النظرية الاتحادية والاتجاهات الحديثة فيها

الدكتور
قحطان احمد سليمان الحمداني(*)

المقدمة

اذا كانت النظرية السياسية هي الاراء والافكار التي تخص الظاهرة السياسية، والتي ثبتت صحتها من خلال الممارسة الفعلية وتكرار النتائج المستخلصة منها، وامكانية تعميمها والاخذ بها ادراكا لاهميتها في الحياة السياسية، فان النظرية الاتحادية هي نظرية سياسية وقانونية واجتماعية واقتصادية، تتضمن مجمل المبادئ والاراء التي استقر عليها الفقه السياسي في موضوع الاتحاد بين الدول والمنظمات الدولية والتي افرزتها الممارسات العملية المتكررة كنتائج يمكن الاعتماد عليها في الاتحادات الدولية القائمة، وتعميمها على الحالات المستقبلية، وهي عملية مستمرة في الحياة السياسية الدولية، فكل حالة اتحادية مستمدة من الحالات التي سبقتها، ولكنها متطورة عنها، ويمكن الاستفادة من تطبيقاتها سلبا وايجابا من اجل تثبيت الحالات الايجابية، وحذف او تعديل الحالات السلبية، وبهذا المعنى فان النظرية الاتحادية متطورة مع الزمن، ومفتوحة لكل التجارب الاتحادية، ومتفاعلة مع كل المبادئ والسياسات الجارية، ومع كل التجارب في الحاضر والمستقبل، سيما في ظل المتغيرات الدولية الجديدة، وحرية تداول الافكار، واختلاف وجهات النظر، وضرورات التنوع الفكري النابع من التنوع السياسي، فهي ليست نظرية جامدة وانما منطلقة نحو الامام للاغتناء الفكري من مختلف المنابع الفكرية.

ان النظرية الاتحادية مرت بمراحل عديدة وممارسات متباينة، وقد اتحدت دول وشعوب منذ اقدم الازمنة، ونشأت الدول والامبراطوريات، ولكن معظمها كانت قسرية، واتخذت اشكال الدولة البسيطة الاندماجية، اما الدولة المركبة ،فرغم قدمها الا انها ازدهرت في العصر الحديث، وتركت اشكالا مختلفة، وقد اصبحت بعضها تاريخية او شبه تاريخية كالاتحاد الشخصي (اتحاد التاج) والاتحاد الفعلي، بينما استقرت الاتحادات الفيدرالية والكونفيدرالية، وانتشرت في القرنين الماضيين، وان كانت مختلفة بعضها عن البعض الاخر، ولكن، واستنادا إلى منطق التطور فقد اتيحت

(*) كلية العلوم السياسة –جامعة بغداد.

الفرصة لانواع جديدة من الاتحادات تجمع بين عدة نماذج، وتحتاج الى تسميات جديدة.

ان هذه الورقة تحاول عرض النظرية الاتحادية من خلال المبادئ والافكار المترشحة عن التجارب الاتحادية اولا ، ومن خلال الممارسات الاتحادية المختلفة ثانيا، واضافة ما يمكن اضافتها عليها ثالثا، اسهاما في رصد التحولات والتغيرات الجديدة، وطرح الاراء والمبادئ التي يمكن لها ان تجد طريقها الى النجاح.

اولا: نظرية الاتحاد الفيدرالي

اشتق مصطلح (الفيدرالية) من الكلمة الانكليزية (Federation) بمعنى الاتحاد[1]، و(ederal state) بمعنى (الدولة الاتحادية) التي توجد فيها حكومة مركزية ومجموعة حكومات اقليمية، وفق دستور معتمد يورد اختصاصات مستويي الحكم[2] ولكل منها سلطات مختلفة، فالحكومة المركزية لها سلطات اتحادية محصورة في السياسة الخارجية وعقد المعاهدات والاقتصاد والمالية وشؤون الدفاع والعدل، بينما تختص الحكومات الاقليمية بمسؤوليات السلطة في الاقاليم كالنقل والتعليم والصحة والخدمات والتشريع الداخلي.. وهذا يعني ان السلطة مركبة وليست سلطة واحدة كما هو الحال في الدولة البسيطة الموحدة (الاندماجية). غير ان الدولة المركبة ليست على نوع واحد، فهنالك الاتحاد الشخصي والاتحاد الفعلي والاتحاد الكونفيدرالي واتحادات اخرى مختلفة تجمع بين خصائص عديدة، وهي تتراوح بين القوة والضعف وفقا لصلاحياتها واشكالها[3].

ان نشاة الاتحاد تاريخيا تعود الى جذور قديمة ، ففي العهد اليوناني كان هنالك اتحاد عسكري دفاعي بين (١٢) مدينة يونانية سمي بـــ(عصبة أشيان)، وقد احتفظت

1- حسن عبد الله. قاموس مصطلحات العلاقات والمؤتمرات الدولية. بيروت، مكتبة لبنان ١٩٨٢ ص ١١٧.

2- د. احمد زكي بدوي. معجم المصطلحات السياسية والدولية. القاهرة، دار الكتاب المصري ١٩٨٩ ص ٥٨. انظر ايضاً:
جورج روبرتز، والستر ادواردز. المعجم الحديث للتحليل السياسي، ترجمة سمير عبد الرحيم الجلبي بيروت، الدار العربية للموسوعات ١٩٩٩ ص ١٧١ – ١٧٢.

3- د. يحيى الجمل. الانظمة السياسية المعاصرة. بيروت، دار النهضة العربية ١٩٦٩ ص ٥٢. انظر ايضاً:
د. حسين عثمان محمد عثمان. النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٨ ص ٩٣.
د. عبد الغني بسيوني عبد الله. النظم السياسية . الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٥ ص ٩٢.

