

**الفيدرالية و التكتلات الإقليمية
دراسة دستورية مقارنة**

**Federalism and regional blocs
Comparative constitutional study**

Abstract :

This work is a translation from Italian to the Arabic language based on a lecture held by Prof. Tania Groppi in 2008 at al-Nasyria as part of a training cycle aimed at deepening mutual understandings between Iraq and Italy. The paper is a comparative legal study on federalism and regionalism in Iraq and Italy.

الملخص :

هذا العمل هو ترجمة من اللغة الإيطالية إلى اللغة العربية بناء على محاضرة ألقاها الأستاذة تانيا غروبي في عام ٢٠٠٨ في الناصرية كجزء من دورة تدريبية تهدف إلى تعميق التفاهم المتبادل بين العراق وإيطاليا. والورقة هي دراسة قانونية مقارنة عن الفدرالية والإقليمية في العراق وإيطاليا

تانيا كروبي



نبذة عن الباحث :
استاذة القانون العام في
جامعة سينا الإيطالية

نقله من الإيطالية الى العربية
وقدم له :

د. علي فرج العامري
Ali Farai



نبذة عن الباحث :
تدريسي في جامعة
ميلان الإيطالية

المقدمة

الفيدرالية و التكتلات الإقليمية 'دراسة دستورية مقارنة

صعوبات التصنيف

تتيح لنا مسألة توزيع السلطة السياسية على البلاد عقد مقارنة مهمة بين الدستور العراقي لعام 2005 وبين الدستور الإيطالي الحالي بصيغته المعدلة لعام 2001 . وفي الواقع أنَّ المادة (1) من الدستور العراقي 2005 تُعرِّف العراق بأنه دولة إتحادية، بينما الباب الرابع من نفس الدستور يحدّد مهام السلطات الاتحادية، أمّا الباب الخامس فيحدّد صلاحيات سلطات الأقاليم. وهنا تبرز بعض الشكوك حول وصف العراق بأنه دولة فيدرالية، هذه الشكوك مصدرها هو عدم إمتلاك النص الدستوري جميع العناصر التي تستخدم عادة لإثبات مضمون هذا التعريف، يُضاف إلى هذا أنَّ المواد المعنية ما تزال تفتقر إلى التنفيذ الكامل وعلى المستوى التشريعي وكما سنبين لاحقاً.

أمّا في إيطاليا فإنّ مسألة التساؤلات والشكوك كانت قد حصلت، وذلك تحديداً بعد التعديل الدستوري لعام 2001 حول إمكانية تعريف إيطاليا كدولة (فيدرالية)، حيث لاحظت النظرية وبشكل واضح ظهور لفظة (فيدرالي) ومشتقاتها في النظام التشريعي الإيطالي.

وعلى الرغم من أن القانون الدستوري لعام 2001 لا يتضمن أية إشارة حتى ولو بشكل غير مباشر إلى الفيدرالية ، على عكس ما تضمنه المشروع الذي رفضه استفتاء عام 2006 ، الذي حدث عن "مجلس شيوخ الجمهورية الفيدرالي"، إلا أنّه بالإمكان تتبع مختلف القوانين التي إستخدمت هذا المصطلح في العقد الماضي، فعلى سبيل المثال، التعبير المعروف بـ "الفيدرالية المالية" والمنظّم بموجب القانون المرقم 133 والصادر في 13 أيار عام 1999 ويتناول: أحكام توحيد وترشيد الفيدرالية المالية، ثم أعقبه القانون المرقم 56 والصادر في 18 شباط من عام 2000 والمعروف باسم "تدابير الفيدرالية المالية" وذلك إستناداً إلى المادة 10 من القانون المرقم 133 الصادر في 13 أيار من عام 1999، وهناك إشارة صريحة واضحة وردت في مرسوم التعيين خلال الدورة التشريعية السادسة عشرة، ونصها "وزير الإصلاحات الفيدرالية" ، بينما في الدورة التشريعية الرابعة عشرة كانت التسمية على النحو الآتي: "وزير الإصلاح والإنتقال".

وبغض النظر عن التساؤلات المتعلقة بنتائج هذا التعريف، فإن الصعوبات الكامنة في هذا التصنيف هي واضحة في الأقل لسببين يمكن إستعمالهما لوصف النظام التشريعي العراقي.

فمن ناحية، هناك صعوبات تتعلق بالفيدرالية، حيث من الصعب تصنيفها، أو تصنيف العديد من تجارب الدول الإتحادية إلى فئات تنطوي على معنى لوجود عدد كبير من الاختلافات والإستثناءات .

وأمّا من الناحية الأخرى، فهناك صعوبات تتعلق بتنفيذ النصوص الدستورية، التي سبّبت تبايناً سواء في العراق أو إيطاليا بين النموذج التنظيمي والتطبيقي. وسيتم

شرح ملامح هذين الجانبين شرحاً تفصيلياً في الصفحات اللاحقة ، محاولين الإجابة قدر الإمكان على السؤال المذكور آنفاً.

أولاً: الفيدرالية في إطار مقارنة

مصطلح الفيدرالية، الأصل والنجاح

الفيدرالية كلمة حديثة العهد نسبياً، حيث نشأت في نهاية القرن الثامن عشر أي خلال عصر الثورة الأمريكية والفرنسية ، وفي الحقيقة، فقد ذكرت المفردتان: الفيدرالية والكونفدرالية دون تمييز بينهما خلال تحضيرات مؤتمر فيلاديفيا، عليه من الصعب، البحث عن كلمة الفيدرالية في دستور الولايات المتحدة. ظهرت كلمة (الفيدرالية) بعد إبرام مؤتمر فيلاديفيا للإشارة إلى شكل نموذج أصلي جديد لنظام حكومة شكلت عبر هندسة دستورية، أن مصطلح (الفيدرالية) يصف مجموعة من المقالات التي نشرت في الفترة بين 1787 و 1788 في صحف حكومة نيويورك بهدف إقناع أعضاء الجمعية بشكل خاص في تلك الدولة للمصادقة على الدستور الجديد، وكذلك إقناع الرأي العام بشكل عام بإيجابية ومنفعة الفيدرالية.

وقد شهدت بعض المصطلحات المستخدمة في المجالين السياسي والقانوني نجاحاً استثنائياً من بينها (الفيدرالية)، وبالمقابل، فان مصطلحات قليلة شابهها الغموض ومن بينها (الفيدرالية).

وبلا شك فإن نجاح الفيدرالية كأداة ساحقا ، فمنذ نهاية القرن الثامن عشر حصلت محاولات لتكرار تجربة الولايات المتحدة في أوروبا، وتحديدا في الإمبراطورية الألمانية، الإمبراطورية النمساوية الهنكارية ، والإتحاد السويسري، وكذلك في الأمريكيتين (كندا، المكسيك، الأرجنتين، البرازيل وفنزويلا) وأخيرا في استراليا . إلا أن الانفجار الحقيقي للفيدرالية حصل خلال القرن العشرين وفي مناطق مختلفة من العالم وهي: نيجيريا وماليزيا، والهند وبلجيكا، جنوب افريقيا والإتحاد الأوربي، بل يمكن التأكيد أن في عام 1987 كانت تعيش أكثر من أربعين بالمئة من سكان العالم في مجتمعات سياسية، ذات طابع فيدرالي رسمي، وبالإضافة إلى هذا فإن هناك ثمانية وخمسين دولة لها توجه نحو مبادئ الفيدرالية. وإذا ما نظرنا عن كثب إلى هذه التجارب يمكننا أن نوكد بأن عدد قليل من بين تلك الدول لها خصائص فيدرالية الولايات المتحدة .

إن مصطلح الفيدرالية نشأ ليصف شكلاً محدداً من أشكال نظام السلطة السياسية، وعلى سبيل المثال، تلك التي أرساها دستور الولايات المتحدة في عام 1787، وعليه فإن مصطلح الفيدرالية أستخدم لتعريف أي هيكل تنظيمي تنقسم السلطة فيه على أساس إقليمي. إن نجاح تجربة الفيدرالية ليس متساوياً نسبة إلى النجاح الذي حققه النموذج الأصلي .

ثانياً: الدولة الفيدرالية

على الرغم من وجود غموض كبير في الاستخدامات والمعاني، فما تزال الرغبة قائمة في تبسيط وإجراء بعض التوضيحات فيما يتعلق بمسألة معقدة دلالياً كهذه، ويمكننا أن نقول اليوم، أن كلمة "الفيدرالية" تُستخدم للإشارة إلى نظام مؤسسة إتحادية، إذن فإن

"الفيدرالية" هي مرادفة للتسمية "دولة اتحادية"، وعليه فإن هذا التعبير يدل على شكل معين من أشكال تنظيم السلطة السياسية، أستخدم في سياق نموذج تنظيمي نطلق عليه اسم "الدولة" تقوم على أساس الفصل بين السلطات على الإقليم، يكفلها الدستور. ويتم تقسيم جميع الوظائف العامة والتشريعية والإدارية والقضائية بين الحكومة المركزية التي تمتد سلطتها على كل الأراضي أو الأقاليم، ودول أعضاء تكون سلطتها محدودة على أجزاء معينة من الأراضي أو الأقاليم. وتتضح الخطوط الأساسية لهذا التوزيع في الدستور الفيدرالي، وهو عبارة عن وثيقة مدونة تمثل قانون البلاد الإسمى ومصدر تشريع لسائر القوانين والأنظمة، ولا يمكن تعديله إلا بإجماع واسع وعلى المستويين المركزي أو دول الأعضاء .

إنّ هذا الشكل التنظيمي يشبه إلى حد ما نموذج الولايات المتحدة الأمريكية في بعض خصائصه، وعليه يمكن القول، أنّ النموذج الذي رسمه مشرعو (فيلادلفيا) لا يمكن تطبيقه دائماً، بل أنّه خضع لتطورات كبيرة.

