الشكل الفيدرالي للدولة وإمكانيات التطبيق في العراق

د. حيدر ادهم الطائي

المقدمة:

حسمت المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية المسألة المتعلقة بشكل الدولة العراقية التي ستظهر بعد تاريخ التاسع من نيسان عام 2003 إذ نصت على ان ((نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق او الاثنية أو القومية أو المذهب)).

وعلى هذا الأساس انبرت العديد من الأقلام للحديث عن الفيدرالية باعتبارها شكلاً من أشكال الدول الاتحادية للتعريف بطابع التنظيم القانوني او الدستوري لهذا الشكل من أشكال الدول ومقارنته مع الدولة البسيطة او الموحدة، وفي كل الأحوال فإن ما قررته المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من اعتماد الفيدرالية في العراق إنما كان خيار له مبرارته طبقاً لوجهة نظر القوى التي وضعت هذا النص الدستوري وكلنا يعرف ان النصوص القانونية والدستورية منها على وجه التحديد إنما هي وثائق نصر سياسية لقوى معينة على حساب قوى أخرى غادرت الساحة السياسية نتيجة عدم قدرتها التعامل مع المستجدات، وفي ضوء الحقائق المتقدمة يصبح من الضروري التعريف بالدولة الفيدرالية وما تتميز به عن الدولة الموحدة او البسيطة باعتبار ان الدولة الفيدرالية هي شكل متطور عن الدولة البسيطة وظهورها الكامل على المستوى الدستوري والسياسي قد ارتبط بظهور الدعوة إلى التحرر وحماية الإنسان في عصر التنوير الذي قادت أفكار وفلسفات كتابه ومفكريه إلى قيام الثورة الأميركية والثورة الفرنسية.
ولتحقيق ما تقدم من أهداف سوف نتعرض للفيدرالية على المستوى النظري من خلال البحث في المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية طبقاً للخطة الآتية:

المبحث الأول: مفهوم الدولة الفيدرالية.
المطلب الأول: معنى الدولة الفيدرالية.
المطلب الثاني: طرق إنشاء الدولة الفيدرالية.
المطلب الثالث: الأسس القانونية للدولة الفيدرالية.

المبحث الثاني: النماذج الفيدرالية في العالم.
المطلب الأول: الولايات المتحدة الأميركية.
المطلب الثاني: الاتحاد السوفيتي.
المطلب الثالث: الإمارات العربية المتحدة.

المبحث الثالث: الضرورات القانونية لنجاح الفيدرالية.
المطلب الأول: ضرورة وجود دستور دائم.
المطلب الثاني: ضرورة وجود محكمة اتحادية عليا.
المطلب الثالث: مشكلة الانفصال.
المطلب الرابع: ضرورات أخرى.

المبحث الأول: مفهوم الدولة الفيدرالية.

للتعرف على المقصود بالدولة الفيدرالية لابد من تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية بهدف تكوين فكرة متكاملة عن الطابع القانوني المنظم لهذا الشكل من أشكال الدول.
المطلب الأول: معنى الدولة الفيدرالية والدولة البسيطة.
المطلب الثاني: طرق نشأة الدولة الفيدرالية.
المطلب الثالث: الأسس القانونية للدولة الفيدرالية.

المطلب الأول: معنى الدولة الفيدرالية والدولة البسيطة:

يمكن تحديد المقصود بالدولة الفيدرالية والدولة البسيطة من خلال المطلبين الآتيين:

الفرع الأول: الدولة الفيدرالية:
الفرع الثاني: الدولة البسيطة.

الفرع الأول:
الدولة الفيدرالية:
يمكن تحديد المقصود بالدولة الفيدرالية أو الاتحادية 1 باعتبارها عبارة عن اتفاق عدة دول أو أقاليم طبقا لدستور على إقامة اتحاد دائم فيما بينها بحيث تتكون نتيجة هذا الاتحاد دولة واحدة جديدة هي الدولة الفيدرالية تمثل من جانب حكومة مركزية هي الحكومة الفيدرالية تباشر سلطاتها طبقاً للدستور على حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد وعلى جميع رعاياها بالشكل الذي يؤدي إلى فناء الشخصية الدولية للدول الأعضاء في شخصية الدولة الفدرالية، أي ان الدول الأعضاء تفقد نتيجة لهذا الاتحاد سيادتها الخارجية بينما تبقى محتفظة بجزء من سيادتها الداخلية بحيث يتحقق نوع من الخصوصية لهذه الدولة أو الإقليم او الكانتونات في جوانب معينة في الوقت الذي تبقى فيه الجوانب الأكثر أهمية على صعيد العلاقات الدولية تحت سلطة الدولة الفيدرالية، كالشؤون الخارجية والدفاع وتنظيم الاقتصاد، ومن ثم يمكن القول ان الصيغة الفيدرالية للدولة تعبر عن تنظيم قانوني ذو طبيعة دستورية كما انها تعبر عن توجه سياسي لدول أو أقاليم راغبة في الاستمرار بالعمل في صيغة غير صيغة الدولة الموحدة أو البسيطة لأنها تسعى من خلال تبني الشكل الفيدرالي للدولة إلى تحقيق حدٍ معين من احترام الخصوصية لمن يدخل في هذا الشكل من أشكال الاتحادات التي تتم بين الدول.

وعليه فإن الدولة الفيدرالية هي دولة تتمتع الحكومة فيها بسلطة مركزية بحيث تكون ممثلة للجميع، وهي تعمل بالنيابة عن الجميع في القضايا الخارجية وبعض القضايا الداخلية المتعلقة بالمصالح العامة، ويوجد في الدولة الفيدرالية سلطات إقليمية تمارسها الولايات او الأقاليم او الكانتونات الداخلة في هذه الدولة وهذه السلطات ذات طابع إداري وتشريعي عينت لها داخل المجال المخصص بالدستور، فهي ــ على حد تعبير هاملتون ــ عبارة عن رابطة بين عدة دول تتشكل من خلالها دولة واحدة جديدة ، ــ وعلى حد قول دايسي ــ فهي جهاز سياسي غرضه تكوين وحدة وطنية مع استمرار حقوق كل دولة أو ولاية 2.

إذن نصل إلى نتيجة مؤداها ان الدولة الفيدرالية هي دولة مركبة تقوم على أساس تقسيم البلاد إلى أقسام عدة (ولايات، أقاليم، كانتونات) طبقاً للدستور، ويكون لكل منها سلطات محلية ذات طابع تشريعي وتنفيذي وقضائي ، وهي تشبه إلى درجة كبيرة التنظيم المعمول به في الدول المستقلة، ولكنها في المقابل لا تتمتع بالسيادة الخارجية ولا بالشخصية القانونية الدولية باعتبارها لا يمكن أن تعد ــ أي الوحدات الداخلة في الدولة الفيدراليةــ شخصاً من أشخاص القانون الدولي ومن ثم لا يكون لها تمثيل دبلوماسي ولا سفراء ــ وليس لها الحق بعقد المعاهدات ولا إقامة علاقات مع الدول الأخرى، طالما انها لا تتمتع بأية سيادة خارجية فالدولة الفيدرالية هي التي تتمتع بهذه السيادة، ولا يحق أيضا للوحدات الاتحادية (ولايات، أقاليم، كانتونات) إعلان الحرب أو عقد معاهدات السلم وهي تفقد بعض سلطاتها أو اختصاصاتها الداخلية لمصلحة دولة الاتحاد أو أقاليم الدولة الفيدرالية، فالأخيرة هي السلطة الحاكمة التي تمارس سلطاتها الممتدة إلى جميع أقاليم الدولة، وعلى كل مواطنيها ولها وحدها الشخصية القانونية الدولية، وهي تمارس السيادة الخارجية حصراً والحق في إقامة العلاقات مع دول العالم المختلفة، وعقد المعاهدات، وإعلان الحرب، وعقد السلم، كما يكون للدولة الفيدرالية دستور فيدرالي مركزي واحد ينظم عملية ممارسة السلطة في المجتمع السياسي سواء التشريعية منها أو التنفيذية أو القضائية ويسري سلطانها إلى البلاد كافة وتطبق قوانينها وقراراتها الإدارية واختصاصاتها القضائية، على جميع الأفراد وكل الأقاليم في الدولة، فضلاً عن وجود سلطات محلية يُنظم عملها عن طريق دستور محلي لكل مقاطعة أو إقليم أو ولاية بصورة لا تتعارض مع الدستور الفدرالي، ولا يمتد مجال تطبيق ما تصدره السلطات المحلية في الولايات إلى خارج حدودها وعلى غير أفرادها القاطنين داخل إقليم كل وحدة فدرالية، فالولايات أو المقاطعات أو الكانتونات تملك داخل الدولة الفدرالية جميع السلطات المعترف بها للدول البسيطة لكنها أضيق نطاقاً، حيث يكون لها سلطة التشريع في حدود ما يسمح به الدستور الفيدرالي، فيكون لكل ولاية دستور خاص بها وقوانين خاصة، وسلطة تشريعية، وجهاز إداري خاص بها 3.

الفرع الثاني: الدولة البسيطة (الموحدة)

الدولة البسيطة أو الموحدة هي دولة تتركز فيها كل السلطة بيد حكومة واحدة ولا وجود لولايات أو أقاليم او كانتونات تتمتع بسلطات معينة كما هو الحال في الدولة الفيدرالية، كما ان للدولة الموحدة دستورا واحداً ، وهي تخضع لقانون واحد يطبق على كامل إقليمها، وهي أما أنْ تأخذ بتنظيمها الإداري بنظام المركزية، الإدارية او بنظام اللامركزية الإدارية، ويراد بنظام المركزية الإدارية تجميع او حصر كل المظاهر الوظيفية الإدارية المختلفة في الدولة بيد الحكومة

المركزية، حيث تنصاع لها جميع الهيئات الإدارية، ويتكون نتيجة لذلك نوع من التدرج الهرمي تكون قمته السلطة الرئاسية في الحكومة وتكون قاعدة الهرم صغار الموظفين في مؤسسات
الدولة المختلفة وأجهزتها في الاقضية والنواحي، والمركزية الإدارية قد تكون مركزية كاملة وطبقاً لها يتم حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة الرئاسية في العاصمة، أي بيد المركز، ولا يترك طبقاً لهذا النظام للوحدات الإدارية الأدنى سلطة البت النهائي في أي جانب إداري، فمهمة الوحدات الأدنى تقتصر على تنفيذ الأوامر الصادرة عن الهيئة المركزية في العاصمة، ويطلق على هذا النوع من المركزية اسم المركزية الوزارية ذلك ان السلطة الوزارية تكون بيد الوزراء.