كل مدينة بحق ادارة شؤونها الداخلية وفقا لنظمها السياسية، واضعة ادارة الشؤون الخارجية والدفاعية بيد العصبة، وبذلك لم يكن من حق اية مدينة اعلان الحرب او قرار السلام لوحدها، ولولا السيطرة الرومانية عليها لاستطاعت تحقيق اتحاد كافة المدن اليونانية [4]. وفي عام ١٢٩١ تحقق الاتحاد السويسري من (٣) مقاطعات انضمت اليه دول ومقاطعات اخرى، وقد اسندت مسألة الدفاع الى الاتحاد، بينما احتفظت كل دولة باستقلالها الخاص. وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية اول دولة اتحادية فيدرالية في العصر الحديث وفقا لدستور عام ١٩٨٧[5].

اما اسباب الاتحاد فهي عديدة، وفي مقدمتها الرغبة المشتركة في اقامة الاتحاد بسبب الشعور بالتجانس الشعبي او القومي او الوطني في الانتماء الى امة واحدة وشعب واحد، او عامل الجوار الجغرافي لمجموعة دول متجاورة، او التاريخ المشترك للشعوب والامم والاوطان، او المصالح الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المشتركة في مواجهة دول اخرى، اوالعادات والتقاليد المتقاربة[6]، والتشابه في النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[7]، والاعتبارات الدينية والمذهبية والايديولوجية، وتحقيق المساواة والعدالة، واكتساب القوة والنفوذ[8]، ووجود العدو المشترك الذي يحتم على الدول التضامن مع بعضها ومن ثم الاتحاد[9]. وعلى ذلك فان الاتحاد يتحقق بسبب واحد من الاسباب الانفة الذكر او عدة اسباب او كلها تبعا لاوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والوشائج التي تربط بينها.

ان اقامة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تتم بعدة طرق هي:

- اتفاق مجموعة دول مستقلة لاقامة الاتحاد، وهو الاسلوب الغالب بين الدول، اذ يتم وضع دستور دائم للدولة الاتحادية تحدد حدود السلطات الاتحادية والاقليمية[10]، كسويسرا.

---

[4] - د. لؤي بحري. مبادئ علم السياسة . بغداد ، مطبعة شفيق ١٩٦٧ ص ١٣٨-١٣٩.

[5] - المصدر السابق ص ١٣٠-١٤٠ .

[6] - Leon N. Lindberg and Stuart A. Schengold. Reginal Integration. Harvard press 1971 p

[7] - Steven Rosen. Walter. S. Jonse. The Logic of International Relations. London, Winthro Publishers 1914 p

[8] - د. محمود اسماعيل. المدخل الى العلوم السياسية. الكويت، مكتبة الفلاح ١٩٨٦ ص ٣٠١-

[9] - د. محمد لبيب شقير. الوحدة الاقتصادية العربية، تجاربها وتوقعاتها، ج ٢. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٨٦ ص ٨٤٠ ـ٨٤٢.

[10] - لؤي بحري. المصدر السابق ص ١٤١.

٢- تفكك دول بسيطة الى عدة دويلات صغيرة، مع رغبتها في الاستمرار معا بشكل اتحاد مركزي فيدرالي كالمكسيك والبرازيل والارجنتين[11].

٣- قيام حكومة مركزية لدولة بسيطة موحدة باقامة الاتحاد الفيدرالي بين اقاليمها كاستراليا، وكندا، وجنوب افريقيا[12].

٤- التحول من اتحاد كونفيدرالي الى اتحاد فيدرالي كما حدث للولايات المتحدة عام ١٧٨٧ بموجب الدستور الاتحادي[13].

٥- قيام الدول الاستعمارية باقامة اتحاد بين مستعمراتها. كاتحاد الجنوب العربي الذي ضم عدن والامارات المجاورة لها، والتي قامت بريطانيا باقامتها عام ١٩٥٩[14].

٦- اتفاق مجموعة اقاليم على اقامة اتحاد بينها عشية الاستقلال، كاتفاق الامارات العربية السبعة على اقامة دولة الامارات العربية المتحدة عام ١٩٧١ [15].

٧- قيام الامم المتحدة باعلان الاتحاد الفيدرالي، استنادا الى رغبة الشعب في الاستقلال عن الاستعمار وتحقيق الاتحاد، وهو ما حدث عام ١٩٥١ حين اعلن عن قيام المملكة الليبية المتحدة [16].

ان النظرية الفيدرالية تستند الى التوفيق بين تناقضين هما:

أ. الحرص على الذاتية.

ب. السعي لتنظيم جماعي يشمل الجماعات الذاتية (الدول والاقاليم)

11- هشام ال شاوي. مقدمة في علم السياسة. الموصل، مطابع دار الكتب ١٩٧٠ ص ١٥١.

12- ريموند كارتيل كيتيل. العلوم السياسية. ج ٢، ترجمة د. فاضل زكي محمد. بغداد، مكتبة النهضة ١٩٦٣ ص ٣٠٧.

13- ميشيل ستيوارت. نظم الحكم الحديثة، ترجمة احمد كامل. القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٦٢ ص ١٣١.

14- جيليان كينج. اهداف الاستعمار في عدن، ترجمة خيري حماد. القاهرة، الدار القومية ١٩٦٦ ص ٨٢.

15- د. عبد الله حسن الاشعل، اتحاد الامارات العربية، رسالة ماجستير – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ١٩٧٦ ص ٣٧-٣٨.

16- احمد طربين . التجزئة العربية كيف تحققت تاريخيا. بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٨٧ ص ٢٠٠. انظر ايضاً:
محمد فرج . الامة العربية على الطريق الى وحدة الهدف. القاهرة، دار الفكر العربي ١٩٦٤ ص ٣٣٧.

وهذا التوفيق يطرح نفسه بصيغة دستورية وقانونية في الظاهرة الفيدرالية التي يحكمها قانونان علميان هما:

أ. قانون التراكب.

وهو وجود انظمة كلية باختصاص شامل للجماعة الفيدرالية المركبة، وهي انظمة تميل لان تكون فوق الانظمة الخاصة بالجماعات المؤلفة للجماعة الكلية.

ب. قانون الذاتية.

