- 47 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص40.
- 48 - د. منذر الفضل الصيغة الفيدرالية للحكم الحوار المتمدن العدد 1 2001/12/9.
- William H.Riker, Handbook of Politicul Science Op.cit 94 Page 101.
- 50 - أحمد عطية الله: القاموس السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ط3، 1968، ص896.
- 51 - د. محمد عمر مولود المصدر السابق ص253.
- 52 - موسوعة ستانفورد الفلسفية شبكة عراق المستقبل.
- 53 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص37 و38 .
- 54 - الدكتور محمد سامى عبد الحميد اصول القانون الدولى العام الجزء الأول (الجماعة الدولية) ط. اولى، القاهرة، ص95.
- 55 - رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية منتدى الأتحادات الفدرالية- ترجمة غالى برهومة ، واخرون، طبعة خاصة 2006 اوتاوا - كندا ص10.
- 56 - سموحى فوق العادة - القانون الدولى العام- ، ط. اولى، دمشق، ص145
- 57 - نلسون روكيفلر مستقبل الفيدرالية الطبعة الثانية الترجمة العربية ص13 .

- 58 - الدكتور فيصل كلثوم - دراسات فى القانون الدستورى و النظم السياسية- ط . اولى 2005، جامعة دمشق ص 258.
- 59 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 40.
- 60 - الدكتور ثروت بدوى النظم السياسية 1975 ص 73.
- 61- د . ابراهيم ابو خزام – الوسيط فى القانون الدستوري- دار الكتب الجديدة المتحدة ط. ثانية 2002 ، بيروت ، ص 241.
- 62 - الدكتور عمرو فؤاد- بركات النظم السياسية – جامعة طنطا، ط اولى ، ص 27.
- 63 - د. غالب خضير العانى و الدكتور نورى لطيف المصدر السابق ص 123.
- 64- د عصام سليمان المصدر السابق ص 32 .
- 65- الموسوعة الحرة ويكيبيديا.
- 66 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 32.
- 67 - على عباس حبيب الفدرالية و الأنفصالية فى افريقيا مكتبة مدبولى ص 64 و 65.
- 68 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 32.
- 69- عمانوئيل كانط - نحو السلام الأبدى- ترجمة رشيد بوطيب، مجلة نزوى العدد 35 2004 مؤسسة عمان للصحافة و النشر و الأعلان.
- 70 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 32
- 71 - المرجع السابق.
- 72 - دواعي الفيدرالية شبكة عراق المستقبل الألكترونية.

سمات النظام الفيدرالي

ان مايميز النظام الفيدرالي عن غيره من النظم هو السمتين الأساسيين الذين يستند عليهما او بالأحرى تقوم عليها هذا النظام وهما ثنائية السلطة و التشريع .

أ - وجود سلطتين :

تحتفظ الدول الأعضاء فى الفيدرالية بأستقلال ذاتى. فلها سلطة حكم نفسها بنفسها، وادارة شؤونها بحرية فى اطار الوضع الدستورى الممنوح لها(1). السلطات المحلية فى الدولة الفيدرالية، فى المناطق، تكون مستقلة عن السلطة المركزية ولا تخضع لأشرافها ورقابتها، وإن وقع خلاف بين السلطتين فإن المحكمة الفيدرالية تقوم بحل ذلك الخلاف. ولكى تكون المناطق مستقلة حقيقة و فعلا يجب ان تكون لها مؤسساتها الخاصة بها، اى ان السلطة المركزية لا تتدخل بأى شكل من الأشكال بتعيين اعضاء تلك الهيئات او عزلهم، وانما يكون من حق سكان المناطق فقط اختيار حكاهمهم و مراقبتهم وعزلهم عند اقتضاء الضرورة وبالشكل الذى ترسمه القوانين(2). وتكون توزيع الأختصاصات بممارسة السيادة الداخلية بين دولة الأتحاد والأقليم المكونة لها بأحدى الطرق التالية:

الطريقة الأولى :

ان يتم تحديد اختصاصات كل من دول الأتحاد و الدويلات الأعضاء على سبيل الحصر. وقد ذهبت غالبية رجال الفقه الى ان هذه الطريقة فى توزيع الأختصاصات بين دولة الأتحاد معيبة،اذ يترتب على هذه الوسيلة ان تطرأ مسائل جديدة لم ينظمها الدستور، وعندئذ يثور الخلاف عن السلطة المختصة بالبت فى مثل هذه المسائل، وهل هى سلطة دولة الأتحاد ام تدخل فى سلطة الدويلات(3). و تواجه المشرع ايضا مشكلة الظروف المستجدة ، فهو لا يستطيع طبعا الإحاطة بكافة الفرضيات و الحالات التى قد تطرأ بشكل مفاجئ وهذا يعنى زيادة فى التعديلات الدستورية مما يؤدى الى عدم الأستقرار(4).

الطريقة الثانية:

ان ينص الدستور الأتحادى على اختصاص دويلات الأتحاد على سبيل الحصر، بحيث تكون دولة الأتحاد مختصة بكل مالم يرد تحت نطاق هذا الحصر(5). فى هذه الحالة تتوسع اختصاصات السلطة المركزية شيئا فشيئا بينما تبقى اختصاصات السلطة المحلية محدودة(6). وحسب هذه الطريقة تكون اختصاصات دولة الأتحاد هى الأصل واختصاصات الدويلات هو الأستثناء(7). و يؤخذ على هذه الطريقة بأنها تؤدى فى النهاية الى تحول الدولة الفيدرالية الى دولة بسيطة(8)، اى الى تمركز السلطات بيد المركز.

الطريقة الثالثة:

ان ينص الدستور الأتحادى 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(9). وهذه الطريقة هى عكس السابقة تعد ميلا نحو اللامركزية، اى نحو توسيع صلاحيات الحكومة المحلية(10). ومن الجدير بالذكر ان الولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا و أستراليا و ارجنتين و المكسيك والأتحاد السوفياتى السابق اخذوا بهذه الطريقة(11). أذ ينص التعديل العاشر من وثيقة الحقوق التى تم اقرارها فى عام 1791 على ان ((السلطات التى لم تفوض الولايات المتحدة الأمريكية بمقتضى الدستور، ولم تحضر على الولايات فى الدستور، يحتفظ بها لكل ولاية على حدة)) (12). وتحدد ظروف نشأة دولة الأتحاد غالبا، الأسلوب الذى يتم بمقتضاه توزيع الدستور الأتحادى للأختصاصات بين دولة الأتحاد و بين دويلات الأتحاد، فإذا قام الأتحاد الفدرالى بين دول مستقلة، فإنه غالبا ما يأخذ الدستور الأتحادى بالطريقة الثالثة فى توزيع الأختصاصات بحيث يصبح اختصاص الدويلات الداخلة فى الأتحاد هو الأصل، و اختصاص دولة الأتحاد هو الأستثناء. على عكس من ذلك فإذا قام الأتحاد بين دول كانت مستعمرات تابعة للدولة صاحبة السيادة ، فينص الدستور الفيدرالى على جعل اختصاص دولة الأتحاد هو الأصل ، بحيث تكون اختصاصات دويلات الأتحاد هو الأستثناء(13).

وفى هذا الصدد يقول رونالد ل. واتس: قد تؤثر طريقة تكوين الأتحادات الفدرالية على طابع توزيع السلطات بها. وعندما تتطوى عملية التكوين على تجميع وحدات سبق لها ان كانت مميزة ومختلفة تقوم بالتخلى 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 فى العادة) فى يد الوحدات المؤسسة. ومن الأمثلة التقليدية لذلك الولايات المتحدة ، وسويسرا ، و أستراليا. وقد حذت النمسا و المانيا حذو هذا النمط التقليدى رغم ان اعادة اعمارهما فى الفترة التى تلت الحرب قد انطوت على تفويض بعض السلطات بالمقارنة بالأنظمة الأوتوقراطية(المطلقة و المستبدية) السابقة. وحيثما ينطوى تأسيس الأتحاد الفدرالى على عملية تفويض السلطة من دولة وحيدة(لا فدرالية) سابقة، عادة ماكان العكس هو الصحيح: فقد كانت سلطات الوحدات الإقليمية محددة وظلت السلطة المتبقية فى يد الحكومة الفدرالية ، ومن امثلة ذلك بلجيكا و اسبانيا. وقد انطوت بعض الأتحادات الفدرالية مثل كندا ، والهند، وماليزيا على مزج من هاتين العمليتين المتمثلتين فى تجميع السلطات وتفويضها، وقد قامت بتحديد السلطات الفدرالية

الخالصة ، والسلطات الإقليمية الخالصة، والسلطات المتلازمة مع منح السلطة المتبقية ، فى كندا والهند واتحاد الملايو الفدرالى السابق للحكومة الفدرالية (14).

ب - ثنائية التشريع

المقصود بثنائية التشريع هو وجود هيئة تشريعية محلية لكل ولاية من الولايات الداخلة فى الأتحاد الى جانب الهيئة التشريعية المركزية. فالى جانب البرلمان الفدرالى توجد فى كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية اقليمية فى الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليها المجلس التشريعى ، وهذه الهيئة غالبا ما تتكون من مجلسين : مجلس الشيوخ و مجلس النواب (15). ولكن ليست هنالك مساواة بين التشريعين اذ يقتصر التشريع المحلى على الأمور المحلية ولا يتعدى فى سلطته حدود المنطقة الفيدرالية(16). وفى روسيا تعتبر الجمعية الفيدرالية (البرلمان) أعلى سلطة تمثيلية وتشريعية فى الدولة. ويتكون البرلمان من مجلسين: المجلس الأعلى - مجلس الفيدرالية (مجلس الشيوخ)، والمجلس الأسفل - مجلس الدوما (مجلس النواب)، ويضم مجلس الفيدرالية فى عضويته 176 شخصا يمثلون جميع الوحدات الإدارية الفيدرالية الأساسية بواقع ممثلين عن كل وحدة (أحدهما يمثل السلطة التشريعية المحلية وثنائهما يمثل السلطة التنفيذية المحلية) (17).

ويتكون الجهاز التشريعى فى بعض الولايات فى الهند بموجب دستور 1950 من مجلسين وفى بعض الولايات الأخرى من مجلس واحد. وكذلك فى سويسرا لكل كانتون مجلسها التشريعى الخاص به ويتكون من مجلس واحد(18). وفى المانيا وبموجب دستور عام 1949 للمجالس التشريعية للولايات صلاحية سن القوانين (19). مما تقدم نرى بأن للولايات الداخلة فى الأتحاد الفيدرالى سلطة تشريعية، الا انه عند حدوث تعارض بين القوانين الصادرة من السلطة التشريعية الأتحادى ،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، التى ستصدر فيما بعد طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة، او التى ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، ستكون لها الكلمة العليا فى البلاد، وسيكون القضاء فى كل ولاية ملزمين بها، ولا تقوم قائمة لما يرد فى دستور اية ولاية من الولايات، او فى قانون من قوانينها مناقضا لذلك...) (20). فالمجالس التشريعية للولايات فى الولايات المتحدة الأمريكية لا يجتمعون كثيرا، وبشكل عام لديهم دورتين تشريعتين قصيرتين سنويا ، ومستوى مداولاتهم وتشريعاتهم ضعيف جدا(21).

يتبين لنا من ذلك بأنه ليست هنالك اية مساواة بين التشريعين ولاسيما ان التشريع المحلى يقتصر على الأمور المحلية ولا يتعدى فى 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 وفى جميع المجالات غير ان هنالك بعض الدول الفيدرالية لا تساوى 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(22).

اما الهيئة التشريعية الفيدرالية فتتكون من مجلسين : مجلس يمثل جميع سكان الدولة الفدرالية و ينتخب من قبلهم بالطريقة التى تحددها القوانين الفدرالية. اما المجلس الثانى فيمثل المناطق الفدرالية بالتساوى، اى ان يكون لكل منطقة فدرالية نفس عدد الممثلين مهما اختلفت هذه المناطق من حيث عدد النفوس او القوة او المركز الأقتصادي او الحالة الأجتماعية و الثقافية. وقد وجد هذا المجلس الثانى فى 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 ممثلى المناطق الكبيرة اكثر بكثير من عدد المناطق الصغيرة ، ولعرض تطمين المناطق الصغيرة فعليا فقد لجأت الدول الفدرالية الى منح المجلسين التشريعيين الفدراليين نفس الصلاحيات فى عملية التشريع(23).

ففى الولايات المتحدة الأمريكية يتساوى المجلسان فى 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(24).

اما الأختصاصات الأخرى (غير التشريعية) فقد تكون كفة المجلس الثانى - مجلس الشيوخ - هى الراجحة كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية، او ان يكون الرجحان لصالح المجلس الأول - مجلس النواب - كما هو الحال فى سويسرا، خاصة فى الحالات التى يجتمع فيها المجلسان معا ، وذلك لكون عدد اعضاء المجلس الأول يزيد كثيرا عن عدد اعضاء المجلس الثانى(25).

اما طريقة تنفيذ القوانين الفدرالية فى 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 فى المناطق و تكفى السلطة الفيدرالية بالرقابة و الأشراف على حسن التنفيذ (المانيا الأتحادية) ، و اما ان يكون التنفيذ مختلطا، اى بتعاون وكلاء السلطة الفدرالية مع السلطات المحلية لتنفيذ القوانين الفدرالية كما فى سويسرا(26).

هوامش البحث الثانى

- 1 - الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 41.
- 2 - الدكتور غالب خضير العانى و الدكتور نورى لطيف المصدر السابق ص 124.
- 3 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص 28.
- 4 - الدكتور فيصل كلثوم المصدر السابق ص 261.
- 5 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص 28.
- 6 - د. غالب خضير العانى و د.نورى لطيف المصدر السابق ص 124.
- 7 - محمد كامل ليلة النظم السياسية،الدولة والحكومة ط اولى 1967 دارالفكر العربي ص 132.
- 8 - نفس المصدر ص 132.
- 9 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص 28.

- 10 - الدكتور فيصل كلثوم المصدر السابق ص261.
- 11- الدكتور محمد عمر مولود المصدر السابق ص266.
- 12 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص28.
- 13 - دكتور ثروت بدوي- النظم السياسية- ط اولى، المصدر السابق 1975ص83.
- 14 - رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية، المصدر السابق، ص46،47 ..
- 15 - د . طه بدوى اصول علوم سياسية ،ط .اولى، الأسكندرية 1965،ص18.
- 16 - د. غالب خضير العانى و د. نورى لطيف المصدر السابق ص125.
- 17 - موقع وكالة انباء نوفوستى 2007/4/24.
- 18 - د محمد عمر مولود المصدر السابق ص286.
- 19 - نفس المصدر ص287.
- 20 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص29 و 30.
- 21 - الدكتور فيصل كلثوم المصدر السابق 494.
- 22 - الدكتور غالب خضير العانى و الدكتور نورى لطيف المصدر السابق ص125.
- 23 - نفس المصدر ص126.
- 24 - الدكتور فيصل كلثوم المصدر السابق ص517.
- 25 - الدكتور غالب خضير العانى و الدكتور نورى لطيف المصدر السابق ص126.
- 26 - نفس المصدر ص 126.

المبحث الثالث

دوافع قيام الفدرالية

قبل البد لا بد 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 . فأنشغال الطوائف بإدارة مصالحها، في اطار الدولة الفدرالية، يزيل قدر الأمكان، 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(1).

ان تمتع مكونات المجتمع المتباين بالأستقلال الذاتي و ادارة نفسها بنفسها تمكنها من المحافظة على خصوصيتها والتعبير عن امالها ابراز شخصيتها و ممارسة نشاطاتها.

ويمكن ان يشكل المنتظم الفدرالي ضمانة ايضا لبعض الأقلييات 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، فنتصدى لمحاولات تذويبها من قبل الطوائف التي تشكل اكثرية على صعيد المجتمع الشامل(2).

و تبدو فكرة الفدرالية ضرورية، بصورة خاصة في المجتمعات التي تكون فيها التناقضات الاجتماعية، العنصرية أو اللغوية أو الدينية اشد و اوضح مما هي عليه في الدولة اللامركزية ، ففي بلجيكا ، مثلا، التي يتألف شعبها من طائفتي الوالون و الفلامان برزت الدعوة الى الدولة الفدرالية منذ عام 1931 أذ رأى الكثير من البلجيكيين ان اللامركزية اصبحت عاجزة عن تظمين حاجات المناطق المحلية ولا بد من الأنتقال الى الدولة الفدرالية(3).

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 الاقتصادية 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 و حمايتها"(4).

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. و تقدم الولايات المتحدة الأمريكية ، و سويسرا، و استراليا، و كندا ، 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.

1- الخطر الخارجي

ان الخطر الخارجي يعتبر من اهم الأسباب التي ادت الى تكوين الدول الاتحادية بين عدة دول مستقلة لأن العدوان المشترك تخلق 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 بأخطرها 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 كوفدرالي في بادئ الأمر يتكون من ثلاثة عشر دولة مستقلة ، وذلك في عام 1776 لضمان الأستقلال لهم و كسبهم الحرب ضد الأستعمار البريطاني، و بعد ان ادركوا ان الأتحاد الكونفدرالي الذي انشئ اساسا للدفاع المشترك عن الدول و كفالة حرياتها قد لا تضمن بقائهم مستقلين، وان في اتحادهم قوة يحفظ لهم

استقلالهم و استمراريتهم. اذ عقد مؤتمر فلاديفيا عام 1787 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"⁽⁵⁾. 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 و السياسية. وهي لكي تكون اكثر امانا تصبح فيما بعد مستعدة للمجازفة بأن تكون اقل حرية"⁽⁶⁾.

وهكذا بالنسبة للاتحاد الأسترالي ، حيث كانت الحاجة الى الدفاع المشترك مع العوامل الأخرى كالأقتصادية من بين اقوى العوامل التي ادت الى قيام ذلك الأتحاد ، وكذلك الحال بالنسبة للاتحاد الألماني الذي نشأ عام 1871 على يد بسمارك من اتحاد ثلاثين دولة صغيرة لغرض توحيدها لمجابهة الأخطار الخارجية التي كانت تعاني منها تلك الدول من جراء تفككها⁽⁷⁾.

و في حالة سويسرا كما تطرقنا اليها في المبحث الأول حيث ان الكونفيدرالية السويسرية التي تعود نشأتها الى عام 1291 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"⁽⁸⁾.

وفي كندا ايضا حيث التوجس من الولايات المتحدة لأنها قامت بهجومين عليها بغية احتلالها وكانت هنالك خوفا من ان تمتد اليها لهيب المعارك التي كانت مندلعة على تخوم أوريجون سببا في التشجيع على انشاء الفدرالية عام 1867 في هذا البلد⁽⁹⁾.

2- العامل الأقتصادي

ينبغي ان تكون هنالك مصالح مشتركة على الصعيد الأقتصادي بين مكونات المجتمعات التي تختار الفدرالية كصيغة للتعايش فيما بينها . فقلة الموارد الضرورية لعيش كل منهما يدفعها الى التعاون بهدف تجاوز الصعوبات الأقتصادية فوعي افراد تلك المكونات لمصالحهم هو عامل اساسي و ضروري لقيام الفدرالية. فالفدرالية تتطلب رأيا عاما مدركا لضرورة وجودها⁽¹⁰⁾.

هنالك امثلة على لعب العامل الاقتصادي دورا بارزا في انشاء الدول الفدرالية ففي سويسرا لعب العامل الاقتصادي دورا بارزا في تحويل الكونفدرالية الى فدرالية وذلك بعد ان طرأ التغيير الشامل على اوروبا 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(11). وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كان الكونغرس عاجزا عن الوقوف بوجه التنافس التجاري مما شل الاقتصاد الوطني وزاد الطين بلة ما قامت به بعض الولايات حين فرضت ضرائب كبيرة على البضائع التي تأتي من الولايات المجاورة. لقد كانت الأزمة الاقتصادية 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(12). لذلك ان تكوين الأتحاد عام 1787 بين عدد من الولايات الجنوبية التي كانت تعتمد على الزراعة وولايات الشمال التي كانت صناعية ادت الى نوع من التكامل الاقتصادي اذ نشطت التجارة البينية ولم تقتصر تلك النتائج الايجابية للفدرالية على امريكا فحسب بل شملت دولا فدرالية اخرى كأستراليا و المانيا والهند(13). يقول هاملتن في هذا الصدد" اذا بقينا متحدين نكون قادرين على التصدي لسياسة تضر عدا 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 امتيازات التي تتيحها اسواقنا... الى ان يصل الى 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"(14).

3- العامل النفسي

ان القواسم المشتركة بين الشعوب كوحدة القومية او الدين او اللغة والتاريخ تكون من الأسباب المهمة لجمع تلك الشعوب في تلك 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(15).

يذهب الأستاذ عصام سليمان الى ان يجب ان تكون الطوائف مهياً نفسياً 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(16). بالرغم من الاختلافات التي كانت ظاهرة بين الأمريكيين في مسألة الرق والبعد الجغرافي و تمتع الولايات الثلاث عشر بالاستقلال قبل تكوين الأتحاد الا إن الأشتراكهم 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 عاملاً مهماً في تحول امريكا الى كيان فدرالي"(17).

ربما تدخل الروابط السياسية المتينة او العلاقات القوية بين الدول قبل تكوين الأتحاد من ضمن العوامل النفسية التي تجعل التقارب ممكننا بين هذه الدول و بالتالي تكوين الأتحاد الفدرالي . بالنسبة للأتحاد الفدرالي السويسري لم ينشأ من فراغ بل انه كان قائماً منذ 1291 بعدة اشكال اي كانت هنالك جذور عمية للتقارب السياسي بين مكونات هذا الأتحاد(18).

اما بالنسبة الى الولايات المتحدة الأمريكية و بعد خروج بريطانيا من امريكا الشمالية اصبحت مستعمراتها الثلاث عشر دولاً قائمة بذاتها، غير ان هذه الدول الجديدة، لاسباب عديدة من بينها سياسية بالطبع اقامت فيما بينها اتحادات كونفدرالية عام 1776، غير ان هذا النوع من الأتحاد لم يدم طويلاً إذ عقد مؤتمر فلاديفيا عام 1787 وانتهى التصويت على دستور الدولة الفدرالية(19).

كذلك 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 1815 الى عام 1866 مكونة الأتحاد الجرمانى(20).

ثانياً: 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 الأقلية، 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 نسبياً على السلطات الفدرالية(21).

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 معتمداً على الواقع المختلف في امكانيات و متطلبات كل مقاطعة لأدارة قضاياها.

وفي مقدمة الأسباب المؤدية الى هذا النوع من الأتحاد.

1- وجود اقوام و طوائف مختلفة في اقليم واحد.

غالبا ما يقام الأتحاد الفدرالي في الدول التي تتسم بالتنوع القومي والطائفي والديني بحيث لا يمكن تدويبها في بودقة الأمة الواحدة او حكمها من خلال دولة شديدة المركزية. لذا يتم التوجه نحو الأتحاد الفدرالي بحيث يسمح لكل المكونات بإدارة شؤونها، وفق اساليبها الخاصة، وضمان مصالحها، والتعبير عن طموحاتها، والمحافظة على خصوصيتها، وتنمية نشاطاتها، واغناء شخصيتها(22).

ففي اسبانيا وفي عام 1978 وبعد حوالي اربعين عاما من المركزية الشمولية في ظل دكتاتورية الجنرال فرانكو، اعتمدت هذا البلد دستورا جديدا يضع نظاما من الديمقراطية البرلمانية وفي اطار توازن بين المصالح الإقليمية القوية التي تشجعها النزعة القوية الباسكية و الكتالونية المتجددة، قامت اسبانيا بعملية الأقلمة حيث انشأت وحدات تدعى "المجتمعات ذات الحكم الذاتي" يوجد منها 17 مجتمع في بلد يضم 40 مليون نسمة(23).