وقد تكون المركزية الإدارية معتدلة ويطلق عليها المركزية اللاوزارية، حيث تمنح فروع السلطة الأدنى الحق في البت ببعض الأمور ذات الطابع الإداري بعيداً عن تدخل الوزراء ودون الرجوع إلى المركز في العاصمة، ويتم منح هذه السلطات إلى فروع السلطة الأدنى بموجب تفويض من المركز الذي يحتفظ- أي المركز- بالحق في إلغاء أو تعديل أو التدخل بأي شكل في قرارات وأوامر المرؤوسين حتى وان كانت قد صدرت منهم في حدود التفويض، والحقيقة ان نظام المركزية الإدارية بشكليها (المركزية الوزارية والمركزية اللاوزارية) لم يُعدْ له من مؤيد سوى الأنظمة الشمولية، إذ انها تفرض نوعاً من الوصاية غير المقبولة على جميع أقاليم الدولة وهي لا تراعي طابع الخصوصية لبعض الأقاليم 4.

أما الدولة الموحدة التي تأخذ باللامركزية الإدارية فيراد بهذا النظام لَ ّ الصلاحيات والاختصاصات الإدارية توزع فيها بين السلطة المركزية، من جهة وهيئات أو تنظيمات محلية تباشر اختصاصات محددة بصورة مستقلة عن السلطة المركزية، ويتم كل ذلك تحت رقابة الأخيرة، يتم الاعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما يجب أن يتم تشكيلها عن طريق انتخاب أعضائها لكي يكونوا مستقلين بصورة فعلية في مواجهة السلطات المركزية، وتنقسم اللامركزية إلى نوعين أساسيين:

الأول يعرف باللامركزية التقليدية وهذا أسلوب معمول به في فرنسا على صعيد اللواء أو البلدية، وهناك اللامركزية ذات الطابع الإقليمي السياسي (الإقليمية السياسية) وقد وجدت هذه الأخيرة تطبيقاً لها في إيطاليا على صعيد الأقاليم وهي أقصى درجات اللامركزية، حيث تكون على مشارف الفيدرالية، فالمادة (115) من الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 نصت على ((أن للإقليم سلطات خاصة ووظائف خاصة، ويتم تحديد هذه الوظائف الخاصة بمقتضى نظام أساسي خاص بكل إقليم يتم إصداره من قبل مجلس الإقليم بالأغلبية المطلقة
لأعضائه ويوافق عليه بقانون عادي صادر عن البرلمان الإيطالي المصادقة على النظام الأساسي لبعض الأقاليم كصقلية وسردينيا بقانون دستوري (المادة 116) الأمر الذي يمنح هذه الأقاليم
المزيد من الاستقلال الذاتي، والقوانين الأساسية هذه يجب ان لا تتعارض مع دستور الجمهورية 5)) ، ولكل إقليم هيئاته الخاصة به وهي:ــ

1ــ مجلس الإقليم الذي تتم عملية انتخابه من جانب سكان الإقليم أنفسهم وفقاً لنظام انتخابي يحدده قانون صادر عن المركز، ويقوم هذا المجلس بمهمة التشريع، حيث يضع طبقاً للمادة 117 من الدستور الأنظمة والقوانين شريطة عدم تعارض هذه القواعد مع المبادئ الأساسية التي تحددها قوانين الدولة أو مع المصلحة القومية أو مصلحة الأقاليم الأخرى.

2ــ الجونتا او الهيئة التنفيذية للإقليم، ورئيس الجونتا هو الذي يمثل الإقليم ويصدر الأنظمة والقوانين الإقليمية ويدير الوظائف الإدارية التي فوضها الحكام المركزيون للإقليم، متبعاً في ذلك تعليماتهم. أما حول العلاقة بين الإقليم والمركز فهي تخضع لمجموعة قواعد تتلخص في ان الحكام المركزيين يمثلهم مندوب في الإقليم وهو يقيم في عاصمة الإقليم ويقوم بالإشراف على النشاطات المماثلة للإقليم، ويعطي مندوب الحكام المركزيين(المركز) تأشيرته للقوانين التي تصدر عن مجلس الإقليم، وإذا رأت الحكومة (المركز) إن قانونا تمت الموافقة عليه من جانب مجلس الإقليم يتجاوز اختصاص الإقليم أو انه يتعارض مع المصالح القومية او مع مصالح الأقاليم الأخرى، فإنها تعيده مرة أخرى لمجلس الإقليم للنظر فيه، فإذا أصر مجلس الإقليم على رأيه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، فللحكومة عند ذاك أما ان تحيل القانون إلى المحكمة الدستورية للنظر في ملاءمته ، وإذا حصل خلاف حول الجهة المختصة للبت في مصير القانون الذي أصدره مجلس الإقليم فان المحكمة الدستورية هي التي تحدد الجهة صاحبة الاختصاص.

وبمقتضى المادة (126) أجاز الدستور الإيطالي للمركز حل مجلس الإقليم إذا قام بأعمال تخالف دستور الجمهورية، أو بخروق خطيرة للقانون، أو إذا لم يخضع لأوامر الحكومة المتعلقة باستبدال الجونتا ورئيسها الذين قاموا بأعمال كانت مخالفة للدستور أو بخروق خطيرة للقانون، ويمكن حله كذلك إذا أصبح غير قادر على القيام بوظيفته بسبب استقالات أعضائه أو استحالة تكوين أغلبية فيه، فضلاً عن جواز حله لأسباب تتعلق بالسلامة القومية، حيث يصدر قرار الحل من جانب رئيس الجمهورية بعد استشارة لجنة خاصة

بالمسائل الإقليمية تتكون من عدد من النواب والشيوخ وبعدها يعين مرسوم الحل لجنة مكونة من ثلاث أشخاص تقوم بالنشاطات التي تقع ضمن اختصاص الجونتا 6.

مما تقدم يبدو واضحاً عدم وجود اختلاف من حيث الطبيعة بين الدولة الفيدرالية والدولة التي تتبع اللامركزية الإدارية خاصة عند العمل بالإقليمية السياسية، إذ ان الفرق أو الاختلاف قائم من حيث الدرجة فقط، أي ان اللامركزية هي مسألة تتعلق بالسلطة الإدارية فهي ظاهرة إدارية لا علاقة لها بممارسة السلطة على ما يذهب إليه بعض الكتاب وهذا يعني وجود سلطتين في كل من الدولة الفيدرالية والدولة اللامركزية والأولى هي سلطة الدولة والثانية هي سلطة المناطق المحلية، ولكن الفرق يكمن في ان سلطة المناطق المحلية في الدولة الفيدرالية هي أوسع من سلطة المناطق المحلية في الدولة اللامركزية التي هي دولة موحدة، فتطور الدور الذي تلعبه سلطة المناطق المحلية في الدولة الفيدرالية اكبر من درجة تطور الدور الذي تقوم به سلطة المناطق المحلية في الدولة اللامركزية إذ إن سلطة المناطق المحلية في الدولة الفيدرالية لا تمارس أو هي لا تقتصر على تيسير شؤون المنطقة المحلية مهما اتسعت، بل هي تشترك في ممارسة السلطة في الدولة الفدرالية ذاتها عن طريق المجالس التشريعية وهذا ما يجعل الدولة الفدرالية قائمة على حقيقتين دستوريتين وسياسيتين في آن معاً أولاهما: ثنائية السلطة، وثنائية المجالس التشريعية في هذا الشكل من أشكال الدولة.7

المطلب الثاني: طرق نشأة الدولة الفيدرالية

شهد العالم ظهور العديد من الدول الفيدرالية بالمفهوم المعروف لهذا المصطلح في العصر الحديث، فالولايات المتحدة الأميركية دولة فيدرالية منذ عام 1887، وسويسرا دولة فيدرالية منذ عام 1848المكسيك دولة فيدرالية منذ عام 1857، وكذلك الحال مع الأرجنتين منذ سنة 1860، والبرازيل منذ سنة 1891، وفنزويلا منذ سنة 1893. 8

إن الأمثلة المتقدمة تدعونا إلى البحث في الأساليب أو الطرق التي تنشأ طبقا لها الدولة الفيدرالية وهذه الطرق أو الأساليب تتمثل في الآتي:

الفرع الأول: الأسلوب الأول في قيام الفيدرالية.

الفرع الثاني: الأسلوب الثاني في قيام الفيدرالية.

الفرع الأول: الأسلوب الأول في قيام الفيدرالية.