وهو ان الجماعات المؤلفة للفيدرالية المركبة تتمتع كل واحدة منها باختصاص ذاتي خالص لا تخضع فيه لرقابة من جانب الانظمة الكلية ، وهي بهذه الصفة تتميز عن غيرها من الهيئات والجماعات اللامركزية في الدولة الموحدة [17].

وعلى هذين القانونين ينهض كل نظام فيدرالي، وبهما معا تتحدد حالة التوازن فيه، وعلى اساس مدى غلبة كل من القانونين ازاء الاخر تتعدد نماذج النظم الفيدرالية، ونماذج النظم الكونفيدرالية، ففي الاول ترجح كفة قانون التراكب ازاء قانون الذاتية، بينما في الثاني تكون الغلبة لقانون الذاتية على قانون التراكب[18]، وهذا يعني ان السيادة بين السلطة الاتحادية (الفيدرالية) والسلطات الاقليمية ليست متعادلة، او متساوية، وانما تكون اليد العليا في القرارات الرئيسية للسلطة الاتحادية، اي انها ليست ندية، وانما تخضع اقليم الدولة ورعاياها للقوانين الاتحادية دون حاجة الى موافقة حكومات الاقاليم، في حين ان قوانين الاقليم لا تلزم السلطة الاتحادية، ولا سلطات الاقاليم الاخرى. وفي الدستور الامريكي الاتحادي تكون النصوص الدستورية والقوانين الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الحكومة الاتحادية القانون الاعلى للبلاد، بمعنى اخر ان سمو القواعد الدستورية الفيدرالية على قوانين الولايات هو روح الرابطة الاتحادية ومن اهم سمات الدولة الفيدرالية [19].

وفي الحقيقة ان نظرية سيادة الدولة الفيدرالية دون الولايات او الاقاليم تؤكدها الممارسات السياسية للدول الفيدرالية المستندة الى الدستور الاتحادي، ويدافع العديد من

١٧- د. محمد طه بدوي. اصول علم السياسة، ط٢. الاسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ١٩٦٥ ص ١٨٨.

١٨- المصدر السابق ص ١٨٩.

١٩- بول روتيه. التنظيمات الدولية ، ترجمة احمد رضا. القاهرة. دار المعرفة ١٩٧٨ ص ٢١٥-٢١٦. انظر ايضاً:
د. محمد انور عبد السلام. التجربة الاتحادية الامريكية وقيمتها للوحدة العربية. القاهرة، مكتبة الانجلو مصرية ١٩٧٤ ص ١٣٦.

الفقهاء القانونيين والسياسيين عنها لانها تمثل الواقع السياسي[20]. اما نظريات تجزئة السلطة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم، او نظرية الابطال التي تعتقد ان السلطة بيد الاقاليم، وان السلطة الاتحادية ليست سوى تجميع لسلطات الاقاليم، فهي لا تمثل الا اراء القلة، والتي لا تجد لها سندا واضحا في الواقع السياسي[21].

وبناءا على ذلك فان اختصاصات السلطة الاتحادية (التنفيذية والتشريعية والقضائية) نابعة من كونها تمثل الشخصية الدولية للاتحاد وكل مايتعلق بالسيادة والاستقلال والسياسة الخارجية والدفاع، وعقد المعاهدات واعلان الحرب والسلام والمالية والاقتصاد الفيدرالي، وما يتبعها من المحكمة الفيدرالية واجهزة الامن والمخابرات والعلم الوطني، والعملة الوطنية وجوازات السفر وهي صلاحيات مختلفة بين دولة واخرى، فهي تضيق وتتوسع وفقا للنظم السياسية الليبرالية-الراسمالية والنظم السياسية الاشتراكية ووفقا لدساتيرها [22]، ففي الدول الغربية كالولايات المتحدة وبريطانيا، والمانيا وسويسرا تكون الصلاحيات محدودة بالسياسة الخارجية والدفاع والاقتصاد والعدل[23]، بينما في الدول الاشتراكية كالاتحاد السوفيتي السابق ويوغسلافيا السابقة كانت صلاحية السلطة الاتحادية واسعة [24].

ان بعض الدول الفيدرالية تحدد الاختصاصات الفيدرالية حصرا في الدستور سواء بالنسبة للسلطة الاتحادية، او بالنسبة لسلطات الاقاليم، فاذا حددت بالنسبة للسلطة

---

[20] - انظر على سبيل المثال:
د. الشافعي محمد بشير . نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية. الاسكندرية ، منشأة معارف الاسكندرية ١٩٦٣ ص ٣٨.
د. ميشال خطار الرياشي. اسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية. بيروت – الجامعة اللبنانية ١٩٩٢ ص ٢٩٩ .

[21]- د. محمد عمر مولود. الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط٢. اربيل، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ٢٠٠٣ ص ٢٨٨-٢٩٤. انظر ايضاً:
عبد الله جمعة الحاج. النظام الاتحادي الفيدرالي. الادبيات والمفاهيم. في مجلة (العلوم الاجتماعية) العدد (٢) المجلد (٢٦) صيف ١٩٩٥ ص ٧٧ .

[22]- د. نظام بركات واخرون. مبادئ علم السياسة . عمّان ، دار الكرمل ١٩٨٤ ص ١٦٨ . انظر ايضاً:
د. بطرس بطرس غالي ، د. محمود خيري عيسى . نظم الاتحادات الدولية. القاهرة، الدار القومية ١٩٦٠ ص ٢١-٢٢ .

[23]- روبرت بوي، وكارل فردريك. دراسات في الدولة الاتحادية، ج٣، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني، بيروت، نيويورك ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ١٩٦٦ ص ١٨٤ .

[24]- ميشيل ستيوارت .المصدر السابق ص ٣٦٧-٣٨٣ . انظر ايضاً:
د. عصام العطية. القانون الدولي العام ، ط٣. بغداد ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي. جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ١٩٨٢ ص ٢٤١-٢٤٧ .