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 بصبغة فدرالية في شتى المجالات بأستثناء اسمها(24).

وفي بلجيكا و منذ عام 1930 بدأت المطالبة بالأستقلال الثقافي للناطقين بالهولندية في المجتمع الفلمنكي وذلك كردة فعل على الهيمنة الاجتماعية للطبقة البورجوازية الناطقة باللغة الفرنسية(25). اذ يتبين لنا بأن القوة الدافعة الرئيسية لمسار تفويض السلطات ضمن الأطار الفدرالي في بلجيكا هو الأستقطاب السياسي للمجموعتين اللغويتين الرئيسيتين من البلجيكيين المتحدثين بالهولندية و المتحدثين 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 مقاطعة كندا المتحدة التي تأسست بموجب قانون الأتحاد الصادر عام 1840. وقد كان سبيل تحقيق ذلك تقسيمها الى مقاطعتين جديتين هما انتاريو التي تضم اغلبية المتحدثين بالإنجليزية و كيبيك التي تضم اغلبية من المتحدثين بالفرنسية، و اضافة الى مقاطعتي نوا سكوشا و نيو برونزويك البحريتين لأغراض تجارية و دفاعية. ومن السمات المميزة للأتحاد الفدرالي الكندي الوجود المستمر لأغلبية المتحدثين بالفرنسية و الذين يتركزون في اقليم واحد ويشكلون 80% 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(26).

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

2- 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 اتصال 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(27).

هوامش البحث الثالث

- 1- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص43.
- 2- نفس المصدر ص44.
- 3- د. غالب خضير العاني ، د . نوري لطيف القانون الدستوري المصدر السابق ص123.
- 4- نقلا عن رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص19.
- 5- د. محمد عبد العزيز نصر -، في النظريات و النظم السياسية- ط . اولى ، دار النهضة العربية بيروت 1975، ص486.
- 6- الكسندر هاملتون ، جيمس ماديسون جون جاي اوراق فدرالية المصدر السابق ص88-89.
- 7- لطيف مصطفى امين الفدرالية وافاق نجاحها في العراق دار سردم السليمانية 2006 ص46-47.
- 8- الكسندر هاملتون ، جيمس ماديسون جون جاي اوراق فدرالية ، الورقة الفدرالية رقم 19، المصدر السابق ص117.
- 9- نقلا عن محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق ص409.
- 10- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص46.

- 11- نقلا عن لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في المصدر السابق ص49.
- 12- روجر ديفد سون شبكة عراق المستقبل قسم الترجمة.
- 13- د . محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق،ص381.
- 14- الكسندر هاملتون ، جيمس ماديسون جون جاي اوراق فدرالية ، الورقة الفدرالية رقم 11،المصدر السابق ص112-115.
- 15- نقلا عن لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق المصدر السابق ص48.
- 16- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص45.
- 17- نقلا عن د. محمد عمر مولود المصدر السابق ص414و415.
- 18- رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص 28.
- 19- الدكتور غالب خضير العاني و الدكتور نوري لطيف المصدر السابق ص 127.
- 20- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية امكانية تطبيقها في العراق، المصدر السابق ص411.
- 21- رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص 18.
- 22- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص43.
- 23- رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص 41.
- 24- نفس المصدر.
- 25- مارك فان دير هولست رئيس الدائرة القانونية البرلمان البلجيكي.
- 26- رونالد ل . واتس الأنظمة الفدرالية المصدر السابق ص 31.
- 27- لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق المصدر السابق ص51.

الفصل الثاني
المبادئ والأسس التي تقوم عليها النظام الفيدرالي
المبحث الأول
المبادئ التي تقوم عليها الفيدرالية
المبحث الثاني
السيادة في الدولة الفدرالية
المبحث الثالث
التعاقد مع الكيانات الداخلة في اتحاد فدرالي

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 الاستقلالية و المشاركة يعتبران الضمانة لحل اشكالية تقسيم الأختصاصات بين الدولة الفيدرالية والأقاليم المكونة لها.

اولاً:- الاستقلالية:

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 الاستقلالية 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 (1).

وليس من المستبعد ان تتحول دولة موحدة بسيطة الى دولة فيدرالية ويتحلل الرباط الودودي الذي يربط بين مناطقها و ابنائها كما حصل لروسيا ابتداء من عام 1918 ولكل من المكسيك والبرازيل وبلجيكا بموجب التعديل الدستوري في 1993 (2)، وكذلك العراق بموجب دستور عام 2005. 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 (3).

وعلى النقيض من وضعية اللامركزية في الدول الموحدة لا يمكن الأنتقاص 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 الأستقلالي للولايات مع استقلال السلطة الفيدرالية المتوفرة على هيئاتها الخاصة؟ إن الجواب على هذا التساؤل يكمن في الدستور الفيدرالي نفسه الذي يحكم عموماً توزيع الأختصاصات بين الدولة الفيدرالية وبين الولايات. وفي هذا الأطار نميز بين صلاحيات تخصيصية تقع في حقل الدولة الفيدرالية وبين صلاحيات عامة تملكها الدول الأعضاء. الأولى محددة حصراً في

الدستور و مسندة الى احدى الهيئات الاتحادية، والثانية متروكة دون تحديد وغير مذكورة في الدستور الفيدرالى(4).
وتتجلى استقلالية الدول او مكونات النظام الفيدرالى فى وجوه عديدة اهمها:

الاستقلال الدستورى

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 فى كل اقليم بسن دستور الولاية وذلك بالاستناد الى التحويل الذى منحه دستور الاتحاد لهم والحدود التى رسمه لتلك الأقاليم(5) وذلك بدون الرجوع الى السلطات الاتحادية(6).

فى الولايات المتحدة الأمريكية تعين السلطة التأسيسية عن طريق المجلس التشريعى للولايات و اما بواسطة انتخابات خاصة تجرى لهذا الغرض يتم تشكيل مجلس تأسيسى داخل المجلس التشريعى(7) وبموجب الدستور السوفيتى يجب ان يكون لكل من الجمهورية الاتحادية و الجمهورية ذات الحكم الذاتى دستورها الخاص بها(8). وكانت تضم الدولة الفدرالية السوفيتية 15 جمهورية متحدة وحق الخروج من الدولة الفدرالية محفوظ لكل جمهورية متحدة المادة 72، ولكل جمهورية متحدة دستورها الذى يجب ان يتفق مع دستور الدولة الفدرالية السوفيتية ويراعى خصائص الجمهورية المادة 76(9). وفى سويسرا حيث تقول نص المادة 51 من الدستور :

1) يكون لكل مقاطعة دستور ديمقراطى. ويشترط فى هذا الدستور موافقة الشعب عليه و امكانية مراجعته اذا ما طلب ذلك غالبية الذين لهم حق التصويت.
2) تتطلب دساتير المقاطعات موافقة الأتحاد التى تعطى لها اذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الأتحادى(10). وتنص المادة 52 من نفس الدستور الفقرة 1 بأن الأتحاد يحمى النظام الدستورى للمقاطعات(11). عليه يحق لكل مقاطعة من المقاطعات التى تكون الأتحاد السويسرى ان تكون له دستورها الخاص شريطة ان لا يتناقض مع الدستور الأتحادى . وأن يلتزم الديمقراطية كمنهج للحكم وان يتفق عليه مواطنى الكانتون.

وينحى الدستور الأرجنتينى منحى الدساتير الفدرالية المشار اليها اعلاه فى حق الأقاليم على ان يكون لهم دستورهم الخاص حيث ينص فى المادة 5 على ان يسن كل اقليم دستوره ضمن النظام التمثيلى الجمهورى و طبقا لمبادئ و حقوق و ضمانات الدستور الوطنى ليضمن ادارته للقضاء و نظام البلديات و التعليم الأبتدائى. تحت هذه الشروط ، تضمن الحكومة الأتحادية لكل اقليم السلطة الكاملة على مؤسساته(12).

وكذلك المادة 123 من نفس الدستور تنص على ان : يسن كل اقليم دستوره الخاص كما هو مبين فى المادة 5 فتضمن استقلالها البلدى وتضع قواعد نطاقه و

مضمونه من حيث الجوانب المؤسسية و السياسية و الإدارية و الاقتصادية و المالية(13).

لكن هذا الأستقلال الدستوري ليس بالمطلق فتضيق مداه احيانا اذ ان اية تعديلات تجريها الأقاليم على دساتيرها فى كندا يتطلب موافقة دولة الأتحاد(14). ولكن بالرغم من هذا كله فإن الأتحاد الفيدرالي هو صيغة مناسبة تماما للدول الكبيرة بعدد سكانها ومساحتها ، وكثرة التنوعات الثقافية بين سكانها . فمثل هذه الدول تحتاج لدساتير متعددة، يراعى كل منها خصوصية معينة، تحت ظل دستور واحد للجميع(15).

ان التنظيم الذي يوجد في دستور الأقليم الفدرالي تنظيم متكامل لأنه يحتوى على كافة المؤسسات و سمات الدولة المستقلة ماعدا الأمور الخارجية وإن هذه الأستقلالية ليست في الأمور الإدارية فحسب كما في الأقاليم التى تدار لا مركزيا بل تتخطى هذه الحدود الى الأستقلال في المجال التشريعي و وجود سلطة تنفيذية وجهاز قضائي مستقل(16). هكذا فإن الأقليم الأتحادي لديه ركانز الدولة الكاملة من ارض و شعب و سيادة داخلية بأستثناء قيد واحد فقط الا وهو السيادة الخارجية(17).

الأستقلال التشريعي

ان من اهم مظاهر التنظيم الذاتي ان تكون لدولة العضو جهازا تشريعيًا مستقلا تقوم بممارسة التشريع الداخلي في المسائل التي نص عليها الدستور الفيدرالي والتي هي من صلاحيات الولايات او الأقاليم الفيدرالية. تتكون هذه السلطة فى بعض الدول الفيدرالية من مجلسين كما فى الولايات المتحدة الامريكية حيث المجالس التشريعية فى الولايات تتكون من مجلسين احدهما للنواب و الآخر للشيوخ (18). اما فى سويسرا فيتكون الجهاز التشريعي للكائتون من مجلس واحد وان المجالس التشريعية للولايات المختلفة يلجأون الى الأستفتاء العام او الوسائل الديمقراطية شبه مباشرة(19).

وان برلمان الولايات فى الهند وفى اصل دستور 1950 يتكون من مجلسين وهما الجمعية التشريعية بينما فى بعض الولايات الأخرى يتكون من مجلس واحد فقط.

تعتمد درجة الأستقلال الدستوري للولايات المكونة للأتحاد الفيدرالي على مدى نضج وعمق التجربة الفيدرالية فى البلد مثلا فى الولايات المتحدة الأمريكية نجد بأن الجهاز التشريعي للولايات لها صلاحيات واسعة كباقي الأجهزة الأخرى و يرجع ذلك الى الدستور الأمريكى الذى حدد العلاقة بين السلطة الفيدرالية و السلطات المحلية فى الولايات وقد جاء ذلك فى التعديل العاشر للدستور الفيدرالي الذى وقع عام 1791 وجاء فيه: ان السلطات التى لم يفوضها الدستور الى الولايات المتحدة او التى لم يحضرها على الولايات ، فتحفظ للولايات او

للشعب(20). وفى المانيا وفى 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(21).

ان احدى الجوانب الأخرى للأستقلال التشريعى هى مدى التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بالمعاهدات الدولية التى فاوضت عليها الحكومة الفيدرالية فى مجالات تقع عادة فى نطاق اختصاص الوحدات المكونة. ففى بعض الأتحادات 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 الأمريكى على انه (...وهذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة، التى ستصدر فيما بعد طبقا له، وجميع المعاهدات المبرمة، او التى ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة، ستكون لها الكلمة العليا فى البلاد، وسيكون القضاء فى كل ولاية ملزمين بها، ولا تقوم قائمة لما يرد فى دستور اية ولاية من الولايات، او فى قانون من قوانينها مناقضا لذلك)(22).

ولكن فى دول اخرى تتطلب تلك المعاهدات الفيدرالية فى المجالات التى تقع ضمن صلاحيات الولايات تطبيق تشريعات الولاية او المقاطعة مثل كندا و المانيا كما اسلفنا سابقا و النمسا و مشاورات غير ملزمة مع حكومات الولايات مثل الهند و ماليزيا . اما الأتحاد الفيدرالى البلجيكى فهو يقطع خطوة اضافية فى اعطاء الوحدات المكونة سلطات محددة للتفاوض فى المعاهدات الدولية فى مجالات اختصاصها(23).

من الخصائص البارزة للأتحاد الألمانى وجود علاقة متشابكة بين الحكومة الفدرالية وحكومة الولايات . وتتمتع الحكومة الفدرالية بمجموعة كبيرة من السلطات التشريعية الخالصة و المتلازمة و الهيكلية ولكن الولايات تتحمل مسؤولية مفروضة بحكم الدستور لتطبيق و ادارة قسم كبير من القوانين . ومع ذلك تتشابه هذه التدابير مع مثيلاتها المتبعة فى النمسا و سويسرا رغم ان الكانتونات السويسرية تتمتع بسلطات قانونية تشريعية فى مجموعة كبيرة من الموضوعات. ومع ذلك فمن الأختلافات البارزة فى الأتحاد الفيدرالى الألمانى، وجود مشاركة مباشرة اكثر من غيرها من جانب حكومات الولايات الفدرالية فى المانيا فى عملية صنع القرارات التى تتخذها الحكومة الفدرالية، من خلال تمثيل رؤساء وزرائها ووزرائها المعينين فى المجلس الفيدرالى الثانى(مجلس الشعب) بوندسرات الذى يتمتع بحق نقض كافة التشريعات الفيدرالية التى تمس الولايات الفدرالية (يقع حولى 60 بالمائة من التشريعات الفدرالية فى هذه الفئة). ومن ثم يعد بوندسرات المؤسسة الرئيسية فى العلاقة المتشابكة بين الحكومة الفيدرالية والولايات فى الأتحاد الفدرالى الألمانى. وفى هذا الأطار تتساوى الولايات

الفدرالية فى سلطاتها النسبية رغم وجود تدابير مالية خاصة للولايات الفدرالية الجديدة الشرقية الخمس على وجه الخصوص(24).

لكن المادة 92 من قانون امريكا الشمالية البريطانية، كندا لسنة 1867 لم يترك الا حيزا صغيرا فى مجال التشريع للولايات و فى نفس الوقت اعطت المادة 91 من نفس القانون مجالا واسعا لبرلمان كندا المتحدة للقيام بالعملية التشريعية وبموجب هذا القانون فان هذا البرلمان له القدرة على ايقاف اى قانون يقرها برلمانات الولايات(25).

لقد خطط الرواد الأوائل للنظام الفيدرالي الكندي لبناء حكومة مركزية قوية. وقد اتعضوا فى ذلك الوقت من ضعف الحكومة الفيدرالية الأمريكية التي كانت سببا فى نشوب الحرب الأهلية الأمريكية. ونتيجة لذلك فقد جعل قانون أمريكا الشمالية البريطانية المشار إليه جميع الاختصاصات والسلطات فى 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.

الأستقلال القضائى

ان كيفية التنظيم القضائى لها دور مهم لمعرفة مدى استقلالية الجهاز القضائى للأقاليم فى مقابل الجهاز القضائى الفدرالي وان المعيار المناسب لتلك الأستقلالية هى ان تكون قرارات المحاكم الأقليمية باته اى غير خاضعة للطعن امام المحاكم الفدرالية.

يقول الفقيه **Wheare** لمعرفة التطبيق الدقيق للفدرالية من عدمه يجب مراقبة تأسيس النظام القضائى للمحاكم فى الدولة الفدرالية اذ يجب ان تكون هنالك طائفة من المحاكم تقوم بتفسير و تطبيق قوانين الحكومة الفدرالية و طائفة اخرى من المحاكم تقوم بنفس العمل فى محاكم الأقاليم(26).

حسب وبيير فان الولايات المتحدة الأمريكية تقترب من تطبيق هذا المبدأ لأنها وضعت نظاما للمحاكم تبدأ بمحاكم الأقليم و ترتفع الى مجال نوع اخر للمحاكم الأستئنافية الى ان تصل الى الهرم القضائى الذى هو المحكمة العليا **supreme court** بالتوازي مع نظام المحاكم للولايات والذى ينتهى بالمحكمة العليا للولاية(27).

ويذهب جيمس برايس الى ان السلطة القضائية للمحاكم المحلية (الولايات) فى المجالين المدني و الجنائى بصورة عامة غير محدودة ولا يمكن الطعن فى قراراتها امام المحاكم الفدرالية الا ما حدد فى الدستور الفدرالي وهى تلك القضايا التي تتعلق بالقانون الفدرالي(28).

ولكن ويبر يقول بأن هذه الاستقلالية ليست مطلقة اذ هنالك عدد من القضايا حددتها 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 الأفلاس (29).

من الجدير بالذكر متى ما برزت في القضايا المطروحة على محاكم الولايات مسائل متعلقة بدستور ولايات 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(30).

اما في سويسرا فالاستقلالية التي تتمتع بها محاكم الكانتونات لا ترتقي الى درجة استقلالية محاكم الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، لأن المحاكم الإقليمية في سويسرا ملزمة باتباع قرارات المحكمة الفدرالية العليا لانها لها الحق اعادة النظر في القضايا المدنية التي تبدأ قيمتها من 10000 فرنك سويسري(31).

في 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 الإقليمية في القضايا الجنائية و المدنية ومنذ صدور قانون المحكمة العليا الكندية فان هذه المحكمة اصبحت الملاذ الأخير و النهائي لأستئناف كل القضايا القانونية في عموم كندا(32)

وفي الهند وبموجب دستور عام 1950 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 موحدًا بحيث وضعت المحكمة الاتحادية العليا في اعلى الهرم القضائي في هذا البلد، وان نطاق ولاية هذه المحكمة تتسع لتشمل كل القضايا التي تقع ضمن نطاق قوانين الولايات و القوانين الاتحادية وان جميع قرارات المحاكم الإقليمية قابلة للطعن امام المحكمة الاتحادية(33).

الأستقلال الإداري

في معظم الأتحادات الفدرالية الأوروبية تتطلب دساتيرها ان تدير الولايات قسما كبيرا من القوانين الفدرالية . وبذلك ففي تلك الحالة تكون هذه الأتحادات الفدرالية اكثر لامركزية من الناحية الإدارية عن الناحية التشريعية . وقد تم تطبيق نفس الترتيب في الأتحاد الأوروبي(34).

ومن امثلة التوزيع الدستوري الواسع للمسؤوليات التنفيذية و الإدارية المختلفة عن الأختصاصات التشريعية ،سويسرا ، و المانيا، والنمسا، والهند و

ماليزيا . وفى جميع هذه البلدان الخمسة تتحمل حكومات الكانتونات والمقاطعات المستقلة المسؤولية الدستورية عن تنفيذ و ادارة مجموعة كبيرة من التشريعات الفدرالية. وعند تقييم درجة الأستقلال فى ممارسة الصلاحيات الإدارية ، ينبغى الأخذ فى الأعتبار مدى اعتماد احد مستويات الحكومة على مستوى اخر فى تنفيذ سياساته . ففى سويسرا تتمتع الأقاليم بأستقلال واسع فى كيفية تنفيذ قوانينها، وبذلك تؤكد على الصفة اللامركزية لهذا الأتحاد الفيدرالى. وفى الأتحادات الفيدرالية التى يتم فيها تفويض ادارة القوانين الفدرالية بأختيار الحكومة الفيدرالية وليس بموجب الدستور ، قد تؤدي شرط الترتيبات بما فيها الشروط المالية و توجيهات الحكومة الفدرالية الى الحد من درجة الأستقلال التى يتم بها اداء هذه الأدارة التى تم التفويض بها(35) .

ان الأدارة فى الولايات الفدرالية منوطة بالسلطة التنفيذية والتى يرأسها رئيس و غالبا مايعرف بالحاكم والذى اما ان يأتى عن طريق اختيار السلطة التشريعية له، او من خلال التصويت الشعبى من قبل مواطنى الولاية فى انتخابات مباشرة كما هو الحال فى بعض الولايات فى الولايات المتحدة الأمريكية(36) .

ففى فنزويلا يتم تعيين حاكم الولاية و اعضاء الجهاز التنفيذى من قبل رئيس جمهورية الأتحاد . وهذه الطريقة تشكل خطرا على مبدأ مهم من مبادئ الفدرالية الا وهو الأستقلالية التى يجب ان تتمتع بها الولاية المنضوية تحت الأتحاد(37) . و تشكل هذا تدخلا من قبل المركز فى الشؤون الداخلية للأقليم وتؤثر فى اختيار المجالس التشريعية لا بل ويهدد كيان الأقليم الفدرالى. اذ يجب ان لا تكون السلطة التنفيذية للولاية تحت وصاية السلطة المركزية فى دولة الأتحاد لانها بذلك تفقر الى صفة الأتحاد و تغدو دولة بسيطة(38) .

اما فى الهند وبموجب الدستور الفيدرالى لسنة 1950 تتكون السلطة التنفيذية من حاكم الولاية والذى يعينه رئيس جمهورية الأتحاد والذى بدوره يعين رئيس وزراء الولاية و الوزراء على ضوء اقتراح مقدم من قبل رئيس الوزراء(39) .

الأستقلال المالى

ان الموارد المالية تعتبر من الحاجات الجوهرية لنجاح و استقرار حكومة فدرالية كانت ام بسيطة لأنها من دونها لا تستطيع الأيفاء بالتزامتها . وان الفدرالية تتطلب ان تكون كل من الحكومات الفدرالية و حكومات الأقاليم مستقلين عن بعضهما البعض فى الأمور التى حددت مسبقا فى الدستور الفيدرالى وان لا تكون ايا منهم تابعا للآخر بل ان يعملوا جنبا الى جنب . وهذا يتطلب ان يتوفر لكل من الحكومة الفدرالية و حكومات الأقاليم بحوزتهم مصادر مالية لتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم بموجب السلطات الممنوحة لكل منهما طبقا للدستور . عليه يجب ان تكون لكل اقليم ميزانية خاصة بها(40) .

فيما سبق تبين لنا انه بقدر ما هو ضروري ان تكون للحكومة الاتحادية الموارد المالية يجب ان تكون للحكومات الأقاليم موارد 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(41).

ولا يفوتنا ان ننوه في هذا المجال بأن يجب ان تكون للحكومة الفدرالية السلطة الكاملة في مجال اصدار العملة وان كافة التطبيقات الفدرالية قد منحت هذه السلطة حصرا بالحكومة الفدرالية ، وان المحكمة الفدرالية الأمريكية عند النظر في قضية الذهب سنة 1935 وصفت السلطة المالية بأنها سلطة وطنية شاملة على جميع الواردات والمالية و العملة(42). وللحكومة الفدرالية السلطة على البنوك ماعدا تلك البنوك المحلية التي تؤسس وفق قانون الولاية و لا تتجاوز اعمالها نطاق الولاية(43).

وفي استراليا نتجه نطاق السلطات الفدرالية الى مديات ابعد في هذا المجال اذ تشمل البنوك المحلية التي يعمل في نطاق الأئتمان . لو امعنا النظر في النظام المالي المعتمد لدى غالبية الدول الفدرالية نرى بأن الحكومات الفدرالية لديها سلطة مطلقة في مجال فرض الرسوم الجمركية واستخدام وارداتها(44).