يمكن تصور قيام الدولة الفيدرالية نتيجة لانضمام عدد من الدول المستقلة عن بعضها والمتمتعة بالسيادة لتكوين دولة واحدة هي الدولة الفيدرالية، باعتبار الأخيرة شكلاً من أشكال الدولة وليس عن طريق تبني خيار قيام دول مستقلة منفصلة عن بعضها، والحقيقة ان هذا الأسلوب

الذي تنشأ بموجبه الدولة الفدرالية يمثل الطريقة الطبيعية لتكوين الشكل الفيدرالي للدولة، وبموجبه قامت اعرق وأكثر الفيدراليات نجاحاً في العالم في الولايات المتحدة وسويسرا، واستراليا، فالرغبة كانت قائمة لدى الدول المستقلة التي شكلت الولايات المتحدة الأميركية او لدى الكانتونات السويسرية، وكذلك الحال مع المستعمرات الاسترالية، وكانت كلها مدفوعة بالرغبة الجامحة إلى تحقيق القوة في مجال العلاقات الخارجية فضلاً عن أحلام التطور في مجال التجارة الخارجية ومنع الحروب المدمرة فيما بينها وإزالة الحواجز التي تقف عائقاً أمام تطوير التجارة الداخلية، فالعامل السياسي والعامل التجاري ارتبط كل واحد منهما بالآخر بشكل واضح، ولعب كل منهما دوراً مهماً في قيام الولايات المتحدة الأميركية،9 وكذلك الحال مع التجربة الفيدرالية الأسترالية، إذ ان المستعمرات الست التي شكلت الكومنولث الأسترالي عام 1900 كانت مدفوعة إلى هذه الخطوة نتيجة الخوف من خطر القوى الاستعمارية في المحيط الهادئ، والواضح ان هذه الطريقة التي تتشكل بموجبها الدول الفيدرالية ليست مطروحة بالنسبة للحال في العراق، فنحن أمام دولة موحدة أو بسيطة.10

مما تقدم نستخلص وجود مجموعة من العوامل ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي او السياسي، التي تدفع عدد من الوحدات الدولية المستقلة عن بعضها وهي الدول التي تسعى إلى الاتحاد في دولة واحدة هي الدولة الفيدرالية، فوجود عوامل تمهد لوحدة الشعوب يمثل عاملاً دافعاً باتجاه تبني صيغة دستورية لتحقيق هذه الوحدة، فوحدة اللغة، والعقيدة الدينية المشتركة، ووحدة الثقافة والتراث والوجدان بين الشعوب المتجاورة كلها عوامل تدفع باتجاه تبني صيغة اتحادية تعبر من خلالها هذه الشعوب عن رغبتها في العيش معاً تحت ظل كيان سياسي واحد يتخذ صيغة الدولة الفيدرالية باعتبارها الصيغة التي توازن بين ما هو

مشترك على المستويات المختلفة للدول أو الولايات أو الأقاليم أو الكانتونات الداخلة في اتحاد فيدرالي وبين ما هو مميز
ويمثل خاصية لهذه الأقاليم أو الولايات او الكانتونات، أي أن الشكل الفدرالي للدولة يحترم المشترك في العوامل، كما انه يحترم ما هو مميز ويشكل خاصية للوحدات الفيدرالية.11

ب ــ الفرع الثاني: الأسلوب الثاني في قيام الفيدرالية

تتمثل الطريقة الثانية في قيام الدولة الفيدرالية بتفكيك دولة موحدة أو بسيطة إلى دويلات أو مقاطعات أو أقاليم متعددة صغيرة، إلا أنها تبقى محتفظة برغبتها في العمل بصيغة موحدة على المستوى الخارجي في المجالات الدفاعية والاقتصادية على وجه التحديد، ومن ثم فإن أسلوب التكوين سوف يختلف عن الحالة الأولى، فما يحدث طبقاً للطريقة الثانية يشكل حالة معاكسة، وهذا ما تحقق في كندا على ما يشير إليه أحد الكتاب، حيث انقلبت دولة مركزية إلى دولة فيدرالية عبر دستور رسم حدود المقاطعات الكندية، جاعلا منها الأجزاء المكونة للفيدرالية الكندية بهدف تحقيق دولة أكثر قدرة وكفاءة في القيام بواجباتها، والجملة الأخيرة تعبر بالتأكيد عن وجهة نظر الفيدراليين الكنديين، وربما كان للتجربة الأميركية المحاددة لكندا جغرافياً الأثر في الاتجاه نحو تبني الشكل الفيدرالي للدولة،12وطبقاً لهذا الأسلوب نشأت كذلك الفيدراليات المكسيكية والأرجنتينية والبرازيلية.

ويلاحظ ان فقه القانون الدستوري الذي اعتبر الدولة الفيدرالية من الدول الاتحادية او المركبة قد أشار إلى ان جميع الدول الاتحادية أو المركبة، كالاتحاد الشخصي الذي يتكون من اجتماع دولتين أو اتحادهما تحت تاج واحد مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها الداخلي والخارجي، هو اتحاد يقوم على وحدة الأسرة المالكة في كلا الدولتين أو وحدة التاج، ويرتبط بوجود نظام ملكي حصراً او الاتحاد الاستقلالي او التعاهدي او الكونفدرالي، وهو الاتحاد الذي تتفق بموجبه دولتان طبقاً لمعاهدة دولية على إقامة هيئة مشتركة تختلف أسماؤها من اتحاد تعاهدي إلى آخر فقد يسمى المؤتمر أو الجامعة أو الاتحاد، وتتولى هذه الهيئة رعاية المصالح المشتركة للدولة الداخلة في الصيغة الاتحادية الكونفيدرالية،13

وتنظم العلاقة فيما بينها طبقاً لقواعد القانون الدولي، وبالتحديد بموجب معاهدة دولية بخلاف الحال في الدولة الفيدرالية، حيث أن العلاقة بين الأجزاء أو الوحدات المكونة لها محكومة بموجب الدستور الداخلي لا بأحكام القانون الدولي التعاهدي او غيرها، لذا قيل ان الدولة الاتحادية الفيدرالية لا يمكن ان تعد اتحاداً بين دول بالمعنى الحقيقي والدقيق لهذه الكلمة طالما ان
العلاقات فيما بينها يحكمها القانون الداخلي وما يؤيد النتيجة المتقدمة أن غلبة مظاهر الوحدة في الدول الفيدرالية هو الطاغي على مظاهر التجزئة.

ان هذه الطريقة هي التي يمكن ان تقوم طبقاً لها فيدرالية عراقية وربما ستكون أول فيدرالية في القرن الحادي والعشرون، إذ إن الدولة العراقية هي دولة موحدة بسيطة.

إن الخيار الفيدرالي لكي يتم الأخذ به نهائياً يجب أن يعبر عن هدف أو غاية ستراتيجية نهائية لمشكلة الدولة والنظام في العراق كما يجب أن يعبر عن تصور نهائي لمستقبل الوطن العراقي، وهذا فقط الذي يمكن أن يحقق الهدف المرجو والمتمثل بدول قادرة على القيام بواجباتها تجاه الشعب العراقي بأكمله.

المطلب الثالث: الأسس القانونية للدولة الفيدرالية

تقوم الدولة الفيدرالية على حقيقتين أساسيتين، هما ثنائية السلطة، وثنائية المجالس التشريعية، فما هو المقصود بهاتين الحقيقتين؟

الفرع الأول: ثنائية السلطة

يوجد في الدولة الفيدرالية نوعان من السلطات فبجانب السلطة التي تتمتع بها الحكومة الفدرالية توجد سلطات أخرى تمارس من جانب المناطق المحلية(الولايات، المقاطعات، الأقاليم، الكانتونات) ويترتب على ما تقدم أن هناك نوعين من الحكام في الدولة الفيدرالية يمارسون نوعين من السلطات، وهم الحكام الفيدراليون والحكام المحليون، وبينما يمارس الحكام الفيدراليون سلطتهم على كل أقاليم الدولة الفيدرالية نجد ان الحكام المحليين يمارسون شكلاً آخر من أشكال السلطة في حدود الأقاليم التي يمثلونها، كذلك فإن الدولة الفيدرالية تمارس سلطتها مباشرة على كل المواطنين في إقليم الدولة الذي يتكون من مجموع الأقاليم المكونة للاتحاد الفيدرالي 14.
فالدولة الفيدرالية الأميركية تمارس سلطاتها على جميع مواطني الولايات المتحدة، ومن ثم فان سلطات المناطق المحلية التي يمارسها الحكام المحليون لا تمثل معوقاً أو ستاراً بين سلطة الدولة الفيدرالية التي

يجب أن تمارس من جانبها وبين سكان الأقاليم أو الولايات المكونة للاتحاد الفيدرالي، فالأخيرة تمارس سلطاتها على كافة موطني الاتحاد بصورة مباشرة وليس عن طريق
حكام المناطق المحلية، وهنا يبرز سؤال مهم ألا وهو كيف تمارس كل من السلطتين الاتحادية والمحلية إختصاصاتها دون أن تؤدي هذه الممارسة إلى اصطدام أحدهما بالأخرى، إذ إننا هنا أمام مشكلة توزيع السلطات بين الحكام الفيدراليين والحكام المحليين فكيف يتم ذلك؟

توجد ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين الدول الفيدرالية وسلطات المناطق المحلية وهي:

1ــ الطريقة الأولى يتم بموجبها إعداد قائمتين تحدد الأولى المسائل التي تختص الدولة الفيدرالية في البت فيها على سبيل الحصر، بينما تحدد القائمة الثانية المسائل التي يعود أمر البت فيها على سبيل الحصر كذلك إلى المناطق المحلية، ومن ثم فإن الحكام الفيدراليين سيمارسون اختصاصاتهم في حدود القائمة الأولى، بينما يمارس الحكام المحليون اختصاصاتهم في حدود القائمة الثانية.

إن عيب هذه الطريقة، وهي نادرة الاستعمال يتمثل في صعوبة إن لم نقل استحالة معرفة وتحديد هذه الاختصاصات، فنحن لا نستطيع ان نتوقع ابتداءً جميع المسائل أو القضايا التي سوف تمارس من جانب السلطة الفيدرالية أو السلطات المحلية، نظراً لارتباط الأمر بجوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية، فما تشمله القائمة الخاصة بالدولة الفيدرالية كشأن فيدرالي تمارس هذه الدولة سلطاتها بشأنه قد يتحول إلى شأن اقل أهمية ويفقد طابعه الاتحادي نتيجة تغير الظروف، وتتمكن السلطات المحلية من القيام به والعكس صحيح.

أيضا فان ومما يؤخذ على هذه الطريقة إن أسلوب تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر لكل من الدول الاتحادية والولايات أو الأقاليم المكونة لها سيقود إلى دخول الدستور في تفاصيل هذه الصلاحيات أو الاختصاصات مما لا يتفق مع طبيعة الدساتير التي تقوم بتحديد المبادئ والأسس العامة للدولة.

2ــ الطريقة الثانية وبمقتضاها تحدد على سبيل الحصر المسائل التي يعود أمر البت فيها إلى المناطق المحلية، أما بقية الشؤون الأخرى غير المنصوص عليها في القائمة الأولى التي تتضمن اختصاصات السلطات المحلية فإن أمر البت فيها سيعود إلى الدولة الفيدرالية، وطبقاً لهذه الطريقة فإن القاعدة هي ان تمارس الدولة الفيدرالية سلطاتها على جميع المسائل فيما عدا المنصوص عليها لمصلحة السلطات المحلية، وهذا يعني ان هذه الطريقة تعكس وجود محاباة لمصلحة الدولة الفيدرالية من جهة توسيع الاختصاصات التي يمكن ان تمارسها، خاصة إذا قيدت قائمة السلطات المحلية باختصاصات محددة، وهذه الطريقة اتجهت إليها الفيدراليات
الحديثة، فأخذ بها الدستور الهندي، وتبنتها كندا وفنزويلا في دستور 15،1953وهي طريقة تصلح لاعتمادها في التجربة الفيدرالية العراقية المقبلة.