الاتحادية حصرا، فان ما دونها تكون لسلطات الاقاليم، فقد حدد الدستور الامريكي عام ١٧٨٧ اختصاصات الاتحاد بادارة الشؤون الخارجية، والعسكرية والمحافظة على الامن العام، وامور الجنسية والعملة وتنظيم التجارة مع الدول الاجنبية والعقوبات للجرائم المرتكبة ضد امن الاتحاد، وضد القانون الدولي، وفرض الضرائب الاتحادية. بينما ترك للاقاليم اختصاصات التصرف بالشؤون ذات الطابع المحلي كإنشاء وتنظيم المصالح المحلية والتربية والصحة والتجارة المحلية والضرائب[25].

وقد يحدد الدستور اختصاصات الولايات والاقاليم حصرا على ان تكون بقية الاختصاصات للسلطة الاتحادية كما هو في دستور كندا، او ان يحدد الدستور اختصاصات الاتحاد والاقاليم حصرا، وهو اسلوب لايستوعب الحالات التي تتطلب تشريعات دستورية جديدة[26].

وهنالك اختصاصات مشتركة، كأن تكون المحافظة على امن الاقاليم من مسؤوليتها ، فاذا اخفقت في ذلك تتدخل السلطة الاتحادية، او ان تخضع حرية تصرف الاقاليم لرقابة اتحادية، او ان تمنح سلطات الاتحاد صلاحيات اختيارية، فان لم تمارسها اكتسبت الولايات حق تنظيمها[27].

اما مؤسسات الاتحاد فهي السلطة التنفيذية التي قد تكون رئاسية حيث ينتخب الرئيس من الشعب مباشرة كما في الولايات المتحدة، او برلمانية بمعنى وجود رئاسة صورية او ملكية لها صلاحيات شكلية، ومجلس وزراء بيدها السلطة الفعلية نتيجة الفوز في الانتخابات، كما في المملكة المتحدة.

اما السلطة التشريعية الاتحادية فتتكون من مجلسين، احدهما يمثل الشعب في انتخابات حرة عامة، والثاني يمثل الاقاليم بنسبة معينة، كمجلس الشيوخ الامريكي الذي يضم عضوين من كل ولاية، ومجلس الدول في سويسرا الذي يضم عضوين من كل كانتون[28]، بينما يختلف مجلس الشيوخ في كندا اذ يمثل كل ولاية من (٤-٢٤) ممثلا طبقا لعدد السكان[29]، وهي تراقب السلطة التنفيذية في سلوكها وقراراتها في كل المجالات.

وفي الامارات العربية المتحدة هنالك مجلس واحد فقط يمثل كل الامارات السبعة، ولكن اعضاؤها ليسوا متساوين، فالامارات الكبيرة لها ممثلون اكثر من

---

[25]- د. حسن الجلبي . القانون الدولي العام ، ج١ . بغداد ، مطبعة شفيق ١٩٦٤ ص ٢٣٤ .
[26]- هشام ال شاوي. المصدر السابق ص ١٥١-١٥٢ .
[27]- المصدر السابق ص ١٥٢.
[28]- د. علي غالب العاني .مجلس واحد ام مجلسان . بغداد ، مطبعة المعارف ١٩٦١ ص ١٤- ١٥ .
[29]- ميشيل ستيوارت. المصدر السابق ص ٥٢ .

الامارات الصغيرة في الحجم والسكان، ويجري اختيارهم من قبل الامارات نفسها[30] وقد جرى اخيرا اعتماد قانون انتخاب نصف الاعضاء من قبل الشعب مباشرة واختيار النصف الخر من قبل حكام الامارات[31].

وتعتبر السلطة القضائية الاتحادية هي الاساس في مراقبة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتعتبر المحكمة الفيدرالية العليا ضمانة لأية انتهاكات للدستور، او تجاوزات من قبل رئيس الدولة واعضاء السلطة الاتحادية[32].

اما السلطات الاقليمية فهي صورة مصغرة للسلطات الاتحادية، اذ يتم انتخاب الحاكم للاقليم، واعضاء السلطة التشريعية الاقليمية عبر الاقتراع الشعبي، ويخضع الحاكم والسلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية المنتخبة، وهما معا يخضعان لرقابة السلطة القضائية للاقليم .

ان بعض الدول الفيدرالية التي يحكمها دستور اتحادي تسمح لحكومات الاقاليم بوضع دساتير محلية تنظم شؤونها، ولكنها لا تتعارض مع الدستور الاتحادي، واذا اقرت قوانين اقليمية تتعارض مع الدستور الاتحادي الفيدرالي، فانها تلغى او تعدل لضمان الانسجام والتكامل في الدولة الاتحادية الفيدرالية، ومنع الازدواج في القرارات والاحكام.

وليس من حق السلطات الاقليمية ممارسة اية سلطات سيادية ، كالتعامل مع الدول الاجنبية مباشرة الا في حالات استثنائية وفقا لدساتيرها[33]، ومن ذلك دستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام ١٩٤٤ الذي سمح للجمهوريات السوفيتية بالتعامل مع الدول الاجنبية، الا ان هذا الحق بقي نظريا، ولم يستخدم عمليا، فقد رفض مجلس السوفيت الأعلى رغبة بعض الدول لاقامة علاقات دبلوماسية مع اوكرانيا، ولكنه سمح لروسيا البيضاء واوكرانيا بالانضمام الى الامم المتحدة لضمان صوتيهما لصالحه، ولم يحدث ان صوتتا عكس ارادة الدولة السوفيتية[34].

اما حق الانفصال فهو غير وارد الا اذا نص الدستور الاتحادي على ذلك كالدستور السوفيتي الذي سمح للجمهوريات السوفيتية بحق الانفصال، ولكن السلطة

30- محمد عتريس. معجم بلدان العالم. القاهرة، الدار الثقافية للنشر ٢٠٠٠ ص ٤٢.

31- جريدة الحياة.

32- عبد الله جمعة الحاج. المصدر السابق ص ٧٦ – ٧٧ .

33- د. عبد الواحد عزيز الزنداني. السير والقانون الدولي. صنعاء ، الافاق للطباعة والنشر ١٩٨ ص ١١٢ .

34- شارل ديران. اتحاد الدول والدولة الاتحادية، ترجمة عبد الرحمن شبل حسن. القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر ١٩٦٣ ص ٤٥– ٤٦.