وقد بدأ منذ بداية السنوات الأولى لمسيرة الفيدرالية صعوبة تنظيم آلياتها الأساسية أي توزيع السيادة ، وبعد عقود من الشك وعدم الوضوح، فقد شهدت الحكومة المركزية والدول الأعضاء في صدامها وصراعها من أجل الحصول على السيادة، وفي النهاية هيمنة الحكومة المركزية ، هذه الحكومة المركزية أصبحت عقب الحرب الأهلية وبعد الموافقة على التعديلات اللاحقة المنطوية في الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر، التي أصبحت الضامن لحقوق المواطنين الأساسية ومساواتهم، ولذلك أصبح من المستحيل الإستمرار في وصف أو تحديد "الدولة الفيدرالية" بالإعتماد على تعريف (هاميلتون) للفيدرالية، ومن الواضح، فإنه لا يمكن تمييز الدولة الفيدرالية عن الدولة الاتحادية على أساس معيار أحقية السيادة .

إنّ عملية الانتقال من دولة ليبرالية، والمتمثلة في تجربة الولايات المتحدة، إلى دولة الرفاه ، شكّل حافزاً آخر مهم في عملية تحول النموذج الأصلي.

أمّا نموذج الفيدرالية الثنائية فيستند على أساس مبدأ الفصل التام بين الفيدرالية والدول الأعضاء، وهو سمة من سمات الدولة الليبرالية والمتوافق مع مفهوم "دولة الحد الأدنى" حيث إتضح أنه غير مناسب على الإطلاق لتلبية الطلبات الجديدة التي تطرحها "دولة الرفاه"، ولعل الحاجة إلى حكومات مركزية للمضي قدماً في إطلاق سياسات وبرامج وطنية، ظهرت بشكل واضح تحديداً في الولايات المتحدة الأمريكية في عهد "روزفلت" و"النيو ديل"؛ الصيغة الجديدة، وبالتالي برزت الحاجة إلى تعزيز النظم الإدارية المركزية ومنح الفيدرالية صلاحيات جديدة لم تذكر مع إشغال تدريجي لمجالات مخصصة دستورياً لكيانات اتحادية. إنّ فقدان الوضوح والدقة في توزيع المسؤوليات وممارسة السلطات أثارت في نفس الوقت، الحاجة إلى التنسيق، الأمر الذي تطلب إنشاء آليات اتصال وتنسيق بين الحكومات، وخير مثال له، هو الفيدرالية التعاونية .

تمت عملية الانتقال من الفيدرالية الثنائية إلى الفيدرالية التعاونية في الدول الفيدرالية القديمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، بواسطة العمل المشترك للهيئة التشريعية

الفيدرالية والأحكام الدستورية، وبمساعدة التعديلات الدستورية التي ساهمت بدورها في تنمية الصلاحيات والموارد المالية الفيدرالية. بينما نرى على العكس في أنظمة أخرى مثل ألمانيا، فقد نشأت في سياق دولة الرفاهية الاجتماعية التي أدخلت الفيدرالية التعاونية في النص الدستوري الأصلي، مبتعدة بذلك منذ البداية عن النموذج الأصلي المتمثل بتجربة الولايات المتحدة الأمريكية.

ومرور الوقت استخدمت الدول الاتحادية صيغ أخرى لتوزيع السلطة على الأراضي، مؤدية بهذا إضافة عنصر تشويش آخر، تلك الصيغ تتضمن في طبيعة بعض جوانبها تشابهاً لمثيلاتها الموجودة في دستور الولايات المتحدة، بينما تختلف في جوانب أخرى اختلافًا كبيراً، كما الحال في "دولة الإقليم" التي ولدت مع دستور الجمهورية الإسبانية الثانية، ثم كرّرت هذه التجربة في إيطاليا في عام 1947، وكذلك في البرتغال في عام 1975، وفي إسبانيا في عام 1978، وفي فرنسا في عام 1982، وفي بولندا في عام 1998.

وأخيراً فإن تعريف "دولة فيدرالية" اليوم، يعد أمر صعب جداً: فالفيدرالية: هي مصطلح في صيغة المفرد، وجمعه: فيدراليات، ودائماً ما تأتي هذه المفردة مركبة تركيباً إضافياً، كما في المثال: "دولة فيدرالية" لتصف وبشكل واضح نوع التجربة التي نتحدث عنها. وفي نفس الوقت، فمن الصعب للغاية تحديد البلدان التي يمكن وصفها أو تعريفها بأنها دول فيدرالية من عدمه.

ثالثاً: نشأة الدول الفيدرالية: فيدراليات مدمجة وأخرى لامركزية

إنّ عملية الفدرلة وفقاً لأقدم النظريات الفيدرالية، تتمثل في إقامة دولة تنقسم السيادة فيها، وذلك من خلال تخلي الدول أو الولايات عن سيادتها. وفي إطار هذه الآلية فإنّ أسلوب تشكيل الدولة الفيدرالية عبر عملية الجمع يشكل عنصراً أساسياً في تحديد طبيعة الدولة الفيدرالية.

ومقابل هذا فإنّ هناك نظريات حديثة ترى، إنّ الفدرلة هي عملية تأسيس دولة تقوم تماماً على اللامركزية والتي تعرض بعض الملامح المؤسساتية الدقيقة جداً، إلا أنّ طبيعة هذه الدولة تكون مستقلة عن الآليات التي أدت إلى نشوئها.

وبناءً على ما ورد، فإنّ الأنظمة الدستورية الفيدرالية قد تكون نتيجة إما لعملية مركزية أو أخرى لامركزية، مما يؤدي لاحقاً إلى خيارين أمّا الأول: إتحاد وحدات سياسية كانت منقسمة قبل ذلك، وهذا ما يعرف بـ: "الفيدرالية المدمجة"، أمّا الثاني: نظام الحكم اللامركزي لدول كانت كانت موحدة سابقاً، وهذا ما يصطلح عليه بـ: "الفيدرالية اللامركزية". وعليه ففي الحالة الأولى، نرى أنّ الهدف الأساسي لنظام المؤسسة الفيدرالية هو الإتحاد سوية. وأنّ نشوء نظام دولة يقوم على عملية دمج كيانات كانت منفصلة أو مستقلة في السابق، أو تلك التي ينشأ نظامها معتمداً على تعزيز العلاقات الكونفيدرالية القائمة، في النهاية هي عملية تنطوي على الرغبة في تحقيق فيدرالية واضحة في آلية تشكيل الفيدرالية ذاتها. وعلى الرغم من عدم وضوح الصورة بشكل كاف فإن الحالة الثانية تبين قدرتها على تشكيل وحدة وطنية وذلك من خلال مبدأ اللامركزية للدولة الموحدة، أي الاعتراف القانوني بمكوناتها الإقليمية، كما يسمح

بالمحافظة على العلاقة بين هذه الكيانات، وفي حال غياب تنظيم فيدرالي فأنها قد لا تختمل الرابط الموحد، وربما تؤدي إلى خلق حوافز لتوجهات لامركزية ومفككة، أي أنه يُعالج نظاماً فيدرالية هدفها "البقاء سوياً".

وإذا ما نظرنا في الحقيقة إلى تجارب البلدان التي تعرف بالفيدرالية، أو التي تُصنّف على هذا النحو، فإننا نرى أن الفرق بين العمليتين غير واضح، حيث أن التصنيفات الناجمة عن النظرية السائدة تبين لنا الفوضى. وفي الواقع أن "اتفاقاً فيدرالياً" حقيقياً بين كيانات ذات سيادة، نجده فقط في بعض التجارب الفيدرالية.

فمن الصعب جداً، على سبيل المثال، أن يُعزى إلى هذا النوع من الفيدراليات، فيدرالية كندا وأستراليا والتي نشأتا داخل الكومنولث البريطاني من خلال اتحاد كيانات تتمتع بالسلطة الواسعة، نوعاً ما، وحكم ذاتي، حيث كانت تشكل أعضاء في التنظيم الإداري للمستعمرات الإنكليزية (المقاطعات في كندا والولايات في أستراليا). بل ولا يمكن أيضاً إدراج القانون الأساسي الألماني لعام 1949 إلى فئة الفيدرالية السابق ذكرها، ولا شك في أن القانون هذا هو ثمرة "المجلس البرلماني" المؤلف من ممثلين منتخبين من برلمانات المقاطعات وبما يتناسب مع عدد سكانها، ثم دخلت بعدها حيز التنفيذ بموجب المادة 144 الفقرة 1، وذلك، فقط، بعد الحصول على موافقة ثلثي هذه البرلمانات، وبما يُذكر فإن "المجلس البرلماني" اُعد في ظروف تاريخية، التي لم تسمح بتعريف الأقاليم بإنها دول ذات سيادة بإمكانها أن تقرر وبحرية تشكيل منظمة مشتركة والموافقة على دستور، وسبب عدم اعتبار الأقاليم دول ذات سيادة، يأتي بسبب الهيكل الإتحادي الذي جاء نتيجة للتوجيهات الواردة في "اتفاقات لندن" المبرمة بين دول الحلفاء في حزيران، عام 1948.

وكذلك فإن الدول الفيدرالية أو الإقليمية التي نشأت نتيجة التحول من دولة إتحادية حققت خلال مسيرة اللامركزية على "ميثاق" وحدة، مضمونه قيم مشتركة، وحققت أيضاً نظام مؤسسات لامركزية بين مجتمعات تعيش على أرض (وطن)، كما تدل على ذلك تجارب بلجيكا وإسبانيا.

