

# السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية (دراسة مقارنة)

د. عابد خالد رسول

مدير قسم الأمن والسياسة العامة في مركز الدراسات المستقبلية  
أستاذ مساعد في جامعة السليمانية

الكلمات المفتاحية: السياسة الامنية، الدولة الفيدرالية، الأمن، الدفاع، الأمن الخارجي، الأمن الداخلي، النظام العام.

## مقدمة

إذا كان مضمون السياسة الامنية يتجسد في اتخاذ الحكومة كل ما يستلزمه الحفاظ على امن الدولة خارجيا وداخليا، يفترض هذا البحث ان طبيعة الدول الفيدرالية، تثير اشكاليات مختلفة بشأن مدى مساهمة كل مستوى من مستويي الحكم (الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم) في عملية صنع هذه السياسة وتنفيذها، مما طرح في مختلف الدول الفيدرالية طرق مختلفة لمعالجة التداخل بين أدوار كل مستوى للحكومات (الفيدرالي والأقاليم) في مستويات الأمن المختلفة للبلاد داخليا وخارجيا.

وعليه تنطلق اشكالية هذا البحث من تساؤلات عدة مثل: ما السياسة الأمنية؟ وما طبيعة صنعها في الدول الفيدرالية؟ ولمن تعود مسؤولية حماية أمن البلاد داخليا وخارجيا في الدولة الفيدرالية؟ فهل تعود للحكومة الفيدرالية؟ او لحكومات الأقاليم؟ أو لكلاهما؟ وماهي مسؤولية الحكومة الفيدرالية تجاه أمن الوحدات المكونة لها (أي الأقاليم)؟ وما دور الأقاليم في الشؤون الأمنية للبلاد داخليا وخارجيا؟

وبالجواب على هذه التساؤلات، يهدف هذا البحث الى اعداد دراسة علمية بشأن مسألة الأمن وصنع السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية المقارنة.

وتتجسد اهمية البحث في إلقاء الضوء على اشكالية لم تتلق اهمية تذكر في الاوساط العلمية للدراسات السياسية والاجتماعية، فالبحث العلمي بشأن دراسة السياسية الأمنية في الدول الفيدرالية لا يزال محدودا بل ونادرا جدا.

ولمنهجية البحث، اعتمد المنهج القانوني، وتحليل النصوص القانونية، اضافة الى المنهجين الوصفي والتأريخي.

وفي ضوء فرضية البحث وأسئلة اشكاليته وهدفه يتكون هيكل البحث، اضافة الى المقدمة والخاتمة، من ثلاثة مطالب.

يتناول **المطلب الأول** (اطار نظري) لمفاهيم البحث في فرعين يعالج الأول مفهوم السياسة الامنية، أما الثاني فيعالج مفهوم الدولة الفيدرالية.

ويتناول **المطلب الثاني** مكانة (الأمن في بنية الدولة الفيدرالية) في فرعين، يعالج أولهما الأمن بوصفه سببا لنشأة الدولة الفيدرالية ويعالج ثانيهما الأمن وتوزيع الإختصاصات في الدولة الفيدرالية.

أما **المطلب الثالث** فيتناول (صنع السياسة الامنية وتنفيذها في الدول الفيدرالية) في فرعين، خصص الأول لتناول صنع سياسة الامن الخارجي وتنفيذها في الدول الفيدرالية، في حين يتناول الثاني صنع سياسة الامن الداخلي وتنفيذها في الدول الفيدرالية. وأخيراً تتضمن **الخاتمة** أهم الاستنتاجات التي وصل إليها البحث.

## المطلب الاول:

### إطار نظري لمفهوم (السياسة الأمنية والدولة الفيدرالية):

قد يحتاج الفهم العلمي الدقيق للأبعاد التي ترمي اية دراسة علمية معاجتها ضرورة تناول المفاهيم الرئيسة التي تركز عليها تلك الدراسة، وهذا ما يسوغ تخصيص هذا المطلب لتناول المفاهيم الرئيسة التي يعالجها هذا البحث، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: مفهوم السياسة الامنية:

تتكون لفظة (السياسة الأمنية) لغويا من كلمتي (السياسة) و(الأمنية - ترد الى كلمة الأمن)، لذلك فقبل ان نركز على لفظة السياسة الأمنية بوصفها مصطلحا علميا، نتناول بإيجاز الكلمتين: السياسة والأمن.

ففيما يتعلق بكلمة (السياسة)، فهي في اللغة العربية مشتقة من لفظتي (سوس) و(ساس)، بمعنى الرياسة وتملك أمور الناس والقيام على الأمر بما يصلحه<sup>(١)</sup>. والسياسة تقابل كلمتي (Politics) الإنكليزية و(Politique) الفرنسية، وترجع أصل هذه الكلمات في اللغات الأجنبية الى لفظة إغريقية قديمة وهي (Politike)<sup>(٢)</sup>، وهي مركبة من كلمتين: أولهما هي كلمة (Polis) بمعنى (المدينة)، أما الثانية فهي (Tikes) او (Techne) بمعنى فن التدبير، ومن خلال الإدغام بين الكلمتين صاغ اليونانيون القداماء لفظة (Politike) بمعنى (فن تدبير المدينة)<sup>(٣)</sup>.

هذا من الناحية اللغوية، أما من الناحية الاصطلاحية فالسياسة بحسب علماء السياسة، هي نشاط إنساني تتعلق بظاهرتي (الدولة والسلطة) على مستوى المجتمع العام المنظم. وانطلاقا من اختلاف علماء السياسة بشأن تعريف السياسة من حيث ارتباطها بظاهرتي (السلطة) أو (الدولة)، وجدت أيضا اختلاف بينهم بشأن تحديد (ما هو سياسي) أي تحديد (ما الشيء السياسي؟)<sup>(٤)</sup>. ووجدت بهذا الصدد اتجاهات ثلاثة: فالأول الذي عرف (السياسة) بأنها: "فن حكم الدولة"<sup>(٥)</sup>، حدد ما هو سياسي "بما هو مرتبط بحكم الدولة والعمليات التي تحدث

(١) ابي الفضل ابن منظور، لسان العرب، المجلد ٦، ط ٣، (بيروت: دار الصادر، ١٩٩٤)، ص ٤٢٩ - ٤٣٠.

(٢) مارسيل بريلو، علم السياسة، ترجمة: محمد برجوي، (بيروت- لبنان: منشورات عويدات، ١٩٧٤)، ص ٥ - ٦.

(٣) السيد صدر الدين القبانجي، علم السياسة، (لبنان: الشركة العالمية للكتاب، ١٩٩٧)، ص ٩.

(٤) ينظر: د. بطرس بطرس غالي و د. محمد خير عيسى، المدخل في علم السياسة، ط ١، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٨)، ص ٧.

(٥) ينظر: محمد محمود ربيع واسماعيل صبري مقلد (محرران)، موسوعة العلوم السياسية، الجزء الأول، (الكويت: جامعة الكويت - دار الوطن، ١٩٩٣ - ١٩٩٤)، ص ١٠٢.

داخل الدولة"<sup>(٦)</sup>. والاتجاه الثاني الذي عرف (السياسة) بأنها: "عمل يتم إنجازه من منظور القوة أو السلطة"<sup>(٧)</sup>، حدد ما هو سياسي، بما هو مرتبط بكل ما يتعلق بالصراع للحصول على السلطة أو الاحتفاظ بها، أو لممارستها على الآخرين أو لمقاومة هذه الممارسة<sup>(٨)</sup>. أما الاتجاه الثالث فحاول إيجاد التوفيق بين الاتجاهين السابقين. فبحسب هذا الاتجاه إذا جعلنا السياسة هي فن حكم الدولة، فإن (الحكم) يعني في النهاية السلطة المنظمة في الجماعة السياسية (الدولة). أما إذا جعلنا السياسة هي فن لممارسة السلطة أو استخدام القوة، فإن هذه الممارسة والاستخدام لا تبلغ أكمل صورها وأتم تنظيمها إلا في المجتمع الشامل المنظم الذي هو (الدولة)<sup>(٩)</sup>. هكذا فإن تحديد ما هو سياسي، بحسب هذا الاتجاه، مرتبط بالسلطة والحكم في الدولة والمساهمة فيهما. ودون العودة الى الناحية اللغوية، نواجه في اللغات الأجنبية مشكلة التمييز بين كلمتي (Politics) و (Policy)، وكلاهما في اللغة العربية تترجم الى كلمة (السياسة)<sup>(١٠)</sup>، قد اقترح عدد من علماء السياسة لمدة استخدام كلمة (Policy) بدلا من كلمة (Politics)<sup>(١١)</sup>، بذريعة ان الأخيرة أقرب في معناها الى (علم السياسة)، اما (Policy) فهي تعبر عن السياسة كمنشأ عملي يرتبط بالدولة والحكم والسلطة، سواء قام به فرد لوحده مثل التصويت في الانتخابات، او قامت به جماعة افراد مثل تشكيل حزب او تنظيم تظاهرة سلمية او احتجاج عنيف، او قامت به حكومة مثل اتخاذ قرار بشأن تقديم خدمة في مجال معين كالتعليم او الصحة او الأمن. وفي الحالة الأخيرة، أي قيام الحكومة بالسياسة، فيسمى عادة مصطلح (السياسة العامة - Public Policy) لتمييزه عن النشاطات السياسية غير الرسمية التي تمارسها الافراد والجماعات خارج النشاط السياسي الرسمي للدولة، لذلك سمي أيضا (السياسة الحكومية)<sup>(١٢)</sup>. وهذا ما نأخذ به في هذا البحث، انطلاقا من ان السياسة الأمنية نوع من أنواع السياسات العامة التي تصنعها الحكومة.