3ــ الطريقة الثالثة وهي على العكس من الطريقة الثانية إذ يتم تحديد المسائل التي يعود أمر الفصل فيها إلى الحكام الفيدراليين على سبيل الحصر، أما بقية المسائل الأخرى فهي سوف تدخل في اختصاص السلطات المحلية، وهذه الطريقة تعكس طابع المحاباة لمصلحة السلطات أو
المناطق المحلية على حساب الدولة الفيدرالية نتيجة تقييد أو تحديد الاختصاصات التي تمارسها الحكومة الفيدرالية، وفي المقابل يتم إطلاق اختصاصات السلطات الحلية، وهنا يمكن القول أن مشكلة توزيع السلطات يجب ان تحل بأسلوب يضمن وجود حكومة مركزية فعالة في أداء واجباتها باتجاه خدمة مواطني الدولة الفيدرالية مع السماح بقدر من حرية العمل والتباين في هذا المجال لسلطات المناطق المحلية 16، يقول أحد القانونين:ــ (يجب ان توضع قوى الجذب والطرد في توازن، لكي يستحيل على الولايات ان تهرب من الاتحاد ولا أن تهضم داخله، مثله مثل الكواكب المحصورة بين قوتي تجاذب الشمس وتجاذب النجوم، فلا النجوم قادرة على سحبها إلى الفضاء الخارجي وأبعادها عن الشمس ولا الشمس قادرة على سحبها إليها داخل مركزها لتحطيمها وهضمها)، 17 وهذا الأسلوب ــ الطريقة الثانية ــ هي المتبعة في الولايات المتحدة الأميركية وسويسرا والمكسيك والأرجنتين،واستراليا ومع ذلك غير الواقع العملي هذه الطريقة، إذ اتجهت معظم الدول الفيدرالية إلى توسيع اختصاص الحكومة المركزية 18.

إن المواضيع المتعلقة بالدفاع والقضايا الخارجية والمصالح الاقتصادية والمالية وبقية المصالح الكبرى لا بد أن توضع في قائمة الدولة الفيدرالية، أما المرافق البلدية والمستشفيات والأعمال العامة الأخرى ذات الطابع المحلي فهذه يمكن أن تمنح للسلطات المحلية المكونة لدولة الاتحاد.

الفرع الثاني: ثنائية المجالس التشريعية

تقوم الدولة الفيدرالية على ضرورة وجود مجلسين تشريعيين يمثل أحدهما الولايات أو الأقاليم الداخلة في دولة الاتحاد بهدف تحقيق المساواة بين الوحدات الاتحادية،وهذا يعني ان التمثيل لهذه الوحدات سيكون متساوياً في هذا المجلس بصرف النظر عن كبر حجم الوحدات الاتحادية او عدد سكانها أو أهميتها

الاقتصادية أو الجغرافية أو التاريخية، ومن ثم فان كل وحدة اتحادية سوف ترسل إلى هذا المجلس وهو المجلس الأعلى نفس العدد من الأعضاء.

والحقيقة إن الهدف من وجود هذا المجلس هو مساهمة الوحدات المحلية في ممارسة السلطة داخل الدولة الفيدرالية فضلاً عن ضمان أن يكون هذا الإسهام متساوياً بين الوحدات المحلية بحيث يكون لكل وحدة اتحادية نفس القوة السياسية، وهذا الأمر يتحقق عن طريق المجلس المذكور أي مجلس الوحدات الاتحادية ــ يسمى في الولايات المتحدة الأميركية بمجلس الشيوخ، وفي وسويسرا يطلق عليه اسم مجلس المقاطعات ــ.19

إن إسهام هذا المجلس في ممارسة السلطة يتم من خلال إجراءات العملية التشريعية، إذ انه يشترك في عملية صنع القانون مع المجلس الثاني الذي يمثل فيه السكان على أساس مبدأ المساواة بين المجلسين في العملية التشريعية، وان كان الدستور الأسترالي ينص على ما يخل بهذا المبدأ إذ يمكن تشريع قانون ما دون موافقة مجلس المناطق المحلية الذي تمثل فيه الوحدات الاتحادية، وكذلك يشترك هذا المجلس في ممارسة السلطة، وهذا معمول به في الولايات المتحدة الأميركية عن طريق اشتراط موافقة مجلس الشيوخ على بعض القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية كعقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين.

أما المجلس الثاني فهو في المرتبة الأدنى، حيث يمثل فيه سكان الدولة الفيدرالية على أن يتحقق في تشكيل هذا المجلس مبدأ المساواة بين السكان، ومن ثم فان كل وحدة اتحادية سترسل إليه عدداً من الأعضاء يتناسب مع عدد سكانها.

إن ممارسة المناطق المحلية أو إسهامها في ممارسة السلطة الفيدرالية يظهر في إطار المجلس التشريعي، وهذا بدوره هو سبب وجود مجلسين تشريعيين في الدولة الفيدرالية، أما رئاسة الدولة فهي على وجه العموم تمثل وجهة نظر الشعب في مجموعة داخل الدولة الفيدرالية.

المبحث الثاني ــ النماذج الفيدرالية في العالم.

سنتعرض في هذا المبحث لبعض التجارب الفيدرالية في العالم سواء تلك التي تعد أولى التجارب الفيدرالية كالتجربة الأميركية والتجربة السويسرية أو التجارب الحديثة نسبياً والتي ظهرت في القرن العشرين.

المطلب الأول: الولايات المتحدة الأميركية
المطلب الثاني: الاتحاد السويسري
المطلب الثالث: الإمارات العربية المتحدة
المطلب الرابع: النماذج الفيدرالية الأخرى

المطلب الأول: الولايات المتحدة الأميركية

نشأت الولايات المتحدة الأميركية كدولة فيدرالية عام 1789، إذ كانت الولايات الثلاث عشر التي انفصلت واستقلت عن بريطانيا عام 1776 قد شكلت اتحاداً كونفيدرالياً استمر للفترة 1781-1789، حيث حصلت القناعة بين هذه الولايات على عدم كفاية الروابط
الاتحادية في ظل الكونفيدرالية والحاجة الماسة إلى تبني شكل أوثق من أشكال الاتحاد وقد تم لهم ما أرادوا عام 1789 عندما ظهرت الولايات المتحدة الأميركية كدولة فيدرالية.

وعندما صدر دستور هذه الدولة وتبني الشكل الفيدرالي لها عام 1787 وعد نافذاً عام 1789 اعتبرت الدولة الفيدرالية الأولى التي ظهرت في العصر الحديث وفي الوقت الحاضر هناك (50) ولاية تتشكل منها الولايات المتحدة الأميركية ويرتكز النظام الدستوري في الولايات المتحدة إلى الدستور الاتحادي من جهة والى دساتير الولايات الأعضاء من جهة ثانية والدولة الاتحادية هي التي تسود في علاقتها مع الولايات، كما أن الدستور الاتحادي يحكم الشعب الأميركي كشعب واحد، ونص هذا الدستور على تفوق سيادته وسيادة القوانين الفيدرالية على دساتير الدول الأعضاء وقوانينها والطريقة التي اتبعها الدستور الأميركي في توزيع الاختصاصات هو ان السلطات العادية تعود إلى الدول الأعضاء، باعتبار ان صلاحيات الدولة الاتحادية لم تكن إلا صلاحيات استثنائية وهذا التوزيع الذي يحدد صلاحيات الدولة الفيدرالية ويترك بقية الأمور للولايات مرده إلى كون الولايات المتحدة قد ظهرت كدولة فيدرالية بعد ان اتحدت مجموعة من الدول المستقلة، وتؤلف الولايات المتحدة دولة لا يمكن حلها حيث يستحيل على كل ولاية من ولاياتها الانفصال عنها أو الخروج منها هذا وقد كان الحق بالانفصال عن الاتحاد والخروج من المطالب التي طالما ألحت الولايات الجنوبية في الاحتفاظ به ولم تستطع الولايات الشمالية القضاء على هذه المطالب إلا بعد انتصارها في الحرب الأهلية، وأصبح مبدأ ديمومة الاتحاد من المبادئ المُسلم بها من جانب جميع الدول الأعضاء

والبعيدة عن كل مناقشة وأصبحت هذه السمة من السمات الأساسية للدولة الفيدرالية على اعتبار ان التجربة الأميركية هي أول تجربة فيدرالية في أميركا.20
والقاعدة الأساسية التي أوجدها الدستور الأميركي هو أن تشترك دويلات الاتحاد(الولايات) والشعب الأميركي في إدارة الاتحاد ومن ثم فقد أوجد الدستور الأميركي مجلسين تشريعيين، هما مجلس الشيوخ، ومجلس النواب، وكلا المجلسين يكونان ما يسمى بالكونغرس الأميركي فالأول هو المجلس الذي يمثل الدول الأعضاء ولكل ولاية فيه شيخان أي (عضوين) مهما بلغ عدد سكانها ومساحتها، وذلك من اجل تحقيق المساواة التامة بين الدول أما مجلس النواب فهو يمثل الشعب الأميركي بأسره على اختلاف الولايات وحدودها، وعدد الأعضاء في المجلس نتيجة لذلك بنسبة عدد سكان كل دولة، فكل دولة أو ولاية تؤلف منطقة انتخابية وعلى أساس نائب واحد لكل 350 ألف ناخب، وقد بين الدستور اختصاصات الدولة الفيدرالية وهي
اختصاصات مهمة تتعلق بالمصالح المشتركة للولايات كافة، ومن هذه الاختصاصات حفظ النظام والأمن العام في الأراضي الأميركية والشؤون الخارجية وشؤون الأمن العام والاقتصاد والنقد والتجارة الدولية، وهنا يطرح سؤال مهم وهو ما الحل لو حصل نزاع بين الدولة الاتحادية وبين أحد الدول الأعضاء في بعض الأمور؟
الجواب هوان تتدخل المحكمة الفيدرالية، وهي أهم هيئة قضائية في الاتحاد الأميركي لحل هذا النزاع وتتكون هذه الهيئة القضائية من تسعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية مدى الحياة بعد موافقة مجلس الشيوخ، ذلك ان مجلس الشيوخ يعد بمثابة مجلس استشاري لرئيس الجمهورية والمحكمة الفيدرالية تمارس كذلك الرقابة على دستورية القوانين أي إنها تقوم بفحص القوانين الصادرة من الولايات ومقارنتها بالقوانين الفيدرالية، فإذا اكتشفت وجود تناقص بين قانون فيدرالي وبين قانون محلي فإن النتيجة ستكون تغليب القانون الفيدرالي على حساب القانون المحلي، فضلاً عن فض الخلافات التي تحدث بين السلطة الفيدرالية والسلطات المحلية.21