اما في استراليا فان سلطات الولايات في مجال فرض الضرائب كانت اوسع حين تشكيل الاتحاد، مع حق برلمان الكومنويلث من 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 الجمركية من حق الحكومة الاتحادية اذ تقول نص المادة 133 من الدستور السويسري (يختص الاتحاد بأصدار التشريعات المتعلقة بالجمارك و الرسوم الأخرى على البضائع العابرة للحدود). ولكن بقيت الكانتونات تمارس فرض الضرائب غير المباشرة و المباشرة(45).

وفي المانيا تكون التشريعات في مجال الجمارك و الشؤون المالية الحكومية حصرا في يد الاتحاد اما الولايات فلها صلاحية سن القوانين في مجال ضرائب الأستهلاك و النفقات المحلية مادامت هذه الضرائب لا تتماثل نوعا مع ضرائب يتم تنظيمها قانونيا من خلال قوانين اتحادية(46).

اما في الولايات المتحدة الأمريكية فان الدستور الأمريكي فوض صلاحية فرض الرسوم و الضرائب و الغرامات و المكوس الى الكونغرس الاتحادي اذ تقول الفقرة الثامنة من هذا الدستور: (تكون للكونغرس سلطة: فرض الضرائب و الرسوم 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). (47).

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 أن 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 (48).

ولكن يسمح لهم بأستحصال الضرائب المباشرة و الضرائب على الأملاك و الميراث و الدخل (49).

لكن ونتيجة التطورات التي حدثت منذ الحرب العالمية الأولى في مطلع القرن المنصرم والتي تلتها حرب عالمية أخرى و بسبب الكساد الأقتصادي و انكماش التجارة الدولية و الأنفاق الحربي ادت بالحكومات الفدرالية ان يطرقوا مجالات اخرى كانت مقتصرة على الحكومات المحلية لسد النقص في الإيرادات. في سويسرا وتحت تأثير الحرب العالمية الأولى لجأوا الى تعديل الدستور الأتحادي عدة مرات، والتي ادت الى اعادة 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 الدول الأعضاء من جزء من وارداتهم لصالح الدولة الأتحادية و بالمقابل طلبوا نصيبا محددًا من تلك الواردات و حصلوا 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 1960 الى 10% من مجموع الواردات المالية للكانتونات (50).

وفي استراليا بعد ان رفض الولايات مقترح الحكومة الأتحادية والذي كان بخصوص ترك فرض ضريبة الدخل للحكومة الأتحادية قامت الحكومة في سنة 1942 بسن اربعة قوانين بخصوص ضريبة الدخل الموحد تكون متساوية مع مجموع ضريبتى الدخل لحكومات الولايات و الحكومة الأتحادية ، وتقديم المساعدة المالية لأى ولاية ترفع يدها عن فرض ضريبة الدخل وكذلك اعطت تلك القوانين الحق للحكومة الفدرالية ان تسبق الولايات في استيفاء ديونه المتعلقة بضريبة الدخل.

ففي السنة المالية 1959-1960 وصلت المساعدات المالية المقدمة من قبل الأتحاد الى الولايات نسبة 37,5% من مجموع إيرادات الولايات مجتمعة (51). لا تزال الولايات المتحدة الأمريكية تتبع اسلوب الضريبة المزدوجة لأن كل من الحكومة الأتحادية و حكومات الولايات تفرض الضرائب على نفس مصادر

الدخل . بعبارة اخرى ان سلطة فرض الضرائب فى الولايات المتحدة الأمريكية سلطة مشتركة(52).

صحيح ان الحكومة الفدرالية نافست حكومات الولايات فى مجال الضرائب المباشرة ولكن لم تعمل على اقصائهم بالكامل(53).
وتقوم الحكومة الفدرالية بتقديم المعونات المالية للولايات بهدف مساعدتهم فى النهوض بأعبائهم حيث وصلت نسبة تلك المساعدات الى 23,3% فى سنة 1960(54).

وفى الهند ان سلطة فرض الضرائب و جمعها مشتركة بين الحكومة الاتحادية و الولايات وانها بعكس تقسيم السلطات التشريعية والتي بموجب الدستور الهندى تقسم الى ثلاث مجموعات الأول الى السلطة الاتحادية و الثانية الى الولايات و الثالثة مشتركة. اما سلطة فرض الضرائب فتنقسم الى قسمين الأول الى الحكومة الفدرالية الثانية الى الولايات(55).

وهذا التقسيم كان لصالح الحكومة الاتحادية اذ حددت سلطات الأقاليم بفرض انواع معينة من الضرائب. وبالرغم من وضع قائمة للضرائب الاتحادية لم تقيد سلطات الأتحاد فى هذا المجال(56).

وفى المانيا الاتحادية و تحت ظل دستور 1949 اعطيت الجزء الأكبر من واردات الضرائب و الرسوم على الصادرات و الواردات للحكومة الاتحادية و اختصت الأقاليم بالجزء اليسير كالضرائب على الأملاك و الميراث(57).
واتبع الدستور الألماني مبدأ تقسيم قسم من الضرائب، كالضرائب على الدخل والشركات حيث اعطت نسبة 35% الى الحكومة الاتحادية و 65% الباقية الى حكومات الأقاليم(58).

ولكن هذا الحال لم يدم كما تمنى واضعى الدستور حيث تبعات الحرب ومصاريها الباهضة ادت بالحكومة الفدرالية ان تسحب قسم من وارات الأقاليم لغرض تغطية تلك النفقات(59).

و ادت الحرب العالمية الثانية الى احداث تأثير اكبر على الولايات الفقيرة حيث كانوا قد اشتكوا من قلة الموارد المالية من قبل(60). و اصبحت المساواة بين الولايات الفقيرة و الأخرى الغنية ضرورى ولكن لم تكن هنالك خطوات كافية لردم تلك الهوة اذ استمر الولايات الفقيرة بالشكوى من الأعتماذ على الولايات الغنية فى تأمين احتياجاتها من الموارد المالية(61).

نتيجة لأستمرار المشاكل المالية سن عام 1969 قانون جديد تغير بموجبه مبدأ تقسيم الإيرادات بين الحكومة الاتحادية و الولايات وتوسعت دائرة الضرائب التي قابلة للتقسيم بين الولايات و المركز لتصل الى حد ثلثي المجموع الكلي لمجل الضرائب . مع معارضة مجلس الولايات Bundsrat للقانون اعلاه ولكن بموجب هذا القانون كان يقسم إيرادات الضرائب والشركات بين الحكومة الفدرالية و الولايات بصورة متساوية بعد استقطاع نسبة 14% لصالح الحكومات

المحلية⁽⁶²⁾. وكان الناتج النهائي للتوزيع 70% للحكومة الفدرالية و 30% لحكومات الولايات⁽⁶³⁾. بهذه الصورة كان التقسيم لصالح المركز على حساب الولايات.

وتعد اتاحة الأقتراض العام للوحدات المكونة للفدرالية مؤشرا اخر على درجة الأستقلال 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 الأتحادات الفدرالية اختلافا كبيرا فيما يتعلق بالقدرة الرسمية او العملية للوحدات المكونة على الأقتراض. ففي بعض الأتحادات الفدرالية مثل النمسا و الهند و ماليزيا يقصر الدستور الفدرالي الأقتراض الأجنبي على الحكومة الفدرالية. وفي الولايات المتحدة الأمريكية هنالك متطلبات متوازنة للميزانية في العديد من الولايات. وفي استراليا يعتبر مجلس القروض البيئحكومي 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 الأقتراض المحلي و الدولي بشكل كبير و بدون عوائق⁽⁶⁴⁾. يظهر لنا مما تقدم بأن الولايات الداخلة في الأتحاد الفدرالي كانت عند دخولها في تلك الأتحادات تتمتع بالأستقلال المالي، ولكن هذه الأستقلالية تراجعت شيئا فشيئا الى ان وصلت الى سلطات محددة لصالح دولة الأتحاد، 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 تحول الدول الأعضاء بصورة او بأخرى تابعين للحكومة الأتحادية، ومع هذا فان للدول الأعضاء قدر كبير من الأستقلالية في المجال المالي.

ثانيا: مبدأ المشاركة

ان الفدرالية الحقيقية نفترض مشاركة متساوية في اتخاذ القرارات المعمول بها في الدولة الفدرالية. وبفضل 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، و اللغة

والدين و الأصول الأثنية، ولكن لها مصالح مشتركة و تعيش في اطار جغرافي واحد، كما يمكنها الحفاظ على هذا السلم و ترسيخه(65).

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 الدول الأعضاء الى جانب مجلس النواب، المنتخب من الشعب، و الممثل للدولة الفدرالية بمجملها. وتكون المشاركة في الدولة الفدرالية في المجلس الثاني(66).

ولا تستطيع الدولة الفدرالية ان لا تشرك الولايات الأعضاء في المؤسسات الفدرالية ، ويجب ان يشترك الأعضاء فيها والا نكون امام دولة بسيطة وليست اتحادية(67).

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 ظلها الوحدة والاستقلال (68).

و يشكل المجلس الأعلى للولايات اما عن طريق التعيين لمدى الحياة كما في كندا واما عن طريق الانتخابات لمدة معينة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي السابق، و استراليا ، ولكن في فنزويلا يتم اختيارهم من قبل السلطة التشريعية في الولايات اما في المانيا و بموجب دستور 1949 يجب ان يتكون المجلس الأعلى من ممثلي حكومات الولايات لأن القانون اعطى حق تعيين و عزل هؤلاء الى تلك الحكومات(69).

وقد وجد هذا المجلس في الدولة الفدرالية لتطمين المناطق الصغيرة وازالة خوفها من تسلط المناطق الكبيرة(70). وان وجود هذا المجلس يحد من تجاوزات المجلس الأول اي مجلس النواب(71). فبدون هذه الضمانات التي يوفره المجلس الثاني، يفقد الشعور بالأمن وبالتالي لا يمكن انشاء نظام فدرالي او الأستمرار فيه(72).

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 102 عضو لكل من مقاطعتي كيوبك و انتاريو بواقع 24 عضو، و لكل من نوفاسكوتيا و نيوبر و نسويك 10 اعضاء، وللمقاطعات الستة الباقية مجتمعه 34 عضوا. وفي المانيا في ظل الأمبراطورية الألمانية عام 1871 حيث تأسست الفدرالية كانت لدولة بروسيا وحدها 17 عضوا في مجلس الدول بينما كانت كل دولة من الدولة الباقية ممثلة بعضو واحد فقط في المجلس(73).

واتبعت دستور فايماز لسنة 1919 مبدأ اللامساواة أيضا حيث ورد فيه بأن يجب ان تكون كل ولاية على الأقل ممثلة بعضو واحد وان يكون لها عضو اخر مقابل كل 700000 نسمة على ان لا يتجاوز عدد ممثلي الولاية عن خمسة اعضاء في المجلس(74).

وحتى دستور 1949 نحى هذا المنحى ايضا، اذ لكل ولاية اتحادية الحق ان تكون ممثلة في المجلس بما لا يقل عن 3 اعضاء و 4 للولايات التي تزيد سكانها عن مليوني نسمة و 5 ممثلين للولايات التي تزيد سكانها عن 6 ملايين نسمة و 6 ممثلين للولايات التي تزيد سكانها عن 7 ملايين(75).

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 يقون في المنصب مدى الحياة هذا من جهة ومن جهة اخرى وقوعهم تحت تأثير الولاءات الحزبية (76).

وفي استراليا ايضا لم يأخذ المجلس مكانه لأن التقسيمات الحزبية او الولاءات الحزبية اثبتت بأنها اقوى من الولاءات المنطقية(77).

ولكن في سويسرا وبالرغم من ان المجلس الأعلى تلعب 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 تكون عن طريق التصويت عليهم من قبل المجلسين وفي هذه الحالة تكون كفة مجلس النواب هي الراجحة لان عددها في الجمعية الاتحادية اربعة اضعاف عدد مجلس المقاطعات(78).

ولكن في الولايات المتحدة الأمريكية لمجلس الشيوخ دور مهم و حيوى ويرجع هذا الى طبيعة النظام السياسى في هذا البلد الذي يتبع النظام الرئاسى وبموجب هذا النظام الرئيس لا يكون مسؤولا امام الكونجرس لذا لا يعانى مجلس الشيوخ الأمريكى ما يعانىه المجلسان في استراليا وكندا بسبب تبعيتهما لمجلس النواب و من ناحية اخرى يرجع ذلك الى منح مجلس الشيوخ سلطات اضافية بموجب الدستور الأمريكى في مجال العلاقات الخارجية و تعيين كبار مسؤولي الدولة(79).

ان الحزبين الرئيسيين (الجمهورى و الديمقراطى) في الولايات المتحدة الأمريكية لعبا دورا ايجابيا في تفعيل مجلس الشيوخ لأنهما انعكاس للمصالح الإقليمية المتباينة في الولايات المتحدة الأمريكية وان اعضاءهم احرار فيما يبدونه من اراء في مجلس الشيوخ وكذلك في مجلس النواب لأن ذلك لا يؤدي الى اسفالة الحكومة(80).

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(81). ففي الولايات المتحدة

الأمريكية كان للدول 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"(82).

وفي سويسرا لا تشارك الكانتونات في عملية اقتراح التعديلات الدستورية ولكنهم يشاركون في قبول تلك التعديلات لأنه لا يتم تنفيذ اي تعديل دستوري مالم يوافق عليه اكثرية الناخبين في غالبية الكانتونات(83).

- 1- الدكتور احمد سرحال- القانون الدستوري و النظم السياسية- الأطار و المصادر، ط . اولى 2002 ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص63.
- 2 - المصدر السابق ص61.
- 3 - د. عصام سليمان المرجع السابق.
- 4 - د. احمد سرحال المصدر السابق ص63.
- 5 - د. محمد عمر مولود المصدر السابق ص 285.
- 6 - د . محمود حلمى المبادئ الدستورية العامة ط. اولى ، دار الفكر العربي قاهرة 1964 ص173.
- 7 - د. محمد عمر مولود المصدر السابق ص 285.
- 8 - المواد 76،82 من دستور الأتحاد السوفياتى السابق.
- 9 - د. غالب خضير العاني و د. نورى لطيف مصدر سبق ذكره ص145.
- 10 - المادة 51 من الدستور السويسرى.
- 11 - المادة 52 من الدستور السويسرى.
- 12 - المادة 5 من الدستور الأرجنتينى.
- 13 - المادة 123 من الدستور الأرجنتينى.
- 14- Article 92 from the british North america Act.
- 15 - د . فيصل كلثوم المصدر السابق ص262.
- 17 - د.كمال غالى مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ص93.
- 18 - د. زهير شوكر - الوسيط في القانون الدستوري - الجزء الأول - القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. النظرية العامة والدول الكبرى - مؤسسة الجامعية للبحث و النشر و التوزيع . بيروت الطبعة الثالثة 1993 ص 64.
- 19 - دكتور عبدالحميد متولى القانون الدستوري و الأنظمة السياسية -منشأة المعارف بالأسكندرية 1993ص247.
- 20 - غالب خضير العاني ،نورى لطيف -القانون الدستوري- المصدر السابق ص127.
- 21 - رونالد ل. واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص52.
- 22 - الدكتور عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص30.
- 23 - رونالد ل. واتس المصدر السابق ص94.
- 24 - نفس المصدر ص35.
- 25 - د محمد عمر مولود المصدر السابق ص 287.
- K.C.Wheare.fedral Government, Oxford Univesity 62 Press ,london -, Newyork, Toronto, Fourth dition 1967 .65Page

- 6 Op.Cit.Page 527-.
- 28- Jamce Bryce, The American Commonwealth, Abridged edition, New York, The Macmillan Company , London macmillan&Co Ltd 1944 page 398.
- 29- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 66.
- 30- Op.Cit.Page 66.
- 31- المادة 188 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.
- 34- رونالد ل. واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص95.
- 35- المصدر السابق ص96.
- 36- د محمد عمر مولود المصدر السابق ص288.
- 37- المصدر السابق ص288.
- 38- دكتور ثروت بدوى المصدر السابق ص74.
- 39- نورمان. بالمر. النظام السياسي في الهند. ترجمة محمد فتح الله الخطيب. مكتبة الانجلو مصرية. مصر. 1965 ، ص200.
- 40- المادة 109 من دستور المانيا الاتحادية لسنة 1949 تقول (بأن الأتحاد و الولايات كل منهما مستقل فى تدبير موازنته ولا يعتمد احدهما على الأخر).
- 41- alexander Hamilton and james Madison and jhon jay Op.Cit No.31 Page 95.
- 42- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 95
- 43-wallace s. Sayr, American government, by Barnacze & Noble Ine U.S.A Fifteenth edition 1962 Page 193.
- 44- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 155.
- 45- Op.Cit.Page 155.
- 46- الدستور الألمانى المادة105.
- 47- دستور الولايات المتحدة الأمريكية المادة الأولى الفقرة الثامنة.
- 48- نفس المصدر المادة الأولى الفقرة العاشرة ثانيا.
- 49-jamce Bryce, The american Commonwealth Abridged edition .new york The Macmillan Company , London macmillan&Co Ltd 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.
- .3360- Op.Cit.Page 1
- 61- Navil Jahnsom Op.Cit.Page 122.
- 62- John H,Herz Op.Cit.Page 133.
- 63- Navil Jahnsom Op.Cit.Page 123.
- 64- رونالد ل. واتس الأنظمة الفيدرالية المصدر السابق ص 97.
- 65- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 43.
- 66- نفس المصدر ص 179.
- 67- د . كمال غالي المصدر السابق ص 95.
- 68- محمد كامل ليلة الأنظمة السياسية المصدر السابق ص 130.
- 69- Navil Jahnsom Op.Cit.Page 106.
- 70- غالب خضير العانى ،نورى لطيف المصدر السابق ص 126.
- 71- Jamce Bryce Op.Cit.Page 33.
- 72- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 88.
- 73- Op.Cit.Page 88.

- 74- د. حميد الساعدي - مبادئ القانون الدستوري و تطورات النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة - ط الأولى 1990 موصل ص 49.
- 75- المادة 51 من دستور المانيا الاتحادية لسنة 1949.
- 76- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 89.
- 77- Op.Cit.Page 89.
- 78- المواد 157،175 من الدستور السويسري.
- 79- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 89.
- 80- Op.Cit.Page 90.
- 81- الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص 43.
- 82- الدستور الأمريكي المادة الخامسة.
- 83- K.C.Wheare.Op.Cit.Page 56.

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 الألتزامات الدولية(1).

و يقول لافيير ان السيادة صفة في الدولة تجعلها لا تتصرف ولا تلتزم الا بمحض ارادتها(2).

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 و التجزئة و التنازل(3). غير إن التعريف الذي يرى ان السيادة خاصة من خصائص السلطة انما يصلح فقط في المرحلة الأولى من مراحل تطورها،حيث كان 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 الأيجابي على يد بودان، أصبح ينظر الى السيادة على انها السلطة العليا، وهذا ما يؤيده بيردو(4). 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 بأنضمام عدة دول مستقلة ذات سيادة بموجب معاهدة او اتفاق بأعتبارها الطريقة الوحيدة لأقامة العلاقات بين الدول المستقلة فإن هذه الدول تبقى محتفظة بسيادتها لأنه لايمكن 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 و معنى 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 الأنفصال في امريكا ايضا (حرب الولايات المتحدة الجنوبية ضد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية) وبعده 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 الأقليم وهي مستحيلة منطقيا، وان هذه السيادة واحدة لا تتجزأ فوحدها نابعة من وحدة الدولة التي هي شخصية واحدة لايمكن تجزئتها(6).

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

الاتجاه الثاني: تجزئة السيادة.

ان هذا الاتجاه برز للسطح في السنوات الأولى التي تلت إعداد الدستور الأمريكي ، وقد نادى بها مؤلفوا كتاب الفدرالست الصادر عام 1788 و ابرزهم الكسندر هاملتون و جيمس ماديسون و جون جي ، و نقلها الى اوروپا الفرنسي دي توكفيل في كتابه (الديمقراطية في امريكا) الصادر عام 1835 و ازرها في المانيا فيتر عام 1862 و تمسك بها في امريكا دانيال و بيبستر اثناء حرب الأنفصال ما بين 1861-1865 كما ناصرها عدة فقهاء و ابرزهم السويسري سوينجر (7). 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 ممتلكة للسيادة في حدود السلطات التي لم تتخل عنها، ويقول ايمن في الدولة الاتحادية تتجزأ السيادة. حيث تبقى لكل واحدة منها سيادتها الداخلية و قوانينها الخاصة و حكوماتها على ان ينتزع الدستور الاتحادي بعضا من وظائفها و ينقلها الى الدولة الاتحادية(8). ويقول جيمس ماديسون في هذا المجال(مفهوم الحكومة الوطنية لا يرتبط ايضا بسموها سموا محدودا على سائر الأشخاص و الأشياء و القضايا 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 يوجهها 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)(9).

اما كونتيل فإنه وعلى ضوء الأستشهاد بالتجربة الأمريكية يقول بأن السيادة القانونية يمكن تقسيمها بين سلطتين متساويتين في الرتبة (10). ويذهب عثمان خليل عثمان الى ان الأتحاد الفدرالي تسلب السيادة الخارجية من الدول الأعضاء ولكن بالنسبة للسيادة الداخلية فإنها مقسمة بين دولة الأتحاد والدول الأعضاء بحيث تتمتع للولايات بالأستقلال الدستوري بحيث تضع قوانينها وان يكون لها جهاز قضائي مستقل (11). و يقول المحامي ابراهيم شعبان في هذا الصدد(أن الفدرالية نظام قانوني مركب له أوجه داخلية وأوجه خارجية. فالولايات التي تشكل الأتحاد 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 و عقد

الصلح وإبرام المعاهدات، والإشراف على القوات المسلحة والتمثيل السياسي والهجرة⁽¹²⁾. ولكن هذه النظرية لاقت انتقادات عديدة، وتم ادخال العديد من التعديلات التي افادت بأن التجزئة انما تشمل ممارسة الأختصاصات غير ان هذا الخط انما كان بسبب محاولة التمييز بين مفهوم السيادة و مفهوم السلطة الذي لايمكن حدوثه بشكل دقيق⁽¹³⁾. بالإضافة الى ذلك لا يخاطب القانون الدولي العام الولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية وينتج عن هذا ان الولايات لا تستطيع ان تتمسك بقواعد القانون الدولي للدفاع عن استقلالها و امتيازاتها و هذا الأمر يتفق مع التكوين القانوني للدولة الفدرالية باعتبارها دولة واحدة تقوم على اساس قواعد القانون الدستوري و ليس على قواعد القانون الدولي . هذا الى ان العلاقات الخارجية متعلقة بمصالح الشعب الفدرالي في مجموعه لذلك لا بد من ان توجه بشكل من المركزية و الوحدة 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⁽¹⁴⁾. ولكن ذلك لايجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة نظرا لانها تخضع في مباشرتها لهذه الأختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلي الدستور الفدرالي ان هذه الحقوق مستمدة و محددة في القانون الداخلي وليس في القانون الدولي⁽¹⁵⁾.

الاتجاه الثالث: السيادة في الدولة

اصحاب هذا الاتجاه يرفضون فكرة تجزئة السيادة لأنها تتنافى مع طبيعة السيادة ذاتها ، ويقولون بأن السيادة واحدة و لايمكن 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 الأتحاد⁽¹⁶⁾.