وفيما يتعلق بكلمة (الأمن)، فهي من الناحية اللغوية تعني الثقة، عكس الخيانة والحفاظ

- 
- (٦) ينظر: د. محمد فائز اسعد، قضايا علم السياسة العام، ط٢، (بيروت: دار الطليعة، بيروت، ١٩٨٦)، ص ١٠.
- (٧) ينظر: روبرت ا. دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: د. علا أبو زيد، (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٣)، ص ٩.
- (٨) ينظر: د. بطرس بطرس غالي ود. محمد خير عيسى، المصدر السابق، ص ٧.
- (٩) موريس دوفرجيه، مدخل الى علم السياسة، ترجمة: د. سامي الدروبي ود. جمال الأتاسي، (بيروت، المركز الثقافي العربي، ٢٠٠٩)، ص ١٣.
- (١٠) السيد صدر الدين القبانجي، مصدر سابق، ص ٩.
- (١١) د. عبدالرضا الطعان و د. صادق الاسود، المدخل الى علم السياسة، (بغداد: جامعة بغداد، ١٩٩١)، ص ١.
- (١٢) د. خير عبد القوي، دراسة السياسة العامة، (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر- والتوزيع، ١٩٨٨)، ص ١٣.

على العهد، كما تعني الطمأنينة وعدم الخوف<sup>(١٣)</sup>. اما من الناحية الاصطلاحية، فللأمن تعاريف عدة لدى العلماء لتنوع نظرتهم اليه<sup>(١٤)</sup>، فثم من نظر الى الامن بمعنى ضيق اقتصره على الجانب الخارجي للدولة فقط، وعليه عرف الأمن بأنه: "كل ما يتعلق بالحفاظ على السيادة الوطنية وعلى الوضع القانوني الطبيعي للدولة، في حدود الاطار الإقليمي لتلك الدولة"<sup>(١٥)</sup>. ولكن بالمقابل ثمة تعاريف أخرى نظرت الى الأمن بمعنى أوسع ليشمل كلا من الجوانب الخارجية والداخلية للدولة، وفي هذا الإطار عرفته (موسوعة السياسة) بأنه: "تأمين سلامة الدولة ضد أخطار خارجية وداخلية قد تؤدي بها إلى الوقوع تحت سيطرة أجنبية نتيجة ضغوط خارجية أو انهيار داخلي"<sup>(١٦)</sup>. وعرفه (د. علي الدين هلال) في الاطار نفسه بأنه: "تأمين كيان الدولة والمجتمع ضد الأخطار التي تهددهما داخلياً وخارجياً، وتأمين مصالحهما وتهيئة الظروف المناسبة اقتصادياً واجتماعياً لتحقيق الأهداف والغايات التي تعبر عن الرضاء العام في المجتمع"<sup>(١٧)</sup>. ومن أحدث تعريفات الأمن وأكثرها تداولاً، تعريف (باري بوزان)، وهو أحد أبرز المختصين في الدراسات الأمنية، فعرف الأمن بأنه: "العمل على التحرر من التهديد"<sup>(١٨)</sup>.

وهذه التعاريف جميعها تركز على أمن الدولة أو ما يعرف عموماً بـ(الأمن الوطني او الامن القومي - National Security)، الذي يعني ببساطة بحسب (جون سبازن): "البقاء العضوي وحماية وحدة إقليم الدولة والاستقلال السيسي لها، وهذا بمجمله يعني حماية النظام السياسي والاقتصادي وطريقة تسيير الحياة في الدولة"<sup>(١٩)</sup>. وبحسب (فرانس سكرمان) يتعلق الامن القومي بالعوامل الداخلية والخارجية التي تتعرض لها الدولة او تتركز عليها، ولذلك يقول "مام

(١٣) د.احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة - المجلد الاول، (القاهرة، عالم الكتب، ٢٠٠٨)، ص ١٢٢.

(١٤) د.اوميد رفيق فتاح، السياسة الأمنية في إقليم كردستان: القيود والفرص، (السليمانية: مجلة الدراسات القانونية والسياسية، السنة ٣، العدد ٥، نيسان ٢٠١٥، ص ٢٨٦.

(١٥) نقلا عن: د. محمد السيد عرفة، دور الامن في حماية الملكية الفكرية، (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، ٢٠٠٧)، ص ٧.

(١٦) د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الاول، ط ٢، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٠)، ص ٣٣١.

(١٧) نقلا عن: د. محمد صادق إسماعيل، العلاقات المصرية الخليجية: معالم على الطريق، (القاهرة: العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٠)، ص ١٣٩.

(١٨) نقلا عن: د. خليل حسين، مفهوم الأمن في القانون الدولي العام، من الانترنت على الرابط الآتي: [http://drkhalilhussein.blogspot.com/2009/01/blog-post\\_16.html](http://drkhalilhussein.blogspot.com/2009/01/blog-post_16.html) visited: (Augusts 19 - 2017).

(١٩) نقلا عن: د. علي عبد الحسين عبد الله، أمن الخليج العربي في ظل المتغيرات الإقليمية و الدولية، (دمشق: دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١١)، ص ٢٠.

تكن الدولة معرضة للعدوان الخارجي، فان اهتماماتها تكون داخلية<sup>(٢٠)</sup>. وعليه فالأمن، من منظور الامن القومي، يتعلق بحماية كيان الدولة من التهديدات الداخلية والخارجية بالدرجة الاولى، دون اغفال تعلقه بجوانب أخرى مهمة كتحقيق الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي والإثماء الاقتصادي والإطمئنان المعيشي للمواطنين عامة. وهذا ما نأخذ به في هذا البحث، ولكن بمفهومه الواسع الذي يشمل الجوانب الداخلية والخارجية للدولة.

اما فيما يتعلق بمفهوم (السياسة الأمنية - Security Policy) فنظرا لأنها نوع من أنواع السياسة العامة التي تتولى المؤسسات الرسمية في الدولة رسمها وتنفيذها، يمكن تعريفها في اطار التعريف العام للسياسية العامة. وقد عرف (د. خيري عبد القوي) السياسة العامة (Public Policy) بانها "ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لحل مشكلة عامة تواجه المجتمع، لتوفير حاجات يتطلبها المجتمع، او لتحقيق أهداف ينشدها المجتمع. وتقوم الحكومة بالكثير لحماية ورعاية وخدمة الصالح العام، ومن اجل هذا ترسم سياسات عامة تمثل الاهداف التي تسعى لتحقيقها والقواعد والقيم وأساليب العمل التي تلتزم بها. فعلى سبيل المثال، ترسم سياسات عامة للتعليم والصحة والإسكان والأمن والاقتصاد القومي والعلاقات الخارجية، العمالة الوافدة، الدفاع والتسلح العسكري، الآداب والأخلاقيات العامة وغيرها"<sup>(٢١)</sup>.

وانطلاقا من هذا الفهم الواسع للسياسة العامة، فالسياسة الأمنية في تعريفنا هي: (كل ما تقوم به مؤسسات الدولة لحل المشاكل التي تواجه أمن الدولة على المستويين الداخلي والخارجي لهذه الدولة). وانطلاقا من هذا التعريف وبالنظر الى طبيعة موضوع بحثنا التي تركز على السياسة الأمنية في الدولة الفيدرالية، فان هذه السياسة في هذا النوع من الدول ليست موحدة وانما موزعة على المستويين (الداخلي والخارجي)، وهذا يستدعي ضرورة دراسة السياسة الأمنية في الدولة الفيدرالية في مستويين ايضا أولهما: المستوى الخارجي للدولة الفيدرالية ككل، وعندها نكون امام دراسة (سياسة الامن الخارجي) وتطلق عليه تسمية (سياسة الدفاع) ايضا. وثانيهما: المستوى الداخلي للاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، وعندها نكون امام دراسة (سياسة الامن الداخلي). ولكن مع ذلك يبقى كلا المستويين ضمن (السياسة الأمنية العامة) للدولة الفيدرالية. وهذا ما نحاول الالتزام به في المطالب اللاحقة لهذا البحث.

### الفرع الثاني: مفهوم الدولة الفيدرالية:

طرح الفقهاء والباحثين تعريفات عدة للدولة الفيدرالية، ويمكن توزيعهم الى اتجاهين اساسيين، فضمن الاتجاه الاول، عرف (مارسيل بريلو) الدولة الفيدرالية بانها: "اتحاد دول، يخضع

(٢٠) نقلا عن: المصدر نفسه والصفحة نفسها.

(٢١) د. خيري عبد القوي، المصدر السابق، ص ١٣.

جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري وإداري وقضائي واسع (سلطة الدول الأعضاء أو المتحدة)<sup>(٣٣)</sup>. وعرفها (د.سعد عصفور) بأنها: "اتحاد يضم دولاً متعددة في شكل دولة واحدة هي دولة الاتحاد تتولى تصريف بعض الشؤون الداخلية لكل دولة وكل أو بعض الشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعاً"<sup>(٣٣)</sup>. وعرفها (د.محسن خليل) بأنها: "اتحاد دستوري بين ولايات تظهر من مجموعها سلطة اتحادية عليا تعلو هذه الولايات"<sup>(٣٤)</sup>. أما ضمن الاتجاه الثاني فعرّف (دايسي) الدولة الفيدرالية بأنها: "التدبير السياسي الذي يقصد به التوفيق بين الوحدة الوطنية والمحافظّة على حقوق الولايات"<sup>(٣٥)</sup>. وعرفها (جاك باغانار) بأنها: "صيغة تنظيم تسعى للتوفيق بين التعددية والوحدة ضمن مفهوم احترام الواحد للآخر"<sup>(٣٦)</sup>. ويبدو أن كل اتجاه من هذين الاتجاهين يركّز على جانب في تعريف مفهوم الدولة الفيدرالية، فيبرز الاتجاه الأول جوانبها الشكلية المؤسسية، أما الاتجاه الثاني فيركّز على مضمون الدولة الفيدرالية ومبادئ قيامها. وبذلك يوضح كل اتجاه جانب من جوانب مفهوم الدولة الفيدرالية وانطلاقاً من تلك الجوانب للتعريفات يمكن تحديد أهم خصائص الدولة الفيدرالية كالآتي<sup>(٣٧)</sup>:

١. وجود مستويان من الحكم، واحد للدولة ككل وهو (الحكومة الفيدرالية أو الحكومة المركزية) التي تختص بتحقيق الأهداف العامة والوطنية للدولة الفيدرالية، وواحد للأقاليم والوحدات المكونة لها وهو (حكومات الأقاليم) التي تختص بتحقيق الأهداف المحلية داخل الأقاليم.