رابعاً: العناصر المميزة للدولة الفيدرالية

على الرغم من الصعوبات المذكورة، فإن النظرية لم تتخل تماماً عن تشخيص بعض العناصر التي ربما تكون مهمة للحديث عن دولة فيدرالية وتميزها، وبعيدا عن المؤهلات الذاتية وغيرها من نماذج السلطة كالدولة الإتحادية أو الإقليمية. وبناء على أشهرها تطبيقاً، يمكن تكوين فكرة مفادها، أن هذه العناصر قد تكون حاضرة في بعض تجارب مختلفة بطريقة تكاد أن تكون مكتملة، وربما يكون بعضها الآخر غائباً دون أن يشكل عائقاً أمام الحديث عن الفيدرالية أو عن إجراءات الفدرلة؛ أما العناصر الوحيدة التي تعد ضرورية فهي تلك الواردة في تعريف الدولة الفيدرالية، أي توزيع السلطة بين مستويين من الحكومة (الإتحاد والكيانات الإتحادية) ويكفلها دستور صارم، ومن خلال مراجعة هذه الآلية فإننا نرى إنها تُشرك الكيانات الإتحادية المعنية بطريقة ما. وبعد الانتهاء من عملية تحديد هذه التفاصيل الأساسية يتم إدراج العناصر الآتية:

- أ- التقسيم الدستوري للمهام التشريعية والإدارية والقضائية على أساس صلاحيات الحكومة المركزية ذات السلطات المتعددة ، وعلى الصلاحيات العامة للدول الأعضاء .
- ب- وجود إستقلالية دستورية للدول الأعضاء، حيث كل دولة أو ولاية بإمكانها كتابة دستورها الخاص بها .
- ج- وجود إستقلالية مالية للدول الأعضاء.
- د - إمكانية الدول الأعضاء في عقد إتفاقات دولية.
- هـ - مشاركة الدول الأعضاء في تشكيل هيئات فيدرالية، منها: مجلس برلماني ثان .
- و- مشاركة الدول الأعضاء في التعديلات الخاصة بالدستور الفيدرالي .
- ز- وجود هيئات العدالة الدستورية التي تضمن الأمتثال لتقسيم السلطات.
- ح - تمتلك الدول الأعضاء الحق الكامل على أراضيها، ولا يجوز إجراء أي تغييرات أو تعديلات دون استحصال موافقتها .

خامسا: الدولة الإقليمية

الدولة الإقليمية هي شكل تاريخي من اشكال تنظيم السلطة السياسية، نشأت في أوروبا خلال القرن العشرين، تتميز بالخاصة أو التقسيم ، المكفول دستورياً بواسطة الوظائف التشريعية والإدارية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية المستقلة. هذا الشكل من أشكال الدولة يتطور داخل الدول المستقلة المتحدة التي تتميز بالسلطة المركزية التقليدية المطلقة القوية؛ حيث أن تشكيل الدولة الإقليمية يتم باضافة خط ثالث ليتوسط المستويين التقليديين للسلطة، وهما المركزي والمحلي، ويُعرف هذا الخط الثالث بالإقليمي .

وتتضح معالم النموذج الأول للدولة الإقليمية في الدستور الإسباني الصادر في عام 1931 والذي تحدث عن الدولة "الشاملة" ، ومع ذلك فإن الفترة القصيرة التي شهدتها الجمهورية الثانية بسبب الحرب الأهلية هي التي حالت دون تنفيذ الدستور، وعليه فإن تصميم الدستور الإسباني شكّل نموذجاً إستند إليه المشرعون الإيطاليون في عام 1947 حيث طرحوا فعلاً مشروعهم للدولة الإقليمية الذي تم تنفيذه ببطء على مدى العقود اللاحقة ؛ بينما بلدان أوروبية أخرى سارت على منهج الأقلية منذ السبعينات فعلى سبيل المثال: البرتغال في عام 1975، إسبانيا في عام 1978 ، فرنسا في عام 1982 و 2003 ، بولندا في عام 1998 والمملكة المتحدة في عام 1998، فهي تتسم بخصوصية اللامركزية . ويمكن تلخيص خصائص الدولة الإقليمية وكما يلي :

- أ- ليس من حق الأقاليم امتلاك إستقلالية دستورية بل نظام داخلي، أي بإمكانها تنظيم نفسها وفقاً للحدود التي تسمح بها الحكومة المركزية.
- ب - ليس من حق الأقاليم إمتلاك صلاحيات قضائية، أما صلاحياتها التشريعية والإدارية فيرسمها بشكل مفصل الدستور، بينما تقوم الحكومة المركزية بجميع السلطات العامة.
- ج- الإستقلالية المالية للأقاليم تنحصر ضمن الحدود التي تحددها الحكومة المركزية .
- د- لا وجود لقوى خارجية على أراضي الأقاليم.

- هـ- لا وجود لمجلس برلماني ثان يمثل الأقاليم الأخرى .
 و- ليس للأقاليم الحق في المشاركة في مراجعة الدستور.
 ز- تشكيل هيئات للعدالة الدستورية التي تضمن المجالات الاختصاصية.
 ح- استقلال الكيانات المحلية هو حق يكفله الدستور ولا تتدخل به أي تدخلات إقليمية.

سادساً: تقسيم المسؤوليات بين المستويات الحكومية

يكفل الدستور عملية تقسيم المسؤوليات والسلطات بين المستويات الحكومية المختلفة. وفي الحقيقة فإن هذه الآلية تمثل جوهر الدولة الفيدرالية، ومعنى أوسع نظام حكم يقوم على مبدأ اللامركزية، وهو المبدأ الذي يميزه عن الدولة الموحدة . فالدساتير الاتحادية تحدد الفصل بين السلطات سواء بالاتجاه العمودي أو الأفقي، معززة وواضحة إياها في منأى عن العمل الإنفرادي. وعليه تعد العدالة الدستورية الضامن لإحترام هذا التقسيم من قبل جميع مفاصل الحكومة.

إن توزيع المسؤوليات دستورياً يشمل جميع وظائف الدولة المتمثلة في: الإدارية والتشريعية والقضائية. وتعتمد إعادة صياغته التقليدية على أساس نموذجين واضحين، فأمّا الأول فيسمى بـ: "الثنائي" أو "الأنكلوسكسوني" الذي يشتمل على النظم الفيدرالية البريطانية القديمة. ويسمى الثاني بـ: "التعاوني" أو "الأوربي" و يضم بدوره على النظم الاتحادية الأوربية التي خضعت إلى تعديلات مؤخراً.

إن دراسة بعض التجارب الفيدرالية يُساعد على رسم صورة أكثر وضوحاً، ذلك إذا ما أردنا معرفة مدى صحة أو فاعلية هذا التصنيف .

وما لاشك فيه أن الدساتير الفيدرالية الأنكلوسكسونية أتت من حيث المبدأ نموذج الولايات المتحدة الأمريكية، وهو دستور يشير إلى المجالات التي تقتصر مهمتها على الحكومة الاتحادية (المادة الأولى، الفصل 8) وعليه فهو يعد مسؤولاً عن الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما تقوم الدول أو الولايات الأعضاء بسائر المهام الأخرى. إن هذا الأسلوب هو نتيجة للمسيرة التاريخية التي مرت بها الدولة الفيدرالية من خلال تسليم السيادة للدول التي كانت تتمتع بالاستقلالية من قبل، ومن ثم، فهي المسؤولة تماماً عن جميع الوظائف العامة. وقد يحدث كذلك في النظم القانونية ذات الطابع الأنكلوسكسوني التي تعتبر السلطات التشريعية للدول الأعضاء المتعددة فيدرالية وبشكل سلمي، كما هو الحال في كندا أو الهند. بينما في النظم التي تُعرف عادة بالإقليمية، مثل إسبانيا أو إيطاليا، فيقع على عاتق الحكومة المركزية مسؤوليات محددة، وفي المقابل، تقع المسؤوليات المتبقية على الأقاليم.

يختلف النموذج الفيدرالي الأوربي، بطبيعة الحال، عن النموذج الأنكلوسكسوني، حيث تنافس فيه السلطات التشريعية التي بموجبها تُكَلّف الحكومة المركزية بالقيام بالتشريعات وعلى أساس المبادئ العامة، في حين تُكَلّف الدول الأعضاء بالتفاصيل، مثال ذلك: (النمسا وألمانيا وسويسرا). وفي بعض النظم السياسية يكون من صلاحية الحكومة أو الدولة المركزية سن قوانين في مناطق الأقاليم الأخرى، حتى وأن كانت من

ضمن إختصاص وصلاحيات الدول الأعضاء، وذلك متى ما رأت أن هناك حاجة محددة يتطلبها الدستور، مثال ذلك ألمانيا. ولنا مثال مشابه آخر على هذه الآلية، وهي تلك المطبقة في دستور جنوب أفريقيا في عام 1996.

ثمة إختلاف رئيس آخر بين الدول الفيدرالية، إختلاف يتعلق بمنح الصلاحيات التشريعية للدول الأعضاء في بعض المسائل المهمة والحساسة، منها على سبيل المثال، القانون الجنائي؛ وعادة ما تستخدم هذه المنهجية لتمييز الدول الفيدرالية عن تلك الإقليمية، فمثلاً هو معروف، فإن نظام فرض العقوبة يقع ضمن نطاق صلاحية الحكومة المركزية حصراً، وتشذ عن هذه القاعدة كندا، فعلى الرغم من كونها دولة فيدرالية فإن القانون الجنائي يقع في قبضة حكومة المركز حصراً.

وفيما يتعلق بالوظائف الإدارية في الفيدرالية الأنكلوسكسونية، فيكون تقسيمها متوازياً غالباً مع الوظائف التشريعية، بينما في نماذج فيدرالية أوروبية، فإن الدستور يفوض أحياناً الدول الأعضاء، فألى جانب مهمة تنفيذ القوانين الخاصة بها، يفوضها الدستور كذلك بالوظائف التنفيذية التي تدخل في إختصاص الصلاحيات التشريعية للسلطات الفيدرالية و تعرف هذه الآلية بـ: "الفيدرالية التطبيقية" وهي من الخصائص المميزة للتجربة الألمانية، وتتضح تحديداً في المادة 14 من دستور "وايمر" والمطبقة أيضاً في سويسرا والنمسا.