السوفيتية الاتحادية لم تسمح لاية جمهورية بالانفصال، بل انهى الاستقلال الذاتي لبعض الجمهوريات كجمهوريات الفودكا[35].

اما حجم الاقاليم وشكلها فليس واحدا، وهذا امر بديهي، ولكن هل تكون اختصاصاتها ونشاطاتها متساوية؟ في الحقيقة، ان ما هو سائد هو مساواتها جميعا سواء في التمثيل او الاختصاصات ، ولكن بعض الاتحادات لا تساوي بينها، فالامارات الكبيرة حجما وسكانا في دولة الامارات لها مقاعد اكثر في المجلس الاتحادي، ودور اكبر في السلطة التنفيذية.

كما ان الاقاليم نفسها ليست على درجة واحدة في الادارة والاهمية ، فالاتحاد الروسي وفقا لدستور ١٩٩٣ يتكون من (٨٩) منطقة ادارية منها (٢١) جمهورية و(٦) مقاطعات و(٤٩) ولاية و(١٠) مقاطعات حكم ذاتي ومدينتان فيدراليتان، واقليم يتمتع بالحكم الذاتي[36].

ان الدولة الفيدرالية بطبيعتها دولة ديمقراطية لانها قائمة على فصل السلطات وتوزيعها بين السلطة الفيدرالية وسلطات الاقاليم، ولانها توفر للاقاليم ممارسة الشؤون الداخلية باستقلالية عن السلطة الاتحادية، ولكنها ليست كذلك بالمطلق، اذ ان الممارسة الديمقراطية قد تكون بدرجات متفاوتة، كالمجلس التشريعي الاتحادي في الامارات العربية المتحدة الذي هو مجلس معين، وليس منتخبا على سبيل المثال، بينما تتركز السلطة في يد الجمعية الوطنية السويسرية بدلا من فصل السلطات وتوازنها[37].

ودرءاً للانفصال فان معظم دساتير الاتحادات الفيدرالية هي دساتير جامدة، يتطلب تعديلها اجراءات معقدة، كاشتراط الاغلبية المطلقة، او اغلبية الثلثين في السلطة التشريعية الاتحادية، ومن ثم عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي[38].

ان الاتحاد الفيدرالي يعد من اقوى الاتحادات في العالم، واكثرها استقرار وتكاملا، اما تفكك بعض التجارب الفيدرالية في يوغوسلافيا والاتحاد السوفيتي بعد استمرارها لفترة اكثر من نصف قرن فقد كان لاسباب عديدة اهمها النزعة القومية والوطنية التي كانت مكبوتة طيلة الفترة السابقة، وقد انهارت بعد انهيار الرابطة التي كانت تجمعها وهي الرابطة الاشتراكية، فضلا عن استمرار استخدام القوة والعنف لمنع اية حركات انفصالية، ومن الامثلة على ذلك المانيا الشرقية التي انتفضت على شتراكيتها، وفضلت قوميتها عليها، والاتحاد مع المانيا الغربية، وقد بدأ الصراع

---

[35] د. حسن الجلبي. المصدر السابق ص ٢٤٤-٢٤٥.
[36] محمد عتريس. المصدر السابق ص ٢٤٩.
[37] د. بديع شريف. القدرال، بحث في نظام الاتحاد السويسري. بغداد منشورات مكتبة المثنى ١٩٦٨ ص ١٧-١٩.
[38] شارل ديران. المصدر السابق ص ١٠١-١١١.

القومي في الاتحاد السوفيتي قبل انهيارها بين ارمينيا واذربيجان، وكانت النتيجة الطبيعية تفكك البلاد، ونشوء مجموعة دول قومية بدلا منه[39].

وينبغي الاشارة هنا الى ان بعض الاتحادات الفيدرالية تحولت الى دول موحدة بسيطة كالاتحاد الالماني (١٩١٩-١٩٣٣). والمملكة الليبية المتحدة عام ١٩٥١ التي اصبحت دولة بسيطة عام ١٩٦٤[40].

ثانيا: نظرية الاتحاد الكونفيدرالي

الكونفيدرالية مصطلح لاتيني (Confederation) يقصد به الاتحاد التعاهدي بين الدول، او الاتحاد (الاستقلالي) لان اعضاء الاتحاد من الدول مستقلة بعضها عن البعض الاخر ولكنها تتعاهد مع بعضها على الاتحاد في امور معينة تحديدا، وتحتفظ كل دولة بسيادتها الداخلية والخارجية[41]، وتتفق على تشكيل هيئة مشتركة لها صلاحيات محدودة، سيما في الامور الدفاعية والسياسة الخارجية، واية امور اخرى يتم الاتفاق عليها.

ان الحاجة لمثل هذه الاتحادات كانت ولازالت ضرورية للدول التي تعاني من الضعف الامني تجاه دول اخرى اقوى منها، او لاسباب سياسية تقتضيها المتغيرات الدولية والاقليمية، او المصالح الاقتصادية بين الدول، او وجود تهديدات تمس الامن الداخلي والخارجي، او وجود عدو مشترك، او التمهيد لاقامة اتحادات اقوى في

39- عوض جمعة رضوان . يوغسلافيا وصراع القوميات. مصراته، الدار الجماهيرية للنشر ١٩٩٣ ص ٩٢-٩٣. انظر ايضاً:
محمد عتريس. المصدر السابق ص ٢٥١-٢٥٤ .

40- د. قحطان احمد سليمان الحمداني . الوحدة العربية ، دراسة سياسية تحليلية لتجاربها وواقعها ومستقبلها – رسالة دكتوراه غير منشورة – كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد ١٩٨٩ ص ٥٧ . انظر ايضاً:
جون فورد جولاي. انشاء جمهورية المانيا الاتحادية ، ترجمة حسين الحوت . القاهرة ، الدار القومية ١٩٦٢ ص ٧ .

41- د. احمد زكي. المصدر السابق ص ٣٢. انظر ايضاً:
حسن عبد الله . المصدر السابق ص ٥٥.
جيوفري روبرتز، والستر ادواردز. المصدر السابق ص ٩٠-٩١ .