٢. الدولة الفيدرالية دولة مركبة، فهي على العكس من الدولة البسيطة (الموحدة) تتكون من عدد من الوحدات التي تطلق عليها أسماء متنوعة تختلف من بلد إلى آخر، منها (ولايات، أو

(٢٢) نقلاً عن: د.عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٩١)، ص ٤٠.

(٢٣) د.سعد عصفور، القانون الدستوري - مقدمة القانون الدستوري، (الاسكندرية: دار المعارف، ١٩٥٤)، ص ٢٥٢.

(٢٤) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بدون مكان الطبع وجهة النشر، ١٩٨٧)، ص ٣١٦.  
(٢٥) نقلاً عن: د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٣)، ص ٤٧٥.

(٢٦) جاك باغانر، الدولة...مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نورالدين اللباد، (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠٠٢)، ص ١٢٨.  
(٢٧) لتفاصيل أكثر حول أهم خصائص الدولة الفيدرالية، ينظر: جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، ترجمة: مها تكلا، ط ١، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧)، ص ٤-٢؛ رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي و مها تكلا، طبعة خاصة، (أوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٦)، ص ١٦؛ د.عادل زغبوب، الدولة الاتحادية: مفهومها - تحليلها - مستقبلها، ط ١، (لبنان: دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، ١٩٧٩)، ص ٣٦-٣٧.

- مقاطعات، او جمهوريات، او اقاليم، او مجتمعات).
٣. وجود دستور مكتوب وجامد لا يمكن تعديله من طرف واحد، فكل تعديل يؤثر في الوحدات بصفة عامة يحتاج الى مشاركة هذه الوحدات فيه وموافقة عدد كبير منها عليه.
٤. التوزيع الدستوري للاختصاصات بين مستويي الحكومة، لحماية المبدأ الذي يقوم عليه كيان الدولة الفيدرالية وهو التوازن بين عنصري الحكم المشترك والاستقلال الذاتي للأقاليم المكونة لها.
٥. ضمان مشاركة الأقاليم في صنع القرار المركزي والتعبير عن آرائهم، وذلك عن طريق تمثيل تلك الأقاليم بشكل متساوي او متوازن في المجلس التشريعي الثاني (مجلس الإتحاد).
٦. حل النزاعات بين مستويي الحكم (الحكومة الفيدرالية والاقاليم) من خلال التحكيم (المحكمة الفيدرالية العليا) او من خلال التشاور والتعاون بينهما (الاستفتاءات الشعبية او المجلس التشريعي الثاني).
- وتعد الخصائص اعلاه، من الناحية الدستورية، المعايير التقليدية لتمييز الدولة الفيدرالية بوصفها نوع من الدول عن غيرها من انواع الدول. وكذلك تميز (الدولة الفيدرالية) بوصفها مفهوم عن المفاهيم المشابهة لها، ولا سيما مفهومي (الفيدرالية - Federalism) و(النظام الفيدرالي - Federal System). فالفيدرالية يشير الى النظرية السياسية التي تبرر الاسس الفلسفية للجمع بين مبدأي الحكم المشترك والحكم الذاتي (Shared-rule and Self-rule)، في اي تنظيم سياسي يسعى الى تحقيق المشاركة والاستقلال في وقت واحد<sup>(٢٨)</sup>. ويشير مفهوم (النظام الفيدرالي - Federal System) الى التنظيم السياسي الذي يجمع بين عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي. فلا تنطوي تحت هذا المفهوم الدول الفيدرالية فقط، بل جميع الدول الموحدة التي تطبق نوعا من اللامركزية المتطورة كفرنسا وايطاليا، اضافة الى اي تنظيم سياسي فوق وطني يحتوي على بعض ترتيبات فيدرالية مثل الاتحاد الاوروي<sup>(٢٩)</sup>.
- وعليه، فمفهوم (الفيدرالية) مذهب سياسي وإيديولوجي كالليبرالية والاشتراكية والقومية ويمثل الاسس الايديولوجية لبناء اي نظام فيدرالي ومن ضمنه الدولة الفيدرالية. بذلك يكون مفهوم (النظام الفيدرالي) اوسع من مفهوم (الدولة الفيدرالية)، لأنه يشمل كل دولة او تنظيم

(28) See: Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, 1st ed., (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987), pp.5-6; Douglas V. Verney, Federalism, Federative Systems, and Federations, in: Publius - The Journal of Federalism, Vol.25, No.2 (Oxford: Oxford University Press, Spring 1995), pp. 81; Ronald L. Watts, Federalism, Federal Political Systems and Federations, in: Annual Review of Political Science, Vol.1. No.1, (Kingston: IIGR in McGill-Queen's University, June 1998), p.117.

(29) See: Daniel Judah Elazar, op. cit., pp. 8-9. Ronald L. Watts, op. cit., p. 120.

سياسي يتوفر فيه جميع خصائص الدولة الفيدرالية او بعضها، اذ ان توفير هذه الخصائص هو الذي يجسد (المبدأ الفيدرالي) القائم على فكرة الجمع بين عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي. فعلى هذين العنصرين ينهض كل نظام فيدرالي وبهما تتحد حالة التوفيق فيه، وعلى اساس مدى غلبة اى من العنصرين إزاء الآخر تتعدد اشكال النظم الفيدرالية وهي: (الدولة الموحدة ذات اللامركزية، والدولة الفيدرالية، والدولة الكونفيدرالية). وعليه، يكمن اساس التمييز بين (الدولة الفيدرالية) كشكل من اشكال النظم الفيدرالية والاشكال الاخرى لهذه النظم في درجة التوفيق بين عنصري الحكم المشترك والحكم الذاتي. فاذا جرى ترجيح كفة عنصر الحكم المشترك ازاء عنصر الحكم الذاتي يتخذ النظام الفيدرالي شكل (الدولة الموحدة ذات اللامركزية). وإذا تم ايجاد التوازن بين العنصرين يتخذ النظام الفيدرالي شكل (الدولة الفيدرالية)، اما اذا جرى تغليب عنصر الحكم الذاتي على عنصر الحكم المشترك فيتخذ النظام الفيدرالي شكل (الدولة الكونفيدرالية)<sup>(٣٠)</sup>.

وبما ان خصائص الدولة الفيدرالية، هي نتيجة لـ(المبدأ الفيدرالي) القائم على التوفيق بين عنصري (الحكم المشترك والحكم الذاتي)، وهذا بدوره يرتسم في مبدئين تقوم عليهما كل دولة فيدرالية وهما (مبدأ الاستقلال الذاتي و مبدأ المشاركة)، وتبنى على هذه المبادئ اهم مظاهر الدولة الفيدرالية، فيمكن تصنيف تلك الخصائص الى نوعين، اولهما: **الخصائص الازدواجية:** كالازدواج الدستوري (الدستور الفيدرالي و دساتير الاقاليم)، الازدواج السلطوي (الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم) والازدواج البرلماني (المجلس التشريعي الاول والثاني). وثانيهما: **الخصائص الاحادية:** كوجود شخصية قانونية دولية واحدة، وتمثيل دبلوماسي، وجيش وطني، وعلم وطني واحد، وجنسية، وحدود دولية، وعملة واحدة.

(٣٠) د. محمد طه بدوى ود. ليلي أمين مسى، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية، ط ١، (الأسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠). ص ص ٥١ - ٥٢.

## المطلب الثاني:

### الأمن وبنية الدولة الفيدرالية:

تتجسد أهمية الامن في بنية الدولة الفيدرالية في بعدين، يمكن إدراك احدهما قبل قيام الدولة الفيدرالية او في أثنا نشأتها، وذلك نظرا لأن توحيد الجهود في سبيل معالجة المعضلة الأمنية كان سببا اساسيا لنشأة عدد غير قليل من الدول الفيدرالية قديما وحديثا. أما البعد الآخر فيمكن إدراكه من خلال كيفية تنظيم الصلاحيات الأمنية أثناء توزيع الإختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم. وعليه خصص هذا المطلب لتناول هذين البعدين على النحو الآتي:

### الفرع الأول: الأمن بوصفه سببا لنشأة الدولة الفيدرالية:

اذا تمعننا في الاسباب التي تقف وراء نشأة الدول الفيدرالية نلاحظ ان (الامن) يأتي ضمن الاسباب الاولية والاساسية لنشأتها. وتمثل هذه الاسباب عوامل ودوافع عديدة ومختلفة الى حدما، اذ تختلف من دولة الى اخرى، او يشترك اكثر من سبب في انشاء دولة فيدرالية واحدة. لذلك اختلفت الاراء حول تصنيف اسباب نشوء الدول الفيدرالية، فصنفها بعض الى (اسباب داخلية: مثل وحدة الجنس او اللغة او الدين والتقاليد والميول المشتركة) و(اسباب خارجية: مثل الدفاع ومقاومة العدوان الخارجي)<sup>(٣١)</sup>. وقد صنف البعض الاخر اسباب نشأة الدول الفيدرالية الى (اسباب في حالة الاتحاد بالضم: مثل تحقيق الأمن ومقاومة الخطر الخارجي وضمان توحيد الدفاع بشأنها، الحافز الاقتصادي، الروابط المعنوية كالقومية او اللغة او الدين او التراث المشترك) و(اسباب في حالة الاتحاد بالتفكك: مثل المساحة الجغرافية الشاسعة لدولة موحدة او وجود قوميات واديان ومذاهب وطوائف متعددة في دولة موحدة)<sup>(٣٢)</sup>. ولأغراض هذا البحث، نفضل هنا توزيع الاسباب التي تقف وراء نشأة الدول الفيدرالية عموما الى نوعين وهما<sup>(٣٣)</sup>:

١. الاسباب الأمنية: اذ ان الحاجة الى توفير دفاع قوي لمجموعة من الدول مثلت حافزا رئيسيا في اقامة الدول الفيدرالية قديما وحديثا، لان الاقاليم (اي الدول الاعضاء في الاتحاد) عندما

(٣١) ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الاول، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٠)، ص ٤٩؛ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩)، ص ١٣٦.