المطلب الثاني: الاتحاد السويسري
وضع الحجر الأساس للاتحاد السويسري عام 1291 من قبل ثلاثة كانتونات (ألوية) ثم انضم إليها عام 1352 خمسة أخرى، وفي عام 1513 انظم إليها خمسة أيضا وقد دعاهم إلى هذا التضامن الرغبة في الدفاع عن أقاليمهم ضد الاعتداءات الخارجية، وكانت هذه الكانتونات حكومات متحالفة عام 1798 ثم انضمت إليها بعد التاريخ المذكور ستة كانتونات أخرى، واعترف بحياد البلاد السويسرية في مؤتمر فيينا المنعقد عام 1815 بشرط أن تضع لنفسها دستوراً، وفي العام نفسه انضمت ثلاثة كانتونات أخرى فأصبح عدد الكانتونات اثنين وعشرين كانتوناً ومن ثم لا يمكن إنكار دور الدول الأخرى التي ساهمت في عقد معاهدة 1815 بين الكانتونات السويسرية التي شكلت بموجبها الكونفيدرالية،23 السويسرية التي استمرت حتى حدوث الخلاف بين الكانتونات التي ينتمي غالبية سكانها إلى المذهب البروتستانتي والمقاطعات الأخرى التي ينتمي غالبية سكانها إلى المذهب الكاثوليكي، إذ حاولت المقطعات او الكانتونات الكاثوليكية أن تكون اتحاداً خاصاً بها، إلا ان هذه المحاولة فشلت ووضع دستوراً عام 1848 الذي انتقلت بموجبه سويسرا من الاتحاد الكونفيدرالي إلى الاتحاد الفيدرالي، ثم صدر بعد ذلك دستور عام 1874 الذي أكد الشكل الفيدرالي للدولة وسويسرا الآن دولة اتحادية تتكون من اثنين وعشرين مقاطعة يطلق على كل منها اسم كانتون، وتتمتع كل مقاطعة بالحكم الذاتي،
والى جانب الدستور الفدرالي فكل مقاطعة لها دستورها الخاص بها، وقد بين الدستور الفدرالي اختصاصات الدولة الفيدرالية على سبيل الحصر، وفيما عدا ذلك أي الأمور التي لم يذكرها الدستور فيعود أمر البت فيها إلى حكومات المقاطعات وهو الأسلوب ذاته المعتمد في الولايات المتحدة الأميركية، والحقيقة ان الخطوات العامة للدولة الفيدرالية الأولى قد سارت في الاتجاه نفسه، فكما حصل في الولايات المتحدة الأميركية اذ أخذت سلطات حكومات الاتحاد تتسع وصارت تجنح إلى جانب المركزية، أكثر منها إلى اللامركزية إذ وحد القانون المدني في سويسرا كلها بعد أن كان لكل كانتون قانون مدني خاص به، ووحد قانون العقوبات وشرعت الحكومة المركزية أو الحكومة الاتحادية تتدخل في بعض القضايا الاقتصادية تبعاً للتطور العالمي في هذه الناحية.23
يتكون الاتحاد السويسري من ثلاث هيئات هي:
1ــ الجمعية الاتحادية التي تعد بمثابة السلطة التشريعية
2ــ المجلس الاتحادي وهو بمثابة السلطة التنفيذية
3ــ المحكمة الاتحادية

أما الهيئة الأولى وهي الجمعية الاتحادية، فهي تقابل الكونغرس الأميركي وتتكون من مجلسين انطلاقا من مبدأ ازدواجية المجالس التشريعية، وهما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات والأول يقابل مجلس النواب الأميركي وهو بمثابة المجلس الأدنى ويتكون من 196 عضواً، ويمثل الشعب السويسري ومدة ولايته أربع سنوات، ويتم اختيار أعضاءه بالاقتراع العام المباشر وبنسبة نائب واحد لكل 24 ألف نسمة من السكان، وهدف هذا المجلس المساواة بين السكان، وعلى هذا الأساس فكل مقاطعة ترسل إليه عدد من النواب يتناسب مع عدد سكانها.

أما المجلس الثاني وهو مجلس المقاطعات، ويقابل مجلس الشيوخ الأميركي، وهو بمثابة المجلس الأعلى، وهو يمثل المقاطعات والتمثيل فيه متساوٍ بالنسبة لجميع المقاطعات بغض النظر عن حجم المقاطعة وحجم سكانها، فكل مقاطعة ترسل إلى هذا المجلس عضوين وبذلك يكون عدد أعضاء مجلس المقاطعات (44) عضواً.

أما بالنسبة لاختصاصات الجمعية الفيدرالية فقد اخذ الدستور السويسري بمبدأ المساواة بين المجلسين في الجمعية الاتحادية، فأعطى لمجلس الدول نفس الاختصاصات التي أعطاها للمجلس الوطني والجمعية الاتحادية بمجلسيها تتمتع بسلطات واسعة جداً إذ ترتكز بيدها جميع الأمور التي جعلها الدستور اختصاص الدولة الفيدرالية ومن أهم الاختصاصات التي تتمتع بها الجمعية
الاتحادية هو تشريع القوانين، فإذا صادق كل من مجلسي الجمعية على مشروع القانون يتخذ صفته النهائية ويعتبر نافذ المفعول، ومع ذلك أعطى الدستور الفيدرالي نسبة معينة من السكان تصل إلى ثلاثين ألف ناخب أو ثمان مقاطعات حق طلب استفتاء الشعب على القانون خلال تسعين يوماً من صدوره، والدستور أعطى الجمعية الاتحادية الحق بإصدار مراسيم لها قوة القانون يطلق عليها (دكريتو)، وهذه تعتبر نافذة دون حاجة إلى استفتاء الشعب ما دامت لا تشمل جميع المواطنين.

إما تعديل الدستور فهو من اختصاص الجمعية الاتحادية، ولكي يكون التعديل نافذا فيجب عرضه على الشعب لاستفتائه وعملية الاستفتاء تعتبر من متطلبات عملية التعديل وتمارس الجمعية الاتحادية جملة من الاختصاصات أهمها ما يلي:ــ

1ــ وضع القوانين التي تنص على انتخاب أعضاء الحكومة.

2ــ انتخاب أعضاء الحكومة وأعضاء محكمة الاتحاد والمستشارين، فضلاً عن انتخاب رئيس ونائب رئيس المجلس الاتحادي.

3ــ حماية الدولة من الاعتداءات الخارجية وحفظ استقلالها وحيادها.

4ــ اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق الأمن الداخلي وضمان تطبيق دساتير المقاطعات وحماية أراضيها.

5ــ وضع الميزانية العامة للدولة وإقرارها وعقد القروض العامة والأشراف على واردات الدولة وصادراتها.

6ــ الإشراف العام على الجهازين القضائي والإداري للدولة.24

الهيئة الثانية هي المجلس الاتحادي الذي يعد بمثابة الهيئة التنفيذية العليا في الدولة الاتحادية ويتكون من سبعة أعضاء ويتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية في اجتماع مشترك يضم أعضاء مجلسيها وبأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين، ومدة العضوية أربع سنوات، ويتم انتخاب
رئيس ونائب لهذا المجلس من بين أعضائه ومدة الرئاسة سنة واحدة غير قابلة للتجديد، ورئيس المجلس الاتحادي يعتبر بمثابة رئيس الدولة السويسرية ويمارس هذا المجلس عدة صلاحيات أهمها:

1ــ تنفيذ القرارات والقوانين التي تصدرها الجمعية الفيدرالية.

2ــ السهر على تطبيق الدستور الاتحادي ودساتير المقاطعات.

3ــ حفظ الأمن الداخلي للدولة الفيدرالية.

4ــ إعداد مشروع الميزانية العامة للاتحاد.

5ــإعداد مقترحات القوانين وإبداء الرأي بشأنها.25

أما المحكمة الفيدرالية فهي الهيئة القضائية العليا في الاتحاد السويسري وتتكون من (26) قاضياً و(9) قضاة مساعدين يتم انتخابهم جميعاً من قبل الجمعية الاتحادية في اجتماع مشترك لمجلسيها ومدة العضوية ست سنوات، تقوم بحسم الخلافات التي تثور بين الدول الاتحادية والمقاطعات والخلافات التي تحصل بين المقاطعات فيما بينها،26 ويلاحظ إن دور المحكمة الاتحادية في سويسرا كان محدوداً نسبياً، إذ إنها لا تتمتع باختصاصات واسعة، فهي لا تقوم بمراقبة دستورية القوانين ويرجع هذا الضعف في الاختصاصات المخولة لهذه المحكمة إلى الدور الفعال الذي يضطلع به الشعب، حيث يستطيع أن يتحكم في المشروع الاتحادي عن طريق حق الاقتراح الشعبي الإلزامي لمشروعات القوانين.27

المطلب الثالث: الإمارات العربية المتحدة

تعد التجربة الفيدرالية في دولة الإمارات العربية المتحدة من التجارب الناجحة على المستوى العربي والدولي، حيث تكونت هذه الدولة الفيدرالية من اتحاد سبع إمارات فيما يعرف سابقاً بإمارات الشاطئ المتصالح، وهي إمارات أبو ظبي، ودبي، والشارقة، وعجمان، وام القيون، والفجيرة، وأخيرا إمارة رأس الخيمة، التي أصبحت العضو السابع في الاتحاد بعد انضمامها إليه وتصديقها على الدستور المؤقت لهذه الدولة بتاريخ 10 شباط 1972 إذ ان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة كان قد صدر عام 1971 وهو ينص على مجموعة من الأحكام المنظمة للحياة داخل الدولة على المستويات المختلفة، وبمقتضى المادة الأولى من الدستور فأنه يجوز لأي قطر عربي مستقل أن ينضم إلى الاتحاد متى وافق المجلس الأعلى للاتحاد على ذلك بإجماع الآراء، بينما تنص المادة السابعة على ان الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد ، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه، ولغة الاتحاد الرسمية هي اللغة العربية، بينما تؤكد المادة الثامنة على ان مواطني الاتحاد تكون لهم جنسية واحدة يحددها القانون ويتمتعون في الخارج بحماية حكومة الاتحاد وفقاً للأصول الدولية المرعية، ولا يجوز إسقاط الجنسية عن المواطن أو سحبها منه إلا في الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون.