المستقل بين الدول المتجاورة التي ترتبط مع بعضها بوشائج اللغة والتاريخ والدين وغيرها[42]. ويمكن الوصول الى هذا الاتحاد بالطرق التالية:

١- اتفاق دولتين او اكثر من الدول المستقلة لاقامة الرابطة الاتحادية بينها خدمة لمصالحها، اوتلبية لارادة شعوبها التي لها صلات مع بعضها من النواحي التاريخية والقومية والجغرافية والدينية والاجتماعية والسياسية وغير ذلك، ومن الامثلة على ذلك الاتحاد الكونفيدرالي الامريكي عام ١٧٧٦ بين (١٣) دولة امريكية تعاهدت على مقاومة الاستعمار البريطاني، وتحقيق الاستقلال، وقد نجحت في ذلك.

٢- رغبة الدول الاستعمارية لاقامة الاتحاد الكونفيدرالي بين مستعمراتها، كرابطة الدومينيون البريطاني في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، والتي تطورت الى رابطة الكومنويلث بعد الحرب العالمية الثانية، وهي رابطة اتحادية اقل ارتباطا من الاتحاد الكونفيدرالي[43].

٣- تفكك الاتحاد الفيدرالي، وتحوله الى اتحاد كونفيدرالي بناءاً على اتفاق مسبق، او نتيجة للظروف الداخلية او الخارجية، كما حدث للاتحاد السوفيتي الذي تفكك نهاية عام ١٩٩١ واقيمت بدله (رابطة الدول المستقلة)[44].

اما صيغة النشأة فقد تكون بموجب ميثاق اومعاهدة اواتفاقية دولية بين الدول المعنية والتي تنوه باسباب الاتحاد واهدافه وهياكله، وتحدد الهيئة او الجمعية المشتركة من الدول التي تتولى مسؤولية الاتحاد، وتتحدد اختصاصاتها بما يتم الاتفاق عليها كأن تكون في الشؤون الخارجية والدفاع والاقتصاد والامن الوطني، والتنسيق بينها خدمة لمصالحها واتخاذ القرارات اللازمة حول مختلف القضايا المطروحة عبر اجتماعات دورية او غير عادية، والعمل على مواكبة التطورات الداخلية والخارجية لدول الاتحاد والدول الاخرى اقليميا وعالميا وتنفيذ القرارات التي يتم الاتفاق عليها، غير ان قرارات الهيئة او الجمعية المشتركة لا تكون ملزمة لاعضائها، وانما يتطلب الامر الحصول على موافقة الهيئات الدستورية المختصة في كل منها كي تصبح نافذة وملزمة، بمعنى اخر ان القرارات الاتحادية الكونفيدرالية لا تنفذ مباشرة في دولها حتى

---

[42] د. عبد المجيد عرسان العزام، ود. محمود سامي الزعبي. دراسات في علم السياسة. عمّان، دار [illegible] ١٩٨٨ ص ١٥٠.

[43] د. بطرس بطرس غالي ، د. محمود خيري عيسى .المصدر السابق ص ٤٤-٤٩ .

[44] د. قحطان احمد سليمان الحمداني. الاساس في العلوم السياسية. عمّان، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ٢٠٠٤ ص ٢٣٠.

لو وافق ممثلوها في الهيئة المشتركة على ذلك، اما الدول الرافضة لقرارات الهيئة المشتركة فمن البديهي انها لا تلتزم بها، ولا تعرضها على مؤسساتها الدستورية[45].

ان الاتحاد الكونفيدرالي لا يتمتع بالشخصية الدولية كما هو الحال في الاتحاد الفيدرالي ، لان تكوينه قائم على المعاهدات الدولية وليس الى الدستور، وبالتالي فليس له سيادة دولية، او حق عقد المعاهدات، واعلان الحرب والسلام، وليست لمؤسساته سلطة عليا على دوله، وان ادارة هيئاتها واعمالها لا تمثل حقيقة الاتحاد وفعاليته، لان ارادة الاتحاد تتكون من مجموع ارادات الدول الاعضاء فيه، وبالتالي فان الاتحاد الكونفيدرالي ليس دولة، وانما مجموعة دول تحتفظ بسيادتها الخارجية واستقلالها الداخلي[46]. وينسحب على ذلك ان المعاهدات المعقودة بين دوله لا تسري على الاتحاد واعضائه وانما على الدول المرتبطة بها والموقعة لها فعلا، سواء كانت احلاف عسكرية او معاهدات صداقة، او اتفاقات اقتصادية. كما ان اعضاء الاتحاد بامكانهم الدخول في اتفاقيات او معاهدات مع الدول الاخرى او المنظمات الدولية بكل حرية واستقلال عن الاتحاد واطراف الاتحاد[47]، مادامت تلك الاتفاقيات لا تمس اهداف ومبادئ وقرارات الاتحاد.

اما اعضاء الهيئة المشتركة او المجلس المشترك او الجمعية المشتركة فيتم اختيارهم من قبل حكوماتهم، وليس من قبل الشعب كاعضاء منتخبين[48]، اما رئاسة الاتحاد فيتم الاتفاق عليها من قبل دول الاتحاد، فقد يكون شخصا واحدا، كان يكون رئيس احدى الدول الاعضاء، او هيئة رئاسة مكونة من رئيس ونواب له كما في اتحاد الجمهوريات العربية المتحدة (سوريا، مصر، ليبيا)، وقد تتوسع لجان الاتحاد واعماله ونشاطاته او تتقلص وفقا لظروفه وتطور الاحداث فيه[49].