(٣٢) لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق، ط ١، (السليمانية: دار سردم للطباعة والنشر، ٢٠٠٦)، ص ص ٤٥-٥١.

(٣٣) حول هذه الاسباب ينظر: د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ص ٤٧٩-٤٨٥؛ د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ص ١٨٩-٢٠٠. د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، ط ١، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩)، ص ص ١٨٩-٢٠٠.

تضم ايديها العاملة ومواردها الطبيعية وطاقاتها الصناعية والعلمية بعضها الى بعض، انما تضيف الى حاصل قوتها الدفاعية مجتمعة قوة تضاهي بكثير مجموع قوى الاطراف العدة، فهذا التجميع المركزي للمساعي فضلا عن تجنبه لازدواجية الترتيبات التي لا مفر منها في حالة احتفاظ كل الأقاليم والدول الاعضاء بالتنظيم الدفاعي الخاص به، يضمن توحيد الاسلحة والمناهج الفنية، فيمكن بالتالي من استغلال موارد كل دولة من الدول الاعضاء الى اقصى حدود فعاليتها. وتطبق هذه الدوافع على اقامة الدول الفيدرالية التقليدية والعريقة كما تنطبق على الدول الفيدرالية الجديدة<sup>(٣٤)</sup>، فقد مثلت ضرورة توحيد الدفاع لمقاومة الخطر الخارجي ومواجهته سببا اساسيا لنشأة عدد من الدول الفيدرالية مثل الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا، واستراليا وألمانيا، اضافة الى الهند وماليزيا وباكستان.

٢. الأسباب غير الأمنية: وهي تشمل أسباب عدة منها: الرغبة في تحقيق اهداف اقتصادية، كإلغاء الحواجز الجمركية بين الولايات والأقاليم، توحيد الاتصال، تنويع الموارد الاولية، توسيع الاسواق كما حصل أثناء نشأة كل من (الولايات المتحدة وكندا واستراليا وسويسرا وألمانيا والهند). وقد تنشأ الدولة الفيدرالية بدافع تحقيق التجانس القومي او العرقي او اللغوي (اندماج الالمانيتان في ١٩٩٠)، او بالعكس قد تنشأ لحل الاختلافات القومية او العرقية او الديني بين اجزاء دولة موحدة من خلال تفكيكها الى دولة فيدرالية كما حصل في أثناء نشأة كل من (كندا، والاتحاد السوفيتي، ويوغسلافيا، وجيكسلافيا، واتحاد اندونوسيا، والاتحاد الايرتري الاثيوبي، واتحاد الكمرون، والعراق). كما قد تدفع التجارب والروابط السياسية الى نشوء دول فيدرالية كالتجارب الكونفيدرالية التي سبقت قيام كل من (الاتحاد السويسري والولايات المتحدة والامبراطورية الألمانية)، او التجارب الاستعمارية المشابهة التي مرت بها (المستعمرات الكندية او الاسترالية او الهندية) قبل اتحادها، اذ كان جميعها مستعمرات لبريطانيا، اضافة الى حكمها بانظمة مشابهة. وكذلك قد يشكل البعد الجغرافي سببا لنشأة عدة دول فيدرالية، فإتساع رقعة الدولة جغرافيا وصعوبة امكانية فرض حكم مركزي عليه كان سببا لتفكك كل من (البرازيل، والارجنتين، والهند، واندونوسيا والاتحاد الروسي) الى دول فيدرالية. كما قسمت الحدود الجبلية سويسرا الى مقاطعات منفصلة صعب عليها التوحد في دولة موحدة فاختارت الكونفيدرالية ثم الفيدرالية. وضمن التباعد الجغرافي بين الولايات المتحدة الامريكية والاسترالية والكندية الاستقلال الذاتي وولد لديها الرغبة في الاتحاد الفيدرالي دون التوحيد في دولة موحدة. كما ان من شأن التجاور الجغرافي ان يساعد على نمو علاقات تجارية واجتماعية وثقافية بين دول مختلفة، ويمهد لاحقا الى الانضمام بينها

(٣٤) روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني، (بيروت - نيويورك: الدار الشرقية للطباعة والنشر ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، ١٩٦٦)، ص ٣٠٧.

واتحادها بشكل فيدرالي<sup>(٣٥)</sup>.

وفي سياق اسباب نشأة الدولة الفيدرالية يرى البروفيسور (رونالد ل. واتس) بأن هناك عوامل اخرى جعلت من الفيدرالية في العالم المعاصر فكرة سياسية مهمة على نحو متزايد، بوصفها وسيلة للتوفيق بين الوحدة والتنوع سلميا ومن هذه العوامل: تطور المواصلات والاتصالات الاجتماعية والتكنولوجيا والتنظيم الصناعي، التطورات الاقتصادية المتعومة، انتشار اقتصاد السوق وازدهار الاسواق على التعددية بدلا من التجانس وعلى التنافس والتعاون في ان واحد. فكل هذه الاسباب ولدت في آن واحد حاجات محلية وفوق وطنية عديدة، ولدت بدورها ضغوطا باتجاه تنظيمات سياسية كبيرة واخرى صغيرة في ان واحد، فيصعب على نموذج الدولة الموحدة ذات الطبيعة المركزية ان تستجيب لها وتستوعبها. وهذا ما وجه الانظار الى نموذج الدولة الفيدرالية لكونها توفر تقنيات مؤسساتية لبناء هذا النوع من التنظيم السياسي الملائم للواقع المتعدد الجنسيات في العالم المعاصر، فهي تمتلك من جهة حكومة مشتركة لتحقيق الاهداف العامة (الدفاع والامن الخارجي، العلاقات الخارجية، السياسات المالية والتجارة الدولية)، وهي تمتلك من جهة اخرى مؤسسات محلية مستقلة ذاتيا لتحقيق الاهداف المحلية داخل الأقاليم (التعليم، الصحة، الخدمات الاجتماعية والرعاية، السياسات الثقافية) كاستجابة لمطالب الفرد الناخب والحفاظ على الخصوصيات المحلية والتعبير عن الروابط الاولية اللغوية والثقافية والدينية والتقاليد التاريخية والممارسات الاجتماعية<sup>(٣٦)</sup>.

وهكذا نجد ان هناك اسباب عدة تقف وراء نشأة الدول الفيدرالية الحديثة، منذ القرن الثامن عشر حتى الآن، ولكن مع ذلك تمثل الرغبة في معالجة مشكلة الامن الخارجي وضمان توحيد الدفاع بوجه المخاطر الخارجية سببا رئيسا وراء بناء الدول الفيدرالية واستمرار بقائها. وما يعزز هذا الاعتقاد هو ان الدول التي نشأت اساسا بهدف توحيد الدفاع وضمان الامن الخارجي الجماعي، وهي الولايات المتحدة (١٧٨٩) وسويسرا (١٨٤٨) وكندا (١٨٦٧) ألمانيا (١٨٧١) واستراليا (١٩٠١)، كانت اكثر الدول قدرة على مواكبة التطورات رغم الظروف المتغيرة التي مرت بها منذ نشأتها، ودساتير هذه الدول هي من بين أطول الدساتير عمرا في العالم. كما تحتل هذه الدول اليوم درجة عالية في الترتيب الدولي من حيث كونها اكثر الدول جاذبية يرغب الناس في العيش بها<sup>(٣٧)</sup>.

لذلك، اذا كان توفير الامن يمثل سببا اساسا لبناء ان الدولة الفيدرالية منذ بدء تاريخ

(٣٥) ينظر: لطيف مصطفى امين، مصدر سابق، ص ٤٩-٥٠؛ د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤)، ص ٦٢.

(٣٦) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ٥-٧.

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٧-٨.

نشأتها، فهو يمثل دافعا اساسيا ايضا وراء استمرار بقائه حتى الآن، ويبقى كذلك في القرن الحادي والعشرين، نظرا لتزايد المخاطر الخارجية التي تهدد الدول عموما.

### الفرع الثاني: الأمن وتوزيع الإختصاصات في الدولة الفيدرالية:

ترتبط مسألة كيفية تنظيم الشؤون الامنية في الدولة الفيدرالية بالمبادئ التي تقوم عليها هذا النوع من الدول، وبذلك تتجلى ابعاد هذه المسألة في مظاهر الدولة الفيدرالية من جهة، وكذلك في قضية توزيع الاختصاصات فيها من جهة اخرى.

ويتفق معظم فقهاء القانون الدستوري وباحثوه على ان الدولة الفيدرالية تقوم على مبدئين أساسين هما: (مبدأ المشاركة او الحكم المشترك) و(مبدأ الاستقلال الذاتي)<sup>(٣٨)</sup>. وعلى الرغم من التناقض بين هذين المبدئين فان التلاقي بينهما هو الذي يشكل وحدة المفهوم الحقيقي للدولة الفيدرالية<sup>(٣٩)</sup>. وذلك لان الدافع وراء قيام الدولة الفيدرالية بالاساس هو التوفيق بين اعتبارين اساسين، هما<sup>(٤٠)</sup>:

- رغبة الوحدات المكونة (الاقليم) في تكوين دولة واحدة لتحقيق ورعاية المصالح العامة والمشاركة بينها وتمثيلها في مواجهة الاخرين (عنصر الحكم المشترك).
  - رغبة كل وحدة اقليمية في الاحتفاظ بقدر مناسب من استقلالها الذاتي لتحقيق مصالحها المحلية بما يتفق مع ظروفها الخاصة (عنصر الحكم الذاتي).
- وتتجسد هاتان الرغبتان في مبدئي (المشاركة والاستقلال الذاتي)، وينعكس اثرهما بوضوح في الكيان القانوني والسياسي للدولة الفيدرالية خارجيا وداخليا، ومن اهم نواتج هذا التأثير هو مسألة كيفية تنظيم (شؤون الامن) للاتحاد ككل والولايات الاعضاء فيه ايضا، وعليه يلاحظ ان اناطة مسؤولية (تحقيق الامن الخارجي المشترك) بالحكومة يمثل احد ابعاد تأثير الرغبة الاولى، اما احتفاظ الاقاليم بصلاحيه (الحفاظ على النظام العام وحماية امنها الداخلي) فيمثل احد ابعاد

(٣٨) لتفاصيل اكثر حول مبادئ الدولة الفيدرالية ينظر: د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٨، (دمشق: منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧)، ص ٩٥؛ د.احمد سرحال، في القانون الدستوري والنظم السياسية: الاطار - المصادر، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- والتوزيع، ٢٠٠٢)، ص ٦٢-٦٧.

