الاطـــار المفاهيـــمي للفيدراليـــة

احسان عبد الهادي النائب

نهج فقهاء القانون والسياسة مناهج متعددة في تقسيم الدول ، وذلك تبعاً لطبيعة اختصاصاتهم واهتماماتهم والزاوية التي ينظرون منها الى هذا الشخص المعنوي وهو الدولة.

وإذا كان فقه القانون الدولي قد ركز في دراسته لانواع الدول على مقدار ما تتمتع به الدولة من سيادة ، إذ قسمها الى دول كاملة السيادة وأخرى ناقصة السيادة ، فان القانون الدستوري والنظم السياسية قد اهتمت بتقييم الدولة من حيث شكلها الى دولة بسيطة (موحدة) ودولة اتحادية (دولة مركبة) فالدول تأخذ شكلاً مركباً حينما تقوم على أساس اتحاد عدد من الدول أو الأقاليم أو الولايات لتندمج معاً وينشأ عن هذا الاندماج دولة واحدة ، متحدة اتحاداً يخضعها لسلطة مشتركة ، ونظام الدولة الاتحادية هذه يدعى بالفدرالية(Federalism)

لقد كان الرأي السائد في زمن اليونان والرومان أن الهيئة الحاكمة تملك سلطات مطلقة وبالتالي تتمتع بحقوق لاحدود لها لانه لم يعترف للافراد بحقوق أساسية وحريات لا يجوز الانتقاص منها. وقد ظل هذا الرأي سائداً في معظم دول العالم حتى القرن السابع عشر لان اغلب حكومات هذه الدول كانت استبدادية ارادتها هي القانون الذي يلزم الافراد ولا يلزمها هي. ولكن ما ان بدأ القرن الثامن عشر حتى ابتدأت حقوق الافراد وحرياتهم تظهر وتتطور وتنمو اثر ظهور الآراء الحرة التي كانت تطالب بتقييد سلطات الحكام.

وبالنظر الى شكل السلطة في الدولة نستطيع ان نتصور من حيث كيانها، ومن حيث غاياتها. وتبعاً لتباين اشكال السلطة في كل جانب من جوانبها تلك، تتباين الدول ايضاً في اشكال السلطة فيها. فحين يتناول الباحثون اشكال الدول يهدفون الى وصف تركيب السلطة فيها والتمييز بين الدول ذات السلطة الموحدة أي التي تتضمن وحدة السلطة ووحدة القانون، والدول ذات السلطة المركبة، أي التي تتضمن تعدد السلطات وتعدد القوانين، فالدول تتخذ اشكالاً مختلفة من حيث البساطة والتركيب ويمكن تقسيمها على هذا الأساس الى الدول البسيطة أو الموحدة، والدول المركبة أو الاتحادية.

وكذلك تقسم سلطات الدولة الحديثة بالنسبة الى مساحتها تقسيماً اقليمياً ايضاً. وعلى هذا الأساس تقسم مساحة الدولة الواحدة الى عدد من الأقاليم أو المقاطعات أو المناطق، لكل منها صلاحيات وواجبات وتنظيم حكومي ضمن حدوده. وينتج عن هذا التقسيم في الدولة حكومة مركزية وعدد من الحكومات الاقليمية وبجانبه مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يوزع سلطات الحكومة بحسب واجباتها، هناك مبدا لتقسيم صلاحيات وسلطات الدولة بحسب المساحة الجغرافية .

وتستخدم كلتا الطريقتين في جميع الحكومات الحديثة. ذلك ان تقسيم الصلاحيات حسب الواجب يظهر ايضاً في داخل حدود كل قسم جغرافي. وتنتج الرغبة في تقسيم السلطات بحسب الاقليم، لا لكبر مساحة الدولة فحسب، وانما ايضاً من الحقيقة التي تقول ان كثيراً من أعمال الحكومة تتعلق بامور محلية أكثر منها عامة تشمل القطر كله. فاذا ما اخذت الحكومة المركزية جميع الواجبات، يصبح عبؤها ثقيلاً وتقل كفايتها الادارية فتنتج عن ذلك مشكلات وتأخيرات في سير الأعمال.

وان قيام الحكومات المحلية بادارة شؤونها هو امر ينال قبولاً أكثر ويزيد ثقتها بنفسها ورغبتها في المشاركة في الأعمال السياسية. وان نظام التقسيمات الاقليمية يتشابه تشابهاً عاماً في جميع الدول الحديثة. ولاغراض خاصة تعامل مساحة الدولة باجمعها وحدة غير مجزأة لها تنظيمها الحكومي الخاص وتسمى بالحكومة الوطنية أو المركزية. وهذه المساحة تقسم الى عدد من الأقاليم تسمى باسماء مختلفة- كالوحدة أو المقاطعة أو القسم أو الكانتون، لكل منها ايضاً تنظيماتها السياسية.