وهذا يعني ان السيادة ليست مقسمة بين الحكومة الفدرالية و حكومات الولاية و لكنها 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 لوجه النظر هذه ان كل من الحكومة المركزية و الحكومات الأعضاء هي وكيلة عن الدولة ولا تستطيع ايا منهما السيطرة او القضاء على الأخرى⁽¹⁷⁾.

فالسيادة وفقا لرأي كالهون التي هي غير قابلة للتقسيم تعبر عن نفسها من خلال حكومة الولاية في الأمور الأخرى⁽¹⁸⁾. هذا يعني ان السيادة واحدة هي تكمن في الدولة فقط اما الذي يحصل هو توزيع السلطات بموجب دستور الدولة بين هيئات الحكومة المركزية و حكومات الأعضاء. ومن الجدير بالأشارة الى 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 العامة(19).

الاتجاه 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 و التقسيم 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(20).

عليه فإن الدول الداخلة في الأتحاد 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 الأتحاد، اي ان سيادة و سلطة جديدة نابعة من الواقع وهي عملية تشكيل الدولة الأتحادية و انها تعلق على الأعضاء بأعتبارها اعلى سلطة ذات سيادة في الدولة(21).

النقد الذي يوجه الى اصحاب هذا الاتجاه انها تؤدي الى محو شخصية الدول الأعضاء في دولة الأتحاد و تحولها الى مجرد تقسيمات ادارية تدين في وجودها و سلطاتها الى ما تمنحه لها الحكومة المركزية و انها تؤدي الى الدولة الموحدة وليست الأتحادية، ولكن في الحقيقة ان في الدولة الأتحادية 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 على السلطات الأخرى، لأن سلطات الحكومات الأعضاء ليست هبة او منحة من الحكومة المركزية بل هي مقررة بموجب الدستور(22).

واخيرا فإن القول بأن السيادة واحدة لا تتعدد بتعدد السلطات و الهيئات الحاكمة في الدولة انطلقت من فكرة بأنها سامية تعلق 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 ان التدخل في الأمور السياسية العليا لأنه يعني خرقا في السيادة بموجب المبدأ القائل بتجزئة السيادة بين دولة المركز و الولايات المنضوية في الأتحاد الفدرالي.

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

ففي الدولة البسيطة التي يجرى تقسيمها هي السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية 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 كيانا 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 الألتزام بالمواثيق والأعراف الدولية، حتى ولو انتهكت هذه المواثيق و الأعراف من قبل سلطات الدول الأعضاء⁽²³⁾.

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"⁽²⁴⁾.

ولأن منطق عدم تقسيم السيادة يتنافى مع طبيعة الأتحاد الفدرالي اراد اصحاب هذا الأتجاه 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 الأثنين معا وان الدولة الحقيقية هي الدولة الفدرالية⁽²⁵⁾.

يقول جيرك في هذا الصدد ان الدولة الفدرالية لاتشكل دولة الا بجمع الطرفين⁽²⁶⁾. وفي الوقت الذي لا يقبل جيرك بفكرة تجزئة السيادة يقول بأن السيادة تمارس من قبل جهة واحدة في الدولة الموحدة بينما تمارس من قبل عدة جهات في الدولة الفدرالية والذين هم دولة الأتحاد و الأعضاء 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 ،لأنها تتماشى مع طبيعة وواقع تلك الدول التي تتميز بتكوين معقد وان الدساتير الاتحادية تحدد سلطات الدول الأعضاء التي لا يمكن لحكومة الأتحاد التجاوز عليها. في الوقت الذي تتنازل الدول الأعضاء عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الأتحاد تحتفظ بكثير من السيادة الداخلية بدليل ان للسلطات المحلية الحق بأن تكون لهم السلطات التأسيسية و التنفيذية و القضائية و التشريعية لذلك فإن هذه الدول ليست فقط وحدات اقليمية تمارس الأدارة اللامركزية تحت وصاية ورقابة الحكومة المركزية بل ان هذه الولايات وفي بعض المجالات تقف متساوية مع

حكومة الأتحاد و يشاركون في صنع الأرادة العامة والسيادة و ممارستها في اطار الدولة الأتحادية عن طريق المجلس الأعلى او مجلس الشيوخ و كذلك عن طريق مشاركتهم في تعديل الدستور الأتحادي. 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 الأتحاد بين الدول يفترض حتما تنازلها عن قدر قد يزيد او ينقص من مضمون سيادتها الى السلطة الإتحادية التي تغلو بداهة فوق كل الدول المكونة للإتحاد))⁽²⁷⁾. اذا فهو يذهب ايضا الى المنحى ذاته ولا يقول ان الدولة الداخلة في الأتحاد الفدرالي تفقد سيادتها كاملة وإن هي تنازلت عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الأتحاد ولكن لا تزال تحتفظ بسيادتها الداخلية .

فبعض الدول الأتحادية ذهبت الى ابعد من ذلك ففي ظل الأتحاد السوفيياتي السابق كان لبعض مكوناتها الحق في التمثيل الدبلوماسي ايضا كما في اوكرانيا وروسيا البيضاء وكذلك في سويسرا حيث تنص المادة 3 من الدستور مايلي "تتمتع المقاطعات بالسيادة طالما ان دستور الأتحاد لم يحد من هذه السيادة كما تمارس المقاطعات كافة الحقوق التي لم تفوض الى الأتحاد"⁽²⁸⁾.

اخيرا وقيل ان ننهى هذا المبحث وبما ان ابرام المعاهدات وتنفيذها يعتبر من اعقد القضايا التي توجه النظام الفدرالي وهل يحق للأعضاء التمتع بهذا الحق ام انه مقتصر فقط على الدولة الأتحادية باعتبارها ذات سيادة كاملة او مطلقة كما يرى البعض، ام ان للكيانات الداخلة في هذا النمط من الأتحاد الحق في عقد المعاهدات والألتزام بتنفيذها . هذا ما سنحاول الأجابة عليه بشئ من التفصيل في المبحث التالي .

هوامش المبحث الثاني

- 1- د. محمد عزيز شكري - مدخل الى القانون الدولي العام - ط5 منشورات جامعة دمشق عام 1994- ص84.
- 2- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص 202 .
- 3- لطيف مصطفى امين- الفدرالية و افاق نجاحها في العراق- دار سردم للطباعة ، 1997 ص29 .
- 4- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص 205 - 206 .
- 5- لطيف مصطفى امين المصدر السابق ص30.
- 6- عبد الواحد مشعان- مشروع الفدرالية و التنمية في عراق جديد-مركز السلام والتنمية للابحاث ص4.
- 7- د محمد عمر مولود المصدر السابق ص312.
- 8- المسيو ايمن اصول الحقوق الدستورية ترجمة محمد عادل زعيترد، المكتبة العصرية،قاهرة،1959 ص10.
- 9-الكسندر هاملتون ، جيمس ماديسون، جون جاي، المصدر السابق الورقة رقم 39 ص330.
- 10- د. محمد عبد المعز، في النظريات و النظم السياسية ، دار النهضة العربية،بيروت 1973 ص473.

- 11- د عثمان خليل عثمان القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة و النظام الدستوري المصري ص75.
- 12- المحامي ابراهيم شعبان الأتحاد الفدرالي بين الضفة و القطاع نعمة ام نعمة بحث منشور في شبكة الأنترنت للأعلام العربي.
- 13- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص 209 .
- 14- الفقرة 3 من المادة 32 دستور المانيا الأتحادية.
- 15- الشافعي محمد بشير الدين و الدولة القاهرة ص 118-148.
- 16- د. محمد عمر مولود الفدرالية و امكانية تطبيقها في العراق المجرى السابق ص300.
- 17- ريموند كارفيد كيتل العلوم السياسية ترجمة ذ فاضل محمد زكي مكتبة النهضة بغداد، ص312.
- 18- نقلا عن الدكتور محمد عبد المعز نصر-، في النظريات و النظم السياسية- المصدر السابق 1973، ص418.
- 19- الدكتور منذر الشاوي نظرية السيادة منشورات العدالة بغداد ص33.
- 20- د. يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969)، ص 127.
- 21 - لطيف مصطفى امين الفدرالية و افاق نجاحها في العراق المصدر السابق ص32.
- 22- نقلا عن لطيف مصطفى امين المصدر السابق ص33.
- 23- نقلا عن الدكتور عصام سليمان المصدر السابق ص41.
- 24 - د. محمد عبد المعز نصر المصدر السابق ص418.
- 25- نقلا عن. محمد عمر مولود المصدر السابق ص323.
- 26 - نفس المصدر السابق ص323.
- 27- د محمد سامي عبد الحميد اصول القانون الدولي العام المصدر السابق ص198.
- 28 - المادة 3 من الدستور السويسري ترجمة محمو الجندي ، سامي الذيب.

المبحث الثالث

التعاقد مع الكيانات الداخلة في اتحاد فدرالي

ان اشرف 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 الإمارات او الجمهوريات لايملكون صلاحية عقد معاهدات او تنفيذها(1). ومن ناحية اخرى كانت 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(2).

ويختص دستور الدولة الاتحادية او الفدرالية بتحديد ما اذا كانت الدول او الولايات او المقاطعات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي تتمتع بالشخصية القانونية الدولية الجزئية. و تمتلك بالتالي الحق في ابرام المعاهدات الدولية من عدمه. ولكن الدول الأخرى غير ملزمة بطبيعة الحال بالتعاقد مع مثل هذه الكيانات(3). ومن جهة اخرى 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 الألتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في القانون الداخلي للدولة الاتحادية يتعلق بالأختصاص بعقد المعاهدات وكانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة اساسية من قواعد القانون الداخلي مثلا مشكلة التصديق الناقص(4). وهناك 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 يحضر 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"⁽⁵⁾. وتحضر دساتير الدول الفدرالية في أمريكا 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 تؤلفها 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 تؤلف ظاهرة يجدر ان ترصد و تستكشف مضامينها وان يحدد منها موقف ما.

كان دستور جمهورية فايمار الصادر عام 1919، يأذن للولايات بصلاحيات معينة في العلاقات الدولية. وفي المسائل التي كانت تقع ضمن اختصاص الولايات، كان للأخيرة ان تعقد معاهدات مع الدول الأجنبية⁽⁶⁾ وكان الدستور السوفياتي، الصادر عام 1936، ينص على ان لكل جمهورية اتحادية الحق في ان تقيم علاقات مباشرة مع الدول الأجنبية وان تعقد معها اتفاقيات⁽⁷⁾.

بموجب دستور عام 1977 المادة 70 لكل جمهورية من جمهوريات الأتحاد عقد الاتفاقات مع الدول الأجنبية ولكن مع الاحتفاظ للدولة الفدرالية بالحق في الغائها وفي وضع توجهات عامة للعلاقات بين جمهوريات الأتحاد والدول المذكورة. وكانت جمهوريتان من الجمهوريات الأعضاء في الأتحاد وهما روسيا البيضاء و اوكرانيا تتمتعان بأهلية ابرام المعاهدات الدولية مع الدول الأخرى و الدخول في عضوية الأمم المتحدة و في الوكالات المتخصصة⁽⁸⁾ وجاء الدستور الألماني الأتحادي عام 1949 ليضع بين يدي الولايات صلاحية عقد معاهدات مع الدول الأجنبية في المسائل التي يحق لها ان تصدر تشريعات في صدها وتحت سلطة الحكومة الفدرالية⁽⁹⁾. وتحتفظ الدولة الفدرالية في النظام الفدرالي الكندي، بحق عقد المعاهدات، ولكن المقاطعات تملك بدورها هذا الحق شريطة الحصول على موافقة السلطات الفدرالية⁽¹⁰⁾.

ويجيز الدستور السويسري للمقاطعات ابرام معاهدات مع الدول الأخرى في مجالات اختصاصها ، على ان تتعارض هذه المعاهدات مع حقوق المقاطعات الأخرى . و تلتزم المقاطعات بأخطار الأتحاد بمثل هذه المعاهدات قبل ابرامها و بموجب هذه المادة للكانتونات ايضا حق التعامل مباشرة مع الجهات الأجنبية التي في مستواها . وفي الحالات الأخرى يكون التعامل عن طريق الأتحاد⁽¹¹⁾. بموجب المادة 127 من الدستور البلجيكي المعدل لسنة جرى انشاء مجلس و سلطة تنفيذية لكل من المجموعتين العرقيتين الفرنسية والفلامية. ويتمتع

المجلس في الحالتين بحق تنظيم التعاون الثقافي الدولي و التعاون في مسائل مثل الصحة و مساعدة الأشخاص و غيرها(12).

على الصعيد العربي هنالك نماذج عدة يمكن الأستشهاد بها في هذا المجال، ففي 17 نيسان 1963 صدر بيان تكوين الدولة العربية من وحدة ثلاثية بين العراق وسوريا و مصر وبالرغم من انه نص في الملحق الثاني في باب اختصاصات الدولة الاتحادية فقرة ج على ان المعاهدات مع الدول الأجنبية من صلاحية دولة الأتحاد الا انه اجاز للأقطار الأعضاء عقد بعض الأتفاقيات التجارية" ولكن بشرط ان يتم تصديقها من قبل الدولة الأتحادية"(13). يعتبر دستور دولة الإمارات العربية المؤقت الصادر عام 1971 مميزا من بين الدساتير الأتحادية الأخرى فهو من ناحية يخص الأتحاد وحده بالتشريع والتنفيذ في الشؤون الخارجية (14). غير ان المادة 123 اوردت استثناء على افراد السلطة الفدرالية بالشؤون الخارجية و العلاقات الدولية فأجازت للإمارات الأعضاء في الأتحاد " عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة ادارية محلية مع الدول و الأقطار المجاورة لها على الا تتعارض مع مصالح الأتحاد ولا مع القوانين الأتحادية و بشرط اخطار المجلس الأعلى للأتحاد مسبقا.. كما جوزت المادة 123 للإمارات " الأحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك و منظمة الدول العربية المصدرة للنفط او الأنظام اليهما"(15) يقول الدكتور صالح جواد الكاظم في هذا الصدد" لربما تجسدت اهمية النص الأخير في اعطائه الإمارات حقا لاتحفه شروط او تحفظات في الدخول في تعهدات او التزامات دولية على قدر كبير جدا من الخطورة. وذلك ان حق الأنضمام الى هاتين المنظمتين يعني حق اعضاء الأتحاد في انتهاج سياسة خارجية مستقلة في اهم شأن من الشؤون الخارجية التي سبق ان خص بها الدستور الأتحاد وحده. وفي ظل اتفاقيات الأنضمام 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"(16). هذا وقد نص دستور اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر و ليبيا و سوريا، في السابع عشر من نيسان عام 1971، بأن "يحق لكل جمهورية ان تبرم المعاهدات و الاتفاقات الدولية طبقا لأوضاعها الدستورية، وتبلغها الى مجلس رئاسة الأتحاد"(17).

وكذلك في تأكيد لتمييز معظم الأتحادات العربية بأعطاء الصلاحيات للأعضاء لعقد المعاهدات الخارجية ، اذ نص ميثاق اتحاد الدول العربية بين مصر و اليمن في الثامن من اذار 1958 على ان " تحتفظ كل دولة بشخصيتها الدولية و بنظام الحكم الخاص بها"(18).

على المستوى الدولي يمكننا ان نلمس تمتع اعضاء الأتحادات بهذه الصلاحية حيث استعداد الدول لأنشاء 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 وولاية كويبيك الكندية اتفاقات تربوية وكذلك الكانتونات السويسرية ابرمت اتفاقات مع دول مختلفة بشأن الضرائب المضاعفة و المعونات القضائية(19).

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 الأبرام و مرحلة التنفيذ، فلو كانت للولايات صلاحية ابرام المعاهدة فهل الالتزام بها يقع على عاتق الولاية نفسها ام تكون من مسؤولية دولة الأتحاد؟

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 يكون خاضعة لقيود دستورية مختلفة. كما ان القانون الدولي المعاصر يمارس تأثيرا كبيرا في الدساتير الوطنية. وقد يعجز الدول الأتحادية عن التوفيق بين الأحكام الواردة في دساتيرها و التزاماتها الدولية . ان الفقهاء مختلفون في مسألة اثر القيود الدستورية في القانون الدولي. ويمكن تحديد وجه الأختلاف في : ان هنالك من يذهب الى ان للقيود الدستورية جميعها اثرا في القانون الدولي، و هنالك 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 الأجرائي لعقد المعاهدة(20).

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

تظهر اهمية صلاحية التعاقد في الدول الأتحادية في عصرنا هذا حيث تتناول المعاهدات الدولية مسائل داخلية قد تكون موضع اختلف سياسي كبير . وقد تغير هذه الصلاحية التوازن القائم بين المركز و الولايات. ومن ثم قد يعترض على اي تشريع لتنفيذ معاهدة ما استنادا الى انه قد يؤدي الى تدمير فكرة الأتحاد نفسها. ومن هنا جاء القول بأن صلاحية التعاقد تحوي بذور التدمير الفعلي للوحدات التي يتألف منها الأتحاد(21).

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

في هذه الرمال المتحركة التي يقف عليها توزيع الأختصاصات بين المركز و الأطراف في الدولة الاتحادية، تواجه الأطراف او الولايات مخاطر اخرى قادمة من صلاحية عقد المعاهدات و صلاحية تنفيذها(22). 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، و شريطة موافقة ثلثي الشيوخ الحاضرين(23).

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(24).

و المهم هنا ان مدى صلاحية عقد المعاهدات يمكن ان يكون عاملا حاسما في تحديد مدى تنفيذها. ففي كندا و الهند و استراليا 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 يتييسر للمركز التجاوز على اختصاص الوحدات عن طريق صلاحيته في عقد المعاهدات.

هذا 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 تولفها.

بعبارة اخرى ان تركيز صلاحية عقد المعاهدات و تنفيذها في الحكومة الاتحادية بيد الحكومة الفدرالية فقط ادى الى تمكنها من ان تفعل ما لم يكن بأستطاعتها ان تفعله بغير هذا التركيز. وهذا يؤدي الى تقليص نطاق مشاركة الأجزاء في ادارة شؤون الأتحاد الخارجية. وتظهر هذه النتيجة على نحو اسوأ في معظم الدول الاتحادية النامية، حيث لم تترسخ فكرة الفدرالية ولا ممارستها السليمة. في عام 1964، كان اس اي دي . سميث يعلق على صلاحية المعاهدات في دول الكومنويلث بقوله: " ان السلطات التشريعية المركزية بأستثناء 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 الإقليمية، اذا كان هو يتجاوز توزيع الصلاحيات العادي(25).

اذا تنسم صلاحية تنفيذ المعاهدات بالسعة و الغموض، فقد ارتفعت دعوات الى اخضاعها لقيود تحول دون ان تقتحم الحكومات الاتحادية المجالات المخصصة للولايات. و الواقع ان قلة من الدساتير الاتحادية غير الرئيسية تحتوي قيودا مباشرة على صلاحية التعاقد الاتحادية. وقد رفضت جميع الأتحادات الرئيسية الدعوة الى قصر هذه الصلاحية على مسائل تقع ضمن اختصاص الأتحاد التشريعي، فتنستطيع 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 الأتحاد لا يحق له ان يسيطر على ارادة الكل او ان يهزمها(26). 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 ، و ،مثالها الدستور الأمريكي الذي يمكن في ظله ان تطبق المعاهدة تلقائيا، اي بدون قانون خاص(27).

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 ملائمة الموضوع لممارسة صلاحية التعاقد(28).

ولكن ماذا عن المعاهدات الثنائية؟ الا يمكن الاتفاق عليه؟ الذين يدافعون عن هذا المعيار لم يجيبوا عن هذا السؤال، ومحاكم الدول التي كان ممكنا ان يثار فيها تجنبت هي الأخرى الأجابة عنها(29).

الواقع ان الدول الاتحادية الرئيسية 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 الأتحاد 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 لأجتياح صلاحياتها التشريعية بالتواطوء مع عدد كبير من الدول الأخرى لعقد اتفاق دولي(30).

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 بابرامها 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 الرئيسيان للاتفاقات المتعددة الأطراف، الا ان النقاش لم يسفر عن ثلبيية طلب الدول المذكورة(31).

من الطبيعي ان يثير تمتع الولايات بصلاحيات لعقد المعاهدات و تنفيذها اسئلة عن الأساس القانوني الذي يقوم عليه. فهل تتمتع الولايات بهذه الصلاحيات استنادا الى تمتعها بشخصية دولية، اي بأهلية لاكتساب الحقوق و تحمل الألتزامات 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. و هناك 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 ذات 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 كميا. 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(32).

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 لأرادة الدول الأعضاء، وهي لا تخرق سياداتهم حين تعدل صلاحياتهم. وقد رأى هؤلاء ان الشخصية الدولية هنا مسألة تتعلق بالصلاحيات الدولية. فإذا كان الأعضاء قد كلفوا حكومة المركز بإدارة العلاقات الدولية، فلن يتمتع بالشخصية الدولية عندئذ الا الأتحاد نفسه. اما اذا كانوا قد احتفظوا بصلاحيات دولية محدودة فهم الى ذلك الحد منها يعدون من اشخاص القانون الدولي(33).

والذين قالوا بأستحالة تجزئة السيادة في الدولة الاتحادية بدأوا تعليلهم بذكر ان معظم الأتحادات تستند الى معاهدة بين دول ذات سيادة. واذا بقيت المعاهدة فمعنى هذا ان الدول الأعضاء احتفظت بسياداتها. وعندها يكون الأتحاد في الواقع اتحادا كونفدراليا. اما اذ استبدلت المعاهدة بقانون دستوري، حولت السيادة كلها الى الدولة المركزية. وكان الأتحاد 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(34).

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

في التطبيق، يبدو ان تمتع اعضاء الأتحاد بأهلية ما في العلاقات الخارجية لا يستند الى سيادتهم بأى معنى من معاني السيادة التي تطرقنا اليها. و الواقع ان مجرد تمتع كيان ما بصلاحيات عقد معاهدات مع دول او كيانات اخرى لا يعني قطعا و ضرورة تمتعه بالسيادة. فالمنظمات الدولية، مثلا، تتمتع بصلاحيات التعاقد و التقاضي، و بشخصية دولية، الا انها لا تملك سيادات. والأمم المتحدة، مثلا، لا تملك 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(35).

فأن القليل من دساتير الدول الاتحادية قد منحت الوحدات صلاحية الدخول في مفاوضات مع دول اجنبية والتوصل الى اتفاقيات معها . لهذا لا تستطيع هذه الوحدات ان تفعل ما لا يأذن به الدستور مصدر هذه الصلاحيات.

الا ان بعضا من كتاب القانون الدولي لا يسلم بأن الدستور الاتحادي كفيل بأن يمنح الوحدات شخصية دولية. منهم من يقول : لا يكفي ان يعلن الدستور الاتحادي بأن جميع اعضائه 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 اعضائه صلاحية كاملة لعقد المعاهدات، فيصير مثلا على انهم جميعا اعضاء في الأمم المتحدة او منظمة دولية اخرى(36).

وهكذا يجد البعض ان اعتراف الدول الأجنبية ضروري لتمتع الولايات بشخصية دولية. اما الاعتراف نفسه، فقد رآه البعض متضمنا في الاعتراف بالدول الاتحادية نفسها، وراه بعض اخر ضروريا في كل حالة من الحالات(37).

يقول الدكتور صالح جواد : لا شك في ان تعليق تمتع وحدات الأتحاد بشخصية دولية على شرط الاعتراف ينطوي على مناقلة اعتبارية 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(38). اذ لا تتوقف الأهلية على الاعتراف بل يتوقف الاعتراف عليها، او انها، على حد قول البعض تؤلف شرطا مسبقا من شروط الاعتراف(39). الا ان شرط الاعتراف ربما انطوى على تدخل في شأن من شؤون الدولة الاتحادية يتجسد في تقسيم الصلاحيات داخلها و منح 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(40).