(٣٩) د.محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية - دراسة نظرية مقارنة، ط ٢، (اربيل: مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، ٢٠٠١)، ص ١٨٦.

(٤٠) د.ابراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها: دراسة فلسفية تحليلية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩)، ص ٢٥٢؛ د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥)، ص ١٢١-١٢٢.

تأثير الرغبة الثانية.

ولا تتأثر قضية الامن بالرغبان اعلاه وكذلك بالمبادئ التي تقوع عليها الدولة الفيدرالية فقط وانما تتعداها الى التأثير مظاهر الدولة الفيدرالية ايضا، على النحو الآتي<sup>(٤١)</sup>:

١. **الأمن ومظاهر الاتحاد في الدولة الفيدرالية:** وتتجسد هذه المظاهر داخليا في وجود دستور فيدرالي يسمو على الكل، ووجود سلطات عامة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) على مستوى الدولة الفيدرالية ككل تمثل بمجموعها (الحكومة الفيدرالية) وتتولى ادارة شؤون الاتحاد وتحقيق اهدافه العامة. اما خارجيا فتتجسد في توحيد اقليم جميع الولايات في اقليم واحد هو اقليم الدولة الفيدرالية، وتوحيد شعوبها ايضا في شعب واحد هو شعب الدولة الفيدرالية، الذي يكون لجميع افراده في كل الاقاليم جنسية واحدة. وبذلك تظهر الدولة الفيدرالية خارجيا كشخصية دولية واحدة جديدة، ذوبت فيها شخصيات الاقاليم كافة، فلها وحدها حق اقامة علاقات دولية مع الدول الاجنبية والمنظمات الدولية بتبادل التمثيل الدبلوماسي وابرام المعاهدات وتقرير الحرب والسلم، وبهذا اصبح تحقيق الامن الخارجي من مسؤولية الحكومة الفيدرالية. وكإمتداد لأثر هذه المظاهر في المجال الأمني فان دخول الدولة الفيدرالية في الحرب ضد دول أخرى أجنبية تعد حربا دوليا، اما دخول الحكومة الفيدرالية في الحرب ضد الأقاليم المكونة لها او الحرب بين الأقاليم نفسها تعد حربا داخليا.

٢. **الأمن ومظاهر الاستقلال في الدولة الفيدرالية:** ترتسم هذه المظاهر في امتلاك كل اقليم لدستور خاص به، وامتلاك كل اقليم لسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة به تتولى استنادا الى دستور الاقليم ادارة شؤون الاقليم وتحقيق اهدافه المحلية، وبهذا اودع معظم صلاحيات الحفاظ على النظام العام وحماية الامن الداخلي للاقليم في يد السلطات المحلية للاقليم نفسه.

٣. **الأمن ومظاهر الاشتراك في الدولة الفيدرالية:** وتتجلى هذه المظاهر في مشاركة الاقاليم في تعديل الدستور الفيدرالي ومشاركتها في اتخاذ القرارات الفيدرالية عن طريق المجلس التشريعي الثاني (مجلس الاتحاد). وتبرز هذه المظاهر نتيجة للتوازن بين المظهرين السابقين، فاذا كانت مظاهر الاتحاد هي نتيجة لتنظيم الدولة الفيدرالية ككل، ومظاهر الاستقلال هي نتيجة لتنظيم الاقاليم، فان مظاهر الاشتراك هي نتيجة لتنظيم العلاقة بين الدولة الفيدرالية والاقاليم كوحدات مكونة لهذه الدولة<sup>(٤٢)</sup>. وهذا يؤكد على ان الاقاليم ليست منفصلة عن

(٤١) لتفاصيل اكثر حول مظاهر الدولة الفيدرالية ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦١)، ص ص ٢٣٨-٢٤٧؛ د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (بغداد: جامعة بغداد، ١٩٩٠)، ص ص ١٠٣-١١١.

(٤٢) ينظر: د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٣٩٥؛ د. نوري لطيف، القانون الدستوري - المبادئ والنظريات العامة، ط ١، (بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٧٦)، ص ١٣٩؛ زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية،

الدولة الفيدرالية واما هناك تداخل في الصلاحيات وتكامل في الوجود القانوني والدستوري وتعاون في تسيير شؤون ومصالح الدولة الفيدرالية، فالفيدرالية لا توجد الا اذا اسهمت الوحدات الشريكة بواسطة ممثلها بتكوين المؤسسات الفيدرالية وابعاد قراراتها<sup>(٤٣)</sup>. ويبرز تأثير هذه المظاهر في المجال الأمني للدولة الفيدرالية في ان القوات المسلحة للدولة ككل وقدراتها العسكرية هي حاصل قوى وقدرات الأقاليم المكونة لها عندما تضم تلك الأقاليم ايديها العاملة ومواردها الطبيعية وطاقاتها الصناعية والعلمية بعضها الى بعض. واذا كانت للمشتربات الفيدرالية الدفاعية اثر في اقتصاديات الاقاليم، فان هذا النوع من القضايا يعالج عن طريق مشاورات فيدرالية - محلية (اقليمية) غير رسمية، كما يجري في المؤتمرات السنوية لرؤساء الوزارات الفيدرالية والاقليمية في استراليا، وعن طريق التوزيع الاقليمي لعضوية الهيئات التنفيذية المتعددة، ثم ان المجلس التشريعي الثاني يحاذر ان لا تعود ممارسة هذه الصلاحية الفيدرالية بأذى لا يمرر له على اي من الأقاليم. وكما هو الحال في التدابير التي تتخذ لتموين القوات المسلحة فان مصالح الأقليم في التدابير الفيدرالية لتمويل شؤون الدفاع تصان عن طريق مؤتمرات فيدرالية - محلية (اقليمية)، وعن طريق تمثيل الأقاليم في المجلس التشريعي الثاني (المجلس الاتحادي أو الاعلى) وفي هيئة التنفيذية الفيدرالية<sup>(٤٤)</sup>.

واهم ما نستنتج به مما سبق هو ان معالجة قضية الامن في الدولة الفيدرالية لها علاقة شديدة بالمبادئ التي تقوم عليها هذه الدولة، وتتجلى ابعاد هذه المسألة في مظاهر الدولة الفيدرالية كذلك، وهذا يمهّد لتأثيرها بكيفية توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية ايضا، اذ أن وجود ما يسمى ظاهرة (ازدواج السلطات العامة) او (ثنائية السلطة) في الدولة الفيدرالية هي نتيجة مباشرة للمبادئ التي تقوم عليها. وبذلك توجد سلطات ثلاث (تشريعية وتنفيذية وقضائية) على مستوى الاتحاد ككل (مبدأ الاشتراك)، وكذلك توجد سلطات مثلها على مستوى كل ولاية (مبدأ الاستقلال). وهذا يثير ضرورة توزيع الاختصاصات بين المستويين من السلطات (الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم)، منعا للتداخل بين صلاحياتهما اثناء ممارسة كل منهما لوظيفتها، وهذا كله يؤثر في كيفية تنظيم شؤون الامن في الدولة الفيدرالية.

بما ان مسألة توزيع الاختصاصات بين المستويين من السلطات (الحكومة الفيدرالية والاقاليم) تمثل اشكالية خطيرة تمس سيادة اية دولة فيدرالية وامنها، فقد تحتم معالجتها من

ط ١، (بيروت: مطابع جوزف سليم صقلي، ١٩٥٥-١٩٥٦)، ص ص ٢٩٨-٢٩٩.  
 (٤٣) ينظر: د. كمال الغالي، مصدر سابق، ص ٩٥؛ د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، (عمان - الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩)، ص ٧٣.  
 (٤٤) ينظر: روبرت بوي وكارل فريديريك، مصدر سابق، ص ص ٣٢١-٣٢٢.

خلال الدستور الفيدرالي<sup>(٤٥)</sup>. لكن دساتير الدول الفيدرالية لم يأخذ جميعها اسلوبا واحدا في توزيع الاختصاصات، بل أخذت اساليب عديدة يمكن اجمالاً تصنيفها الى ثلاثة اساليب اساسية، وعلى الشكل الآتي<sup>(٤٦)</sup>:

- ان يحدد الدستور الفيدرالي اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الاقاليم على سبيل الحصر، وهو اسلوب معيب لان الدستور لا يستطيع الاحاطة بكل ما سيستجد في المستقبل من مسائل تقتضي تحديد الجهة التي تختص بمباشرتها. فنظراً لهذا تتجنب دساتير الدول الفيدرالية الأخذ بهذا الاسلوب حالياً، وقد طبق سابقاً في (سويسرا).

- ان يحدد الدستور الفيدرالي اختصاصات الاقاليم على سبيل الحصر ويترك ما عدا ذلك الى الحكومة الفيدرالية، وهذا يعني ان الأخيرة هي صاحبة الاختصاص العام والاقاليم صاحبة الاختصاص الاستثنائي. ولهذا الاسلوب مزية تعزيز سلطات الحكومة الفيدرالية ودعم شعور الانتماء الى الاتحاد. لكنه اسلوب معيب لانه يؤدي الى سيطرة الحكومة الفيدرالية على الاقاليم، وعليه لم يستعمل الا نادراً، فأخذت به دساتير عدد قليل من الدول الفيدرالية مثل (كندا، والهند، وفنزويلا وبلجيكا).