وتحقيقاً لمزيد من الثبات والاستقرار، واستهدافاً لتضامن اقوى وامتن، تلجأ الدول الى اتخاذ شكل من اشكال الدولة المركبة وهو شكل الاتحاد المركزي (Federation) . الذي يتكون من عدد من الدول أو الولايات أو الأقاليم تندمج معاً وتنشأ عن هذا الاندماج دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية للدول أو الولايات الاعضاء وتسمى هذه الدولة بالاتحادية أو المتحدة مركزياً. مع ان كل دولة أو ولاية تفقد شخصيتها الدولية ولكن تظل محتفظة بذاتية متميزة تعمل في اطار الدولة المتحدة، فلها دستورها الخاص وقوانينها الخاصة ومجالسها النيابية وتشريعها وقضاؤها عدا انه لا تحتفظ هذه الدول بكامل سيادتها الداخلية، بل تفقد جانباً منها لمصلحة (الدولة المتحدة أو الاتحادية) فالى جانب الهيئات المحلية والقوانين المحلية الخاصة بكل دولة أو ولاية أو اقليم من الاعضاء تقوم هيئات اخرى تابعة لدولة الاتحاد المركزية ويكون لها سلطاتها المباشرة على الرعايا في الولايات المختلفة، وتسري القوانين التي تصدرها الهيئات المركزية على جميع سكان الولايات أو الأقاليم التي تتكون منها الدولة. فرعايا دولة الاتحاد هم رعايا جميع الدول المكونة للاتحاد، كما ان اقليمها يتكون من جملة اقاليم الدول الاعضاء.

وينشأ الاتحاد المركزي عادة بطريقتين:

الأولى: اما ان ينشأ نتيجة تجمع رضائي أو جبري لدول كانت مستقلة، فاتحدث فيما بينها وانبثقت عن اتحادها دولة اتحادية.

الثانية : ان ينشا نتيجة تقسيم مقصود لاجزاء متعددة من دولة سابقة، كانت بسيطة وموحدة. وفي كل الأحوال التوحيد ليس فقط الدول المتحدة وانما أيضاً شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصبح شعباً واحداً. وان الدولة الاتحادية في الاتحاد المركزي تتكون من مجموعة من الولايات تخضع بمقتضى الدستور الاتحادي لحكومة عليا واحدة هي الحكومة الاتحادية أو الفيدرالية (Federal Government) والتي تمارس في النظام المرسوم لها اختصاصاتها على حكومات الدول الاعضاء في هذا الاتحاد والتي تسمى بالحكومات المحلية (Local Government) .

ويترتب على قيام هذه الرابطة:

اولاً. الاتحاد يسمى استقلال الدول الاعضاء التي انضمت اليه، إذ تفقد شخصيتها الدولية لتكون كلها شخصاً دولياً واحداً.

ثانياً. ترتكز الشخصية الدولية في الهيئة المركزية للدولة الاتحادية.

ثالثاً. للولايات الاعضاء في الدولة الاتحادية جنسية واحدة.

رابعاً. دستور الدولة الاتحادية هو الذي ينظم العلاقات فيما بين الولايات وكذلك بين الولايات والحكومة المركزية.

أو بمعنى آخر فان الدولة الاتحادية تشكل نظاماً مركباً له خصائصه من الناحيتين الداخلية والخارجية، أي من جهة نظر القانون الدولي وهو ما يعرف بمظاهر الاتحاد المركزي. تبدو من ناحيتين :

أ. من الناحية الداخلية: إذ تتكون دولة الاتحاد المركزي من عدد من الولايات تتنازل هذه الولايات عن جزء من سيادتها للدولة الاتحادية وللدولة الاتحادية حكومة تسمى الحكومة الاتحادية ولها سلطتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، مع احتفاظ الولايات الاعضاء في الاتحاد بحكوماتها المحلية، وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وبين الحكومات المحلية، فيتولاها، إذ يتكون لكل ولاية سلطتها التنفيذية والتشريعية والقضائية وفي نفس الوقت توجد سلطة اتحادية تنفيذية وتشريعية وقضائية.

وفي النهاية يلتزم جميع افراد الشعب في كل الولايات بما يمليه عليهم الدستور، وما تسنه السلطة التشريعية الاتحادية وما تقرره السلطة التنفيذية والقضائية الاتحادية. ومع تعدد السلطات وازدواجها في الدولة الاتحادية، الا ان هناك رئيس دولة واحداً وشعباً واحداً يحمل جنسية واحدة.

ب. اما من الناحية الخارجية: فتقصر الشخصية الدولية للدولة الاتحادية فقط، فهي تتولى ابرام المعاهدات والاشراف على الشؤون الخارجية والدفاع والانضمام للمنظمات الدولية.