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

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 الأتحاد غير ملزم، بصورة عامة ، بتنفيذ التزامات الولايات. ولكن النص

في هذه الدساتير على وجوب استحصال موافقة الأتحاد المسبقة على المعاهدات التي تعقدها الولايات، كما هو الحال في دستور المانيا (41). ودستور الإمارات العربية (42). يعني ان الأتحاد وحده المسؤول عن اي نكوص عن تنفيذ الألتزامات الناجمة عن هذه المعاهدات.

الذين يأخذون بمسؤولية الأتحاد عن التزمات الولايات، يختلفون على تفسير هذه المسؤولية. فهالك من يرى الأتحاد مسؤولا عن التزمات اعضائه، لأن هؤلاء لا يتمتعون بأي مركز قانوني دولي، ولأن هذه الألتزامات هي شكلا التزمات الأعضاء، اما فعلا فهي التزمات الأتحاد (43). وعلل اخرون مسؤولية الأتحاد بالقول بأن الدول الأجنبية لا تمتلك وسيلة لأكراه اعضاء الأتحاد اذا ما اخلوا بألتزاماتهم حيالها ، ولا تستطيع تجنب الصدام مع الأتحاد نفسه اذا ما اختارت اللجوء الى القوة. ويقابل هذا ان اعضاء الأتحاد انفسهم لا يملكون وسيلة كهذه ازاء الدول الأجنبية اذا لم تف بألتزاماتهم تجاههم . و انتهى من اخذ بهذا التعليل الى ان الأتحاد يتولى مسؤولية غير مباشرة عن التزمات اعضائه، ليتمكن من خلال تدخله الحفاظ على حقوق هؤلاء، او ليسأل شخصا عن التزماتهم. وواضح ان اصحاب هذا التعليل تناسوا ان من اليسير ان تنص الأتفاقات المعقودة بين اعضاء الأتحاد و الدول الأجنبية على طرائق محددة و ناجعة لحل الخلافات الناجمة عن تفسير هذه الأتفاقات او تطبيقها سلميا (44).

كما ان البعض لاحظ بأنه يفترض ان تكون الدول الأجنبية على علم مسبق بمدى اختصاص اعضاء الأتحاد و صلاحيتهم في التعاقد و قدرتهم على الوفاء بألتزاماتهم. واكثر من هذا ، تستطيع هذه الدول. بمحض اختيارها، الأعلان عن تخليها عن الرجوع الى الأتحاد في حالة خلافها مع اعضائه، و احالة المشكلة الى جهات تحكيمية (45).

فيما اذا قامت الدولة الأتحادية بعقد اتفاق مع دولة اخرى ماذا يكون موقع الدول الأعضاء بالنسبة لهذا الأتفاق، فهل تعد هذه الدول من الغير بالنسبة لهذه الأتفاقات ام انها تعتبر في واقع الأمر طرفا فيها؟

يقول الدكتور محمد يوسف علوان في هذا الصدد" تلزم المعاهدات التي تعقدها الدولة الأتحادية حسب الأصول الدول او المقاطعات أو الكانتونات أو الجمهوريات التي يشكل مجموعها الدولة المذكورة، اللهم اذا كانت معفاة بموجب دستور الدولة الأتحادية من تنفيذ المعاهدة في بعض الميادين. واذا ما أجاز دستور الدولة الأتحادية للدولة او للكانتون او المقاطعة او للجمهورية عقد بعض انواع المعاهدات فلا تعتبر الدولة الأتحادية التي تنفذ المعاهدة على جزء من اقليمها من الغير بالنسبة لهذه المعاهدات (46). و بالتالي يعامل هذا الجزء معاملة الغير بالنسبة لتنفيذ المعاهدة لأن الأصل هو عدم جواز مطالبة الدول الغير بالألتزام بأحكام معاهدة ليست طرفا فيها . وقد اخذت اتفاقية فيينا بمبدأ نسبية اثر المعاهدة على اطلاقه فيما يتعلق بمسألة انصراف الألتزامات الناشئة عن معاهدة الى الدول

الأجنبية عنها. فقد اوجبت المادة 35 منها قبول الدولة الغير بتلك الألتزامات صراحة و كتابة(47).

ايضا 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 الأتحاد غير الفعال لجزر الهند الغربية، و لتجنب حدوث تلك النتيجة الحادة ، قامت بعض الأتحادات الفدرالية مثل ماليزيا بتأسيس و المحافظة على اللأتمائل الدستوري في توزيع السلطات(48). و إن عدم السماح للولايات بعقد المعاهدات و تنفيذها يقع ضمن هذه النظرة الدونية الى الولايات، والتي لا يؤدي الى اية نتائج ايجابية على صعيد سياسة الأتحاد الخارجية وكذلك تمسك وحدتها الداخلية. اذ يشعر الأعضاء بالتجاوز على اختصاصاتهم وفقدانهم لأهم ما يميز به الأتحاد الفدرالي الا وهو الأستقلال الذاتي الذي يتمتع به الولايات و هنالك امثلة على الأنتكاسات التي ضربت ببيان دولا اتحادية نتيجة لهذه السياسات كتفكك الأتحادات الفدرالية لجزر الهند الغربية(1962)، وروديسيا و اتحاد الجمهوريات السوفيتية و انقسام باكستان (1971)، وتشيكسلوفاكيا (1992)، اوخارج سنغافورة من ماليزيا (1965)، كأوغندا و نايجيريا(1967-1970)(49). وعلى النقيض من ذلك من هذا يمكن الأستشهاد بألمانيا الأتحادية و سويسرا و اتحاد الأمارات العربية اذ سمحوا للأجزاء بأن يعقدوا نوعا من المعاهدات مع دول اجنبية.

في 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 بأندماج دول مستقلة او بتفكيك دول بسيطة الى دولة فدرالية فمن الضروري اعطاء هذه الأتحادات الفدرالية صلاحية تعاقدية كاملة وتنص عليها بشكل واضح في دساتيرها الأتحادية .

هوامش المبحث الثالث

9-16681-K.C Wheare Op.Cit.Page.1.

2- انظر حولية لجنة القانون الدولي، المجلد الأول، الفقرات 39،30 ، الأمم المتحدة ، نيويورك 1965 .

3- د. محمد يوسف علون- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر- الطبعة الأولى 1996 ص 201.

4- نفس المصدر ص 202 .

5- الفقرة العاشرة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي.

6 – المادة 78 من دستور فايمار.

7-المادة 18 أ من الدستور السوفيتي.

- 8- محمد يوسف علوان القانون الدولي العام المقدمة و المصادر المصدر السابق ص202.
- 9- المادة 23 أ من دستور المانيا الاتحادية.
- 10- د. محمد يوسف علون القانون الدولي العام المقدمة و المصادر المصدر السابق ص202.
- 11- الدستور السويسري المعدل المادة 56 .
- 12- المادة 127 من الدستور البلجيكي.
- 13- الفقرة ج من الملحق الثاني من ميثاق الوحدة الثلاثية بين مصر وسوريا والعراق.
- 14- المادة 120 من دستور الإمارات لسنة 1971.
- 15- المادة 123 نفس المصدر.
- 16- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي وزارة الثقافة و الأعلام ط اولى ، 1991ص227.
- 17- المادة 61 من دستور اتحاد الجمهوريات العربية.
- 18- المادة 2 من ميثاق اتحاد الدول العربية.
- 19-Ivan Bernier international Legal Aspects of Federalism , London 1973,P:189.
- 20- انظر اي. دي. دي. ماكنير في تقديمه مؤلف ار. ارنولد Treaty-Making Procedure, 1933,PP,5-6.
- 21- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي المصدر السابق ص229.
- 22- المصدر السابق ،ص230.
- 23- المادة 2 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.
- 26- كان هذا ايضا ما جاء في قرار قضائي صدر في الولايات المتحدة عام 1796 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 ص232.
- 27- 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.
- 29- المصدر السابق.
- 30- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي المصدر السابق ص234.
- 31-انظر ايفان مصدر سابق ص172-187.
- Ross, Textbook of International Law , 23 London,1947 ,P,100.
- 33- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص 235-236.
- 34- نفس المصدر ص326.
- 35.نفس المصدر ،ص236-237.
- 36- Gotlieb,A,E,Canadian Treaty Making, Torinto 1968,P .32 .
- 37- انظر ايفان المصدر السابق ص80.
- 38- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص239.
- 39- انظر ايفان المصدر السابق ص79.
- 40- انظر د. صالح جواد المصدر السابق ص239.
- 41- المادة 80 من دستور المانيا.
- 42- المادة 32 (3) من دستور الإمارات العربية.
- 43- د .صالح جواد المصدر السابق ص239.
- 44- انظر ايفان المصدر السابق ص110-111.
- 45- نفس المصدر ص115.
- 46- د. محمد يوسف علوان- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر- المصدر السابق ص283.
- 47- نفس المصدر ص272.
- 48- الأنظمة الفدرالية رونالد ل. والتس المصدر السابق ص139-140.
- 49- نفس المصدر ص137.

الفصل الثالث
التكوينات الأخرى للدول ومقارنتها بالنظام الفدرالي
المبحث الأول
الدولة البسيطة
المبحث الثاني
الدول المركبة

المبحث الثالث
اللامركزية الإدارية والحكم الذاتي

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 و شؤونها 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. وإلى 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 موضوعه السيادة بأن هنالك الدول تمارس فيها السيادة على وجه التمركز وتعتبر دولاً بسيطة وهنالك نوعاً آخر من الدول يتم فيها توزيع اختصاصات السيادة على أساس 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 أساس وظيفي، دون ما نظر الى اي اعتبار اقليمي ، و دون ما اعتراف لأية وحدة من الوحدات الإقليمية المكونة للدولة بأي اختصاص من اختصاصات السيادة ويعتبر 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(1).

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(2).

و منهم من يعرفها بأنها " الدولة التي تكون فيها السلطة السياسية واحدة، ولها دستور واحد، وتدير سلطاتها حكومة واحدة، على كامل اقليم الدولة(3). والوكلاء هم الأشخاص القائمون بتنفيذ اوامر السلطة المركزية، اي 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 انظمة ، فمهمة الوكلاء ،الموظفين، اذا، تنحصر بتنفيذ اوامر الحكام في المناطق المحلية وتحت اشرافهم(4).

الدولة البسيطة تعني بالاساس بساطة تركيبها 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 والامور 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 تطل المستويين الداخلي والخارجي، بحيث لا توجد اية هيئة اخرى داخل الدولة تشاركها هذا الاحتكار، وتتجلى وحدة السيادة والتي تختزل وحدة الإشراف 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 الأتحاد"(5).

الخاصية الثانية

وحدة التشريع

فالدولة البسيطة تتوفر على برلمان قد يكون قائما على مجلس واحد وقد يكون قائما على مجلسين، ولا تتوفر الوحدات التراتبية المتمعة 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 المتمعة بالشخصية المعنوية تظل خاضعة لوصايا السلطة المركزية وهذه التي يقصد بها يسمى بوحدة الإشراف 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 موحدًا 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، ويباشر 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(6).

فالمرکزية الإدارية و اللامركزية الإدارية اسلوبان معروفان في مجال التنظيم الإداري للدولة، و اخذ احدي الدول بأحد الأسلوبين او كليهما معا يتوقف على الاعتبارات التاريخية و الجغرافية و السياسية و الاجتماعية والأقتصادية الخاصة بكل دولة على حدة، ويهدف الأسلوب المركزي في الإدارة الى توحيد الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية، تديرها بوسطة ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، او في المصالح و الهيئات في الأقليم. بحيث يظل هؤلاء العمال في الأقاليم، مرتبطين بالسلطة الإدارية في العاصمة، عن طريق علاقات التدرج في السلم الإداري 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 لأستقلال مثل هذه الوحدات اللامركزية و المبين في قانون انشائها(7).

ويتضح مما تقدم، ان اللامركزية الإدارية تعتبر اسلوبا من اساليب الإدارة، يتعلق بمباشرة الوظيفة الإدارية داخل الدولة، ولا يترتب عليه المساس بوحدة الدولة القانونية او السياسية، اي 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 و التنفيذية 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 16 تموز 1970 على مايلي (تقسم الجمهورية العراقية الى وحدات ادارية و تنظم على اساس الإدارة اللامركزية)(8). وبالرغم من هذا النص الدستوري كانت العراق في ذلك العهد دولة بسيطة تدار من قبل سلطة سياسية وتشريعية وقضائية واحدة.

سواء اخذت الدولة بالمركزية، او اللامركزية الإدارية، 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)(9).

هنالك اوجه تشابه واختلاف بين الدولة الاتحادية و الدولة البسيطة :
ان اهم ماتميز بها الدولة الاتحادية هما مظاهر الوحدة و مظاهر الاستقلال
في دويلات الأعضاء .

فتكمن اوجه الشبه بين الدولة الفدرالية و الدولة 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 الأقليم فالدولة الاتحادية
في نظر الدول الأخرى كتلة واحدة شأنها شأن الدول البسيطة. الدولة الاتحادية في
نظر القانون الدستوري وحدة سياسية لأنها تمتلك تنظيمًا دستوريًا كاملاً مقررًا
بمقتضى الدستور الاتحادي. وللسلطة التشريعية الاتحادية اصدار تشريعات عامة
توجه الى رعايا الدويلات الأعضاء كافة ، ولها كذلك سلطة الإدارة فيما يتعلق
بالشؤون الداخلة في اختصاصاتها. وللدولة الاتحادية سلطة القضاء ايضاً 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 الأختلاف بين الدولة الفدرالية و الدولة البسيطة فتكمن في مظاهر
الأستقلال في الدولة الاتحادية اذ تضم الكيان الأتحادي عدداً من الدويلات لكل
منهم كيانه الخاص . فلكل دويلة العضو تنظيم دستوري تقيمه سلطاتها المؤسسة
فيها وهي تمتلك حرية تعديله ضمن القيود والحدود التي ينص عليها الدستور
الأتحادي ويكون هذا التنظيم الدستوري الأقليمي نظاماً كاملاً شاملاً 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(10).

هوامش المبحث الأول

- 1- محمد سامي عبدالحميد اصول القانون الدولي العام المصدر السابق ص90.
- 2- منذر الشاوي المصدر السابق الجزء الأول ص203.
- 3- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص247.
- 4- د. غالب خضير العاني ، د نوري لطيف المصدر السابق ص105.
- 5- رونالد ل. واتس المصدر السابق ص9.
- 6- دكتور عمرو بركات المصدر السابق ص21 .
- 7- نفس المصدر ص22.
- 8- الدستور العراقي المؤقت الصادر في 16 تموز 1970.
- 9- نقلا عن د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص249.
- 10- كمال غالي ، الأتحادية، 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 لأختصاصات السيادة - بشكل أو بأخر- ما بين الأجهزة الخاصة بكل من الدول أو الدويلات سألقة الذكر والجهاز المركزي أو مجموعة الأجهزة المركزية المتمية الى الدولة المركبة ذاتها ككيان متميز عن الدول او الدويلات المكونة له(1).

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 الأتحادات تنشأ نتيجة لأتفاقية ، او معاهدة دولية. وهنا نجد ان لكل طرف الحق في الأنسحاب من هذا الأتحاد وبأرادته المنفردة، وهو لا يلغي شخصية الدول المكونة للأتحاد، مما يعني عمليا انه اتحد مؤقت، فإما أن يتطور نحو صيغة اتحاد اقوى، او يتفكك، و تنفصل الدول المكونة له عن بعضها البعض(2).

هنالك تعاريف متعددة لهذا النوع من الدول يمكن ان نكتفي بواحد منها والذي يقول بأن : الأتحادات الدولية بأنها اتحاد دول ذات سيادة لها سلطة مركزية تتمتع بالشخصية القانونية و فيها هيئات دائمة ومن خصائص هذه الأتحادات 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(3).

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

- الدولة الأتحادية دولة واحدة على الصعيد الدولي اما الأتحاد الدولي (التعاهدي) يمكن ان يعترف له بالشخصية القانونية الدولية من دون ان يعترف له بصفة الدولة.

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

- في الدولة الأتحادية 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 هدا من الضوابط الأساسية التي تميز الاتحاد الدولي (التعاهدي) عن الدولة الفدرالية(4).

وقد شخص الفقهاء اربعة اشكال من الاتحادات القائمة على اساس التعاقد وهي: الاتحاد الشخصي ، الاتحاد الفعلي ، الاتحاد الكونفدرالي ، و الجامعة بين الدول.

1- الاتحاد الشخصي: وهذا الشكل يعتبر من اضعف الاتحادات لأنه لا

يعدو عن كونه اتحاد دولتين بسيطتين او اكثر في شخص رئيس الدولة ليس الا. مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد بنظامها الداخلي واستقلالها الخارجي وكامل شخصيتها الدولية دون ادنى تغيير (5). فالاتحاد 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 موطني كل دولة من دول الاتحاد يعتبرون اجانب بالنسبة للدول الأخرى فيها(6). ومن الناحية الداخلية فتحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بسيادتها الداخلية كاملة، فيكون لها دستورها الخاص ، حكومتها الخاصة ، سلطة تشريعية وسلطة قضائية مستقلة، وكذلك جيشها الخاص(7). وعادة مانرى هدا النوع في الدول ذات النظام الملكي ، فقد يؤول الحكم في دولتين بالمعاهدة او بالوراثة الى ملك واحد . وكذلك يوجد هدا النوع من الاتحادات في النظم الجمهورية ايضا حيث انتخب سيمون بوليفار رئيسا لجمهورية بيرو عام 1813 ، و رئيسا لجمهورية كولومبيا عام 1814 ، وكذلك رئيسا لجمهورية فنزويلا عام 1816 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 (8).

وهناك امثلة على هذا النوع من الأتحاد منها : اتحاد بلجيكا و الكونگو عام 1885، تحت حكم الملك البلجيكي ليوبولد الثاني، واتحاد هولندا و لوكسمبورغ عام 1815، اما اشهر اتحاد فهو اتحاد انكلترا و هانوفر عام 1714⁽⁹⁾.

لقد ثار الخلاف في الفقه الدولي حول ما اذا كان الأتحاد الشخصي صورة حقيقية من صور الدول المركبة ام انها حالة واقعية طارئة وعارضة كونها كما بيننا اعلاه ترتبط بقواعد توارث العرش في الدول الملكية حيث المصاهرة و القربى وما يترتب عليه احيانا ان يرث ذات الشخص عرشين او اكثر بالنظر لأنتمائه المشترك لأكثر من اسرة مالكة ؟ يقول الأستاذ محمد سامي عبدالحميد في هذا الصدد " الراجح عندنا ان الأتحاد الشخصي وبالنظر لأفئقاده للشخصية القانونية لايعتبر من قبيل الدول المركبة في مفهومها القانوني السليم، وان جاز اعتباره نوعا من انواع الأرتباط السياسي و القانوني ما بين الدول. وهو ارتباط يتمثل في ممارسة ذات الأنسان، وفي ان واحد ، لجانب متميز و محدود من اختصاصات السيادة الخاصة بكل من الدولتين المرتبطتين او الدول المرتبطة، قوامه تلك الأختصاصات المنوطة بالجالس على العرش في كل منها"⁽¹⁰⁾.

2- الأتحاد الحقيقي

الأتحاد الحقيقي دولة مركبة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية و تضم داخل اطارها دولتين متميزتين تستأثر كل منا بممارسة كافة اختصاصات سيادتها الداخلية عن طريق اجهزتها الخاصة المنوط بها ذلك، حال انفراد الأتحاد الحقيقي القائم بينهما وعن طريق ما ينبثق عنه مباشرة من اجهزة بممارسة كافة شؤون السيادة الخارجية، وحال وجود رئيس واحد لكل من الدولة المركبة والدولتين الداخلتين في تركيبها يجمع ما بين وصف الأمبراطور او الملك لكل من الدول سالفة الذكر⁽¹¹⁾. وان اهم ما يميز الأتحاد الفعلي عن الأتحاد الشخصي، وكذلك الأتحاد التعاهدي (الكونفدرالي)، هو ان في النوعين الأخيرين تحتفظ الدول الداخلة بشخصيتها الدولية كاملة، ومن ثم لا ينشأ شخص دولي جديد، اما في الأتحاد الفعلي فإن الشخصية الدولية للدول الداخلة في الأتحاد تنصهر، وتنفي بقيام الشخصية الدولية الجديدة التي تمارس كافة مظاهر السيادة الخارجية للأتحاد⁽¹²⁾. وبرأينا انها تقترب من الدولة الأتحادية كونها تجمع بين دولتين تحت عرش واحد وتندمج فيه دولتان تحت سلطة هيئات عليا ورئيس دولة اعلى. وبما ان الدول الأعضاء في الأتحاد تعتبر دولة واحدة في نظر القانون الدولي العام فيترتب على ذلك عدة اثار بالنسبة للدول

الأعضاء في الأتحاد الحقيقي ، اهمها عدم استطاعة كل دولة عقد معاهدة او اتفاقية دولية بمفردها، اذ ان ذلك يكون منوطا بالهيئة التي تدير شئون الأتحاد الخارجية، كما ان الحرب التي قد تنشأ احدى دول الأتحاد على دولة اخرى فيه تعتبر حربا اهلية كما هو الحال في الأتحاد الفدرالي وليست حربا دولية، كما ان التمثيل السياسي يكون واحدا بالنسبة لدول الأتحاد الحقيقي جميعا(13).

واهم الأمثلة على الأتحاد الحقيقي:

- اتحاد السويد و النرويج عام 1814، الذي كان بمنزلة مكافأة لملك السويد على خدماته المقدمة للحلفاء ضد نابليون بونابرت ، وبقي هذا الأتحاد قائما حتى عام 1905 ، اذ انتهى هذا الأتحاد ، بناء على طلب النرويج، بمقتضى اتفاقيات ستوكهولم المبرمة في السادس و العشرين اكتوبر من العام المذكور(14). كما ادت رغبة سكان المجر في الحصول على نوع من الأستقلال الذاتي، داخل اطار الدولة النمساوية ومع استمرار الخضوع لحكم اسرة الهابسبورغ، الى الأتفاق على تقسيم مملكة الهابسبورغ الى دولتين متميزتين هما امبراطورية النمسا و مملكة المجر، على ان يجمع الدولتين اتحاد حقيقي يرأسه نفس الشخص بأعتباره امبراطورا للنمسا وملكا للمجر. وقد نشأ هذا الأتحاد في عام 1867 بمقتضى قانونين متماثلين في مضمونهما، احدهما نمساوي، والأخر مجري. ومن المعروف ان هذا الأتحاد الحقيقي قد ظل قائما حتى هزيمة امبراطورية النمسا و المجر في الحرب العالمية الأولى عام 1918 (15).

اما الأتحاد الحقيقي ما بين الدانمرك و ايسلندة فقد نشأ بمقتضى تشريع دانماركي صدر في الثلاثين من نوفمبر عام 1918 ، 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 الأتحاد الحقيقي قائما حتى انتهت ايسلندة في عام 1944 (16).

و كذلك اتحاد هولندا واندنوسيا عام 1949، الذي لم يعيش طويلا ويعد اخر شكل لهذا النوع من الأتحادات عرفه العالم، فهذا النوع من الأتحاد يختفي شيئا فشيئا عن مسرح التاريخ(17).