- ان يحدد الدستور الفيدرالي اختصاصات الحكومة الفيدرالية على سبيل الحصر، ويترك ما عدا ذلك للاقاليم، فتصبح سلطة الاقاليم عامة وسلطة الحكومة الفيدرالية استثناء. ويمتاز هذا الاسلوب بانه يضمن للاقاليم حرصها على دعم كيانها الداخلي وتقويته، ولكن ما يعيبه هو انه اسلوب يحد من قوة الحكومة الفيدرالية. الا انه كنتيجة لتطور الدول الفيدرالية، وازدياد شعور الانتماء اليها فقد بدأ التطبيق العملي معاكساً للنص الدستوري وذلك بتوسيع اختصاصات الحكومة الفيدرالية شيئاً فشيئاً على حساب اختصاصات الاقاليم، فجعل من اختصاصات الحكومة الفيدرالية عاماً شاملاً لكل ما لم ينص على خلافه صراحة. وقد أخذ معظم دساتير الدول الفيدرالية بهذا الاسلوب كدستور (الولايات المتحدة، وسويسرا، واستراليا، وألمانيا، والمكسيك، والارجنتين، والعراق).

اضافة الى ما سبق، قد تنص بعض الدساتير الفيدرالية على اختصاصات مشتركة بين الحكومة الفيدرالية والاقاليم، مثل الدستور العراقي؛ او تنص على مجموعة مسائل تكون للحكومة الفيدرالية فيها سلطة اختيارية، فاذا لم تستخدم تلك السلطة فان الاقاليم تستطيع القيام عندئذ

(٤٥) د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩)، ص ٩١-٩٤.

(٤٦) لتفاصيل اكثر حول هذه الاساليب ينظر: د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٦-٢٧٩. د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٢٤٤-٢٤٧؛ د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣؛ د. هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، (عمان-الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص ٨٢-٨٣.

بتنظيم هذه المسائل، مثل الدستور الألماني. هذا ويلاحظ ان عدد من الدساتير الفيدرالية، كدستور الهند وكندا وماليزيا، قد احتوت مزيجا من هذه الاساليب من خلال تحديد الاختصاصات الحصرية لكل من الاقاليم والحكومة الفيدرالية، وتحديد الاختصاصات المشتركة بينهما ايضا، ومن ثم اعطاء الاختصاصات المتبقية اما للحكومة الفيدرالية او للاقاليم او يباشرها احدهما بحسب طبيعتها<sup>(٤٧)</sup>.

وايا كانت الطريقة التي تتبعها الدولة الفيدرالية في توزيع الاختصاصات، فان أداء الشؤون التي تجسد مظاهر الاتحاد وتهم المواطنين جميعا والولايات كافة، وتتعلق بتحقيق الصالح العام للدولة الفيدرالية ككل، تحدد ضمن اختصاصات الحكومة الفيدرالية، وتأتي في مقدمة هذه المجالات (الدفاع والامن الخارجي، العلاقات الخارجية، المالية والأمور الاقتصادية العامة كالتيجارة الخارجية والحوافز الجمركية واصدار العملة وامور الجنسية والهجرة واعلان حالات الطوارئ). اما المجالات والشؤون التي تجسد مظاهر الاستقلال الذاتي للأقاليم والولايات، وتتعلق بتحقيق مصالح مواطني كل اقليم على حدى، وتتسم بطابع محلي، فتحدد ضمن اختصاصات حكومات الأقاليم<sup>(٤٨)</sup>، وتدرج هذه المجالات (شؤون التربية والتعليم، الصحة، الخدمات البلدية، الضمانات الاجتماعية والرفاهية، الشؤون الثقافية المحلية).

وعلى الرغم من ان غالبية الدول الفيدرالية قد سارت بهذا المنوال في تخصيص المجالات التي تناط مسؤولية تدبيرها بإحدى الحكومات (الفيدرالية والولايات)، الا انه ليس بمنوال مطلق في الدول كافة وفي الاحوال جميعها، اذ اشار بعض الدراسات الى انه مهما حاولنا تحري الدقة في تحديد الاختصاصات الحصرية لكل مستوى من مستويات الحكم المختلفة فان التداخل السيادي بين هذه المستويات حاصل لامحالة، وهذا ما تعكسه تجارب بعض الدول الفيدرالية مثل كندا<sup>(٤٩)</sup>. فالحكومة الفيدرالية في كندا مسؤولة الى حد كبير عن (الشؤون الخارجية، والامن، والسياسات الاقتصادية الشاملة، والهجرة والمواطنة)، غير ان المقاطعات تملك ايضا رأيا مهما في هذه المجالات. وبالمقابل فحكومات المقاطعات مسؤولة بشكل كبير عن (شؤون التعليم، والرعاية الصحية، والمساعدات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة)، الا ان هذا لا يمنع ان تشارك الحكومة الفيدرالية هي ايضا في هذه المجالات، من خلال التحويلات المالية لحكومات

(٤٧) ينظر: د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤)، ص ١٨٨؛ لقمان عمر حسين، مبدا المشاركة في الدولة الفدرالية - دراسة تحليلية مقارنة، (اربيل: مطبعة الحاج هاشم، ٢٠٠٨)، ص ٥١.

(٤٨) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مصدر سابق، ص ١٨٨.

(٤٩) ينظر: خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، شبكة النبا المعلوماتية، ١٢ كانون الثاني ٢٠٠٨، متوفر في الانترنت على الموقع الآتي:

«<http://annabaa.org/nbanews/68/059.htm>», visited: (Augusts 21 - 2017).

المقاطعات، ومن خلال برنامجها لتحقيق التوازن بين المقاطعات الذي يهدف الى ضمان قدرة المقاطعات الاقل حفا على القيام بمسؤولياتها بدون الاثقال عليها بضرائب غير لازمة. وقد ادى هذا كله الى (فيدرالية تشاركية او تعاونية) بين مستويات الحكم في كندا. ولكن في ظل هذا الوضع ذهبت دراسة الى القول بأنه: "اذا قرأت القوانين المدرجة في الدستور الكندي لعام ١٨٦٧، لن تعرف من الممسك بزمام الامور، وما طبيعة المسؤوليات الموزعة"<sup>(٥٠)</sup>.

اذن فاذا كان هذا التعقيد يرافق توزيع الاختصاصات في احدى الدول الفيدرالية، فان توزيع المسؤوليات الامنية بين مستويات الحكم المختلفة في الدول الفيدرالية كافة، تمثل مسألة في غاية التعقيد، ناهيك عن التعقيدات التي ترافق صنع السياسة الامنية وتنفيذها في كل دولة فيدرالية على حدى، وهذا ما نتطرق اليه في المطلب اللاحق.

---

(٥٠) ريتشارد سيميون، كندا: المنافسة ضمن الفدرالية التعاونية، من: راؤول بليندباخر وايغيل اوستاين (تحرير)، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في البلدان الفيدرالية، الجزء الثاني، ترجمة: مها بسطامي، سلسلة كتيبات: حوار عالمي حول الفيدرالية، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧)، ص ١٤-١٦.

### المطلب الثالث:

#### صنع السياسة الامنية وتنفيذها في الدول الفيدرالية:

نتناول أوجه السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية المقارنة في مستويين رئيسين، يتمثل أولهما في مستوى صنع السياسات الامنية في هذا النوع من الدول، أما ثانيهما فتتجسد في تنفيذ هذه السياسات في الدول الفيدرالية، لذلك افرد هذا المطلب لمعالجة هذين المستويين على النحو الآتي:

#### الفرع الاول: صنع سياسة الامن الخارجي وتنفيذها في الدول الفيدرالية:

ان اول ما يتبادر الى الذهن، بشأن صنع السياسة الأمنية في الدولة الفيدرالية، هو التسائل الآتي: لمن تعود مسؤولية الحفاظ على امن الدولة الفيدرالية والوحدات المكونة لها؟ فهل تعود الى الحكومة الفيدرالية ام الى الاقاليم والوحدات المكونة لها؟ للجواب على هذا التسائل يجب التمييز بين هذه المسؤولية على مستويين: مستوى الامن الخارجي (الدفاع) ومستوى الامن الداخلي.

فيما يتعلق بمسؤولية الدفاع أو مسؤولية الأمن الخارجي، ومن خلال الرجوع الى دساتير معظم الدول الفيدرالية وتجاربها، تتبين ان مسؤولية الدفاع عن الدولة الفيدرالية ككل قد انيطت بالحكومة الفيدرالية لوحدها فقط. وقد أكدت هذه المسؤولية للحكومة الفيدرالية في نصوص صريحة للدساتير الفيدرالية. فقد نص دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ على ان: "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كل منها من الغزو، كما تحميها، بناء على طلب السلطة التشريعية، أو السلطة التنفيذية (في حال تعذر انعقاد السلطة التشريعية) من أعمال العنف الداخلية"<sup>(٥١)</sup>. ونص الدستور الاسترالي لعام ١٩٠١ على ان: "الكومنولث سيحمي كل الولايات من الغزو"<sup>(٥٢)</sup>. وورد في الدستور النمساوي لعام ١٩٢٠ ان: "تكفل النمسا الدفاع الوطني الشامل. وتتمثل مهمتها في الحفاظ على الاستقلال الخارجي لأرضي الاتحاد وصيانة حرمتها، خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على الحياد الدائم والدفاع عنه. وما يتصل بذلك، كحماية المؤسسات الدستورية وقدرتها على العمل وكذلك الحريات الديمقراطية للمقيمين وحمائهم من أعمال العدوان والهجوم الخارجي المسلح"<sup>(٥٣)</sup>. وورد في دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ انه: "ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية: ١- الشؤون الخارجية. ٢- الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية. ٣- ..."<sup>(٥٤)</sup>.

(٥١) الفقرة (٤)، المادة (٤)، من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩.

(52) Article (119), the Constitution of Australia, 1901.

(53) Article (9a), the Constitution of Austria, 1920.

(٥٤) المادة (١٢٠)، من دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.

اذن فان اناطة مسؤولية الدفاع (الامن الخارجي) بالحكومة الفيدرالية بهذه النصوص الصريحة في دساتير معظم الدول الفيدرالية، تدل على ان الدفاع من الامور في غاية الاهمية التي لايمكن تركها في يد الاقاليم والوحدات دون الفيدرالية لأسباب عدة منها<sup>(٥٥)</sup>:

١. لأن تخويل الاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مسؤولية الدفاع الخارجي من شأنه ان يقوض سلامة اراضي الدولة الفيدرالية ووحدتها، بتعريضه شؤون الدفاع عن الاتحاد الي نقمة الدولة العضو او عدم تبصرها وعجزها.