وتوجد مجموعة من السلطات الاتحادية التي تتولى إدارة الاتحاد ونص عليها الدستور في الباب الرابع، فبموجب المادة (45) تتكون السلطات الاتحادية من المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي والقضاء الاتحادي.

ويعد المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه ويتشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد، او من يقوم مقامهم في إماراتهم، في حال غيابهم أو تعذر حضورهم، ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس (المادة 46) ويقوم المجلس الأعلى للاتحاد بالمهام الأساسية للدولة طبقاً لما ورد في المادة(47) من الدستور.

أما رئيس الاتحاد ونائبه فهما ينتخبان طبقاً للمادة (51) من بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد ولمدة خمس سنوات، ويجوز إعادة انتخابهما لذات المنصب.28

وتنص المادة (123) من الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة على ((إن للإمارات الأعضاء في الاتحاد الحق في عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعية إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها، على أن لا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية....)) وفي هذا الاتجاه أو النص يبرز التعامل المرن مع المبدأ العام المُطبق في الدول الاتحادية أو الفدرالية عموماً، وهو ان الدولة الاتحادية أو الفيدرالية هي التي تتولى عقد المعاهدات الدولية وتفقد الدولة أو الأقاليم أو الولايات أو الإمارات الداخلة في الاتحاد هذا الحق، والحقيقة ان اتجاه المادة (123) من الدستور الإماراتي المؤقت قد اخذ به الدستور السويسري أيضا وأجاز للكانتونات السويسرية في الاتحاد السويسري عقد المعاهدات المتعلقة بشؤون الجوار، أو الحدود، أو الشرطة.

المطلب الرابع: نماذج فيدرالية أخرى 29

توجد دول أخرى تبنت الشكل الفيدرالي، منها المكسيك، والبرازيل، وألمانيا، والاتحاد السوفيتي السابق، ويوغسلافيا السابقة، واستراليا، والهند، وماليزيا، وبلجيكا، وكندا،:

الفرع الأول: كندا

أصبحت كندا دولة فيدرالية عام 1867 وهي اليوم اتحاد يضم عشرة أقاليم وثلاثة مقاطعات شمالية، ومن مميزات كندا كدولة فيدرالية وجود أغلبية كندية –فرنسية متمركزة في إقليم واحد ، اذ ان حوالي 80% من السكان الكنديين الناطقين بالفرنسية يعيشون في كيوبيك ومنح الدستور الصادر عام 1867 الحكومة الفيدرالية سلطات مركزية قوية تمكنها من تجاوز الأقاليم في ظروف معينة، واعترف الدستور ذاته بالوضع الخاص لكيوبيك من خلال تضمينه الإقرار ببعض الخصوصيات المقرونة باللغة والتعليم والقانون المدني.

الفرع الثاني: الهند

استقلت الهند عام 1947، وبموجب دستور 26 كانون الثاني 1950 أقيم الاتحاد الفيدرالي الهندي واستندت العناصر أو التنظيم القانوني للفيدرالية على قانون حكومة الهند لعام 1935 والذي حاولت الحكومة البريطانية من خلاله الوصول إلى حل فيدرالي للمشاكل التي واجهت الهند آنذاك، وهو قانون يشابه قانون أمريكا الشمالية البريطانية الصادر عام 1867 الذي أسس الفيدرالية الكندية " ونظراً لما تتسم به الهند من حجم هائل وكثافة سكانية وطبيعة متنوعة وما تواجهه من تهديدات بعدم الاستقرار والتفكك فان الجمعية التأسيسية توصلت إلى تصور مفاده ان الإطار الأفضل للهند هو فيدرالية ذات مركز قوي "

والفيدرالية الهندية تتكون من (25) ولاية و(7) أقاليم اتحادية واحد هذه الأقاليم هو العاصمة دلهي والذي يمتلك وصفاً خاصا.

الفرع الثالث: ماليزيا

تتألف ماليزيا من (13) ولاية أنشأت عام 1963 وهي الآن تتألف من(11) ولاية، وماليزيا دولة تتنوع فيها الأعراق واللغات والأديان والأعراف الاجتماعية، و 59% من السكان هم من الهنود " وان أهمية الفدرالية الماليزية تتأتى من كونها تخلق توازناً هشاً ومعقداً بين مجموعات اثنيه داخل فيدرالية برلمانية، وتعتمد اللاتماثل في سلطات الولايات من اجل حماية الأقليات ضمن الفيدرالية"

الفرع الرابع: بلجيكا

تأسست بلجيكا عام 1830 كمملكة دستورية موحدة لكنها مرت بأربعة مراحل من التطور في الأعوام 1970 ــ 1980 ــ 1988 ــ 1993 لتتحول تدريجياً إلى دولة فيدرالية وتتداخل فيها ثلاث مجموعات، (الناطقين بالفرنسية، والناطقين بالهولندية، والناطقين بألالمانية، ولدى كل من هذه المجتمعات مجلسه الخاص به المسؤول بصورة أساسية عن المسائل الثقافية والتعليمية، وفي عام 1993 تم الاتفاق على إعادة صياغة آلية لتوزيع السلطات تذكر السلطات الفيدرالية بشكل محدد وتترك بقية الاختصاصات إلى الوحدات، وهناك ثلاثة سمات تميز توزيع السلطات، الأولى هي ان التوزيع التدريجي أدى في الحقيقة إلى درجة عالية من اللامركزية، والثانية ان السلطات التي خضعت لكل مستوى حكومي اتخذت غالباً شكل السلطات الحصرية، والثالثة هي الوضع الخاص لبروكسل كعاصمة، ورغم اللامركزية الواسعة فأن المسائل المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والضرائب تظل مجالات رئيسية لمسؤولية الحكومة الفيدرالية.

المبحث الثالث: الضرورات القانونية لنجاح الفيدرالية

توجد عدة عوامل أو أسس تمثل مرتكزات مهمة لنجاح أية تجربة فيدرالية في العام من أبرزها ضرورة وجود دستور دائم ووجود محكمة اتحادية عليا وهذا ما سنتعرض له في المطالب الآتية:

المطلب الأول: ضرورة وجود دستور دائم.

المطلب الثاني: ضرورة وجود محكمة اتحادية عليا.

المطلب الثالث: مشكلة الانفصال

المطلب الرابع: ضرورات أخرى

المطلب الأول: ضرورة وجود دستور دائم

إن الرغبة لدى الوحدات الاتحادية في تكوين دولة فيدرالية لا دولة موحدة أو بسيطة يعكس رغبة أخرى، هي وجود اتجاه نحو الاستقلال الذاتي في جميع المسائل ذات الطابع الاجتماعي والثقافي على وجه التحديد، أما المسائل الأخرى فهي الدافع الأساسي نحو تكوين الدول الفيدرالية كمسائل الدفاع والاقتصاد كما أشرنا إلى ذلك آنفا، ومن ثم فإن أهمية وجود دستور

مكتوب تبرز لأنه الوثيقة التي تتولى تحقيق عملية التوازن بين الرغبة في الاتحاد وبين الرغبة في المحافظة على قدر من الاستقلال الذاتي، إذ ان الدستور يكرس في حقيقة الأمر وجود القوى البارزة في الدولة الفيدرالية، وهما قوة الحكام الفيدراليين وقوة الحكام المحليين، وهذا العمل الذي يقوم به الدستور في تحقيق عملية التوازن من خلال نصوصه المكتوبة يجر إلى نتيجة أخرى تتعلق بتعديله الذي يعني التعرض لهذا التوازن المتفق عليه ابتداء.

وهذا يعني ضرورة الأخذ بنظر الاعتبار إعطاء دور للوحدات الاتحادية في عملية تعديل الدستور، وهذا الدور لا يعني مطلقاً ان الدولة الفيدرالية هي مجموعة إقطاعيات بحيث يكون الدور الأساس فيها للحكام المحليين.

ان الدولة الفدرالية هي أولا وقبل كل شيء دولة ذات سلطة واحدة، وهذه السلطة تتمتع بهيمنة أكيدة على سلطات المناطق المحلية، الأمر الذي يؤكد وحدة الدولة الفيدرالية.

إن ما تقدم يعني تحقيق نوع من الثبات لدستور الدولة الفيدرالية، بل وحتى من خلال إجراءات التعديل التي تجعل منه دستوراً جامداً يتمتع إضافة إلى سموه الموضوعي المستمد من طبيعة المواضيع المنظمة في نصوصه بسمو شكلي عندما تكون إجراءات تعديله مختلفة عن إجراءات تعديل القوانين العادية، فضلا عما تقدم فأنه بالاستناد للدستور الذي يجب أن يتمتع بالاحترام من جانب السلطات والمواطنين فان السلطات الفيدرالية(الحكام الفيدراليون) يستطيعون فرض احترام مبادئ الدستور في مواجهة الحكام المحليين، وهذا ما يؤكد سيطرة الحكام الفيدراليين الذين يفرضون سياستهم على الوحدات الاتحادية،

فالرئيس الأميركي (جون كندي) استند عام 1962 إلى الدستور الأميركي (التعديل الرابع عشر عام 1868) لكي يفرض على حكام ولاية الميسيسيبي تسجيل أحد الطلبة الزنوج في جامعة أكسفورد التابعة لهذه الولاية.