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 الاراء 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، كأقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الاجنبية الاخرى وتغيير العلاقات بين الدول الاعضاء سلمية او حربية علاقات دولية تخضع لسطان القانون الدولي. ومن مميزات الاتحاد الكونفدرالي ايضا ان لكل دولة عضو حق نظامها السياسي. ومن اركان هذا الاتحاد وجود حق الانفصال، اي يكون لكل دولة داخلة في الاتحاد الحق في الانفصال منه ومتى افتقد 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 وتتطوي 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 مقدم لمرحلة انتقالية ومن الامثلة عليه الاتحاد الالمانى (1815-1866) والاتحاد السويسري (1815-1848) واتحاد الدول الامريكية بعد استقلالها سنة 1776، فقد عقد مؤتمراً سنة 1777 لتعلن اتحادهما الذي قام نهائياً سنة 1781 ودام حتى سنة 1787 (18). والاتحاد الكونفدرالي الهولندي الذي استمر منذ عام 1579 وحتى اختيار الهولنديين لصورة الدولة البسيطة في عام 1795، وكذلك الأتحاد الكونفدرالي ما بين كل من هندوراس و نيكاراغوا و السلفادور و الذي لم يستمر الا لمدة ثلاث سنوات من عام 1895 وحتى عام 1898 (19).

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 بإنشاء الأتحاد الهاشمي ما بين العراق والأردن في فبراير عام 1958، كرد سياسي على قيام الوحدة بين سوريا ومصر في دولة بسيطة هي الجمهورية العربية المتحدة محكمها الرئيس جمال عبد الناصر ولكن انفرط عقدها سريعا حيث اعلنت سوريا انسحابها منها عام 1961، وانتهى الأتحاد الكونفدرالي الهاشمي في تموز 1958 بانسحاب العراق منه اثر تغير النظام السياسي في العراق بزوال الملكية و اعلان الجمهورية الأولى، وكذلك في شهر مارس عام 1958 نشأ اتحاد كونفدرالي اخر ، والمعروف بأسم الدول العربية المتحدة الذي ضم كلا من الجمهورية العربية المتحدة و المملكة المتوكلية اليمنية . وقد انتهى بانسحاب 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(20).

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

- 1- لكل دولة عضو من أعضاء الأتحاد الكونفدرالي ممارسة السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي الفعلي.
- 2- لدول أعضاء الدولة الكونفدرالية حق إعلان الحرب وليس بإمكان أعضاء الدولة الفيدرالية(حكومات الأقاليم) ذلك ، لأن ذلك من صلب صلاحيات الحكومة المركزية(الحكومة الفيدرالية).
- 3- الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الكونفدرالية حرب دولية، أما الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الفيدرالية فهي حرب داخلية (إقليمية).
- 4- كل خرق للقانون الدولي من قبل أحد أعضاء الدولة الكونفدرالية يتحمل نتائجه وحده وليس بقية الأعضاء والعكس هو الصحيح في الدولة الفيدرالية.
- 5- تشرف على الدولة الكونفدرالية هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء، أما في الدولة الفيدرالية الحكومة المركزية هي التي تدير الدولة وتترأس أعضائها.

6- 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.

7- 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.

8- 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 "ناتو"، من أجل تحقيق أهداف عسكرية.

أما 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 (1776 - 1787) عن القيام بأعمالها، عندما رفضت الولايات دفع الضرائب التي كان من الواجب دفعها للحكومة الاتحادية، مما قاد ذلك إلى فشل الكونفدرالية.

وهناك من يرى في النظام الفدرالي عيوباً عدة من أهمها أنه يؤدي إلى:

- 1 - ازدواجية السلطات العامة مما سيؤدي إلى نفقات مالية كبيرة .
- 2- تفتت الوحدة الوطنية وذلك بتقسيم البلاد إلى أجزاء تتمتع بقسط وافر من الاستقلال ربما سيكون هذا تمهيداً للانفصال النهائي
- 3- تعدد السلطات واختلاف التشريعات بحيث كثيراً ما يسبب منازعات ومشاكل

فبالرغم من هذا فقد اثبتت التجارب ، ان صيغة الفدرالية قد صارت صيغة مقبولة، وناجحة للتجارب الوجدوية ، وقد دلت شواهد التاريخ، ان هذه الصيغة قادرة على الحياة و التطور . وان اغلب 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 ان نجل اهم مزايا الفدرالية في النقاط التالية :

1- مرونة الأنظمة الفدرالية التقليدية في مواجهة الظروف المتغيرة. فمن الثابت بأن دساتير كل من الولايات المتحدة 1789 ، و سويسرا 1848 ، و كندا 1867 ، و استراليا 1901 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(21).

2- الأتحاد 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 وتجنبها الصدام فيما بينها.

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

4- يتيح هذا النظام إمكانية تطبيق الصيغة الدستورية الملائمة من خلال التجربة(22). وان تعدد التجارب الدستورية ، ميزة كبيرة للأتحاد 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 الأتحاد الفدرالي بمختبرات دستورية عديدة تساعد على التطوير و التقدم السياسي

5- 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 سياسية معينة او اتخاذ اجراء معينة. وهكذا، فان 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(23).

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 و دفاعية.

الجامعة ما بين الدول تقترب، من حيث المضمون ، من الأتحاد التعاقدى "الكونفدرالي". فهي تنشأ عادة عن ابرام معاهدة دولية ، يطلق عليها اصطلاح الميثاق تميزا لها عن ابرام معاهدة دولية ، ولأضفاء المزيد من القدسية و الاحترام 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 الأنظام القانوني(24).

فالأنضمام 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 الأنظام القانوني، من حيث وجوب خضوع جميع الدول الداخلة، او غير الداخلة في هذه الهيئة، للميثاق ، وللقانون الدولي(25).

وتتقارب الجامعة ما بين الدول ايضا مع الأتحاد التعاهدى من حيث احتفاظ الدول الأطراف بسيادتها الداخلية و الخارجية ، 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(26).

وعند نهاية الحرب العالمية الثانية برزت الحاجة الى تكتل دولي جديد مهمته حفظ و صيانه الأمن و السلم الدولية فنشأت الأمم المتحدة.

ومن بين هذا النوع من لتكتلات نجد بعضها اقوى وامتن من الآخر فالأتحاد الأوروبي اقوى من الجامعة العربية . ومن اهم الأمثلة على الجامعة بين الدول فهي : هيئة الأمم المتحدة ، منظمة الوحدة الأفريقية، جامعة الدول العربية ، و حلف النيتو، و المؤتمر الإسلامي(27).

هوامش المبحث الثاني

- 1- محمد سامي عبدالحميد اصول القانون الدولي العام المصدر السابق ص90.
- 2- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص252.
- 3- كمال غالي – الأتحادية- بحث منشور في شبكة الموسوعة العربية.
- 4- نفس المصدر.
- 5- نايف جاسب عبدالله بحث منشور في جريدة الطريق الشعب.
- 6- د. عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص24.
- 7- نفس المصدر ص24.
- 8- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص252.
- 9- المصدر السابق ص253.
- 10- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص92.
- 11- نفس المصدر ص93.
- 12- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص254.
- 13- د. عمرو فؤاد بركات المصدر السابق ص25.
- 14- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص254.
- 15- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص94.
- 16- نفس المصدر ص94.
- 17- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص255.
- 18- د محمد البهادلي، دفعا للألتباس الكونفدرالية ،جريدة التأخي12-08-2005.
- 19- محمد سامي عبدالحميد المصدر السابق ص98.
- 20- نفس المصدر.
- 21- رونالد ل . واتس المصدر السابق ص 7-8 .
- 22- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص 262 .
- 23- ديفيد ج . بودنهايمر. الفدرالية والديمقراطية- المقالة الرابعة موقع اصدقاء الديمقراطية.
- 24- د. ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري،دارالكتب الجديدة المتحدة ص239.
- 25- د ادمون رباط – الوسيط في القانون الدستوري العام – دار العلم الملايين- بيروت 1971 ص 116.
- 26- د. ابراهيم ابو خزام – نفس المصدر ص239.
- 27- د. فيصل كلثوم المصدر السابق ص258.

المبحث الثالث

اللامركزية الإدارية والحكم الذاتي

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

اولا : اللامركزية الأدرية 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 لأختلاف انظمتها السياسية ودرجة المركزية التي تمارسها حكومتها المركزية ،كما تعتمد تلك الدول على مجالس و إدارات و هيئات محلية لأدارة شؤون مناطقها المختلفة.

ومن اسباب توجه الدول الموحدة الى اللامركزية الأدرية تنفسا عن شعوبها المقهورة واحكامها لقبضتها الأمنية في ان واحد كما هو حال الأنظمة الأستبدادية والشمولية، وكذلك من الأسباب فشل الحكومات المركزية في ادارة عجلة التنمية في شتى المجالات ، ان بعض الأنظمة الديمقراطية تلجأ الى اللامركزية الأدرية رغبة في اشراك سكان المناطق في التخطيط والأستفادة 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 وكبيراً، 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 الناجم 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 الأنسجام 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 وبين 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(1).

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(2) .

ويقول الأستاذ مازن ليلو راضي في اللامركزية الإدارية بأنها تقوم على اساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين اشخاص الإدارة المحلية في الأقليم ، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.

ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحفظ الإدارة المركزية بأدارة بعض المرافق العامة القانونية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة انشاء و ادارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي(3) . ولكي يتم تطبيق اللامركزية يجب ان تتوفر متطلبات معينة ، اولها توفر الأماكن 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(4).

ويقول الدكتور محمد علي سقاف بأن "القص من اللامركزية الإدارية هو توزيع الوظيفة بين السلطات المركزية في الدولة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة بحيث تباشر هذه الهيئات اختصاصاتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية على ضوء هذا التعريف يتبين وجود نوعين من أشكال اللامركزية الإدارية"(5) . وهما اللامركزية المحلية او الإقليمية ، 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.

معناها ان تمنح السلطات المركزية الى جزء من اقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في ادارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي والإداري. 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 الإقليمية او المحلية على عدة مرتكزات اهمها :

1- مصالح محلية او اقليمية متميزة.

يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لأعتبارات 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 الإدارة المركزية فرصة التفرغ لأدارة المرافق القومية ، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الأنقاص منها الا بقانون اخر وهي تستعمل مرافق متنوعة وتتضمن كافة الخدمات التي تقدم للوحدات المحلية كمرافق الصحة و التعليم و الكهرباء والماء.. الخ(6).

2- 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.

3- تتمتع هذه السلطة بأستقلال مالي. اي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة. وبمصادر واردات خاصة بها . وبأمكانية انفاق من ضمن الموازنة . ولكن هذا الأستقلال 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.

4- ان تتمتع السلطات المحلية بقدر من الأستقلالية.

وهذا يعني ان لا تخضع اجهزة السلطة المحلية لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية . حيث تحقق اللامركزية نوعا من الأستقلال 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(7).

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

- مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة، كالجوء 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 كالتساب الحقوق والتزام الواجبات وقبول الهبات وتنظيم موازنات خاصة مستقلة عن موازنة الدولة. (8).

- الأهلية للتقاضي بوصفها مدعية أو مدعى عليها

5- الرقابة الإدارية

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 منحه 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(9).

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 (1) رقابة على أعضاء الوحدة الإدارية (2) 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 ممثلها 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⁽¹⁰⁾.

والرقابة تتسم بإعطاء المحافظ ممثل السلطة المركزية حق الاعتراض على قرارات الهيئات المحلية بعد صدورها، وتمتلك الأخيرة بدورها إيمان 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 1982 للوحدات الإدارية في التحول من الرقابة الإدارية إلى الرقابة القضائية.

نستخلص مما تقدم

بأن اللامركزية الإدارية ليست نظاما سياسيا، انما نظاما يتم بموجبه اعادة توزيع الوظائف الإدارية بين المركز وادارات المناطق والأقاليم المحلية والهدف تحسين و توصيل الخدمات للموطن اينما وجد و تفعيل عملية التنمية في مناطق و اقاليم الدولة المختلفة.

من ناحية اخرى تخضع اللامركزية الإدارية في حقيقتها للسلطة المركزية و نظامها القانوني شكلا و مضمونا (استبدادي ملكي جمهوري ، ديمقراطي) لذا تكون في احسن حالاتها عندما يرهاها نظام ديمقراطي.

والأهم من كل ذلك ان اللامركزية الإدارية لن تحل صراعات الهوية الثقافية وتقسيم 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 الأستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لأشرافها .كمرافق البريد والكهرباء .. الخ وذلك لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن التعقيدات الإدارية.

وتمارس 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 اعضاء مجالس ادارة هذه الهيئات العامة . هذا و يحرص المشرع دائما ان تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الأختصاصات التي اجازها ولا يمكن مباشرة نشاط اخر او التوسيع من اختصاصاتها(11).

إذا 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 الأستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، وتشمل سلطاتها 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 وبالأستقلال 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، كإنتخاب المسؤولين عن المرفق أو مجلس إدارة المؤسسة من قبل الموظفين الفنيين إضافة إلى الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئة التي تدير المرفق العام والأستقلال المالي والإداري، وإلى وجود نظام خاص بالموظفين، وتمتع هذه الهيئة بسلطة تقريرية فعلية(12).

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

1- تعتبر الفدرالية من موضوعات القانون الدستوري لكونها تستند الى الوثيقة الدستورية في تشكيلها ، بينما اللامركزية تعتبر من موضوعات القانون الإداري

2- سلطة الحكومة المحلية في الدولة الفدرالية حقيقية مستمدة من الدستور الفدرالي وليست تفويضا 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 الأجراء يحتاج الى تعديل دستوري وهذا لا يتم دون موافقة الأقاليم او الولايات. بينما سلطة الإدارة المحلية، هي منحة من الحكومة المركزية، مما يعطيها الحق في نزعها في اي لحظة. لأن القانون العادي يضطلع بتكوين الهيئات الإقليمية اللامركزية ويحدد اختصاصاتها الإدارية وكيفية ممارستها.

3- الحكومة المحلية في الدولة الفدرالية تمارس سلطاتها الدستورية دون قيد او شرط من الحكومة المركزية، لما تتمتع به من الأستقلال في سلطاتها التشريعية و التنفيذية و القضائية ، بينما الإدارة المحلية امتداد للحكومة المركزية، تخضع لتعليماتها المباشرة و تطبق قوانينها و تتبع تنظيماتها الإدارية و اجراءاتها القضائية.

4- للحكومة المحلية الحق في تحصيل الضريبة في ولايتها و اقرار ميزانيتها المالية، والأنفاق على برامجها و مشاريعها دون الرجوع للحكومة المركزية، بينما الإدارة المحلية لا تتمتع بهذه الدرجة من الأستقلالية ، 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.

5- تشارك الدول او الولايات او الكانتونات الأعضاء في الأتحاد الفدرالي في تكوين ارادة الدولة الفدرالية. و مساهمتها الفعالة في صناعة التشريع الفدرالي والقرار السياسي من خلال ممثلها في البرلمان الأتحادي ولكن النظام اللامركزي يفتقر الى هذه المشاركة(13).

6- الولايات في الدولة الاتحادية تعد وحدات سياسية تتمتع بالأستقلال الذاتي و بدستور خاص بها. بينما اللامركزية الإدارية لا تعتبر وحدات سياسية بل هي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطات الإدارة المركزية و الهيئات المحلية التي لا تعدو كونها وحدات ادارية تخضع "للوصاية الإدارية" في علاقتها بالسلطة المركزية بينما في إطار الفيدرالية لا تخضع الدولة العضو في الأتحاد الفيدرالي إلى رقابة من الحكومة الفيدرالية في ممارستها لاختصاصاتها المحددة في الدستور الفيدرالي.

7- في نظام اللامركزية الإقليمية حيث تقسم - الوحدات الأصغر في الدولة- مع الدولة السلطة الإدارية وحدها، ولا تقسم 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 تسير عليها المحاكم الاتحادية، وفي كل ولاية نوعان من الدساتير: الدستور الخاص بالدولة الاتحادية كلها، ودستور الولاية الذي ينظم سلطات الولاية ونظام الحكم المحلي⁽¹⁴⁾.

الآن يمكننا ان نقول بأن بقدر ما تكون اسس 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 يعنى اسقلال مواطني المنطقة المحلية و فسخ المجال امامهم لتسيير امورهم بشكل يتلائم مع مصالحهم و مصالح منطقتهم ككل . وان انتخاب الهيئات المحلية يعنى ، ايضا ، تمكين اهالي المنطقة من اختيار من يرونهم اهل لأدارة منطقتهم . والدولة التي تعتمد الشعب كمصدر للشرعية و للسلطة و تفسح المجال امامه لأختيار حكامه المركزيين لا يضيرها ان يقوم اهالي كل منطقة محلية في الدولة بأختيار حكمتهم 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 اي اللامركزية والديمقراطية اساسا⁽¹⁵⁾.

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري ان اللامركزية ليست اسلوبا اداريا صرفا إنما شكل من اشكال وجود السلطة، بأعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة و نمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع.

يساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين ادارة الحكم عبر تعزيز المسائلة والمشاركة و الشفافية، لذلك اعتمده العديد من الدول النامية في مختلف انحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية و المؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ان ادارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة و المجتمع المدني والقطاع الخاص فمن دون المشاركة من ادنى الى اعلى لن تتمكن اجهزة 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 افات الحكم في البلدان النامية.اذ تخلق إدارة الحكم فرصا اكثر لمشاركة الناس و اسهامهم⁽¹⁶⁾.

ثانيا الحكم الذاتي

وصف قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم 35 لسنة 1977 الحكم الذاتي بأنه صورة متقدمة من صور اللامركزية (17). غير ان هذا النمط من الإدارة المحلية لا يقع ضمن ما يعرف باللامركزية لأن اساسها مختلف ، حيث ان اللامركزية تطبق في جميع انحاء الدولة وذلك بغية تمكين حكام المناطق من ادارة مناطقهم بالكيفية التي تلي احتياجاتها اما الحكم الذاتي فيمكن ان يمنح الى منطقة او عدة مناطق تنسم بخصائص لغوية او جغرافية او ثقافية مختلفة عن المناطق الأخرى(18).

بعبارة 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 تتطوي 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 الإدارة اللامركزية والذي 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 الذي وتمثل السلطة التشريعية المحلية . ويقوم هذا المجلس بممارسة صلاحياته التشريعية في الأقليم على ان لايتعارض ذلك التشريع مع دستور الدولة او قوانينها المركزية ، وكما تتمتع المنطقة ، او المناطق ، بأستقلال مالي وتكون لها ميزانيتها الخاصة ضمن ميزانية الدولة شريطة ان تكون خاضعة لرقابة السلطة المالية المركزية(19). 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 يخولهم القانون تحديد أسس التقييم والنسبة الضريبية ضمن الحدود الموضوعه 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"(20).

- 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 بأنه "الهيئة التنفيذية لأدارة الحكم الذاتي" (21).

بما أن الصلاحية السياسية تكون ضيقة في نظام المناطق السياسية والحكم الذاتي وواسعة في الدولة الفيدرالية فكل 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 يبتدع، اذن ، ابتداعا ، بل تفرضه، في الحقيقة ، ظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية)) (22). وأما أهم نقاط الاختلاف فهي :
1 - 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

2 - 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

3 - 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

4 - 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 وأيضا كما في نظام المناطق السياسية في ايطاليا فقد نص دستور 1947 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 يطابق مع مقتضيات التقسيمات المحلية المستقلة ومع مقتضيات اللامركزية" (23).

5 - 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⁽²⁴⁾. كما في تمثيل المجالس الإقليمية بمجلس الشيوخ ومشاركتها في انتخاب رئيس الجمهورية واقتراح القوانين وتنفيذ القوانين الجمهورية . وبناء على ذلك يذهب الدكتور محمد الهاموندي 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⁽²⁵⁾.

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 فالإتحاد 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 إليه الدكتور كمال الغالي " بأن الإتحاد الفيدرالي هو الحكم الذاتي في أعلى صورته"⁽²⁶⁾. مع التأكيد أن العالم يتوجه نحو الاتحادات سواء في النظم الدولية والمؤسسات الدولية كما هو متمثل في محاولات الإتحاد الاقتصادي والسياسي في التجربة الأوروبية والدستور الأوروبي المقترح سابقاً 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 إذ تقول المادة (1) من الدستور العراقي : جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي اتحادي⁽²⁷⁾.

هوامش المبحث الثالث

- 1- منذر الشاوي المرجع السابق – الجزء الأول- ص 212.
- 2- د.زين الدين عابد بركات، مبادئ القانون الإداري صفحة 83 – 84.
- 3- د. مازن ليلو راضي الوجيز في القانون الإداري دراسة منشورة في موقع الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك
- 4- د. غالب خضير العاني ، د نوري لطيف المصدر السابق ص106.
- 5 - د.محمد علي السقاف ، مركزية اللامركزية في الوحدات الإدارية ومركزية تهميش المرأة في المركز والمحليات ، بحث منشور في منتدى الشقائق العربي لحقوق الإنسان.
- 6- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- 7- سليمان ولد حمدون اللامركزية الإدارية و مساهمتها في التنمية المحلية بحث منشور في موقع ملتقى الشذرات.
- 8- د. عصام سليمان اللامركزية الإدارية والأنماء المتوازن- موقع الجيش اللبناني.
- 9- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- 10- د. محمد علي السقاف ، نفس المصدر.
- 11- د. مازن ليلو راضي نفس المصدر.
- 12- د. عصام سليمان اللامركزية المصدر السابق.
- 13- د. عمر محمد مولود المرجع السابق ص 373.
- 14- صلاح عبد المعاطي ، الحوار المتمدن -1315- 9-12-2005.

- 15- د. غالب خضير العاني ، د نوري لطيف المصدر السابق ص108.
- 16- سليمان ولد حامدون اللامركزية و مساهمتها في التنمية المحلية- المصدر السابق.
- 17- قانون اصلاح النظام القانوني العراقي رقم 35 لسنة 1977 .
- 18- د. غالب خضير العاني ، د نوري لطيف المصدر السابق ص112.
- 19- نفس المصدر ص 113.
- 20- المادة 72 ثانيا من الدستور الفرنسي.
- 21- المادة 13 أ من قانون الحكم الذاتي رقم 33 لسنة 1974.
- 22- د منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق - مجلة قضايا عربية العددان الثالث و الربع ، كانون الأول 1974.
- 23- المادة الخامسة من الدستور الإيطالي لسنة 1947.
- 24- تنص المادة 55 من الدستور الإيطالي على ان "يتألف البرلمان من مجلس النواب ومجلس شيوخ الجمهورية . وكذلك المادة 57 من الدستور الإيطالي تنص على ان "ينتخب مجلس شيوخ الجمهورية على الأساس الإقليمي" .
- 25- د. محمود الهماوندي – الحكم الذاتي و النظم اللامركزية الإدارية والسياسية – المصدر السابق ص227.
- 26- د. كمال غالي- مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية- المصدر السابق، ص 106.
- 27- المادة 1 من الدستور العراقي لسنة 2005.

الفصل الرابع
استعراض لبعض النماذج الفدرالية
المبحث الأول
الولايات المتحدة الأمريكية
المبحث الثاني
الاتحاد السويسري
المبحث الثالث
العراق الاتحادي

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

المبحث الأول
الولايات المتحدة الأمريكية

تعود جذور الفدرالية الحديثة الى الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787 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(1).