ان الميثاق او المعاهدة الدولية التي تشكل الاتحاد الكونفيدرالي انما هي حصيلة توافق ارادات الدول المكونة له ، وفقا لقانوني التراكب والذاتية ، ولكن قانون الذاتية هو الارجحية على قانون التراكب او الترابط بسبب رغبات الدول الاعضاء في استمرار الاستقلالية في السياستين الداخلية والخارجية، وعلى اساس التعاهد او التعاقد من منطلق استقلالي، وبالتالي البدء من نقطة الصفر لتوسيع اطار الاتفاق وترصينه، ومن

45- د. محمد طه بدوي. المصدر السابق ص ١٩١ .
46- د. محمد عمر مولود. المصدر السابق ص ٣٢٠-٣٢١ .
47- د. لؤي بحري . المصدر السابق ص ١٣٣.
48- المصدر السابق ١٣ .
49- د. محمد انور عبد السلام. المصدر السابق ص ١٩٢-١٩٥.

فان تعديل الميثاق المؤسس للاتحاد او المعاهدة الدولية يحتاج الى الاجماع لانه يمثل ارادة الجميع[50].

ومعظم مواثيق الاتحادات الكونفيدرالية تسمح للدول الاعضاء بحق الانفصال في حالة اقتناعها ورغبتها بان استمرارها في الاتحاد يخل بسيادتها ومصالحها، والقليل من تلك الاتحادات تمنع الخروج منه كالاتحاد الكونفيدرالي الالماني[51].

اما المنازعات بين الدول الاعضاء فانها منازعات بين الدول، ويحاول الاتحاد حلها بالطرق السلمية، ولكنه لا يحمل اية الية اتحادية للفصل في المنازعات، فلا توجد محكمة دستورية عليا[52]، ولكن بعض هذه الاتحادات انشأت مؤسسات قضائية للبت في تلك المنازعات كأتحاد الجمهوريات العربية عام ١٩٧١ [53]. وقد حدث نزاع على الحدود بين قطر والبحرين، وهما عضوان في مجلس التعاون لدول الخليج العربية حين ان يتمكن المجلس من حل خلافاتهما بسبب عدم وجود نص والية ترغمهما على الاذعان لقرارات المجلس. وقد انتبهت جامعة الدول العربية مؤخرا الى ضرورة اقامة محكمة عدل عربية للنظر في منازعات الدول العربية، دون ان تظهر في ارض الواقع، رغم مرور اكثر من ٦٠ سنة على انشاء الجامعة وفشلها في حل نزاعات كثيرة بين الدول الاعضاء[54].

ان الاتحاد الكونفيدرالي هو اتحاد واه، وقد اثبتت التجارب الاتحادية الكونفيدرالية ان مآلها اما الى اتحاد فيدرالي قوي، وهو ما حدث في اميركا حين تحول الاتحاد الكونفيدرالي الامريكي الى الاتحاد الفيدرالي (الولايات المتحدة الامريكية) وفقا لدستور ١٧٨٧، او الى الانفصال كالاتحاد الالماني عام ١٨١٥ والذي انتهى الى الانفصال عام ١٨٦٦، وكذلك انفصال اتحاد (الدول العربية المتحدة) بين اليمن والجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٨-١٩٦١[55]. ومع ذلك فان بعض الاتحادات الكونفيدرالية استمرت لمدة طويلة كجامعة الدول العربية المستمرة منذ عام ١٩٤٥ ومجلس التعاون لدول الخليج العربي الذي استمر منذ عام ١٩٨١، وربما يتحول الاخير الى اتحاد فيدرالي سيما بعد القرارات الاخيرة لاقامة وحدة اقتصادية وعملة خليجية واحدة في المستقبل القريب.

---

[45] د. محمد عمر مولود. المصدر السابق ص ٣٢١.
[46] المصدر السابق.
[47] المصدر السابق.
[48] د. محمد انور عبد السلام . المصدر السابق ص ١٩٣.
[49] انظر قرارات القمة العربية في تونس في مجلة (الحوادث) ١٩-٢٥ اذار ٢٠٠٤ ص ٢٢.
[50] شعبة الجرف. نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي. القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٣ ص ١٩٠-١٩١.

ثالثا: نظرية الاتحاد المختلط

ان النظريتين السابقتين (الفيدرالية والكونفيدرالية) هما المعولتان عليهما في النظم السياسية في الماضي والحاضر، ومعظم الكتاب والمفكرين يعتقدون انهما الاساس في التعامل الدولي من خلال المبادئ والاهداف وبالتالي التنظير السياسي لهما ومن ثم التطبيق الفعلي في مختلف انحاء العالم، غير ان الواقع السياسي والممارسة السياسية يختلفان في كثير من الاحيان بقليل او كثير، بل ان التطور المستمر في النظم السياسية اوجد اتحادات غير مقيدة بهما بشكل عام، فقد اخذت هذه الاتحادات ما يلائمها من المبادئ والنصوص الدستورية وفقا لمصالحها التي تختلف باختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية. ومن هنا يمكننا القول بان نظرية جديدة بدأت بالتشكل خلال الفترات الماضية وهي التي يمكن ان نطلق عليها بنظرية الاتحاد المختلط لانها تجمع بين خصائص الاتحادات السابقة التي تضم نصوصا فيدرالية واخرى كونفيدرالية، بل الاكثر من ذلك انها تتضمن بنودا للاتحادات المركبة والبسيطة في ان واحد، بمعنى اخر ان قانوني التراكب والذاتية اللذان نوهنا عنهما يتوازنان دون ارجحية احدهما على الاخر. ان الفقه الدستوري المعاصر لا يمكن ان يتقوقع على مبادئ معينة تكبل الدول في علاقاتها وتوجهاتها الاتحادية، وان اختيار افضل الصيغ الاتحادية حق للدول المتحدة ما دامت ترغب في ايجاد اسس قوية للاتحاد تكفل استمراره، وبهذا المعنى فاننا نقر بان الممارسة الفعلية لاتحادات جديدة لابد ان تؤطر نظريات جديدة تلائم التطور الدستوري وصولا الى الافضل.