وتتباين المواقف بشكل كبير أمام الوظيفة القضائية، فاما نموذج الولايات المتحدة الأمريكية فإن الصلاحية القضائية تتبع التشريعية، اما في المسائل التي هي من إختصاص الإتحاد فالصلاحية القضائية تتمثل بالمحاكم الفيدرالية، بينما تلك التي تتعلق بالدول الأعضاء فتعالجها محاكم الدولة. إذن فإن السلطة القضائية منظمة وفقاً لتسلسل هرمي ثنائي من المحاكم، وكل واحدة منها تمتلك مفاصلها الخاصة، وتلتقيان سوية عند هيئة رفيعة المستوى، تقع في القمة، وتعرف بالمحكمة الدستورية العليا. وعليه فإن هذا الخيار لم يلق قبول جميع الأنظمة السياسية التي تتبع النموذج الثنائي، فعلى سبيل المثال، في كندا يوجد نظام قضائي واحد فقط، فكلا القانونيين يسريان بشكل متوازي وعلى الصعيدين الإتحادي والمقاطعي، أما النظام القضائي فتقع مسؤوليته على المقاطعات، بينما تقوم الحكومة الفيدرالية بتعيين القضاة في المحاكم العليا القضائية الإقليمية، وتسن قواعد الإجراءات الجنائية. وبالمقابل، فإن هناك تصنيف آخر، يتمثل بخيار لوظيفة قضائية موحدة تصف معظم النظم السياسية الفيدرالية الأوروبية، مثل: النمسا وبلجيكا و كذلك للدول ذات النظام السياسي الإقليمي مثل: إيطاليا وإسبانيا؛ وعلى النقيض من ذلك للمانيا، حيث وظيفة إجراءات النظام القضائي الفيدرالي (بمحاكمه الخمس التي حددها الدستور) فيها تنسجم مع الأنظمة القضائية لكل مقاطعة، التي تمتلك هي الأخرى محاكمها الدستورية الخاصة بها. وكما هو معلوم فإن محاكم الدولة هي المسؤولة عن تطبيق قانون المقاطعات وتشارك في إتخاذ القرارات المتعلقة بهيئاتها القضائية، وكذلك في آليات إختيار قضاتها، وهذا ما يؤكد على وجود الفصل بين السلطات القضائية حتى في اللمانيا، بل

الحال أكثر مما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث الكلام عن الفيدرالية القضائية .

إستناداً إلى الدراسة العملية للآليات المختلفة التي على أساسها يمكننا تمييز توزيع الصلاحيات بين المركز والأطراف، ضمن التجارب الدستورية لكل دولة تتمتع بنظام لامركزي، توضح مدى صعوبة إعادة بناء النماذج، وكذلك تبين مدى أهمية الحاجة لإعداد دراسة حقيقية ميدانية لفيدراليات متعددة.

سابعاً: الفيدرالية الثنائية

نظام إتحادي يقوم على مبدأ الفصل التام بين الإتحاد والدول الأعضاء أو الولايات، وهذا النموذج يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالدولة الليبرالية وكذلك إلى منهجية الفيدرالية ذات الطبيعة الوقائية الضامنة.

كان هدف الفيدرالية الثنائية للولايات المتحدة في مرحلتها الأولى تحقيق آلية عامة تضمن عدم حصول تدخلات سياسية في مجال الاقتصاد. وفي الحقيقة، فقد كانت صلاحيات الحكومة المركزية في المسائل الاقتصادية محدودة جداً، فهي لم تسمح لأي تدخل مهم من حكومة المركز، وأن إمكانية تدخل دول الأعضاء أو الولايات كان مقيد جزئياً، كون هذا التدخل يشكل عبئاً ثقيلاً من القوانين والضرائب على اصحاب الشركات، الأمر الذي ربما دفعهم، لاحقاً، إلى الانتقال إلى دول أخرى مجاورة .

إن توسيع مهام الحكومة مرتبط بظهور دولة الرفاهية الاجتماعية، هذا التوسيع أدى بدوره إلى تجاوز الفيدرالية الثنائية التي تعرضت، فيما بعد، إلى التعديل عبر قوانين وأحكام قضائية . بعد ما كانت محفوظة في نصوص دساتير الدول الفيدرالية.

لقد تم تحديد خصائص الفيدرالية الثنائية وفقاً للشروط الآتية:

أ- الحكومة المركزية لها الحق وحدها في تنظيم الصلاحيات المتعددة .

ب- محدودية إمكانية الدولة في متابعة أهدافها .

ج- يُعدُّ المركز والأطراف متساويان في السيادة وحسب الاختصاصات .

د- تتسم العلاقات بين هذين المستويين بالتنافسية لا التعاونية.

إذن فإن الصورة المستخدمة في كثير من الأحيان في وصف الفيدرالية الثنائية، تعرف باسم "الكعكة ذات الطبقات المتعددة"، وهو وصف يشير تحديداً إلى توزيع الصلاحيات وتخصيصها بشكل واضح بين مختلف المستويات الحكومية. وصفٌ يتعارض مع وصفة الكعكة الرخامية "المتنوعة"، حيث يستخدم هذا الوصف للإشارة إلى الفيدرالية التعاونية وتوضيحها، كما يمكن تمييز مكوناتها التي لا تقبل الفصل بأنها متماسكة بطبيعتها، ولتابعة الوصف السوري للفيدرالية، نذكر هنا أيضاً وصف البريطاني "جيمس برايس" الذي وصف خلال القرن التاسع عشر الفيدرالية الثنائية الأمريكية، بأنها مؤسسة صناعية كبيرة، تشتمل على مجموعتين من الآلات و المعدات، وهي تبدو متشابكة فيما بينها بواسطة جسر موصلة، بينما تتقاطع فيما بينها، إلا إن كل مجموعة من هاتين المجموعتين، تكون قادرة على إنجاز عملها الخاص بها دون تدخل الجهة الأخرى .

ثامنا: الفيدرالية التعاونية

يراد بهذا التعبير الإشارة إلى صيغة من صيغ الفيدرالية التي تتميز بتداخل مستويات الحكومة المختلفة فيما بينها ، وتحققت هذه الفيدرالية خلال القرن العشرين في معظم النظم السياسية الفيدرالية.

وتمثل الفيدرالية التعاونية مرحلة جديدة تتجاوز مبدأ الفيدرالية الثنائية، وذلك فيما يتعلق بالفصل المتبادل الواسع في الصلاحيات، ومن ثمّ فهي تؤدي إلى نمو دور الحكومة المركزية، يلزمها هدف مفاده، تحقيق إعادة التوازن وذلك بواسطة تثبيت نماذج ووسائل تعاون ومساهمة بين المؤسسات سواء بإجاء أفقي أو عمودي.

إن فكرة الفيدرالية التعاونية ولدت وتعززت بالتزامن مع ظهور دولة الرفاهية الاجتماعية كجزء من عملية واسعة لإعادة النظر في دور الدولة والعلاقة بين المجتمع المدني والمؤسسات. وعلى وجه الخصوص فإن عملية تطور سياسات إعادة التوزيع و الرعاية الاجتماعية المرتبطة بظهور دولة الرفاهية الاجتماعية، أدت، لاحقا ، إلى تكوين حافز لرسم نظام مركزي يقوم بدوره باتخاذ القرارات المناسبة مع مستوى الحكومة التي كانت وبمساعدة حجمها وإمكاناتها الاقتصادية أكثر قدرة على مواجهة المتطلبات الجديدة. وعليه فإن سياسات إعادة التوزيع و تكافؤ الدخل تتطلب في الحقيقة ، تدابير سياسية ضريبية مالية ورعاية اجتماعية منسقة ، غالبا ما تتمكن من أن تحقق بفاعلية ، وعلى مستوى النطاق الوطني حصرا. وبصورة أعم ، فإن الحاجة لاتخاذ إعادة توازن و تدابير تنظيمية لمواجهة أزمة السوق، كانت تتطلب تدخلا حكوميا إقتصاديا واسعا ، بل كانت تستلزم سياسة إقتصادية شاملة ، ذات طابع مركزي.

يعد نموذج الفيدرالية الثنائية سمة من السمات المميزة للدولة الليبرالية والمتوافقة مع مفهوم "نظام الدولة المصغرة" التي إتضح بأنها غير مؤهلة على الإطلاق لتلبية الاحتياجات التي تفرضها دولة الرفاهية الاجتماعية ، وتشهد على ذلك تجربة الولايات المتحدة في عهد "روزفلت" والمعروفة باسم "النيو ديل" أي: الإتفاق الجديد، حيث شرعت الحكومات المركزية في إطلاق السياسات والبرامج الوطنية التي تعزز جهازها الإداري، مستخدمة صلاحيات جديدة، لتستحوذ وبشكل تدريجي على المناطق التي تقع تحت وصاية الكيانات الإتحادية دستوريا. إن فقدان الوضوح والدقة في توزيع المسؤوليات وممارسة الصلاحيات يدعو إلى ضرورة التنسيق من خلال فرض إعداد آليات غايتها التنسيق والتعاون بين الحكومات الداخلية. وما يذكر، فإن آلية الإنتقال من الفيدرالية الثنائية إلى الفيدرالية التعاونية في الدول الإتحادية الأولى: الولايات المتحدة ثم كندا وأستراليا وسويسرا، حققت أساساً عبر العمل المشترك بالمشروع الفيدرالي والعدالة الدستورية وكذلك بمساهمة وجود التعديلات الدستورية التي سهلت في تطوير الصلاحيات والإمكانات المالية للدولة الإتحادية بشكل عام . وفي أنظمة سياسية أخرى، فإن نفس النص الدستوري الذي استطاع أن يقيم نمودجا للفيدرالية التعاونية، كما هو الحال مع التجربة الألمانية، حيث تقسيم عائدات الضرائب الرئيسة مقسمة بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك فإن العديد من المهام جرى بشكل مشترك ، بينما تقوم

الولايات بتنفيذ القرارات الصادرة من البرلمان الإتحادي. هذا بالإضافة إلى وجود مؤسسات قانونية تُعنى بالتنسيق السياسي .