تعد الولايات المتحدة الأمريكية اول بلد فدرالي حديث ينتهج الفدرالية كمبدأ تنظيمي لهيكلها الحكومي وذلك عام 1789 في اعقاب اتفاقية فلاديفيا عام 1787 . وقد نشأ ذلك نتيجة إخفاق الأتحاد الكونفدرالي للحكومة المشكلة بموجب ميثاق الأتحاد الكونفدرالي عام 1781 . في بادئ الأمر ، كانت الولايات المتحدة تتكون من 13 ولاية، وتطورت بعد ذلك لتصل إلى اتحاد فدرالي يضم 50 ولاية و فدراليتين لا تمائلية و ثلاثة اقاليم غير تابعة للحكومة الفدرالية واكثر من 130 مستوطنة محلية مستقلة من سكان امريكا الأصليين. وقد استطاع هذا الأتحاد 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 الأتحادات الفدرالية(2).

كان واضعوا 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 الأتحاد متساوية مع الولايات الأصلية. وأخيراً. 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(3).

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 1776، 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 الكونفيدرالي (1783)، أي أول دستور للبلاد، كانت لكل ولاية أو مستوطنة سيادتها، وكانت الولايات لتتعاون في "رابطة صداقة" لمعالجة القضايا التي تهم البلاد ككل. ولكن تبين أن تجربة الشكل الكونفيدرالي 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 1787 إلى عقد مؤتمر لمندوبي الولايات من أجل صوغ دستور جديد⁽⁴⁾. الوثيقة التي صدرت عن ذلك المؤتمر تبدأ بالكلمات الشهيرة التالية: "نحن شعب الولايات المتحدة.."، مدللة 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⁽⁵⁾.

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 الأنفصال⁽⁶⁾.

و من اهم المبادئ التي يتضمنها الدستور الأمريكي:

اولا- الطابع الجمهوري للدولة الفدرالية:

لم يقتصر الدستور الفدرالي على اضافة الطابع الجمهوري على دولة الأتحاد فقط بل اشترط على ان تكون الولايات ايضا ذات طابع جمهوري، اذ تنص الفقرة الرابعة من المادة 4 من الدستور الأمريكي "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الأتحاد حكومة ذات نظام جمهوري (7) . 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 11 ولاية من الأتحاد خلال السنتين 1860-1861 ، واندلعت الحرب الأهلية الأمريكية التي كان احد اسبابها حول الدور الأنسب للحكومة القومية وحكومات الولايات، وعندما انتهت الحرب الأهلية عام 1865 ازدادت بأنضمام قدرة الكونغرس على وضع القوانين التي تؤثر على الولايات وقضاياها المحلية(8). وجاء التعديل العاشر للدستور الأتحادي لينص على ان الأختصاصات التي لم تمنح صراحة للدولة الفدرالية تكون من صلاحيات الولايات، وقد حدد التعديل العاشر للدستور الفدرالي لعام 1791 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)(9).

ولكن الواقع ينبئ عن شئ اخر ، اذ توسعت صلاحيات الأتحاد المركزي على حساب صلاحيات الولايات ، وقد ساعد على ذلك اجتهاد المحكمة العليا بصدد تفسيرها لمسألة الأختصاصات الضمنية، فضلا عن مساهمة الرأي العام في توسيع صلاحيات سلطات الأتحاد، فقد اسندت لسلطات الأتحاد الأمور الأكثر اهمية مثل السياسة الخارجية والدفاع و الأقتصاد التي تعتبر من الأمور السيادية(10).

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⁽¹¹⁾. ولا يحق للرئيس اقتراح القوانين مباشرة، وإن كان له حق الاعتراض عليها، ولا يحق للكونغرس عزل الرئيس إلا في حال اتهامه بالخيانة العظمى⁽¹²⁾.

لكن 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⁽¹³⁾.

رابعاً: سمو الدستور الاتحادي و الرقابة على دستورية القوانين.

بموجب المادة السادسة الفقرة الثانية اعطى الدستور الفدرالى سيادة اعلى من سيادة دساتير الولايات، اذ تقول(هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر تبعا 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 مخالفا لذلك)⁽¹⁴⁾. 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⁽¹⁵⁾.

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

آ- الأجهزة الفدرالية:

1- 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 عشره من الوزراء⁽¹⁶⁾. قد جرى عرفا وخصوصا في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم رئيس الدولة دون تدخل من احد بتعيين وزراءه أو مساعدة وهو يعينهم كما يحق له إقالتهم دون تدخل من احد وهكذا ظفرت السلطة التنفيذية

متمثله 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⁽¹⁷⁾ . 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⁽¹⁸⁾.

2- الجهاز التشريعي :

يتصدى لمهام السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية مجلسان وهما مجلس الشيوخ و مجلس النواب ، ويكونان معا مايعرف بالكونغرس. ينتخب مجلس النواب البالغ عددهم 435 نائبا بالأقتراع 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 الأنتخاب الفردي . و مدة العضوية بالمجلس سنتان فقط⁽¹⁹⁾. 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⁽²⁰⁾. 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 (50% زائد واحد) الا في حالة اعتراض الرئيس على القانون، فلا بد عندئذ من الحصول على ثلثي اعضاء المجلس⁽²¹⁾. اما مجلس الشيوخ فيتألف من عضوين من كل ولاية بحيث يضم 100 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 .

ولابد ان يكون عضو مجلس الشيوخ قد بلغ 30 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 ، وسن 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 ، وسن القوانين التي تهدف لخدمة الاتحاد بين الولايات(22). 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 لتعيين السفراء، وبعض كبار موظفي الدولة الفدرالية و عقد المعاهدات والتي هي من اختصاص الرئيس ولكن مجلس الشيوخ يسهم معه في ممارستها بأعطائه الموافقة أو حجبها(23).

الجهاز القضائي:

القضاء الاتحادي او الفدرالي الذي يتبع الحكومة المركزية، تختص عادة بالنظر في المسائل المهمة ، كتلك التي تثور بين الأتحاد والولايات الداخلة فيه او بين الولايات بعضها بعضا، كما يعد جهة استئنافية تستأنف امامها الأحكام الصادرة من محاكم الولايات(24). 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(25). 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 أنفا. تكون للمحكمة العليا صلاحية النظر فيها استئنافا، من ناحيتي الوقائع والقانون، مع مراعاة الاستثناءات والأنظمة التي يضعها الكونغرس(26).

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(27). 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 للأجتماع في دورة استثنائية كما يعود به امر تحضير ميزانية الولاية ورفعها الى المجلس، وله توجيه رسائل الى المجلس يقترح فيها مشاريع قوانين(28).

الجهاز التشريعي:

على غرار الجهاز التشريعي الفدرالي يتكون الجهاز التشريعي في الولايات ماعدا ولاية نبراسكا التي اختارت عام 1937 نظام المجلس الواحد، من مجلسين هما النواب و الشيوخ وعادة يزيد عدد اعضاء مجلس النواب عن مجلس الشيوخ(29). 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(30). 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 وتنتشبت 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 (31).

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 تنتشب الحرب المدنية عام 1794 ثم في عام 1861 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 ان يكون عقدا تراضت عليه دول كانت مستقلة قانونا، مما جعل هذا العقد معاهدة دولية غير موثقة بزمن، فلكل طرف ان يفسر هذه المعاهدة ويزيل القيد ليعود طليقا 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 متمرّداً على السلطات الشرعية، فعقوبته الإعدام ومصادرة أملاكه(32).

التعديل الدستوري في الولايات المتحدة:

يمكن القول بأن إجراءات التعديل الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية ، متصلة نسبياً . ذلك انه بعد التعديلات العشر الأولى،، التي ادخلت على الدستور في العام 1791، لم ينجح سوى 17 تعديلاً على الدستور طوال قرنين من الزمن(33).

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 ثلثاً 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 أيّاً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين، شرط ألا يؤثر أي تعديل يتم ويقر قبل سنة ألف وثمانمئة وثمانية (1808) 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(34).

من قراءة هذه المادة نستخلص بأن واضعو الدستور قد عمدوا جعل إدخال التعديلات صعباً. 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 (35).

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 (36).

هوامش المبحث الأول

- 1- محمد فتوح عثمان رئيس الدولة في النظام الفدرالي - القاهرة الهيئة المصرية للكتاب 1977 ص18.
- 2- رونالد ل . واتس المصدر السابق ص27.
- 3- ديفيد بوندنهاينر - مقالة بعنوان الفدرالية والديمقراطية- موقع الأسلام و الديمقراطية.
- 4- نفس المصدر.
- 5- دافيد كوستمان كويل، النظام السياسي في الولايات المتحدة، ترجمة توفيق حبيب (القاهرة: مكتبة الخانجي، السنة بلا)، ص 195.
- 6- المرجع السابق ص196.
- 7- الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من الدستور الأمريكي.
- 8- روجر ديفسون - الفدرالية - شبكة العراق المستقل، قسم الترجمة.
- 9- التعديل العاشر للدستور الأمريكي ديسمبر 1791.
- 10- د. فيصل كلثوم- المرجع السابق- ص507.
- 11- ثروت بدوي، النظم السياسية، (المصدر السابق، 1975 ص 234).
- 12- 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 إجراء الجلسات، فله أن يرجئها إلى الموعد الذي يراه ملائماً).
- 13- د عبد الغني بسيوني، النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي الدولة والحكومة الحقوق الحريات، (الإسكندرية، الدار الجامعية، 1985 ص280).
- 14- الفقرة الثانية من المادة السادسة من الدستور الأمريكي.
- 15- نقلا عن د. فيصل كلثوم المرجع السابق ص508.
- 16- غالب خضير العاني ، نوري لطيف ، المصدر السابق ص128.
- 17- ثروت بدوي، النظم السياسية، المصدر السابق ص298.
- 18- الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي .
- 19- د. فيصل كلثوم المرجع السابق ص513.
- 20- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القنون الدستوري- المصدر السابق، ص320.
- 21- نفس المصدر ، ص 320.

- 22- د. عبد الغفور كريم علي - الجذور التاريخية لنظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية- المركز الاستراتيجي للبحوث والدراسات.
- 23- غالب خضير العاني ، نوري لطيف ، المصدر السابق ص129.
- 24- ابراهيم عزيز شيحا الموجز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، بيروت الدار الجامعية السنة بلا ،ص80.
- 25- غالب خضير العاني ، نوري لطيف ، المصدر السابق ص129.
- 26- الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور الأمريكي.
- 27- غالب خضير العاني ، نوري لطيف ، المصدر السابق ص129.
- 28- نفس المصدر ص129-130.
- 29- د. محمد عمر مولود، المصدر السابق ص437.
- 30- غالب خضير العاني ، نوري لطيف ، المصدر السابق ص130.
- 31- ديفيد بودنهايمر المصدر السابق ،ص2.
- 32- دافيد كوسمان كويل النظام السياسي في الولايات المتحدة ، المصدر السابق ،ص32-33.
- 33- رونالد ل . واتس- الأنظمة الفدرالية- المصدر السابق ص128.
- 34- المادة الخامسة من الدستور الأمريكي.
- 35- دستور الولايات المتحدة ووثيقة الحقوق - موقع وزارة الخارجية الأمريكية ،مكتب برامج الأعلام الخارجي.
- 36 - نفس المصدر.

المبحث الثاني الاتحاد السويسري

يتصف الاتحاد السويسري بالتنوع اللغوي والديني ،على الرغم من ان غالبية السكان يتحدثون اللغة الألمانية ويسيظرون على القوة الاقتصادية . تشكل اللغات الثلاث الألمانية والفرنسية و الإيطالية بالإضافة الى رومانش، اللغة الوطنية لسويسرا. وللطائفتين الدينيتين الكاثوليكية والبروتستانتية تشعبات اقليمية تتقاطع مع بعضها البعض . ففي الكانتونات المتحدة 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 26 كانتونا 17 منها تتحدث الألمانية ، وتحدث اربعة كانتونات بالفرنسية وثلاث كانتونات تتحدث الألمانية والفرنسية معا ويتحدث كانتون واحد ثلاث لغات الألمانية ، و الإيطالية والرومانش . وبصورة عامة توجد اغلبية كاثوليكية في

14 كانتون و اغلبية بروتستانتية في 12 كانتون، وتمثل الأغلبية الكاثوليكية أو البروتستانتية أكثر من ثلثي عدد السكان في 18 من بين 26 كانتون(1).

رسخ الدستور الفدرالي الأول لعام 1848 الهياكل السياسية لسويسرا ، الا ان الموروثات الشعبية المتداولة تفيد ان تلك الهياكل تعود الى زمن اقدم بكثير ، اذ تعهد القرويون في سويسرا الوسطى عام 1291 انشاء تحالف دائم جمع الكانتونات الثلاثة الأولى (يوري وشيفتس واونترفالدين). في الأساس هدف ميثاق التحالف الى التحرر من هيمنة الأسر الأقطاعية ، وبحلول عام 1513 اتسعت رقعة التحالف لتشمل 13 كانتونا، فتميزت هذه المرحلة بالنشاطات التوسعية السويسرية التي اصطدمت بجدار القادة الأوروبيين الذين وضعوا حدا لها. ويرى المؤرخون ان الهزيمة السويسرية في معركة مارينون في شمال ايطاليا عام 1515، 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 1815 . في هذا الوقت اكتسحت حركة الصلاح الديني البروتستانتية و الحركة المعارضة مختلف ارجاء البلاد الى ان اندلعت حرب اهلية قصيرة عام 1847، مهدت في العام التالي الى انشاء الدولة الفدرالية بدستور جديد و برلمان فدرالي، من دون ان يغفل مؤسسو الدولة الجديدة العبر من الحرب الأهلية(2). 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 اوروبا وكذلك داخل سويسرا فقد تتالت الأقتراحات بتعديل الدستور الفدرالي وتقوية السلطة الفدرالية ، ففشل العديد من الأقتراحات وفاز اخيرا التعديل الكلي للدستور في 19 نيسان 1874 (3). يدار النظام الفدرالي السويسري من قبل حكومة الجمعية التي هي حكومة نيابية تأخذ بنظام وحدة السلطة وليس الفصل بين السلطات، وهي من الناحية النظرية اكثر النظم ديموقراطية، ذلك ان السلطة الفعلية بيد الجمعية المنتخبة من المواطنين، فالجمعية (البرلمان) هي مركز الثقل الحقيقي في هذا النظام . اما السلطات الأخرى فهي تابعة لها ومتفرعة عنها(4).

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 مانتين عضو يمثل كل منهم 22,000 نسمة(5). ويتم انتخابهم من قبل الشعب مباشرة لمدة اربع سنوات طبقا للنظام النسبي(6). يشترط ان يكون لكل كانتون على الأقل نائب واحد بغض النظر عن عدد سكانه ، اما المجلس

الثاني مجلس المقاطعات أو المجلس الأعلى (ستاندرات) يتألف من 44 عضو بمعدل عضوين عن كل مقاطعة ولمدة اربع سنوات وينتخبون من الشعب ايضا. ويكون لكل من مقاطعات اوبفالدن ونيدفالدن ، ومدينة بازل وريفها، وبنزل الخارجية والداخلية ممثل واحد(7). ويتساوى اختصاصات هذين المجلسين ، في ممارسة السلطة العليا للاتحاد السويسري(8). و يعتبر الجمعية الاتحادية اعلى سلطة في البلاد(9).

اما اختصاصات الجمعية الفدرالية فقد نص عليها السويسري منها حق تشريع القوانين الفدرالية ، وعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية، و اعلان الحرب و السلم، وحفظ الأمن في الدولة، وضمان حيادها، والميزانية السنوية والمصادقة على الحسابات الختامية للدولة والموافقة على القروض، الرقابة العليا على الإدارة والقضاء الفدرالية، النظر في النزاعات بين السلطات الفدرالية حول الأختصاص وتعديل الدستور وضمان دساتير واقاليم الكانتونات،انتخاب اعضاء المجلس الاتحادي، العفو العام و الخاص، وضمان احترام الدستور الفدرالي(10). 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(11).

يتداول كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات بشكل منفصل ولكن يجب لصدور قرارات الجمعية الاتحادية ان تتفق قرارات المجلسين(12). ولكن هنالك امور محددة في الدستور مثل اختيار الحكومة، و اعضاء المحكمة الاتحادية والقائد العام للجيش هذه الامور تتطلب اجتماع المجلسين معا ويرأس الأتجماع رئيس المجلس القومي(13). اما بالنسبة الى اقتراح القوانين فيمكن ان يقوم به اي عضو من اعضاء المجلسين او اي من الكانتونات(14). ولا يعقد اي من الجلستين الا بحضور الأغلبية، المطلقة من اعضاءه(15).

السلطة التنفيذية الاتحادية

يخول الدستور السلطة التنفيذية العليا في الأتحاد الى مجلس الأتحاد الذي يعتبر اعلى سلطة قيادية و تنفيذية في الأتحاد(16). المؤلف من سبعة اعضاء، و المنتخب لأربع سنوات في جلسة مشتركة لمجلسي هيئة الأتحاد ، فتكون فترة حكمه مساوية لفترة عضوية المجلس الأدنى(17).

رئيس المجلس هو رئيس الأتحاد السويسري، ينتخبه الجمعية الاتحادية من بين اعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة غير قابلة للتجديد ، ولا يجوز انتخاب رئيس المجلس الاتحادي كنائب للرئيس للسنة القادمة(18). تقسم الإدارة الاتحادية الى وزارات ويرأس كل عضو في المجلس الاتحادي وزارة، ويأخذ المجلس

الأتحادي قراراته في المجلس و بالأغلبية(19). 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 الأتحادي نظرياً 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 اعضائه، لكن الرغبة في الأستقرار الحكومي هي التي دفعت عملياً الى ابتكار عدم القابلية للعزل، لتوفير قدر من الثقة و الأعداد بالنفس لأعضاء الحكومة(20). ومن اختصاصات يقوم المجلس الأتحادي بتقديم مشاريع بخصوص مراسيمها الى الجمعية الأتحادية، وكذلك يصدر قواعد قانونية ملزمة في صورة اوامر بشرط ان يكون ذلك في اطار اختصاصاته طبقاً للدستور والقانون. ويقوم بتنفيذ التشريعات وقرارات الجمعية الأتحادية واحكام السلطات القضائية الأتحادية، وكذلك يقوم بأعداد الخطة المالية ويقترح مشروع الخطة و يعد ميزانية الدولة. وفي المجال الخارجي يدير الشؤون الخارجية مع احترام حق الجمعية في المشاركة ، ويوقع المجلس الأتحادي ويصدق على المعاهدات ويقدمها للجمعية الأتحادية لأعتمادها، ويتخذ الأجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الخارجي واستقلال وحياد سويسرا وكذلك الحفاظ على الأمن الداخلي. ويعمل على تقوية العلاقات بين المقاطعات ، ويمكن للمجلس الأتحادي الأعتراض على المعاهدات التي تبرمها المقاطعات فيما بينها او مع الخارج ويعمل على تطبيق القوانين الأتحادية و دساتير ومعاهدات المقاطعات ، وكذلك يقدم التقارير الدورية الى الجمعية الأتحادية حول ادارته للأعمال، وعن حالة الأتحاد السويسري(21).

بالرغم من ان المجلس لا يحق له اقتراح القوانين، ولا يحق لأعضائه ان يكونوا اعضاء في البرلمان اي لا يستطيعون التأثير مباشرة على الجمعية الأتحادية لكن كونهم زعماء سياسيين يقدون القوى المسيطرة على الجمعية، يستطيعون و بصورة غير مباشرة عن طريق اعضاء الجمعية المنتميين الى احزابهم، التقدم بأقتراحات للقوانين والأيعاز بقبولها و تحويلها الى قوانين . وقد تستخدم الحكومة وسائل الأستفتاء والأقتراح الشعبي والأعتراض 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(22).

من خلال قراءتنا للدستور السويسري نرى بأن السلطة الحقيقية تقع في يد الشعب من خلال قيامه بأنتخاب ممثليه ومشاركته المباشرة في سن القوانين عن طريق لأستفتاءات اذ يمكن اجراء استفتاء على تغيير مادة دستورية خلال عريضة تحمل توقيع مئة الف نائب اما القوانين فتتطلب توقيع خمسين الف ناخب(23).

المحكمة الفدرالية العليا

تعتبر المحكمة الاتحادية اعلى سلطة قضائية في الأتحاد(24). وتتكون من 26-28 عضوا و11-13 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(25). وتراعي الجمعية الأتحادية عند اختيارها لقضاة المحكمة الأتحادية تمثيل اللغات الرسمية المختلفة(26). 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 الأتحاد والمقاطعات او فيما بين المقاطعات ، وكذلك تنظر في التظلمات الخاصة بخرق المعاهدات الدولية او المعاهدات بين المقاطعات(27). وله النظر في الخلافات الإدارية للمقاطعات التي تحيلها اليها الأخيرة وذلك بعد موافقة الجمعية الأتحادية ولم يقتصر عمل هذه المحكمة على القضايا المذكورة اعلاه وانما لها الحق بومجب القانون الذي يحدد اختصاصات المحكمة النظر في المسائل المدنية والجنائية والأدرارية وكذلك في المسائل القانونية الأخرى(28). ان هذه المحكمة تستطيع فقط النظر في دستورية القوانين الكانتونية ولكنها لا تملك هذ الحق بالنسبة للقوانين الفدرالية (29). وتحكم في القضايا التي يرفعها المواطنون ضد الدولة الفدرالية او ضد احد الكانتونات اذا كانت قيمة الدعوى لاتقل عن مبلغ معين 40 الف فرنك بالنسبة للدعوى التي تقام ضد الدولة و 10 الف فرنك بالنسبة للدعوى التي يقيمها الأفراد الخاصين والتي تحال الى هذه المحكمة باتفاق الفرقاء(30).

طرق التعديل الدستوري

يتم تعديل الدستور السويسري اما بأعادة النظر كلية او جزئية :

المراجعة الشاملة

يمكن ان يتم المراجعة الشاملة للدستور الأتحادي بطلب من الشعب او كل من مجلسي الشعب و المقاطعات كما يمكن للجمعية الأتحادية 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(31).

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 المعنية.

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 تبناها الشعب تقون الجمعية الاتحادية بأعداد التعديلات الدستورية والقانونية معا(32).

فيما يخص التعديلات الدستورية و القانونية التي يتم الموافقة عليها، اذا ما حصل احد الاقتراعيين على اكثرية اصوات المصوتين بينما حصل الآخر على اكثرية اصوات المقاطعات فإن الاقتراح التي يتم تطبيقه هو الذي يحصل على الاكثرية المؤوية من اصوات المصوتين والمقاطعات(33).

حكم الكانتونات

يتكون الأتحاد الفدرالي السويسري من 22 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 الأتحاد التي تعطي لها اذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الاتحادي(34).

يتولى 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(35). تتكون الحكومات المحلية بالطريقة نفسها التي تتكون بها الحكومة الاتحادية، غير ان الحكومات المحلية اكثر اغراقا في الديمقراطية واثد التزاما بأصول حكومة الجمعية(36). ويختلف عدد اعضاء الحكومة التي تسمى مجلس الدولة من كانتون الى اخر فيتراوح بين 5- 11 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(37). في الأتحاد السويسري بالإضافة 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 الأتحاد او مع حقوق المقاطعات الأخرى . وتلتزم المقاطعات التعامل المباشر مع الجهات الأجنبية التي في مستواها، وفي الحالات الأخرى يكون تعامل المقاطعات عن طريق الأتحاد(38).

اخيرا ان نجاح التجربة الفدرالية في سويسرا بالرغم من انها تجمع بين اقوام ومذاهب دينية مختلفة ترجع الى روح المبادرة والتسامح الذي يتصف به الشعب السويسري واصراره على التعايش والأنسجام في ظل نظام ديمقراطي تعددي تعطي فرصا متساوية للجميع وتعطيهم الأحساس بالمشاركة الفعلية في ادراة البلد .