٢. لأن نشوب الخلافات بين الاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية حول اعباء الدفاع والسياسة الخارجية والاقتصادية وغيرها من الامور المرتبطة به امر لابد منه وهذا يضعف القدرة الدفاعية للاتحاد ككل.

٣. لان وجود قوات مسلحة منفصلة بعضها عن بعض من شأنه ان يؤدي الى التنافس في التسلح بين الاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية.

٤. لأن تخويل الاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مسؤولية الدفاع يمكن الاقاليم والولايات من ان تسيطر على الاتحاد او تنسحب منه بدون ان ينالها عقاب.

٥. لأن تخويل الاقاليم والوحدات المكونة للدولة الفيدرالية مسؤولية الدفاع الخارجي عن الاراضي والمناطق التابعة لها، قد تؤدي بهذه الاقاليم والوحدات من حيث مسؤوليتها الى محاولة اتباع سياسات خارجية خاصة بها وتحمل اعباء مالية واستعمال طاقتها الاجتماعية والبشرية على وجه يناقض برامج الاتحاد ككل.

وانطلاقاً من المبدأ العام اعلاه، الذي أخذت به دساتير معظم الدول الفيدرالية، وهو اناطة مسؤولية حماية الأمن الخارجي (الدفاع) بالحكومة الفيدرالية، فإن هذه المسؤولية تعني ان الحكومة الفيدرالية تختص في اطار صنع السياسة الدفاعية للدولة الفيدرالية بثلاثة مهام اساسية وهي<sup>(٥٦)</sup>:

اولاً: الاشراف على نواحي السياسة الخارجية الضرورية: وهذا يعني ان الحكومة الفيدرالية تتولى، دون حكومات الأقليم، مهمة الاشراف على السياسة الخارجية في الامور المتعلقة بالدفاع على الاقل، فهي التي تدخل في الأحلاف العسكرية وتبرم المعاهدات او الاتفاقات مع دول أجنبية في الامور المتعلقة بالدفاع، ولذلك يتصدى السلك الخارجي الممثل للحكومة الفيدرالية عادة بتصريف الشؤون الخارجية العادية للدولة الفيدرالية.

ثانياً: سيطرة الحكومة الفيدرالية على حجم القوات المسلحة وتركيبها: بمنحها سلطة الاشراف على حجم القوات المسلحة، بما ذلك الرديف، وعلى توزيعها بين الاسلحة الرئيسية. وتستمد

(٥٥) ينظر: روبرت بوي وكارل فريديريك، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

(٥٦) المصدر نفسه، ص ٣١٣-٣١٦.

سلطتها بهذا الصدد من السلطة الفيدرالية العامة في تدبير شؤون الدفاع وحشد القوات المسلحة وتنظيمها.

ثالثاً: الاشراف على توزيع القوات المسلحة واستعمالها: اي حصر صلاحية اعلان الحرب او عقد الصلح في يد الحكومة الفيدرالية، وغالبا في يد الهيئة التشريعية الفيدرالية. وبالتالي تشرف الحكومة الفيدرالية على قيادة القوات المسلحة واستعمالها وتوزيعها، إذ تخول عادة رئيس الدولة، كما في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٥٧)</sup> وكندا واستراليا<sup>(٥٨)</sup> والأرجنتين<sup>(٥٩)</sup>، صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة، وقد تخول رئيس الحكومة او احد أعضاء وزارته هذه الصلاحيات كما في ألمانيا<sup>(٦٠)</sup>.

ويتطلب تنفيذ سياسات الدفاع التي تحددها الحكومة الفيدرالية صلاحيات إضافية لجعل مسؤولية الدفاع مسؤولية فعالة، وتتمثل اهم هذه الصلاحيات في ما هو آتي<sup>(٦١)</sup>:

١. صلاحية إنشاء القوات المسلحة من برية وبحرية وجوية، بما في ذلك القوات الدائمة وقوات الاحتياط، عن طريق التجنيد او التطوع. وفي بعض الحالات (كما في سويسرا) تدعم هذه الصلاحية نصوص دستورية صريحة تجعل الخدمة العسكرية إجبارية على كل فرد ذكر من سكان البلاد.

٢. سلطة اداره القوات المسلحة وهي سلطة حيوية بالنسبة للإشراف على توزيع هذه القوات واستعمالها، فخولت دساتير كل من (الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا واستراليا) السلطة التشريعية الفيدرالية وضع اصول ادارة القوات المسلحة والمليشيا والاشراف المباشر عليها. ونتيجة لهذه الصلاحيات تستطيع الحكومات الفيدرالية عن طريق مبادرة السلطة التشريعية والتنفيذية، بصفة الاخيرة القائد العام، ان تتخذ الاجراءات اللازمة لتنظيم القوات المسلحة والعمل من اجل سلامتها ورفاهية افرادها، وتسن قوانين العدالة العسكرية وتسحب العسكريين من نطاق صلاحيات السلطات المدنية كلما اقتضى الامر، وتوفر مرتبات

(٥٧) ورد في البند (١) من الفقرة (٢) من المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الاميركية لعام ١٧٨٩ أنه: "يكون الرئيس قائدا أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ومليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة...".

(٥٨) نصت المادة (٦٨) من دستور استراليا لعام ١٩٠٠ على أن: "يناط منصب القائد العام للقوات البحرية والعسكرية للكومنولث بالحاكم العام كمثل للملكة".

(٥٩) ورد في المادة (٩٩) من دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤: "يمتلك رئيس الأمة الصلاحيات التالية... هو القائد العام لجميع القوات المسلحة للأمة.

(٦٠) نصت المادة (٦٥) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٩٠ على أن: "تناط سلطة اصدار الأوامر على القوات المسلحة وسلطة قيادتها بوزير الدفاع الفيدرالي".

(٦١) ينظر: روبرت بوي وكارل فريديريك، المصدر السابق، ص ٣١٧-٣٢٣.

- القوات المسلحة ومعاشاتهم وامتيازات المحاربين القداماء. ثم ان اهمية تعيين الضباط لكبيرة بالنسبة للإبقاء على الاشراف الفيدرالي على القوات المسلحة.
٣. مسانده القوات المسلحة وتجهيزها، لتوفير العتاد الفعال الموحد ولجني ثمار التخصص في الانتاج الحربي. فمنحت الحكومة الفيدرالية في جميع الدول الفيدرالية التقليدية حق الحصول على الاسلحة والمواد الحربية اللازمة للقوات المسلحة من اي مصدر كان بما في ذلك المصادر الأجنبية، ولها ايضا ان تنشئ وتمتلك وتدير، منشآت المطارات والمناطق العسكرية المحظورة، والترسانات ودور الصناعة البحرية وتمارس عليها جميعا حق الملكية المطلقة.
٤. سلطة تمويل تدابير الاتحاد الدفاعية، إذ تخول دساتير معظم الدول الفيدرالية المعاصرة الحكومة الفيدرالية صلاحيات كافية لفرض الضرائب لتموين الدفاع كما تخولها صلاحية الإقراض.
- وهنا علينا التسائل عن دور الأقليم في صنع السياسة الدفاعية. فإذا كانت مسؤولية الدفاع وحماية الامن الخارجي للدولة الفيدرالية ككل منوطة بالحكومة الفيدرالية حصرا، فهل هذا يعني منع الأقاليم الأعضاء في الدولة الفيدرالية من أداء اي دور في الامور المتعلقة بالدفاع والامن الخارجي؟
- وتدل تجارب الدول الفيدرالية المقارنة على ان الحكومة الفيدرالية هي التي تسيطر على معظم الأمور المتعلقة بالدفاع الخارجي، ولكن على الراغم من ذلك، فقد سمحت للأقاليم في بعض الدول ان تلعبوا أدوار محددة في بعض مجالات الدفاع الخارجي وصنع السياسة الأمنية فيها كالآتي:
١. السماح للأقاليم بان تمارسوا بعض نواحي السياسة الخارجية المتعلقة بالدفاع والامن الخارجي ولكن في نطاق اشراف الحكومة الفيدرالية، كما هو الحال في سويسرا وكما كان الحال في عهد المانيا الامبراطوري، اذ ان دساتير هذه الدول قد سمحت للأقاليم في ان تشترك في اتفاقات دولية في بعض المجالات المعينة، ولكن هذه الصلاحية لا تمتد الى امور مرتبطة بالدفاع.
٢. السماح للأقاليم بان تساهموا في تحديد حجم القوات المسلحة وتركيبها، ولكن في نطاق اشراف الحكومة الفيدرالية. وقد اتجه دستور الامبراطورية الألمانية لعام ١٨٦٧ الى تنظيم القوات المسلحة على اساس وحدات تابعة للأقاليم، ومع ذلك فقد منح كلا من الامبراطور والهيئة التشريعية الامبراطورية صراحة صلاحية تقرير حجم هذه الوحدات وتركيبها<sup>(٦٣)</sup>. ويوضح هذا المثال انه من الطبيعي ان تحتفظ الأقاليم بقوات مسلحة خاصة بها، ولكن

(62) Article (63) in the Constitution of the German Empire, 1871.