عليه فان وجود دستور فيدرالي أمر يحظى بمكانة هامة في دراسة الدولة الفيدرالية، إذ انه يمثل حجر الزاوية الذي تقوم عليه هذه الدولة ويجب الموافقة على الدستور الفيدرالي من السلطة التأسيسية الأصلية في كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد بالإضافة إلى ضرورة موافقة البرلمان في كل دولة على معاهدة الاتحاد، لكي يدخل الدستور حيز التنفيذ وذلك في حالة قيام الاتحاد المركزي بين دول موحدة، أما في حالة تكون الاتحاد نتيجة تفكك دولة بسيطة إلى دولة اتحادية فان إجراءات وضع الدستور الاتحادي تكون ابسط بكثير من مثيلتها في حالتها وبعد أن تتم عملية إصدار الدستور الاتحادي تصبح كافة هيئات الدولة الفيدرالية منها والمحلية
خاضعة لأحكامه، وفي معظم الحالات يفرض الدستور الاتحادي قيوداً معينة على الولايات الداخلة في الاتحاد تلتزم بها ولا تستطيع مخالفتها، ويتميز الدستور الاتحادي بأنه دستور مكتوب، كما انه دستور جامد غير مرن، حيث لا يمكن تعديله بقانون عادي نظراً لأهميته الكبرى، وهذا يتطلب بدوره تنظيم أو خلق رقابة فعالة وحقيقية على دستورية القوانين الصادرة من هذه السلطات من قبل هيئة قضائية عليا محايدة غير خاضعة لأية اعتبارات سياسية، وتختلف الدول الفيدرالية حول طرق وأساليب تعديل الدستور، فبعض هذه الدول تشرك الولايات في اقتراح التعديل وإقراره، إذ يشترط موافقة معظم الولايات بجانب موافقة البرلمان، وهذا ما ذهب إليه دستور الولايات المتحدة الذي يشترط موافقة ثلاثة أرباع الولايات
على التعديل بعد تقديمه من ثلثي أعضاء الكونغرس الأمريكي، بينما تشترط بعض الدساتير الفيدرالية موافقة الأغلبية المطلقة لكل مجلس تشريعي على مشروع الاتحاد، وكذلك الأغلبية المطلقة للشعب نفسه في الاستفتاء على التعديل الدستوري، كما هو الشأن بالنسبة للدستور السويسري والدستور الأسترالي.

أما الطائفة الثالثة من الدساتير الاتحادية فتكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بأغلبية خاصة على التعديل نفسه، كالدستور الأرجنتيني، والدستور البرازيلي الذي يطلب موافقة الكونغرس على التعديل.30

المطلب الثاني: ضرورة وجود محكمة اتحادية عليا

إن وجود محكمة اتحادية عليا يمثل ضرورة مُسلم بها في اعرق الفيدراليات في العالم إذ إنها تشكل ضمانة من ضمانات تطبيق الدستور الفيدرالي والمحافظة على وحدة الدولة بشكلها الاتحادي، فهي تقوم بحل أي نزاع يمكن أن يقوم بين الدولة الفدرالية وإحدى الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات في أمر من الأمور، ففي الولايات المتحدة الأميركية تقوم المحكمة الفيدرالية العليا بمهمة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق فحص القوانين التي تقوم الولايات بإصدارها ومقارنتها بالقوانين الفيدرالية، وهي تغلب القوانين الأخيرة على قوانين الولايات عندما تلاحظ وجود تعارض بينها، 32.

إن وجود قضاء مركزي موحد مطلب مهم، بالرغم من ان الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات الداخلة في الاتحاد هي التي تتولى القضاء في الجزء الأكبر منه في حدود معينة، وهي تتمتع في حدود ما رسمه الدستور الاتحادي بالحق في ممارسة سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء إلا إنها في كل هذه المجالات تبقى خاضعة للسلطات الاتحادية.32

المطلب الثالث: مشكلة الانفصال

من المسائل المهمة التي يمكن أن تطالب بها إحدى الوحدات الفدرالية عن الدولة الفيدرالية هي جواز الانفصال من الناحية الدستورية أي تثبيت نص في الدستور يجيز للأقاليم الاتحادية والانفصال عن الاتحاد.

ولا تتضمن الدساتير الفدرالية إشارة تثبت حقاً صريحاً أو ضمنياً للانفصال من جانب الوحدات الفيدرالية عن الدولة الفيدرالية، فيما عدا دستور الاتحاد السوفيتي السابق الصادر
عام 1977، إذ اعتبر الانفصال حقاً شرعياً، وهنا لابد من القول ان واضعي هذا الدستور في ظل الفترة الشيوعية لم يكونوا يتوقعون انهيار الاتحاد السوفيتي، فالحق في الانفصال المنصوص عليه في دستور 1977 كان حقاً نظرياً بحتاً، نظراً لطابع الدولة الشمولي، وواقعها السياسي على المستوى الداخلي بصورة خاصة.

إن عدم وجود نص دستوري يعطي الحق بالانفصال سوف يقود بكل تأكيد إلى تبني فكرة، دستورية مفادها ان الوحدات الفيدرالية لا تملك هذا الحق دستورياً، لذا ان الطريقة المشروعة أمام الوحدات الفدرالية الساعية إلى الانفصال عن الدولة الفيدرالية لا يمكن أن يتم من الناحية الدستورية إلا عن طريق تعديل

دستوري يسمح لها بالانفصال واستعادة سيادتها على المستوى الخارجي، ففكرة السيادة ومداها مملوكة للهيئات السياسية والقانونية التي تملك تعديل الدستور، إذا إنها تستطيع أن تلغي النظام الفيدرالي للدولة لكي تستعيد شكل الدولة الموحدة أو البسيطة، كما انها تستطيع كذلك ان تسبغ الشرعية على الانفصال وتحطيم الشكل الفيدرالي للدولة، برجوع كل إقليم أو مقاطعة إلى استقلالها الأصلي مكونة دولة مستقلة ذات سيادة.

لقد نوقشت مشكلة الحق في الانفصال من جانب الأميركيين خلال الحرب الأهلية الأميركية، بعد أن ادعت الولايات الجنوبية الحق في الانفصال عن الولايات المتحدة الأميركية، إلا إن المناقشات التي دارت وضعت على جنب إذ ان الموضوع كله قدحُسم ضد الانفصال والانفصاليين بقوة السلاح، وهذا يعني ان المشكلة تحمل أبعادا سياسية إلى حد كبير.33

عليه فان الدستور الدائم لجمهورية العراق الفيدرالية من الضروري ان لا يسمح بأي مسوغ دستوري لأنفصال أي جزء من الدولة بالنص على ذلك صراحة في الدستور، أي عدم إعطاء الحق للوحدات الفيدرالية التي سيتكون منها العراق الفيدرالي بالانفصال، سواء بصورة صريحة أو بأي شكل آخر وتحت أية مسميات مباشرة، أو غير مباشرة، صريحة أم ضمنية.

المطلب الرابع: ضرورات أخرى

إذا سلمنا إن الفيدرالية تعتبر عاملاً من عوامل إحلال السلام في العراق، وإنها قادرة على منع الصراع العرقي والطائفي بين مكونات الشعب العراقي، فضلاً عن إضعاف المطالبة بالانفصال، إذ ستسمح للمجموعات العرقية والطائفية المكونة للشعب العراقي بإدارة شؤونها الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، وتوفير الشعور بالأمن في حدود معينة، فأن هناك عوامل أو

ضرورات أخرى يجب أن تتوافر لكي يتحقق الهدف المشار إليه، من اعتماد الشكل الفيدرالي للدولة بدلاً من صيغة دولة بسيطة.

إن وجود تنوع عرقي وديني وطائفي في العراق سيشكل الأساس الذي ستقوم عليه الفيدرالية العراقية بشكل أو بآخر، وقد تدخل عوامل أخرى تساهم في خلق أقاليم فيدرالية ضمن الدولة العراقية الواحدة ، فمن الناحية القانونية نصت المادة الثالثة والخمسون من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في الفقرة(ج) على ((يحق لمجوعة من المحافظات خارج إقليم كردستان لا تتجاوز الثلاث، فيما عدا بغداد وكركوك، تشكيل هذه الأقاليم، على ان تطرح على الجمعية الوطنية المنتخبة للنظر فيها وإقرارها، ويجب الحصول بالإضافة إلى موافقة الجمعية الوطنية على أي تشريع خاص بتشكيل إقليم جديد على موافقة أهالي المحافظات المعنية بواسطة الاستفتاء)).

وطبقاً للنص المتقدم هناك أساس قانوني لتشكيل أقاليم فدرالية بالشروط المذكورة في المادة 53/ج، مما يعني وجود عامل قانوني يمثل الأساس لمشروعية إنشاء وحدات فيدرالية قائمة على القبول الحر للمواطنين في هذه المحافظات.

والعوامل الأخرى لنجاح التجربة الفيدرالية في العراق تتمثل بضرورة وجود وعي شعبي حقيقي بقبول فكرة الفيدرالية لدى كافة أطياف ومكونات الشعب العراقي بدون استثناء، وهذا بدوره سيعتمد على تحقيق نجاحات ملموسة على مستوى البناء الاقتصادي والاجتماعي والسياسي

للبلد، أي ان النجاح على المستوى الاقتصادي والاجتماعي سيعتمد إلى حد كبير على الهياكل السياسية العاملة في الدولة العراقية، فتحقيق النجاح في المجالات المذكورة في كامل التراب العراقي يعني نجاح الفيدرالية بصورة كاملة، أما تحقيق النجاح في بعض المناطق فيعني نجاحاً جزئياً وفشلاً جزئياً كذلك، مما سيولد حالة من عدم الاستقرار والرفض للتجربة الفدرالية، خاصة إذا كان هذا الفشل في إقليم يضم غالبية معينة قومية، أو دينية أو طائفية، مما يجعل مشكلة الانفصال قائمة، بل قد يطور المطالبة بهذا الخيار لدى إقليم أو فئة معينة من فئات الشعب العراقي لم يكن هذا الطرح مقبولا لديها، فضلاً عن تولد القناعة بعدم جدوى الفيدرالية.

إن تحقيق قدر مقبول من العدالة في الجوانب المختلفة المنظمة للوحدات الفيدرالية ومستوى المعيشة لأبنائها، بحيث يتحول أو يقترن مفهوم الفيدرالية بتجربة نجاح تنعكس على كل إنسان عراقي بغض النظر عن دينه وقوميته وطائفته، وهذا ما يتم من خلال إقامة نظام ديمقراطي

وتطبيقه عملياً عن طريق إقامة دولة القانون البعيدة عن الاعتبارات الشخصية والقومية والطائفية أي إنها دولة يتحقق فيها مبدأ المساواة بكل أبعاده قدر الإمكان.