تاسعاً: علاقات الحكومة الداخلية

تتميز الفيدرالية التعاونية بتعدد العلاقات بين مختلف المستويات الحكومية، ولا يعتمد تعريفها على المحاكم تماماً كما هو الحال في الفيدرالية الثنائية، ولكن على علاقات الحكومة الداخلية حيث يُمكن حل صراعات السلطة سياسياً وليس قضائياً. وتنعكس هذه العلاقات في إقامة علاقة مباشرة بين مؤسسات الحكومة الفيدرالية والحكومات الإتحادية، وبواسطتها يكون من السهل إقامة الاتصالات وتبادل المعلومات وكذلك عقد البرامج المشتركة وتنفيذها. ومن نتائج علاقات الحكومة الداخلية هي: عرض الاحتياجات، تشجيع وتسهيل التدابير، مناقشة القوانين، مما يتيح للكيانات اللامركزية تمثيل مصالحها الإقليمية في عملية صنع القرار الوطني، هذا من جانب، ومن الجانب الآخر منح الفرصة إلى الكيانات اللامركزية إمكانية اختيار الأدوار السياسية التي فقدتها لصالح الحكومة المركزية الإتحادية. ويتم تطوير هذه العلاقات عبر آليات متمثلة بهيئات مشتركة شبه رسمية، وهي على سبيل المثال: مؤتمرات، لجان، دوائر... الخ، وهذه المفاصل تعمل كمقرات ثابتة للاستشارات والتفاوضات والتنسيقات بين مثلي الحكومة، التي تشمل في بعض الأحيان كذلك الكيانات المحلية من أجل التوصل إلى اتفاق بين الحكومات، أي بين الحكومة المركزية وباقي الحكومات، الذي غالباً ما يكون ملزماً .

عاشراً: نجاح الفيدرالية

لقد حظي هذا النموذج التنظيمي السياسي بقدر وافر من الحظ ، فمنذ القرن التاسع عشر بدأت المحاولات لتكرار تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في أوروبا، فعلى سبيل المثال: الإمبراطورية الألمانية ، الإمبراطورية النمساوية، الهنكارية ، الإتحاد السويسري وفي الأمريكتين (كندا ، المكسيك، الأرجنتين ، البرازيل وفنزويلا) وأستراليا. إلا أن الانفجار الحقيقي للفيدرالية حدث خلال القرن العشرين وفي أغلب أنحاء العالم، وعلى سبيل المثال: نيجيريا ، ماليزيا ، الهند ، بلجيكا ، جنوب أفريقيا والإتحاد الأوروبي ، وفي عام 1987 يمكننا القول أن أكثر من 40 ٪ من سكان العالم كانوا يعيشون في مجتمعات سياسات إتحادية رسمية، ويمكن عدها ب 58 ولاية إتحادية تعتمد وتقوم على مبادئ فيدرالية.

إذن فإن نظام الحكومة الفيدرالية بدا عليه، بأنه وسيلة ذكية وعملية ومفيدة لدمج الوحدة مع التنوع، وعليه فهي وسيلة للتخلي تماماً عن أي شكل من أشكال تنظيم السلطة التي نشأت في أوروبا منذ القرن السابع عشر، وأطلق عليه اسم: الدولة بمعنى الوحدة الوطنية ، ولكن من أجل تكييفها لتلبية المطالب والإحتياجات الجديدة التي تفرضها المجتمعات المعقدة أو المجزأة ، مكونة مساحات تنطوي على قرارات جديدة، في الأقل، لصالح التعددية الإقليمية.

وقد حذت فعلاً مجاميع من الدول تجربة الولايات المتحدة الأمريكية التي أرادت أن تنضم إلى كيانات أكثر إتساعاً، فمثلاً: إتحادات تعاهدية "كونفيدرياليات" أرادت تقوية علاقاتها ،

ودول موحدة (بسيطة) أرادت أن تتغير جذريا، وأما نتائج إنتشار هذا النموذج فهي متفاوتة، ذلك لأن كل تجربة تبين خصوصياتها التي تجعل من الصعب الإقتراب من النموذج الأصلي. وبالفعل ففي إطار الدول المركزية الموحدة (بسيطة)، ظهرت وبمرور الزمن، أشكال أخرى من أشكال تقسيم السلطة السياسية التي تذكرنا في بعض الملامح الموجودة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، بينما يرى آخرون أنها تختلف عنها إختلافا عميقا ودليلهم الدولة "الإقليمية". وهذا لا يعني أن النموذج الأول للفيدرالية تغير تغيراً عميقا لاسيما في البلد الذي نشأ فيها، ونتيجة لضغوط أساسها المطالب التي تطرحها المرحلة الإنتقالية من دولة ليبرالية إلى دولة الرفاهية الإجتماعية .

وأخيراً نستنتج من هذا أن هناك، في الأقل، ثلاث إمكانيات لتصنيف استخدام "الفيدرالية"، وهي: أولاً- يمكن استخدام مصطلح الفيدرالية لنصف به تحديداً التجارب التي تمتلك نظماً قضائية سياسية قريبة من التجربة النموذجية الأولى للولايات المتحدة الأمريكية. ثانياً: يمكننا الإعتماد على ما يسمى بالتأهيل الذاتي " اللامركزي" أي استخدام لفظة الفيدرالية في الدساتير. ثالثاً: يمكن تجريد التعبير عن أية دلالة تاريخية وقانونية لتشمل، فيما بعد، جميع تجارب تقسيم السلطة السياسية والمكفولة دستورياً. ثم ليتوافق في النهاية مع نظام دولة سياسي لا مركزي .

تعديل الدستور الإيطالي لعام 2001، دراسة مقارنة

أولاً: النموذج القانوني التنظيمي: نظام الحكومات الذاتية المتعددة

من أجل تقديم بعض الملاحظات على النظام الحالي للدولة الإيطالية وفي ضوء إطار المقارنة، ينبغي أن نقتضي أولاً أثر جميع المراحل المختلفة لعملية نشوء وتطور النظام الإقليمي في إيطاليا.

وما يلاحظ أن الدستور الإيطالي لعام 1947 مستوحى جزئياً من دستور الجمهورية الإسبانية الثانية التي تمثل شكلاً من أشكال الدولة الإقليمية، فحتى عام 1947 كانت إيطاليا دولة مركزية موحدة (بسيطة) وذلك وفقاً للنموذج الفرنسي الذي يعود إلى عهد نابليون، إذن فقد نشأت فكرة إقامة دولة لامركزية في إيطاليا عندما كانت تواجه عملية التوحيد، عندها تلك الفكرة لم تلق أغلبية بل كانت لأقلية. لقد شكل نظام الدولة القائم على الإقليمية في ذلك الوقت إبتكاراً جديداً يهدف إلى معالجة الإختلافات الجغرافية والاقتصادية بين أجزاء مختلفة من البلاد، ولتلبية مطالب منطقية تتعلق بالحكم الذاتي مصدرها بعض المناطق المعزولة أو الحدودية مثل: صقلية، فالى داوستا، ألتو أديجيه: التي كانت تهيمن عليها حكومات مستقلة في السابق. واعتمدت المنهجية الدستورية للدولة اللامركزية التي تقوم على نظام إقليمي متباين لا بد منه، يشمل كامل أراضي البلاد. وينص الدستور على نوعين من الأقاليم وهي: أولاً- التي تتمتع بنظام خاص وهي: صقلية، سردينيا، فالى داوستا، ترينتينو ألتو أديجي، فريولي فينيتسيا جوليا. ثانياً: تلك التي لها نظام طبيعي حيث يتعامل معها الدستور بشكل صريح ومباشر فقط عندما يتعلق الأمر بصلاحياتها، بينما بالنسبة للأقاليم الخاصة فقد شرعت لها قوانين دستورية خاصة، تمنحها فيها الاستقلالية المالية .

إن فكرة الحكم الذاتي الخاصة بالأقاليم الخمسة عشر التي حددها الدستور الإيطالي بشكل واضح ، يمكن قراءتها وفق ما ذكرته المادة الخامسة والتي تنص على الاعتراف بالإدارات المحلية الذاتية ودعمها، وعليه فإن المادة الدستورية كانت نوعاً ما ضعيفة مقارنة مع مضمون المادة الخامسة التي عرفت الحكم الذاتي واللامركزية بأنهما مبادئ وثوابت تميز شكل الدولة .

وقد تم تحديد توزيع الصلاحيات عبر قائمة من المواد التي أسندت إلى السلطة التشريعية الإقليمية ، ويُعد هذا نوع من أنواع التنافس ، بمعنى أن قانون الدولة بإمكانه التدخل بفرض وإملاء قوانين مهمة عند الضرورة. وبخصوص المهام الإدارية التي تعتمد على مبدأ التوازي فهي تتبع القوانين التشريعية ، ولا يجوز للأقاليم أن تشغل مهام قضائية . أخذاً بنظر الاعتبار، إجراء تدابير وقائية قانونية سواء على الصعيد القانوني أو الإداري للأقاليم. أمّا مسألة حل نزاعات السلطة فهي من اختصاص المحكمة الدستورية ، وتمتع الأقاليم بنظام حكم ذاتي قانوني ، ويفترض بالنظام الأساسي استحصال موافقة المجلس الإقليمي ثم تتبعها مصادقة البرلمان الوطني. كما أن الكيانات المحلية تتمتع هي الأخرى بحكم ذاتي دستوري وفي إطار المبادئ التي وضعتها قوانين الدولة، إذن فهي تعمل على تشكيل نوع من الفصل مع الأقاليم فضلاً عن رسم علاقة متميزة مع المركز. وأخيراً، فقد كانت علاقة هذه الكيانات مع الدولة و مشاركة الأقاليم في بعض المهام الحكومية محدودة جداً، نذكر منها على وجه الخصوص: القانون لم ينفذ حتى اليوم نص المادة 57 من الدستور الإيطالي التي تنص على ما يلي "ينتخب مجلس الشيوخ على أساس انتخابات إقليمية" بل أنها فسرتة على أنه، فقط ، لأغراض تحديد الدوائر الانتخابية .

وبعد مرحلة طويلة من من عدم التطبيق والتي إنتهت عام 1970، حيث طبقت فقط في الأقاليم الخاصة ، وقد إتسم تطبيقها بالصعوبة، وما يذكر، فقد ساهم العمل المشترك بين المجلس التشريعي من جانب المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية في إحياء دولة ذات نظام إقليمي، حيث إستقلالية الأقاليم السياسية تكون محدودة، فضلاً عن أنها إتسمت بكونها كيانات إدارية. وأثبت التنفيذ في السبعينات والثمانينات العجز في تحقيق النموذج الأصلي الذي قدمته الهيئات الدستورية. ونتيجة لضعف الأقاليم وعدم وجود آليات للمشاركة في وظائف الدولة ، حال دون ظهور نموذج تعاوني متكامل ، مما أدى إلى ظهور نتيجة عكسية مفادها تكوين دولة تعتمد نظاماً مركزياً.