هوامش المبحث الثاني

- 1- رونالد ل. واتس - الأنظمة الفدرالية- المصدر السابق ،ص29.
- 2- ربي ابو عمو - الفدرالية السويسرية والمعادلة السحرية- مقال منشور في جريدة الأخبار، بيروت ،العدد 358 تشرين الأول 2007.
- 3- د. غالب خضير العاني ، د. نوري لطيف - القانون الدستوري - المرجع السابق ص131.
- 4- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص286.
- 5- د.فيصل كلثوم- دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية- المصدر السابق ص686.

- 6- المادة 149 الفقرة الثانية من الدستور السويصري المعدل- الموقع الرسمي للدستور الاتحادي السويصري لسنة 1999.
- 7- نفس المصدر المادة 150 الفقرة الثانية.
- 8- تقول المادة 148 فقرة 2 من الدستور السويصري المعدل لسنة 1999 (تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية).
- 9- المادة 148 الفقرة الثانية من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 10- نفس المصدر ،المواد من 163 الى 173 .
- 11- نفس المصدر المادة 151 .
- 12- نفس المصدر المادة 156.
- 13- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص289.
- 14- المادة 160 من الدستور السويصري لسنة 1999.
- 15- د. منذر الشاوي – القانون الدستوري ، نظرية الدولة ، مطبعة شفيق- بغداد 1965 .
- 16- المادة 174 من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 17- نبيل عبدالرحمن حياوي – اللامركزية و الفدرالية- ط2 ،المكتبة القانونية، بغداد، ص80.
- 18- المادة 176 من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 19- المواد 177 و 178 ، المصدر السابق.
- 20- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص290.
- 21- المواد من 181 الى 187 من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 22- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص291.
- 23- المواد 138 و 141 من الدستور السويصري ، المصدر السابق.
- 24- المادة 188 الفقرة 1 من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 25- د. غالب خضير العاني ، د. نوري لطيف – القانون الدستوري – المرجع السابق ص133.
- 26- المادة 188 الفقرة 4 من الدستور السويصري المصدر السابق.
- 27- المادة 189 المصدر السابق .
- 28- المادة 190 المصدر السابق.
- 29- د. غالب خضير العاني ، د. نوري لطيف – القانون الدستوري – المرجع السابق ص134.

- 30- نبيل عبدالرحمن حياوي – اللامركزية و الفدرالية- المصدر السابق، ص97.
- 31- المادة 193 من الدستور السويسري .
- 32- المادة 139 أ نفس المصدر.
- 33- المادة 139 ب نفس المصدر.
- 34- المادة 51 من الدستور السويسري المصدر السابق.
- 35- د. فيصل كلثوم – دراسات فه القنون الدستوري والنظم السياسية- المصدر السابق، ص689،690.
- 36- د.ابراهيم ابو خزام- الوسيط في القانون الدستوري- المصدر السابق، ص292.
- 37- د. غالب خضير العاني ، د. نوري لطيف – القانون الدستوري – المرجع السابق ص135.
- 38- المواد 55 و 56 من الدستور السويسري ، المصدر السابق.

المبحث الثالث العراق الاتحادي

اعاد الدستور العراقي الجديد الصادر في 2005 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(1). 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(2). وكذلك ينص الدستور على ان العراق بلد متعدد القوميات واللغات وبالأضافة الى القوميتين الرئيسيتين تؤكد على حق المكونات الأخرى للعراق تعليم ابناءهم بلغتهم الأم(3).

التقسيم الدستوري للأختصاصات

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 110 من الدستور على الأختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وحددتها كالآتي:

رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وبرايمها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة

وادارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه رسم السياسة المالية، والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق، ووضع 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 البيئية والبريد. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية. و تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه اليه وتوزيعها العادل داخل العراق ، وفقا للقوانين والاعراف الدولية ،واخيرا الاحصاء والتعداد العام للسكان(4).

عليه فإن جميع الصلاحيات التي لا تعود للدولة الاتحادية يجوز ممارستها من قبل حكومات الأقاليم والمحافظات . وقد نصت المادة115 من الدستور على ان(كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم)(5).

ترك الدستور قسما من الأختصاصات 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 الرئيسية 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 عادل لها، وينظم ذلك بقانون(6). واطافة الى هذه الاختصاصات المشتركة المبينة في هذه المادة، نجد ان المادة السابقة لها (112)، 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(7).

السلطات الاتحادية

حرص الدستور العراقي كعهد سائر الدساتير الديمقراطية على التأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية(8). 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 مبدئين اساسيين وهما : (1) مبدأ أنصهار أو أندماج السلطات وليس الفصل بينها. و(2) 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 إلغاء القوانين الموجودة في البلاد. بمعنى ان اي قانون يصدر من البرلمان لا تستطيع أى سلطة في الدولة ايقاف أو إلغاء ذلك القرار.

أ- السلطة التشريعية

نص الدستور الأتحادي على ان تكون السلطة التشريعية الأتحادية حالها كحال معظم الفدراليات في العالم من غرفتين ، واطلق عليهما اسم مجلس النواب ومجلس الأتحاد(9). ولكن لا يزال البرلمان العراقي يعمل بمجلس واحد ولم يتم لحد الآن انشاء المجلس الثاني الذي سماه الدستور بمجلس الأتحاد.

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 (10). وتكون تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية(11).

اختصاصات مجلس النواب

يختص مجلس النواب بتشريع القوانين الأتحادية و الرقابة على اداء السلطة التنفيذية، و انتخاب رئيس الجمهورية و تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، و الموافقة على تعيين كل من رئيس واعضاء محكمة التمييز الأتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي. وكذلك تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، بأقتراحٍ من مجلس الوزراء و رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على

اقترح 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 الحنث 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⁽¹²⁾. وكذلك يقوم مجلس النواب بمناقشة و أقرار الموازنة العامة⁽¹³⁾.

بالنسبة لأنعقاد مجلس النواب نصت المادة 60 من الدستور شرط حضور الأغلبية المطلقة لأنعقاد الجلسات ، اما القرارات فبحاجة الى اغلبية بسيطة لصدورها.

اما بالنسبة الى صلاحيات مجلس الأتحاد نصت المادة 65 من الدستور على مايلي (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الأتحاد 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 فأنها تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

اولا : رئيس الجمهورية

نص الدستور الأتحادي على صلاحيات متعددة لرئيس الجمهورية وهي اصدار العفو الخاص بأستثناء 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 مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، أي 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 الأخرى المنصوص عليها في الدستور و منح الأوسمة والنياشين و قبول السفراء و المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة و اصدار المراسيم الجمهورية(14).

ثانيا : مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة و اقتراح مشروعات القوانين و كذلك اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين و اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي و خطط 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(15).

ج - المحكمة العليا

اشارت المادة 92 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 و الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات(16).

سلطات الأقاليم

ينص الدستور على ان النظام الاتحادي في العراق يتكون من عاصمة واقاليم ومحافظة لا مركزية ودارات محلية(17). واعترف الدستور، بأن اقليم كردستان وسلطاته القائمة، تعتبر اقليما اتحاديا(18). وللأقليم الحق بوضع دستور ، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي(19).

و فوض الدستور الاتحادي سلطات الاقليم بممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لاحكامه هذا ، شريطة ان لا تتجاوز الأقاليم على اي من الأختصاصات 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 الأختصاصات المذكورة حصريا لصالح السلطات الاتحادية . وقضى بأن تخصص للاقاليم والمحافظات حصة عادلة من ميزانية الأتحاد ، 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 للأقليم بغية تنظيم الإدارة والحفاظ على الأمن، انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم(20).

التعديل الدستوري

حددت المادة 126 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 (5/1) اعضاء مجلس النواب،اقتراح تعديل الدستور، ولا يجوز 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 داخلة 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 الأقليم)

ثالثا: اما القوات المسلحة الفدرالية فبموجب المادة 110 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 :

1- حكومة فدرالية

2- اقاليم فدرالية.

3- محافظات لم تنتظم في اقليم يتم ربطها بالحكومة الاتحادية. و تدار تلك الوحدات بطريقة لا مركزية. حيث تقول المادة 122 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 13 منه " يعد هذا الدستور القانون الاسمي 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

سادسا : الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم.

سابعا: مشاركة الأقليم في بعض الأعمال السيادية الخارجية.

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

ثامنا: اشتراك المركز مع الأقاليم في إدارة و تطوير الثروة النفطية والغازية.

تاسعا: تعديل القانون الاتحادي في الأقاليم.

اعطى الدستور الحق للأقاليم بتعديل القانون الاتحادي الذي يتعارض مع قانون
الأقليم بشرط ان لا يكون بخصوص مسألة تدخل في اختصاص المركز. في
رأينا ان الدستور العراقي باعطائه هذا الحق للأقاليم قد قلصت المدة الزمنية
والأجرات التي قد تستغرقها عرض المسألة امام المحكمة الدستورية الاتحادية
للبت فيها .

هوامش المبحث الثالث

1- المادة الأولى من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 - الوقائع العراقية 28
كانون الأول 2005.

2- المادة الثانية ، نفس المصدر.

3- المادتين 3 و 4 من نفس المصدر.

4- المادة 110 نفس المصدر

5- المادة 115 نفس المصدر.

6- المادة 113 نفس المصدر.

7- المادة 112 اولا وثانيا نفس المصدر.

- 8- تقول المادة 47 من الدستور (تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات).
- 9- المادة 48 نفس المصدر.
- 10- المادة 49 نفس المصدر.
- 11- المادة 56 نفس المصدر.
- 12- المادة 61 نفس المصدر.
- 13- المادة 62 نفس المصدر.
- 14- المادة 73 نفس المصدر.
- 15- المادة 80 نفس المصدر.
- 16- المادة 93 نفس المصدر.
- 17- المادة 116 نفس المصدر.
- 18- المادة 117 اولا نفس المصدر.
- 19- المادة 120 نفس المصدر.
- 20- المادة 121 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 الأنسجام 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 ظلها مجتمعات كانت العداوات والتصادم القومي والديني والمذهبي فيما بينها تنخر اجسادها وتعصف بأمنها وتهدر مواردها البشرية والأقتصادية في حروب ليس فيها غالب ولا مغلوب . ولم تنجح الفدرالية الا في دول ومجتمعات اختارت الديمقراطية والتعددية واحترام حقوق الأنسان منها للحكم والحياة . وبالمقابل لم تفشل الا في الدول التي تحكم من خلال النظم

الشمولية وتحكم الأيدولوجية الواحدة ، والأهدار الشامل لحقوق الإنسان .
وهناك 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.
لايد من القول بأن 40% من سكان العالم يعيشون في دول فدرالية وهذا
العدد يتزايد يوما بعد يوم مع تحول دول جديدة الى النظام الفدرالي.
ان دولاً مثل كندا وبلجيكا واسبانيا كان من المحتمل الا تكون موجودة
بشكلها الحالي اذا لم تكن قد ابتكرت طرقاً 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 تتسجم مع
الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية والثقافية السائدة في هذه البلدان،
أي انه يمكن لكل بلد ان يبدع نموذجاً 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). وهنالك 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 بها هذه الدراسة، كلمة
لأحد حكماء الفدرالية وهو جيمس مادسون الذي كتب في العام 1792 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.

المراجع:

1/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-بيروت1971.
- أحمد عطية الله: القاموس السياسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ط3، 1968، ص896.
- الدكتور احمد سرحال- القانون الدستوري و النظم السياسية- الأطار و المصادر، ط . اولى 2002 ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- د. ابراهيم ابو خزام – الوسيط في القانون الدستوري- دار الكتب الجديدة المتحدة. ط. ثانية2002 ، بيروت .
- الكسندر هاملتون، جيمس ماديسون، وجون جاي- الأوراق الفيدالية- ترجمة عمران أبو حجلة، مراجعة أحمد ظاهر- عمان: دار الفارس للنشر والتوزيع، 1996. ص.
- الشافعي محمد بشير الدين و الدولة القاهرة.
- المسيو ايمن اصول الحقوق الدستورية ترجمة محمد عادل زعيترد، المكتبة العصرية،قاهرة،1959.
- الدكتور ثروت بدوى- النظم السياسية- دار النهضة العربية، 1975.
- د. حميد الساعدي - مبادئ القانون الدستوري و تطورات النظام السياسي في العراق دار الحكمة للطباعة – ط الأولى 1990 موصل.
- دافيد كوستمان كويل- النظام السياسي في الولايات المتحدة- ترجمة توفيق حبيب- القاهرة مكتبة الخانجي، السنة بلا .
- رونالد ل. واتس الأنظمة الفدرالية منتدى الأتحادات الفدرالية- ترجمةغالي برهومة ، واخرون، طبعة خاصة 2006 اوتاوا - كندا.
- ريموند كارفيد كيتل- العلوم السياسية- ترجمة د فاضل محمد زكي مكتبة النهضة بغداد،.

- د. زين الدين عابد بركات ،مبادئ القانون الإداري - طبعة / 1976/1975.
- د. زهير شوكر - الوسيط في القانون الدستوري - الجزء الأول - القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. النظرية العامة والدول الكبرى - مؤسسة الجامعية للبحث و النشر و التوزيع . بيروت الطبعة الثالثة 1993
- سموحي فوق العادة - القانون الدولي العام- ، ط. اولى، دمشق.
- د . صالح جواد الكاظم مباحث في القانون الدولي وزارة الثقافة و الأعلام ط اولى، 1991.
- د . طه بدوى اصول علوم سياسية ، ط. اولى، الأسكندرية 1965.
- د.عثمان خليل عثمان القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة و النظام الدستوري المصري.
- عارف الحمصانى- محاضرات فى النظم السياسية- ط الأولى 1963 ، ادارة الكتب والمنشورات الجامعية.
- دكتور عبدالحميد متولى القانون الدستوري و الأنظمة السياسية – منشأة المعارف بالأسكندرية 1993.
- د عبد الغنى بسيونى، النظم السياسية- أسس التنظيم السياسي الدولة والحكومة الحقوق الحريات، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1985.
- على عباس حبيب الفدرالية و الأنفصالية فى افريقيا مكتبة مدبولى.
- الدكتور عمرو فؤاد- بركات النظم السياسية – جامعة طنطا، ط اولى .
- د. عصام سليمان- الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان- ط 1 1991 دار العلم الملايين، بيروت.
- عمر محمد مولود- الفيدرالية و فرص تطبيقها فى العراق- الطبعة الأولى مطبعة اربيل 2006 .
- د.غالب خضير العانى و د. نورى لطيف- القانون الدستوري- بغداد، ط. اولى.
- د. كمال غالى مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية المعاصرة ، مطبعة جامعة دمشق.
- الدكتور فيصل كلثوم - دراسات فى القانون الدستوري و النظم السياسية- ط . اولى 2005، جامعة دمشق.
- لطيف مصطفى امين- الفدرالية وفاق نجاحها فى العراق- دار سردم السليمانية 2006.
- مادسن .هاملتن .جاى- الأوراق الفدرالية الورقة رقم 18 – ترجمة عبدالإله النعيمي ، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية بغداد ، 2006.
- محمد الهماوندى - الفيدرالية و الديمقراطية للعراق- الطبعة الأولى، دار اراس للطباعة و النشر- اربيل ، .
- الدكتور محمد سامى عبد الحميد اصول القانون الدولي العام الجزء الأول (الجماعة الدولية) ط. اولى، القاهرة، .

- محمد كامل ليلة النظم السياسية، الدولة والحكومة ط اولى 1967 دار الفكر العربي.
- د. محمد عبد المعز نصر -، في النظريات و النظم السياسية- ط . اولى ، دار النهضة العربية بيروت 1975.
- د . محمود حلمى المبادئ الدستورية العامة ط. اولى ، دار الفكر العربي قاهرة 1964.
- د. محمد عزيز شكري - مدخل الى القانون الدولي العام - ط5 منشورات جامعة دمشق عام 1994.
- محمد فتوح عثمان رئيس الدولة في النظام الفدرالي - القاهرة الهيئة المصرية للكتاب 1977.
- د منذر الشاوي - المسألة القومية والحكم الذاتي في العراق - مجلة قضايا عربية العددان الثالث و الرابع ، كانون الأول 1974.
- د. محمد يوسف علون- القانون الدولي العام المقدمة و المصادر- الطبعة الأولى 1996.
- نورمان. بالمر. النظام السياسي في الهند. ترجمة محمد فتح الله الخطيب. مكتبة الانجلو مصرية. مصر. 1965 .
- نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية و الفدرالية- ط2 ، المكتبة القانونية، بغداد.
- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969.

البحوث والدراسات

- المحامي ابراهيم شعبان الأتحاد الفدرالي بين الضفة و القطاع نعمة ام نقمة بحث منشور في شبكة الأنترنت للأعلام العربي.
- حولية لجنة القانون الدولي، 1965 المجلد الأول، الفقرات 30،39، دستور بلجيكا - دستور الإمارات.
- ديندار شيخانى بحث فى الفيدرالية جريدة الصباح 26 سبتمبر صفحة مجتمع مدنى.
- دواعي الفيدرالية شبكة عراق المستقبل الألكترونية.
- ديفيد ج . بودنهايمر. الفدرالية والديمقراطية- المقالة الرابعة موقع اصداق الديمقراطية.
- ديفيد بودنهايمر - مقالة بعنوان الفدرالية والديمقراطية- موقع الأسلام و الديمقراطية.
- ربى ابو عمو - الفدرالية السويسرية والمعادلة السحرية- مقال منشور في جريدة الأخبار، بيروت ، العدد 358 تشرين الأول 2007.

- روجر ديفيدسون الفيدرالية بحث منشور على شبكة العراق المستقبل.
- زينب عبد الحسن حمود- مفهوم الفيدرالية- نشرة دورية سياسية تصدر عن مركز الدراسات القانونية و السياسية جامعة النهرين بغداد 2004.
- 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-15-12-2005.
- د. عبد الغفور كريم علي - الجذور التاريخية لنظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية- المركز الاستراتيجي للبحوث والدراسات.
- عمانوئيل كانط - نحو السلام الأبدى- ترجمة رشيد بوطيب، مجلة نزوى العدد 35 2004 مؤسسة عمان للصحافة و النشر و الأعلان.
- 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 الإنسان.
- د محمد البهادلي، دفعا للألتباس الكونفدرالية ،جريدة التأخي2005-08-12.
- د. منذر الفضل الصيغة الفيدرالية للحكم الحوار المتمدن العدد 1 2001/12/9.
- موسوعة ستانفورد الفلسفية شبكة عراق المستقبل.
- موقع وكالة انباء نوفوستى 2007/4/24.
- 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.

2/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 Devopment 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, Torinto 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 Candian Review,1950.

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

Ivan Bernier *international Legal Aspects of
Federalism*, London 1973.

K.C. Wheare. *Federal Government*, Oxford Univesity
Press ,london -, Newyork, Toronto, Fourth dition
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 Jahnsom *Government of the federal Republic
of Germany, excutive at work* Pergamon Press, Oxford
New York Toronto, sydney, Braunsh weig 1973.

R.B. Lppper, *Federal 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 press Ltd London first
published 1978.

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

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

Summary:

This research is a part of the requirement for obtaining a masters degree in law submitted to the Alhurra University in Nederland. It consists of four main chapters and each chapter is divided into three investigations. In the first chapter examines the emergence of federalism, defines its characteristics and its causes, the second chapter touches on the principles and foundations of the system in terms of independence, sovereignty issues, whether it can participate in state and federal contracts with other countries.

Chapter three discusses the formations of other countries in comparison to the state where the federal state and the state of simple and complex and the real personal and the confederalism Confederation and the unification recently between States, regional decentralization and institutional decentralization and autonomy. The fourth and final chapter reviews several models of the federations including the old system such as American, Swiss and the rise of the Iraqi federation.

Anxious class politics and the educated elites in our political federation, due to that pluralism is still far from these communities, because federal means decentralization, pluralism and extensive participation in ruling and decision-making relating to politics, the economy and society, these things are mostly absent from these cultures . Federalism means unity not division of the state, which remains the same in the eyes of the international community and the words split in the federation meant the division of powers between the State and Central

states, in other words, the denominator among all the federations is the existence of several political regions, which in addition to the federal Constitution each federal entity has its own constitution . The degree of independence of the constitutional mandates consists of the federation over the maturity and firmness of the federal experiment in the country, for example, in the United States find that the legislating states have broad powers like other organs this is due to the American Constitution, which defined the relationship between the federal and local authorities, this came about via the Tenth Amendment of the American Federal Constitution signed in 1791, which states: “The powers not delegated to the United States Constitution or that have not attended the USA, better, thus preserving the States or of the people. And that the judicial authority of the local courts in both civil and criminal generally unlimited and impossible to challenge the decisions in front of the federal, only those identified in the Federal Constitution which in those cases involving federal law and the principle participants in the federal system is inherent to the principle of autonomy, It means that entities within federal system take an active role in forming institutions of federal and contribute effectively in making decisions of federal authorities. There are many reasons leading to the selection of federal States, including federal cases that arose either as a result of external threat, such as in Switzerland and the Netherlands, either in order not to move towards secession because of ethnic or linguistic factors as is the case of India. The most important characteristic of federations is the existence of two levels of administration where it

rules citizens directly, and the existence of a federal constitution based on the agreement of all federal units contained, which can not be modified unilaterally, there is also a supreme court on the constitutionality of disputes arising between regions or between central authority & regions. The division between the Central authorities and its powers is guided by the mandates under the Constitution of the Federation, which may identify clearly the powers delegated from the authorities and and what it powers it does not identify are left to the regional territories.

In there_a number of advantages of the federal system the most important is to preserve the unity of ethnic, cultural, religious diversity and lead to curbing separatism, which can grow due to the dominance of particular elements on political and economic marginalization and to others which leads to a sense of disadvantaged. Thus to strengthen the spirit of the tendency to fragmentation, the best example of this the Belgium which shifted to a federal state after the state standardized, It managed to come to arrangement after decades of problems and incompatibility between the two presidents consisting of Flemish and Wallon and the result of wisened political leaders had been reached to the selection of federal confederation and secession avoided.

The risk to the division of the country was spared and today the Constitution of Belgium is one of the most democratic constitutions for the content of humanitarian principles which recognizes the right of different ethnic groups in the country of the

Walloon and Flemish to express themselves and develop their culture and share in power.

Bodenheimer states that the federal system promotes democracy by providing a platform for criticism of the policies and effective government practices to the opposition. The political party, which may deviate from the central authority may win positions in state regions and local governments, allowing it to challenge the central government policies and decisions taken. While this may be some opposition on the basis of purely partisan, many of them undoubtedly reflects serious reservations about the wisdom of a particular policy or take a particular action. Thus, the federal system protects the freedom of citizens to oppose any national policy they consider wrong, and this means that the system encourages criticism necessary and effective government that leads to the strengthening of democracy itself.

thus in concluding federal rising as an optional basis presents success as they have the product of negotiation between the leaders thus considered legitimate in the eyes of citizens. The Federal system is also based firm on the rule of law, which means sharing of the constitutional powers and respect for minority rightsn as stated by expert Dr. Aclair in an article on federalism that the sharing of power or increased regional autonomy for the community of nationalism more confidence, which may grow if these groups were able to become a partner constitutionally, and thus obtain legal guarantees and greater self-government in matters relating to the preservation on differentiation. A federal

application in the event of a truly democratic manner, should provide a political field needed to ensure a true regional autonomy, rather than lead to secession.