إن ما تقدم يعني وجود علاقة وثيقة بين نجاح الفيدرالية وإقامة نظام حكم ديمقراطي حقيقي يلمس الشعب إنجازاته على المستويات المختلفة على ارض الواقع، فوجود الديمقراطية الحقيقية شرط لنجاح الفيدرالية وهذا ما تؤكده تجارب العالم بهذا الخصوص.

الخـــــاتمة:

بعد استعراض مجمل الأسس التي تقوم عليها الفيدرالية باعتبارها نظام قانوني يحدد شكل الدولة أو الأطر القانونية والسياسية في الدولة، يبدو واضحاً إن الدولة الفيدرالية هي دولة تتمتع بقدر كبير من المرونة في التعامل مع السلطات المختلفة وتوزيعها بطريقة تضمن عدم تركيزها في العاصمة أو المركز، وإنما تساهم الأقاليم أو المناطق الأخرى المكونة للدولة في إدارة شؤونها، خاصة تلك التي ترتبط بالمنطقة أو الإقليم أكثر من غيرها مما يضمن إدارة أكثر فعالية أو توفير نظام قانوني لإدارة هذه الإقليم أكثر نجاعة أو فعالية كما ذكرنا، مما سينعكس بصورة إيجابية على الأوضاع المختلفة في الإقليم، خاصة إذا توافر عامل النزاهة فيمن يتولى المسؤولية.

أما الجوانب المتصلة بالشؤون الخارجية أو تلك التي تتعلق بالمصالح المشتركة العليا لجميع الإقليم المكونة للدولة الفيدرالية، فإن من الطبيعي أن تقوم السلطات المركزية أو الفيدرالية بإدارتها طبقاً للمصلحة العامة للدولة أولا، وبصرف النظر عن المصالح الضيقة للأقاليم الفيدرالية.

ولضمان نجاح التجربة الفيدرالية فمن الضروري أن يوجد نظام حكم قائم على الديمقراطية بالمعنى الحقيقي للكلمة، سواء من حيث توافر الأسس أو الأطر الدستورية المناسبة أو من حيث الممارسة الديمقراطية على المستوى العملي، وهذا يتوافر إذا كان هناك إحساس عميق بالمسؤولية تجاه الشعب والوطن، وقدر عالٍ من الكفاءة والنزاهة في التعامل مع الأمور.

إن الدولة الفيدرالية ليست دولة مجزأة لا على مستوى القانون الداخلي ولا على مستوى القانون الدولي، لكنها نوع من التنظيم الدستوري والقانوني لعملية توزيع السلطات بصورة تضمن أكبر قدر من المرونة في تحقيق مصالح مجمل الأفراد المكونين لشعب الدولة تضمن مراعاة خاصية التنوع العرقي والديني والطائفي.

الهوامش

1ــ يطلق عدد من الكتاب العرب تسمية الاتحاد المركزي على الدولة الاتحادية أو الفيدرالية، وبهذا الخصوص يشير احد كتاب القانون الدستوري في العراق إلى انه يفضل تسمية الدولة الفيدرالية أو الاتحادية على تسمية الاتحاد المركزي، والسبب في ذلك هو أن مصطلح الاتحاد المركزي يؤدي بصورة فعلية إلى خلق نوع من الالتباس أو الخلط مع مصطلحات أخرى يستعملها الكتاب العرب أنفسهم ليعنوا بها أشكال متعددة من اتحادات الدول، كالاتحاد الشخصي، والاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي ، والاتحاد الفعلي أو الحقيقي، ففي هذه الأشكال المتعددة من اتحادات الدول لا نكون أمام دولة واحدة أي لا وجود لدولة واحدة كما هو الحال بالنسبة للدولة الفيدرالية، بل دول ترتبط مع بعضها بروابط ذات طابع مصلحي أو روابط تعود إلى وحدة العرش فيما بينها، وهذا على الرغم من ان الاتحاد الحقيقي، أو الفعلي على وجه التحديد لا يكون دولة واحدة بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة وان توحدت بعض شؤونه المهمة، كالشؤون العسكرية والمالية والدبلوماسية، فان شؤونه الأخرى لا تخضع لحكومة واحدة لكنها تبقى مستقلة وتخضع إدارتها لحكومات الدولة المكونة أو الداخلة في الاتحاد، وبهذا السياق لعل التعريف الذي يعطيه الأستاذ مارسيل بريلو لاتحادات الدول يستلهم عناصره من هذه الحقيقة حين يقول:ــ هناك اتحاد دول حين تشكل فئة من الدول ، دون أن تكون مع هذا دولة جديدة، مجموعة سياسية متميزة بوضوح داخل الجماعة الدولية.

إن ما تقدم يعني ضرورة التمسك بالصفة الفيدرالية مع إضافة كلمة دولة لنكون أمام مصطلح الدولة الفيدرالية، وبهذا الشكل نحقق نوعاً من الدقة في استعمال المصطلحات على الرغم من كون كلمة فيدرالية هي كلمة أجنبية، إلا أنها قد دخلت لغة العرب واتخذت لها معناً اصطلاحياً ومحددا.ً

منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية في وزارة العدل العراقية(3)، بغداد، 1981، ص 250-251 الهامش رقم (1)

2ــ ابدوريا ترجمة نوري محمد حسن ،المدخل إلى العلوم السياسية ،النظريات الأساسية في نشأة الدولة وتطور الأحكام والنظم والقوانين والدساتير في أهم دول العالم ، الطبعة الأولى بغداد،1988،ص 262.

3ــ محمد أنور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق، مكتبة، النهضة المصرية، القاهرةص 56-58.
في مجال التطبيقات الدولية أو ممارسة الدولية يلاحظ ان الدولة الفيدرالية هي التي تحمل المسؤولية الدولية على ما يجري في كامل إقليم الدولة وفي أية ولاية دون الولاية أو الإقليم أو الكانتونات الاتحادية، والمثال على ذلك ثبوت المسؤولية الدولية على عاتق الاتحاد في مشكلة ذبح الإيطاليين في ولاية نيواورليانز سنة 1891 ، وتنسب إلى الدولة الفيدرالية على المستوى العلاقات الخارجية ولا تنسب إلى الأقاليم أو الولايات أو الكانتونات الاتحادية، لان الدولة الفيدرالية هي التي تمارس مهام التمثيل الخارجي، فهذه هي القاعدة.
المصدر نفسه ،ص 58
4ــ انظر بخصوص الدولة المركزية، منذر الشاوي ، المصدر السابق، ص 201-210.

5ــ المصدر نفسه، ص 225-226 والهامش رقم واحد.
6ــ المصدر نفسه، ص 226-228.
7ــ إحسان المفرجي، محاضرات في القانون الدستوري، محاضرات غير مطبوعة ألقيت على طلبة البكلوريوس في كلية القانون/ جامعة بغداد، في العام الدراسي 1987- 1988.
8ــ عبد المجيد عباس ، القانون الدولي العام، بغداد، 1947، ص 110.
9ــ ابدوريا، المصدر السابق ص 267
انظر كذلك المقالات المكتوبة من قبل هاملتن التي تؤكد على أهمية العامل السياسي والتجاري في نشأة الاتحاد الفيدرالي للولايات المتحدة الأميركية منشورة في هاملتن ومادسن وجاي ترجمة جمال محمد احمد، الدولة الاتحادية، أسسها ودستورها، منشورات مكتبة الحياة بيروت،1959،ص 101-139.
10ــ ابدوريا، المصدر السابق، ص 267
11ــ انظر بخصوص العوامل التي تدفع إلى الاتحاد الفيدرالي أو تبني الصيغة الفيدرالية لشكل الدولة
محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص 30-37
ابدوريا، المصدر السابق، ص 266-269
12ــ المصدر نفسه، ص 266
13ــ محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص 44 وص 49
14ــ منذر الشاوي، المصدر السابق، ص 252
15ــ عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1984، ص 123.
16ــ المصدر نفسه، ص 54-255
محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص 44وص 49
عبد الغني بسيوني، المصدر السابق ص 122-123.
17ــ ابدوريا، المصدر السابق، ص 269
18ــ عبد الغني بسيوني، المصدر السابق ص 123.
19ــ إحسان المفرجي، المصدر السابق،
20ــ منذر الشاوي، المصدر السابق، ص 258-259.
محمد أنور عبد السلام، المصدر السابق، ص 65
21ــ المصدر نفسه، ص 264
عبد الغني بسيوني، المصدر السابق ص 101-102.
22ــ إحسان المفرجي، المصدر السابق
23ــ بديع شريف، الفدرال بحث في نظام الاتحاد السويسري مكتبة المثنى، بغداد،1949،ص 7-8.
24ــ المصدر نفسه ،ص 11
إحسان المفرجي، المصدر السابق.
25ــ بديع شريف، المصدر السابق، ص 17-19
منذر الشاوي، المصدر السابق، ص 268 -269
26ــ بديع شريف، المصدر السابق، ص 23-24.
منذر الشاوي،المصدر السابق، ص 269

27ــ بديع شريف، المصدر السابق، ص 30- 32
28ــ عبد الغني بسيوني، المصدر السابق ص 119-120
29ــانظر النصوص الكاملة لدستور الإمارات العربية المتحدة المؤقت المنشور في " الأحكام الدستورية للبلاد العربية " بأشراف الأستاذ نبيل الظواهر الصائغ، بيروت الصفحات 29-56.
30ــحارث محمد حسن، دراسة في الفدرالية ، مفهومها تطورها نماذجها، إمكانيات تطبيقها في العراق، بحث مقدم إلى مركز العراق للأبحاث ، الصفحات 14-15و 17-20.
31ــ عبد الغني بسيوني ،النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1984، ص 111-113.
32ــ المصدر نفسه، ص 117
33ــ عمر احمد قدور، شكل الدولة وأثره في تنظيم مرفق الأمن ، الطبعة الأولى ، القاهرة، 1994،ص 64.
34ــ أبدوريا، المصدر السابق، ص 277-278.

مجلة المستقبل العراقي / العدد السادس / 2006.