ان الطريقة السياسية التي تم بها تشكيل الاتحاد الفيدرالي ومركز السيادة في هذا الاتحاد الفيدرالي هي دولة ذات سيادة واحدة، وهي تستمد صلاحيتها القانونية من الدستور. وتشكيل الاتحاد الفدرالي عمل ثوري من الناحية القانونية، وان سيادة الدولة تستند الى القوة أو الرضا، وفي الاتحاد الفيدرالي لا تستقر السيادة في أيدي الحكومة الاتحادية ولا في يد الاعضاء. كما انها ليست مجزأة بينها ايضاً.

إذ ان السيادة وحدة لا يمكن تجزئتها، ولكن ممارسة الصلاحيات الحكومية يمكن توزيعها على عدد من الهيئات. والسيادة تستقر في الدولة نفسها وكل من الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية هي وكيلة للدولة، ولا يستطيع أي منها السيطرة أو القضاء على الاخرى.

يحتوي الدستور الفيدرالي على نصوص تخص صلاحيات كل من الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية، وان السيادة تمارسها جميع المجالس التشريعية في الدولة، ومنها الاتحادية والاقليمية وهيئة التعديل الفيدرالي. اما اذا كانت السيادة موضوعة بأيدي الاعضاء فان النتيجة لا تكون تشكيل دولة فيدرالية، وانما تكون تعاهدا لتكوين جامعة أو شبه اتحاد يضم دولاً مستقلة.

ويحدد الدستور الاتحادي اختصاص كل من الهيئات الاتحادية والهيئات المحلية. ولا يمكن تعديل هذه الاختصاصات الا بعد اجراءات وضمانات تكفل المساواة بين الدول أو الولايات الاعضاء وتستلزم موافقة اغلبية تلك الولايات بصرف النظر عن صغر الولاية أو كبرها. وهذا يعد إحدى المميزات التي تميز الولايات الاعضاء في الدولة الاتحادية ومن الاقسام الادارية في الدولة الموحدة أو البسيطة، فبينما يمكن تفسير اختصاصات هذه الاخيرة بقانون عادي من دون شرط موافقتها على التغيير، نجد ان الولايات في الاتحاد المركزي إذ تستمد اختصاصها من الدستور لا يمكن تعديل هذا الاختصاص بغير تعديل الدستور نفسه. الامر الذي يتطلب موافقة اغلبية الولايات المكونة للاتحاد.

والفدرالية في مدلولها الواسع، ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية المميزة نحو التجمع، بحركة تقدمية تقضي الى التوفيق بين اتجاهين متناقضين، بين الحرص على ذاتيتها (Autonomy) من ناحية وبين السعي الى تنظيم جماعي يشملها.

ويختلف نوع هذا الاتحاد ضعفاً وقوة بحسب درجة توزيع السلطة بين الاتحاد والدولة أو الولايات المكونة له. والاشكال التي يتخذها هذا الاتحاد تتدرج من الضعف الى القوة على النحو الآتي: الاتحاد الشخصي، الاتحاد الاستقلالي، فالاتحاد الحقيقي أو الفعلي، واخيراً الاتحاد المركزي هو وحده الذي يجعل من الدول أو الولايات أو الأقاليم الداخلة فيه دولة واحدة تسمى (دولة اتحادية). اما الأشكال الاخرى فهي لا تكون دولاً اتحادية وانما هي مجرد اتحادات بين الدول لان الدول أو الولايات أو الأقاليم الاعضاء في الاتحادات الثلاثة الأولى تحتفظ بكامل شخصيتها في المجال الداخلي، وتحتفظ كذلك بشخصيتها الدولية في حالتي الاتحاد الشخصي والاتحاد الاستقلالي.

وان ما يجب ملاحظته هو ان تضيف الحكومات بالنسبة للتقسيم كدولة موحدة أو دولة فيدرالية، الفصل بين الاقسام بالنسبة الى وظائف كل منها يظهر مرة اخرى في كل إقليم جغرافي ثانوي. ففي الدولة الفيدرالية، تكون الحكومة الاتحادية التي تقوم على أساس دستوري، إما من طراز رئاسي أو من طراز برلماني، ثم ان الاقسام الفرعية في الدولة الفيدرالية تكون حرة في اختيار ما ترغب فيه، الا اذا كان هناك نص دستوري يفرض عليها غير ذلك. ومن الوجهة التطبيقية تختار الوحدات المحلية، وتمنح هذه الوحدات سلطات محدودة لادارة شؤونها، ان الدولة كأي مجتمع بشري آخر تنقسم الى فئتين، الفئة الأولى حاكمة تملك سلطة اصدار الاوامر الملزمة، والفئة الاخرى محكوم، عليها واجب اطاعة تلك الاوامر. ان مدى السلطة التي تتمتع بها الفئة الحاكمة تتناسب عكسياً مع مقدار الحقوق والحريات التي يتمتع بها الافراد.. ولكن ما مدى سلطة الفئة الحاكمة؟ والى أي حد يجب على الفئة؟ المحكومة اطاعة تلك السلطة، أو بتعبير آخر هل سلطة الفئة الحاكمة مطلقة لا حدود لها، ام انها مقيدة بحدود معلومة لا يجوز الخروج عليها ؟ .