وتعددت الوسائل المستخدمة في بناء نظام مركزي، منها إعتداد تعريف المواد على أساس الوظائف الإدارية الممنوحة إلى الأقاليم وفق منهج إبتعد عن جوهر الدستور. راعى الدستور المصلحة الوطنية للحد من صلاحيات الأقاليم، كما إستخدم مفهوم المصلحة الوطنية لتبرير تدخلات الدولة في المسائل التفصيلية الإقليمية، هذه النشاطات التي تقوم بها الدولة أدت بدورها إلى تجريد الأقاليم بأكملها من المسؤولية: لقد تم تجاوز منظومة قوانين الدولة الرئيسية (وهي قوانين خاصة تسنها الأقاليم) عبر الممارسة والتطبيق العملي، ثم الاعتراف بإمكانية تتبع المبادئ الأساسية حتى في قوانين

الدولة السابقة في السماح للمجلس التشريعي بسن قوانين مفصلة بشأن شؤون الأقاليم. وبما يلاحظ على النظام الوقائي المعارض لقوانين الأقاليم من جانب الدولة وإضافة إلى بقاء عمل المحكمة الدستورية، وعليه وبسبب هذين العاملين حصل شلل في القوانين الإقليمية، وأصبحت معرقة لسنوات من جانب الدولة. ومثلما هو معروف، فإن تمويل الأقاليم يعتمد أساساً على الدولة، كونها تمتلك موارد محدودة تعتمد عليها من مناطقها. ومن سمات الفيدرالية التعاونية هي امتلاكها آليات للتعاون بين الدول والأقاليم، حيث بلغت ذروتها في إنشاء هيئة مشتركة سميت بـ "مؤتمر الدولة الأقاليم"، التي تضم ممثلين من الحكومة المركزية والإقليمية. وعليه فإن غياب نص دستوري بهذا الخصوص، منع المؤتمر، بصفة خاصة، وأعاق مبدأ التعاون الصادق، بصفة عامة، من سن قوانين جديدة.

وقد أصبحت الحاجة ضرورية وجليّة خلال أعوام التسعينات لإجراء تعديلات إصلحية على النظام الإقليمي للدولة الإقليمي وذلك نتيجة لظهور أحزاب سياسية إقليمية منها على سبيل المثال: حزب رابطة الشمال الذي نشأ في الشمال الشرقي من البلاد، متخذاً من الفيدرالية أو الانفصال شعاراً له، وهكذا ظلت الفيدرالية قضية إقليمية لظالماً لفتت إنتباه الرأي العام. بل وأصبحت جزءاً مهماً من البرامج السياسية للأحزاب والحكومات. وبالفعل فقد تم تنفيذ العديد من الإصلاحات الهامة تمثلت بالتشريعات العادية، منها على سبيل المثال، منح وظائف إدارية جديدة، والحد من الرقابة على الإجراءات الإدارية، وتحديد دور المجتمع في الأقاليم، وإصلاح القانون المحلي، واستحداث نظام انتخابي جديد للمجالس الإقليمية الإستشارية، والقضاء على جميع عمليات التمويل المشروطة وتحويلها إلى شراكات ضريبية.

وقد تم الشروع في عملية الإصلاح الدستوري لأول مرة في أواخر التسعينات حيث جرى على مرحلتين من التعديل، وهما: التعديل الدستوري المرقم (1) والصادر في عام 1999، وأما الثاني فهو تحت الرقم (3) في عام 2001.

وإذا ما أردنا أن نجري مقارنة بين النموذجين الدستوريين، فإننا سنجد أن دستور عام 2001 قد خطى خطوة مهمة باتجاه اللامركزية مقارنة بدستور عام 1947.

وعليه، فإن الأقاليم قد خرجت بالمزيد من الصلاحيات بعد هذه الإصلاحات، بل أنها اكتسبت مسؤوليات حيوية جديدة مع حضور قانوني رسمي قوي، ثم نتيجة لذلك، عملية الانتخاب المباشر لرئيس الدولة. ومع هذا كله تبقى بعض السمات المميزة للنموذج الدستوري الإيطالي، وأولها المكانة الدستورية المهمة للكيانات المحلية، التي تساعد بدورها على بث التجديد والحيوية، والمتمثلة بتطبيق نظام سياسي يتصف بالتعددية المركزية القائم على مبدأ التبعية بدلاً من إتخاذ نظام ثنائي المستوى والذي يعد سمة من سمات الدول الفيدرالية التقليدية.

الفعالية: بعد الإصلاح الدستوري لعام 2001، الدولة المركزية باعتبارها الضامن لمبدأ الوحدة وإفراغ السلطة التشريعية الإقليمية.

أعقبت عملية تنفيذ الإصلاح الدستوري لعام 2001 مرحلة من الإخسار. حيث بعد سبع سنوات من هذا الإصلاح، يتضح من واقع الدستور الحالي المتمثل بما يتضمنه من هيكلية من القوانين الدستورية المكتوبة وإحتوائه على نظام تشريعي سواء على مستوى الدولة أو الأقليم، بأنه يختلف تمام الاختلاف عن نص الدستور الصادر عام 2001 . وهنا نذكر أوجه الخلاف، لم يتم توزيع السلطة التشريعية على أساس فقرات المادة 117 ؛ إنَّ الوظائف الإدارية لم تمنح على مبدأ اساس المادة 118؛ عدم توزيع الموارد المالية على أساس المادة 119 ، عدم قدرة النظام الأساسي على إختيار شكل الحكومة، وهذا كله يتناقض ونص أحكام المادة 123.

وقد سادت حركة الإصلاح لعام 2001 بشكل مستمر النظام الدستوري الإقليمي الإيطالي السابق حيث تم التركيز من جديد على مفهوم مبدأ موحد يركّز على ضمان دور الدولة بان تتدخل في أية مسألة وبغض النظر عما ورد في فقرات المادة 117.

إعتمد المجلس التشريعي ثلاثة اساليب رئيسية، وهي: أولاً: مواصلة العمل التشريعي من جديد و بكل المجالات، كما لو لم تكن موجودة في الإصلاح وعلى الرغم من استحداث مكتب اجرائي خاص والمتمثل بلجنة تعنى بالشؤون الدستورية في كل مجلس، يتلخص واجبها ببلورة رأي حول امكانية تطابق تصاميم القوانين الرسمية وصلاحيات الدولة؛ ثانياً: من خلال إعتماد قانون عام لتنفيذ الإصلاح الدستوري والمعروف باسم "قانون لا لوجا" تسمية نسبة إلى اسم وزير الشؤون الإقليمية آنذاك والمرقم 131 والصادر في عام 2003 ، فبالرغم من إظهاره شكاً دستورياً أساسياً فانه ساهم في تبسيط عملية الإصلاح خصوصاً فيما يتعلق بتنافس السلطة التشريعية؛ ثالثاً: الفشل في الإصلاح القواعد اللازمة لتنفيذ الإصلاح ، لا سيما من حيث الاستقلالية المالية وإعادة تنظيم الوظائف الإدارية وفقاً لمبدأ التبعية. ويضاف إلى هذا طعون مضادة من جانب الحكومة، منتقدة بعض القوانين الإقليمية حيث تراها بانها تقع خارج صلاحيات الأقاليم، والتي أصبحت تشكل عدداً كبيراً نسبة إلى السابق .

وأما عن دور المحكمة الدستورية فقد جاء على لسان رئيسها غوستافو زاغريبلسكي، خلال المؤتمر الصحفي السنوي لرئاسة المحكمة الدستورية الذي عقد في عام 2003 عندما قال "تم إستدعاء المحكمة الدستورية لأداء دور البديل وهو عمل مرفوض لأمروغوب فيه"، هذا القول جعل المحكمة الدستورية أن تواجه عدداً من الإستئنافات أو النداءات غير المسبوقه .

إنَّ التقييم الذي يعطى حول هذه القضية هو مثير للجدل، ويمكننا القول، أنها لقيت ترحيباً ورضاً إيجابياً من أغلب المفسرين ، لاشك أنَّ الأحكام الدستورية نجحت في مواجهة مهمة شاقة من أجل تحقيق توافقاً دستورياً كان يفتقره في السابق، ومن جانب آخر، نرى تقييماً سلبياً نقرئه عبر قول بعض المفسرين بوجود مفارقة كامنة في حقيقة أنَّ الدستور أعيد كتابته من هيئة قضائية. وهكذا، ربما يكون قد تم تغطية النقص الحاصل في الباب الخامس الجديد، هذا النقص المتمثل في أدوات كافية وموحدة في يد الدولة، وقد أكد هذا الغياب بسبب عدم احتواء النص الدستوري من أي إشارة إلى

المصلحة الوطنية. هذا من جانب، أمّا من الجانب الآخر، فإن نموذج الفيدرالية الثنائية، الذي صمّمته الهيئة التشريعية بشكل غير دقيق في عام 2001، ربما وضعته المحكمة الدستورية في سياق التجارب المتقدمة للدول الإقليمية والفيدرالية التي تتبع النموذج التعاوني.

ومع ذلك، ينبغي أن يُضاف إلى أن الضعف الذي أصاب بنية الدستور خَلَفَ بالتالي آثاراً. وبلا شك، فنحن نثمن النتائج، لاسيما تلك التي تتعلق بواقع شكل الحكومة، وفي الحقيقة، فإن التدابير الرسمية التي تقوم بها الدولة والتي تصب في الإصلاح وحدة المبدأ، هي شرعية وفقاً للأحكام الدستورية مادامت تمتثل إلى مبدأ التعاون الصادق. وتحاول المحكمة الدستورية إعادة التوازن من خلال بعض القرارات الإضافية التي تستحدث بدورها التفاهم الذي ينبغي أن يكون حاضراً في مؤتمر "الدولة الأقاليم"، أي على الصعيد التنفيذي، وحالما يتم تنفيذ الوفاق أو التفاهم بشكل صحيح، ينبغي عندها، غلق باب التقاضي بسبب غياب الحاجة إلى إستئناف الحكم.