واذا اردنا البحث عن امثلة هذا النوع الجديد من الاتحاد فسوف نجد ان العديد من الدول والاتحادات مارست اشكالا لم تكن مالوفة سابقا، فقد احتوى دستور الاتحاد العربي بين العراق والاردن والصادر في اذار ١٩٥٨ نصوصا قانونية توحي بأن هذا الاتحاد هو اتحاد فيدرالي كتحديد السلطة الاتحادية باختصاصات الخارجية والدفاع والاقتصاد والمالية، وترك الاختصاصات الداخلية الاخرى للقطرين (اي السلطات الاقليمية)، ولكن الدستور نفسه نص على احتفاظ كل من العراق والاردن بشخصيتهما الدولية، وعدم سريان الاتفاقيات السابقة لكل منهما على دولة الاتحاد العربي، وهو مظهر كونفيدرالي[56]. وينطبق الاتحاد المختلط على (الجمهورية العربية المتحدة) بين سوريا ومصر ١٩٥٨-١٩٦١، فقد حدد دستورها مواصفات الاتحاد الفيدرالي من خلال تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية الرئيسية، واختصاصات سلطات الاقليم السوري والمصري وهي الامور الثانوية[57]. ولكن الغاء المجلسين عام١٩٦١

56- الحكومة العراقية. دستور الاتحاد العربي . بغداد ، مطبعة الحكومة ١٩٥٨ ص ٢ وما بعدها.

57- انظر نص الدستور في كتاب (المشاريع الوحدوية العربية ١٩١٣ـ ١٩٨٠) اعداد د. يوسف خوري. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٨٨ ص ٣٦٦ .

وممارسة السلطة المباشرة جعلت الاتحاد وحدة اندماجية بسيطة، اما من الناحية الواقعية فان اجراءات الوحدة لم تستكمل[59].

وفي الحقيقة ان هذا النوع من الاتحاد الذي فرضته الظروف الخاصة للدول المتحدة داخليا واقليميا ودوليا مرشح للتوسع والانتشار لانه اضمن للمصالح الدولية ولانه مفتوح للتطور وعدم التقيد بأية اشكال اتحادية ثانيا ولانه تعبير عن حقيقة التطور السياسي للنظم والاتحادات الدولية باتجاه المنفعة والخدمة.

رابعا: نظرية الاتحادات ذات الطبيعة الخاصة

ان هذه النظرية تتبع من ملاحظة وجود اتحادات ضعيفة بين الدول المستقلة في سياساتها الداخلية والخارجية والتي تضم نظما سياسية مختلفة كالانظمة الملكية والانظمة الجمهورية، والانظمة الرئاسية والانظمة البرلمانية، ولكنها مرتبطة مع بعضها بروابط معينة كاللغة والثقافة ، والارتباط السابق باحدى الدول الاستعمارية السابقة. ومن امثلتها رابطة الشعوب البريطانية (الكومنويلث) والتي تضم اكثر من (٥٠) دولة كانت خاضعة للاستعمار البريطاني ثم استقلت، ولكنها بقيت مرتبطة مع بريطانيا بالولاء والتعاون، وهذه الدول تتشاور على اساس الاستقلال والمساواة، وتتبادل المعلومات في الشؤون المشتركة، والتنسيق السياسي، وتقديم تسهيلات لمواطنيها في مجالات العمل والدراسة، كما انها تجتمع في مؤتمرات قمة ومؤتمرات وزارية بشكل دوري[60].

كما ان الجماعة الفرنسية (الفرنكفونية) هي اتحاد للدول الناطقة باللغة الفرنسية والتي ترتبط مع بعضها بروابط اللغة والثقافة والتعاون في شتى المجالات، فضلا عن ارتباطها السابق بالاستعمار الفرنسي[61].

وهنالك مجموعة الدول الناطقة باللغة البرتغالية، سيما في امريكا اللاتينية، ومجموعة الشعوب الناطقة باللغة الاسبانية، وهي اتحادات على غرار الكومنويلث البريطاني والرابطة الفرنكفونية.

اما (رابطة الدول المستقلة) والتي اقيمت عام ١٩٩١ اثر تفكك الاتحاد السوفيتي فهي تضم كل الدول التي انسلخت من الاتحاد السوفيتي والتي تحتفظ مع بعضها بروابط اقتصادية وعسكرية قوية كعملة الروبل السائدة في دولها، والقوات

---

[59]- محمود رياض. مذكرات محمود رياض، ج٢. القاهرة ، دار المستقبل العربي ١٩٨٦ ص ٣٤٤.
[60]- محمد حسنين هيكل. مالذي جرى في سوريا ؟ القاهرة ١٩٦١ ص ٧ .
[61]- د. حسن الجلبي . المصدر السابق ص ٢٤٧ – ٢٦٤ .
[62]- فيبي مار، ووليام لويس. امتطاء النمر، تحدي الشرق الاوسط بعد الحرب الباردة ، ترجمة عبد الجمعة الحاج . ابو ضبي . مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ١٩٩٦ ص ٣٩-٤٧.

العسكرية الروسية المتواجدة فيها، وهذه الدول تتعاون سياسيا وامنيا وعسكريا واقتصاديا وثقافيا، ولكنها مستقلة في سياساتها الداخلية والخارجية[62]. غير ان هذا الاتحاد اقوى من الاتحادات السابقة (الكومنويلثات) لكنها غير متضامنة مع بعضها، بل ان الخلافات مستحكمة بينها كجورجيا وروسيا الاتحادية، وارمينيا واذربيجان ومعظمها تعاني من حركات انفصالية للمكونات القومية فيها.

ان نظرية هذه الاتحادات قائمة على غلبة العامل الذاتي على العامل التراكبي بمعنى السيادة الداخلية والخارجية دون قيود تذكر، والاتحاد في امور ثقافية ولغوية ومصالح اقتصادية وسياسية، ومادامت هذه الاتحادات لا تضر مصالح هذه الدول بشكل مباشر فانها مرشحة للاستمرار، ولكنها ايضا تسمح للخروج منها عندما تتعارض تلك المصالح بينها، ولا يمكن عدم توقع قيام اتحادات فيدرالية مع بعضها في حالة التوافق والتعرض لاخطار خارجية محتملة او اخطار داخلية.

62- زلمي خليل زادة.التقييم الاستراتيجي.ابو ضبي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية ١٩٩٣ص ٢٢٦-٣٧٢.