من التاريخ القريب

أول دستـــور عـــراقي واول مجلس تأسيســـي

زياد مسعود

شهد العراق الخطوات الأولى لبناء الحياة الدستورية عند بدء النزاع في منتصف العقد الثاني من القرن العشرين بين الراغبين في اعلان المشروطية الدستورية التي اعلنتها جماعة الاتحاد والترقي العثمانية وبين رفضها ، ولكن التحركات الدولية التي انتجت ثورة الشريف الحسين بن علي ضد العثمانيين وتحالفه مع القوات البريطانية خلال الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ التي انهت الصورة الدستورية العثمانية الأولى ،

ثم قامت ثورة العشرين بعد ذلك وانتهت بإعلان الإنكليز التهميد لقيام حكم وطني انتج قيام وزارة السيد عبد الرحمن النقيب الأول عام ١٩٢٠ تمهيداً للمناداة بالملك فيصل الأول ملكاً على العراق ضمن دولة دستورية ديمقراطية يحكمها قانون أساس (دستور) يحدد العلاقة بين السلطات التشريعية (البرلمان) المؤلف من مجلس النواب والاعيان والتنفيذية (الوزارة) والقضائية على ان يكون الملك راس الدولة وحارساً اميناً للدستور ورئيساً فخرياً لكل السلطات، وبذلك بوشر بانتخابات المجلس التأسيسي في ٢٥ شباط ١٩٢٤ بين معارض ومؤيد وكان من غرائب نتائج الانتخابات ان منطقة مثل قضاء الكاظمية حصل فيها الاغراب عنها على اصوات أكثر من اهلها فقد حصل مناجم دانيال على ٢٦ صوتاً وعبد الجبار الخياط. (وهو مسيحي وكان وزيراً للصحة) على ٣٢ صوتاً وحصل عبد الله الدليمي على ٣٨ صوتاً في حين حصل محمد جعفر ابو التمن على ١٩ صوتاً وعبد الحسين جلبي على ١٦ صوتاً وعبد الغني كبة على ١٤ صوتاً والسيد محمد علي هبة الدين على ١٢ صوتاً وبذلك فاز بنيابة الكاظمية من حصل على اعلى الاصوات وهما مناجم دانيال وعبد الجبار الخياط وكانت قائمة لواء بغداد قد ضمت المذكورين مع تسعة نواب اخرين هم ناجي السويدي وياسين الهاشمي والشيخ احمد الداود ونوري السعيد وعبد الرزاق منير واحمد الشويش والحاج ناجي رئيس بلدية الكرادة الشرقية ويوسف غنيمة والياهو حسقيل العاني في حين فاز عن لواء كربلاء (ويضم كربلاء والنجف) نائب واحد هو الشيخ عمران الحاج علوان، وقبيل افتتاح المجلس اغتيل عبد الكريم السبتي واستقال السيد عبد المهدي والشيخ موحان الخير الله ومحمد حسن حيدر نواب لواء المنتفك وحامد النقيب ويوسف عبد الاحد من نواب لواء البصرة. وكان سبب قلة اصوات الناخبين ان الانتخابات كانت تجري على درجتين حيث ينتخب الناس ناخبين ثانويين يقومون بانتخاب النواب.

وقد عقد المجلس التأسيسي المكون من (٩٥) عضواً اول اجتماعاته في اليوم السابع والعشرين من آذار ١٩٢٤ وعد ذلك عطلة رسمية واستمرت مناقشات المجلس التأسيسي (ما يعادل الجمعية الوطنية اليوم) للائحة القانون الاساسي (دستور المملكة العراقية لعام ١٩٢٥) من ١٤- حزيران ١٩٢٤ الى يوم ١٠ تموز ١٩٢٤ وهي الجلسة الحادية والاربعون من جلسات المجلس وفي نهاية الجلسة صوت المجلس بقبول القانون الاساسي العراقي بمجمله فارتفع التصفيق وهتف بعض الاعضاء بحياة القانون الاساسي وبالحياة الجديدة للعراق في حين هتف النائب الشيخ احمد الداود بحياة الملك فيصل الأول وعدا اقرار الدستور (القانون الاساسي) للدولة جرى التصديق على المعاهدة العراقية البريطانية بعد مناقشات مطولة ما مهد الطريق لاستمرار حياة دستورية شبه مقيدة بارادة الملك وكبار الزعماء والسلطة البريطانية.