ويترتب على ذلك ما يلي: أولاً: تعزيز أهمية العمليات التنفيذية سواء على الصعيد المركزي أو الإقليمي وعلى حساب المجالس التمثيلية. ثانياً: وجود نوع من الجمعيات المسماة بـ: "الجمعية الدائمة" بين الأقاليم و القرارات الصادرة من المركز، جمعية تؤثر على عمليات صنع قرارات الحكومة المركزية ومن ثمّ تزيد من تعقيدها.

وعلاوة على ذلك، فإن الإجراءات التعاونية داخل النظام القانوني الإيطالي الحالي تعكس أبعاداً سلبية، توصف بكونها إجراءات "عرجاء"، وذلك ربما تكون ملزمة فقط على مستوى التشريعات الفرعية بسبب عدم وجود قانون دستوري ينص على مشاركة إقليمية في الإجراءات التشريعية. ومن جانب آخر، تبقى الشكوك قائمة حول طبيعة التوافق سواء كانت قوية أو ضعيفة، بسبب غياب قانون دستوري يُساعد على معرفة مستوى التعاون الإقليمي، الذي ينبغي أن يتألف من فهم وتوافق حقيقيين (القرار 6/2004).

نستخلص من هذا، أنه ليس هناك أي شك في أن عملية التعديل الدستوري لعام 2001 قد حرّكت العملية اللامركزية بصورة لم يسبق لها مثيل في التاريخ الإيطالي، الأمر الذي يضع إيطاليا في مجال التجارب التي يمكن أن تدرج في مضمار الفيدرالية إلى اللامركزية (التفويضية). وبالإضافة إلى هذا فإن كلا النموذجين: البناء الدستوري والدستور الساري مفعوله اليوم، لا يتضمنان أدلة كافية لتعريف الهيكل التنظيمي الإيطالي بوصفها دولة فيدرالية. بينما يتضح الجانب الأكثر ضعفاً، وهو ذلك الذي يتعلق بمشاركات الكيانات الإدارية في المهام والهيئات التابعة للدولة المركزية. وهذا لا يعني عدم وجود آليات لإشراك الأقاليم في التعديل الدستوري فقط (عملية الإشراك مثلما قيل، هي عملية مهمة، لها غاياتها التعريفية). بل يمكن القول أنه ضعف في ذات مبدأ التعاون الصادق، وذلك لخلو الدستور من إجراءات مشاركة مناسبة في سن قوانين حكومية.

فيدرالية العراق في دستور 2005 ودواعيها. دراسة مقارنة

الفيدرالية هي أحد السمات التي تميز الدستور العراقي لعام 2005 ، فضلا عن أنها ظاهرة جديدة في تاريخ البلاد الدستوري. وكما هو معروف فان الدستور العراقي لعام 1925 كُتب خلال مرحلة إنشاء كيان شبه سياسي تحت ظل الإنتداب البريطاني ، ومن خصائص هذا الدستور، شموله على تعريف العراق بأنه دولة موحدة مركزية . وما يلاحظ على الدساتير المتعاقبة المؤقتة: 1970 و 1990 أنها احتفظت بذات الخاصية حتى بعد ثورة 1958 على الرغم من أن مشكلة حماية الأقليات تجلت على نحو متزايد وخصوصا الأكراد منهم^١.

مثلما هو معروف، أنَّ هناك ثلاث فئات كبرى في المجتمع العراقي وهي: الأكراد السنة، العرب السنة والعرب الشيعة . ويتوزعون على أرض العراق بشكل متفاوت ، حتى أنه يلاحظ إنتشار بعضها يكون في بعض المناطق سائدا ما هو عليه في الأخرى ، وعليه فان لوجود هذا النسيج المتنوع يرسم صورة تتيح وتبرر تبني خيار الفيدرالية، أي يمكن إعتبره عاملا من بين العوامل التي تسهل قيام الفيدرالية.

تشكل نسبة الأكراد حوالي 20٪ من السكان وغالبيتهم يعيشون في المحافظات الشمالية، أما الشيعة فيشكلون 60٪ من السكان وينتشرون في المحافظات الجنوبية، بينما السنة فيشكلون حوالي 40٪ بما في ذلك الأقلية الكردية من السكان، وهم ينتشرون في بعض محافظات وسط البلاد، في حين العاصمة بغداد فتشتمل على نسيج مختلط .

وما يذكر ، فان العراق شهد في عام 1992 تقسيما إداريا لمحافظاته الثمان عشرة، حيث حصل هذا خلال عهد النظام البعثي ، إلا أن هذا التقسيم لم يبق على حاله، إذ بفضل الحماية التي أمنتها القوات الجوية الأمريكية والبريطانية المعروفة باسم: "منطقة حظر الطيران" التي أنشئت بعد حرب الخليج الأولى، تشكلت حكومة ذاتية إقليمية كردية في شمال العراق ، وتتضمن منطقة الحكم الذاتي بعض أجزاء صغيرة أخرى من المحافظات المجاورة. وعليه فقد تم الاعتراف بوجود حكم ذاتي خاص للمنطقة الكردية، أي أنه فُرض بالقوة بعد انتهاء حرب الخليج ، إلا أنَّ هذا الحكم الذاتي لم يلق ترحابا ورضا ، بل كان إعترافاً على مضمض وإكراه، لاسيما من المعارضين الرئيسيين لفكرة وجود عراق فيدرالي، هذه المعارضة جاءت مثلة بالعرب السنة .

وقد وضع بالفعل الدستور المؤقت لعام 2004 *قانونا عرف باسم "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية"* الذي وصف نظام الحكم في العراق بأنه ذات طبيعة إتحادية فيدرالية، وحدد أيضا اثنين من الأهداف الرئيسة التي ينبغي تحقيقها من خلال هذا القانون: "اتخاذ التدابير لمنع تركز السلطة في الصلاحيات الفيدرالية التي سببت الاستبداد والظلم وعلى مدى عقود من الزمن في ظل النظام السابق" ، "تشجيع ممارسة السلطة المحلية من قبل السلطات المحلية في كل منطقة ومحافظة". كما تبني الدستور الصادر في عام 2005 هذه الحلول التي تبدو عنصرا مهما في إطار تركيبته ، وان قراءة لدباجة الدستور العراقي، تكشف أنه يشير إلى مفردة النظام الإتحادي، بينما تصف المادة الرابعة من الدستور نظام الدولة بأنه جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي إتحادي، وما

يلاحظ أيضا، أن الدستور تبني فيدرالية تستند إلى أساس القومية، كما ان هناك مبادئ أساسية أخرى ترتبط ارتباطاً وثيقاً مع نموذج الفيدرالية، هذه المبادئ هي: الاعتراف بطبيعة نظام حكم متعدد القوميات والأديان، (راجع المادة 3 من الدستور السابق ذكره)، والاعتراف بالتعددية اللغوية للبلاد (راجع المادة 4 من الدستور السابق ذكره).

يعد النظام الاتحادي (الفيدرالي) الذي إختاره العراق من خلال دستوره نموذجاً يتصف بالتباين، في الأقل في مرحلته المبكرة. وعلى الرغم من أن الدستور لم يحد حلاً حاسماً لقضية كركوك المتنازع عليها حتى الآن، فالمادة 140 نراها تقر وبشكل صريح بإقليم كردستان بصفته إقليماً اتحادياً، أما المادة 117 الفقرة (1) فتمنح سلطات الأقاليم، بما فيها كردستان حق ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لأحكام الدستور البلاد. ومن الناحية الأخرى، يترك الدستور حرية تفويض المحافظات لسلطات الحكومة الاتحادية أو بالعكس وذلك بهدف إحياء المناطق (راجع نص المادة 119 من الدستور السابق ذكره)، بينما تتناول المادة 118 من الدستور المذكور صلاحيات المحافظات التي لم تنتظم بإقليم تفصيلاً واضحاً، وما يشار إليه، أن الموافقة على هذا الدستور واجهت صعوبات عديدة، تمكن في نهاية المطاف من رؤية النور في شهر تشرين الأول من عام 2006، و دخل حيز التنفيذ بعد 18 شهراً فقط. لحقه بعد ذلك قانون جديد اسمه "قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم" الصادر في 19 اذار من عام 2008، وهو قانون خاص يفصل ما رسمه الدستور بشأن شروط الحكم الذاتي.

ومن المقرر وحسب المنظور المستقبلي، أن يكون للعاصمة بغداد وضعها الخاص، وهذا ما نصت عليه المادة 120 الفقرة 3 من الدستور السابق ذكره. ونصها "لا يجوز للعاصمة أن تنظم لإقليم".

على الرغم من إكمال المرحلة التشريعية للدستور وصدوره واقعاً، فان العراق لم يشهد سواء خلال مرحلة كتابة هذا العمل، أو حتى في أعقاب إنتخابات مجالس المحافظات التي جرت في 31 يناير 2009 نشوء أي إقليم على أرضه، ومع ذلك تبقى هناك فرضيتان قائمتا الاحتمال، وهما نشوء إقليمين، أما الإقليم الأول، فهو السني، ويشغل المنطقة الوسطى من البلاد، وأما الثاني، فهو الإقليم الشيعي في جنوب البلاد، وبالتالي نكون أمام مشهد سياسي جغرافي جديد، وهو ثلاثة أقاليم (الشيعي والسني والكردي، تتوسطهما العاصمة الفيدرالية بغداد).

توزيع الصلاحيات الدستورية

رسم الدستور العراقي 2005 في فصليه الرابع والخامس الخطوط العريضة لسياسة نظام دولة يمكن نسبته بسهولة للمخطط التقليدي لحكومة اتحادية.

وهنا نلقي نظرة سريعة على بعض مواد الدستور العراقي لنر ما تتضمنه من مضامين بشأن الصلاحيات، فمثلاً، المادة 117 تمنح سلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام الدستور السابق ذكره، باستثناء ما ورد فيه من إختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. وبعيداً عن هذا الإستثناء، فان الصورة الحالية للدستور ستتعدل وسيسود قانون الأقاليم التغيرات الآتية: تخصص

للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً : تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية؛ وكذلك يمكن للأقاليم أن تقيم قوى أمن خاصة بها. وتمنح المادة 116 الأقاليم الحق بإعتماد دستور خاص بها. دستور من شأنه تحديد الصلاحيات وآليات ممارستها. فضلاً عن هيكلتها ضمن نطاق الإقليم.

بينما تعنى المواد من 109، 115 بتحديد وتقسيم الصلاحيات التشريعية والتي تنسحب على الصلاحيات الإدارية والقضائية كذلك، ويضمن هذا التقسيم نص دستوري غير قابل للتعديل وكما وارد في المادة 122 الفقرة 4، وإذا ما دعت الضرورة إلى تعديل فينبغي عندها إستحصال موافقة السلطة التشريعية في المحافظة أو الإقليم المعني وبموافقة أغلبية سكانه بإستفتاء عام. إلا أن هذه القوانين الخاصة بالتقسيم وجدت لها مرونة في نص المادة 119 التي بموجبها يمكن تفويض سلطات الحكومة الإتحادية للمحافظات أو بالعكس.

ونلاحظ أن السلطات الإتحادية تختص بالإختصاصات الحصرية الآتية : أ- تنص المادة 107 على عدد من الفقرات التي تحدد الصلاحيات والمسؤوليات الضرورية في أي نظام إتحادي لدولة مركزية وهي : رسم السياسة الخارجية والتفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية : وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها ، بما في ذلك، إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق : رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته : تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان : تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي : تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد : وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية للدولة : تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وتوزيعها العادل داخل العراق : الإحصاء والتعداد العام للسكان .

ب- بينما تقسم المادة 110 بفقراتها ، الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية وسلطات الأقاليم ، وعلى النحو الآتي: إدارة الكمارك : تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها : رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم : التنمية والتخطيط العام : الصحة العامة : السياسة التعليمية والتربوية العامة : الموارد المائية الداخلية. نستنتج ما ورد، إن هذه العملية التي تن/ل سلسلة من العمل المشترك، توفر بدورها أفقا واسعة أمام القوانين الفيدرالية من أجل التدخل في الشؤون الإقتصادية والاجتماعية المهمة. وبخصوص هذا الموضوع فإن القانون الإتحادي (الفيدرالي) له الحق في وضع نظام موحد يشترط عدم المساس بسلطة قانون الأقاليم للتدخل مستقبلا فيما يتعلق بإجراء تعديل على القانون الوطني في تلك المحافظة أو الإقليم.

ج - وفيما يتعلق بالصلاحيات العامة الأخرى التي تختص بالأقاليم والمحافظات فتتناولها المادة 111 من الدستور.

د- تعد مسألة النفط والغاز الطبيعي من المسائل الحساسة ، وموضوع من مواضيع الجمعية التأسيسية الساخنة ، وعليه فقد جاءت المادة 108 لتعالجه قانونياً وعلى النحو الآتي "النفط والغاز هما ملك لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات" . فيما تعالج المادة 109 من الدستور آلية التوزيع وكما يلي: " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على ان توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد" ، وعليه فهو حل وسط بين موقف العرب السنة من هذه المسألة مع الذين أرادوا إبقائها على الفيدرالية وبين فيدرالية الكرد الحاضرة وبين بعض المكونات الشيعية التي أرادت إحالتها إلى الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم. ومن هنا يبدو أنها شكل من أشكال التعاون، غايته تحقيق العدالة في التوزيع ، وكما أشارت له المادة 109 من الدستور: توزع واردات النفط والغاز بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد .

مشاركة الهيئات الاتحادية في مسؤوليات الحكومة المركزية
راعى الدستور العراقي - وفقاً لمبدأ الفيدرالية - أوجه المشاركة في المسؤوليات الاتحادية وأولها عملية التعديل الدستوري .

وفي ما يتعلق بسياق ظاهرة الدستور الصلب المرن، فتجسدها نص المادة 122 من الدستور العراقي، فهي تنص على مشاركة الكيانات الاتحادية وحدها في عملية مراجعة وتعديل قوانين توزيع الصلاحيات، بينما تستبعد من المشاركة في إجراء أي تعديلات دستورية ، إلا بعد استحصال موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني . يُستنتج من هذا، أنه يتطلب موافقة جميع الكيانات الاتحادية لأي تعديل يراد إجراءه على قوانين توزيع الصلاحيات.

وتتناول المادة 62 العمل التشريعي المشترك في إطار الصلاحيات التشريعية ، حيث تنص على ضرورة إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ: "مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. وتنص المادة 133 إلى تأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد و تنظيمه وتكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به اينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور . ويفهم من هذه المادة 133 ان مجلس الاتحاد، لا يجوز له المشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية.

أما المادتان 102 و 103 فتراعيان مشاركة الأقاليم والمحافظات في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية وذلك من خلال عمل هيئتين اتحاديتين تلتزم بقانون الاتحاد من أجل تحديد الإجراءات الواردة فيه: أما الأولى، وهي هيئة عامة تتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، هدفها ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في الوفود والتمثيل في مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة (راجع المادة 102) . وأما الهيئة الثانية فهي: هيئة عامة لمراقبة وتخصيص الواردات الاتحادية وتتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات

غير المنتظمة في إقليم ومن مسؤولياتها التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية و التحقق من الإستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها . وأخيرا ، فليست هناك أية إشارة تنص على حق مشاركة الأقاليم في إختيار قضاة المحكمة الاتحادية العليا وكما هو وارد في نص المادة 90 من الدستور ، حيث بموجب فقرات هذه المادة، تحدد الصلاحيات القضائية للدستور بما في ذلك القانون الاتحادي ، ومن بين هذه الإختصاصات نذكر ما يلي: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ، وكذلك الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم . اما المادة 89 الفقرة 2 فتصف آلية إختيار قضاة المحكمة الاتحادية العليا وتشكيلتها وذلك وفق قانون خاص يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .

الإستنتاجات

يبدو أن التنظيم الإقليمي الإيطالي يختلف جدا عن نظيره العراقي في عدد من الوجوه، ففي ما يتعلق بالحالة الإيطالية ، فنجد أنفسنا أمام مشرعي دستور غايته بناء دولة موحدة قليمياً، أما ما يتعلق بالحالة العراقية، فنجد أنفسنا أمام خيار إقامة دولة اتحادية حقيقية، ومن هنا، تبرز ظروف مناخية مختلفة تماماً فيما بينهما، أي أن لكل دستور طبيعته وظروفه الخاصة، فمسألة بناء الديمقراطية في العراق تتميز ببعدين ، فأما البعد الأول، فيتجسد في المسألة الكردية، وأما الثاني، في توزيع الموارد النفطية على سائر العراق، وكلاهما يتطلبان نظاماً قانونية دقيقة جداً، ولا بد من القول هنا، بان التجربة الإيطالية لم تواجه بدورها، لا مشكلة عرقية ولم تصادف مثل هذا التباين الواضح في توزيع الموارد، بل أن المشكلة الوحيدة التي واجهتها خلال كتابته دستورها، هي مسألة التمايز الإجتماعي والإقتصادي بين الشمال والجنوب.

وبعد أن لاحظنا أوجه الاختلاف، ناتي الآن لنذكر ما يوحد كلا التجريبتين ، فأما ما يوحدهما مثلاً، هو خيار إقامة دولة لامركزية ، فيدرالياً كان أم إقليمياً، خيار إقامة دولة ديمقراطية جاء وتبلور خلال عملية الإنتقال من حقبة دكتاتورية نحو الديمقراطية، ومن خلال ضرورة الحفاظ عليها، أي عبر التوكيد على الحاجة المشتركة إلى تقاسم السلطة حتى وإن كان عمودياً، وذلك لتجنب العودة إلى الإستبداد بالحكم .

المراجع

- K.C. Wheare, *Federal Governemnet* (1963), trad it. *Del governo federale*, Il Mulino, Bologna 1997
D. Elazar, *Exploring Federalism* (1987), trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995
G. Brosio, *Equilibri instabili, Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994



الفيدرالية و التكتلات الإقليمية - دراسة دستورية مقارنة

* تانيا كروبي نقله من الإيطالية إلى العربية وشرح له * د. علي فرج العامري

- C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (1950) trad. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1950
C. Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma, 1998
S. Ventura, *Il federalismo*, Il mulino, Bologna, 2002
B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003
T. Groppi, *Il federalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2004

روابط مساعدة

- Forum of Federations, Ottawa/Canada
<http://www.forumfed.org>
Institut für Föderalismus, Universität Freiburg/Schweiz
<http://www.federalism.ch>
Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston/Kanada
<http://www.iigr.ca>
International Association of Centers for Federal Studies
<http://www.iacfs.org>
The Constitution Unit, University College London/UK
<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/>

^١ "الفيدرالية" هذا عنوان نص المحاضرة التي أُلقيت في إطار الدورة الدراسية حول: النظام القانوني الإيطالي ، دراسة مقارنة" وهو جزء من برنامج "إيطاليا من أجل العراق 2008"، الناصرية ، العراق، 20 - 26 أيلول 2008 . هذه الدورة هي جزء من مشروع "بناء المؤسسات" الذي أشرفت عليه كلية الحقوق، جامعة سوور أورسولا بينيكاسا ، نابولي ، بموجب إتفاق بين وزارة الشؤون الخارجية الإيطالية وجامعة سوور أورسولا بينيكاسا.

^٢ حول الفيدرالية العراقية، راجع : M. Olivetti النظام الفيدرالي في الدستور العراقي لعام 2005 ؛

Carbonell M., Valades D الدولة الدستورية المعاصرة ؛ Culturas y sistemas jurídicos comparados (الثقافات والنظم القانونية المقارنة)، وقائع المؤتمر الوطني والدولي للقانون الدستوري، جامعة المكسيك الوطنية ، مكسيكو سيتي ، Unam, Mexico City, 2006, p. 623-662 . وهو مصدر أساسي بالنسبة لهذا البحث .