- ليس لها صلاحية دستورية لتحديد حجم ونوع القوات التي تحتفظ بها، الا من خلال اشتراكها في الهيئة التشريعية الفيدرالية او من خلال السيطرة على الاموال المخصصة للدفاع او من خلال إقامة المنشآت العسكرية ضمن أراضيها.
٣. وكذلك، وبما كان ان الأقاليم ان تؤدي دورا في توزيع القوات المسلحة واستعمالها، ولكن في نطاق اشراف الحكومة الفيدرالية. وقد اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية في السنوات العشرين الاولى من تاريخها على ميليشيا الولايات، اذ خول الدستور الحكومة الفيدرالية اما ان تحشد هي الجيوش وتقيها واما تعتمد على ميليشيا الولايات المنظمة بموجب قانون اتحادي، والتي يدر بها ويرأسها ضباط من الولايات. وخول الدستور السويسري الكانتونات حق دعوة الجنود للمحافظة على النظام الدستوري، وهذا هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية بالنسبة لوحدات الحرس الوطني، كما كان الحال كذلك ايضا في المانيا حسب الدستور الالماني الامبراطوري. ولقد منحت الولايات الألمانية (لاندر) ايضا حق دعوة القوات المسلحة في حالات الطوارئ الداخلية بموجب دستور فايمار<sup>(٦٣)</sup>.
٤. منح الأقاليم صلاحية انشاء الجيوش ولكن بشرط موافقة الهيئة التشريعية الفيدرالية، وقد أخذ معظم الدول الفيدرالية التقليدية بهذا الاتجاه، كما في كندا واستراليا، بل سمح دستور الولايات المتحدة الأمريكية للولايات بانشاء الجيوش دون موافقة الحكومة الفيدرالية أثناء الحرب، ولكن بشرط خضوع هذه التدابير لإشراف سلطة الدفاع الفيدرالية العامة، كما تخضع للسلطة الفيدرالية الخاصة على ميليشيا الولايات، غير انه للولايات الامريكية ضمن هذا النطاق ان تجند وحدات من (الحرس الوطني) في حالات الطوارئ، كما فعلت إبان الحربين العالميتين. وفي سويسرا منحت الكانتونات صلاحيات محدودة جدا للاحتفاظ بالجنود تحت الاشراف الفيدرالي، ولها ان تمارس كذلك بعض الوظائف الادارية المتعلقة بإنشاء القوات المسلحة كإقامة سجلات للأيدي العاملة فيها تحت المراقبة الفيدرالية. وفي المانيا كان تنظيم الجيش بموجب كل من دستور ١٨٧١ ودستور فايمار ١٩١٩ على اساس الأقاليم (لاندر). ولقد احتفظت الأقاليم، طبعا، في جميع الدول الفيدرالية بحق المحافظة على قوات بوليسية لصيانة امنها الداخلي.
٥. السماح للأقاليم في مجال ادارة القوات المسلحة، كما هو الحال في كندا وسويسرا، ان تمارس بعض الصلاحيات فيما يتعلق بالقوات المسلحة ضمن مناطقها في امور الضرائب، مثلا، ولكن من غير ان يسمح لهذه الصلاحيات ان تعرقل مهام هذه القوات او تهدد سلامتها، كذلك يمكن تفويض الأقاليم صلاحيات الحفاظ على الامن في مناطق تجمعات الجيوش، كما حصل في استراليا إبان الحرب العالمية الثانية.

(63) Article (48), the Weimar Constitution of August 11, 1919.

٦. يمكن منح الأقاليم سلطة الاشراف على تموين القوات المسلحة ومشترياتها، ولكن بما ان هذا الأمر ينطوي على المجازفة ذاتها التي ترافق الابقاء على قوات مسلحة عدة للأقاليم، فإن خضوعها لاشراف فيدرالي صارم ضروري لا محالة. ومع هذه الاستثناءات التي قد تعطى للأقاليم من الضروري بقاء ممارساتها في جميع الحالات خاضعة لإشراف الحكومة الفيدرالية، لضمان تحقيق الدفاع الخارجي لغاياته الأساسية.

### الفرع الثاني: صنع سياسة الامن الداخلي وتنفيذها في الدول الفيدرالية:

إذا كان المبدأ العام، فيما يتعلق بالأمن الخارجي، هو اناطة مسؤولية الدفاع (الأمن الخارجي) بالحكومة الفيدرالية في دساتير معظم الدول الفيدرالية، فإن المبدأ العام فيما يتعلق بالأمن الداخلي في دساتير معظم هذه الدول أيضاً، هو ان المسؤولية الأولية للحفاظ على النظام العام (الأمن الداخلي) تقع على عاتق الحكومات المحلية للأقاليم، التي تحتفظ بقوى أمن خاصة بها، كما تحتفظ، في معظم الحالات، بجيوشها الخاصة كذلك. ولكن من الممكن ان تجابه الحكومة المحلية في إقليم ما أزمة بالغة الخطورة لا تستطيع التغلب عليها بوسائلها الخاصة، كما ان من الممكن ان تقرر الحكومة المحلية نفسها القيام بعصيان ضد الدستور الفيدرالي، وتوجه قوى امنها لتحقيق تلك الغاية. في اي من الحالين، قد يتوقف الحفاظ على النظام الدستوري القائم على تدخل السلطة الفيدرالية بغية مساعدة السلطات المحلية او الحلول محلها طيلة مدة الأزمة. ان اتاحة مثل هذا التدخل للحكومة الفيدرالية دون تعطيل (المبدأ الفيدرالي) نفسه تعطيلاً دائماً، تعد من اصعب المشاكل التي تتضمنها اي محاولة لاقامة دستور فيدرالي<sup>(٦٤)</sup>.

إذن، يتطلب من الأقاليم عادة المحافظة على الامن الداخلي غير ان الدول الفيدرالية المقارنة خولت الحكومة الفيدرالية المسؤولية النهائية في هذا المجال، اذ ان وقوع ما يهدد النظام الدستوري في أحد الأقاليم قد يشكل تهديدا للهيكال الفيدرالي بجملة او قد يساعد اعداء الدولة الفيدرالية الخارجيين<sup>(٦٥)</sup>. ففي الدستور الامريكي، مثلاً، تضمن الحكومة الفيدرالية (النظام الجمهوري) لكل ولاية<sup>(٦٦)</sup>، ويلزم الدستور السويسري الحكومة الفيدرالية بتنسيق جهودها مع

(٦٤) ينظر: القاضي نيبيل عبدالرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية - المجلد الاول: حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية - الجزء الاول، ط ٢، (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٩)، ص ١٩.

(٦٥) ينظر: روبرت بوي وكارل فريديريك، المصدر السابق، ص ٣١٠.

(٦٦) ورد في الفقرة (٤) من المادة (٤) من دستور الولايات المتحدة الاميركية لعام ١٧٨٩ أنه: "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كلا منها من الغزو، كما تحميها، بناء على طلب الهيئة التشريعية، أو السلطة التنفيذية (في حال تعذر انعقاد الهيئة التشريعية) من أعمال العنف الداخلية.

الكانتونات لحماية امنها الداخلي أسوة بضمان امن البلاد وحماية الشعب<sup>(٦٧)</sup>، ويطالب الدستور الاسترالي حكومة الكومنولث بحماية كل ولاية ضد العنف الداخلي<sup>(٦٨)</sup>.  
في جميع انظمة الحكم، سواء أكان في دول موحدة أم في دول فيدرالية، يعد استعمال العنف في مقاومة السلطات الشرعية عملاً جزائياً ويمكن مواجهته باللجوء الى قوى الأمن العادية (مثل: الشرطة، قوات مكافحة الجرائم، قوات مكافحة الشغب وغيرها من قوى الأمن الداخلي)، ولكن درجة المقاومة قد تشتد، ومداهها قد يتسع، بحيث لا تكفي اجراءات الأمن العادية لتؤمن اعادة النظام العام بسرعة. ففي هذه الحالات، تلجأ جميع الدول القانونية الحديثة، بما فيها الدول الفيدرالية، الى اتخاذ اجراءات الطوارئ. وبما ان السلطة التنفيذية هي السلطة المسؤولة مسؤولية رئيسة عن تطبيق القانون، فان الترتيبات الناتجة عن استعمال سلطات الطوارئ تأخذ عادة شكل زيادة مؤقتة في صلاحيات هذه السلطة. تخضع السلطة التنفيذية في الدول القانونية الحديثة الى نوعين من القيود القانونية، اما في الدول الفيدرالية فتكون هذه القيود على ثلاثة أنواع، وهي<sup>(٦٩)</sup>:

١. من حيث علاقة السلطة التنفيذية بالمواطنين العاديين - تقيد السلطة هنا بمبدأ الحريات العامة الذي يختلف اختلافاً بينا من دولة لأخرى، ولكن يكفل للمواطن في اي بلد يتمتع بنظام دستوري - قانوني حقيقي مدى مهما من الحصانة ضد التدخل الحكومي.
٢. من حيث علاقات السلطة التنفيذية مع السلطات التنفيذية الأخرى - تقيد السلطة في هذا المجال بمبدأ فصل السلطات. وهذا المبدأ، وان اختلف مدى تطبيقه من دولة لآخرى، يحتفظ، على كل حال وبصورة منتظمة، ببعض الوظائف لسلطة قضائية مستقلة وبعض آخر للبرلمان أو السلطة التشريعية.
٣. يتعلق هذا القيد بالدول الفيدرالية فقط، فتقيد السلطة التنفيذية الفيدرالية بالمبدأ الفيدرالي نفسه. ووفق هذا المبدأ، الذي ينص عليه الدستور ويكفل احترامه، توزع الاختصاصات والوظائف الحكومية بين (هيئات الحكومة الفيدرالية) و(الهيئات المحلية لحكومات الأقاليم).

وان هذه الانواع الثلاثة من القيود تعد امرا حيويًا لسير العمل سيرا منتظما في جميع الدول الفيدرالية المعاصرة، غير انها جميعا تبقى عرضة للتعليق في اوقات الطوارئ الخطيرة.  
فمع ان سلطات حكومات الأقاليم في الدول الفيدرالية تصان صيانة تامة في الاوقات العادية، الا ان المسؤولية النهائية للحفاظ على النظام العام (الأمن الداخلي) هي بيد الحكومة

(٦٧) الفقرة (٢) من المادة (٥٧) من دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠.

(68) Article (119), the Constitution of Australia, 1901.

(٦٩) ينظر: القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، المصدر السابق، ص ص ١٧-١٨.

الفيدرالية لا الحكومات المحلية للأقاليم. وفي حالات الطوارئ تستطيع السلطة التنفيذية الفيدرالية ان تعمل من حيث المجالات الاساسية السلطة التنفيذية في الدول الموحدة. صحيح ان المسؤولية الاولية للحفاظ على النظام العام (الأمن الداخلي) وبالتالي لتطبيق اجراءات الطوارئ، تعود في جميع الدول الفيدرالية الى السلطات المحلية للأقاليم. اضافة الى ذلك، تؤكد دساتير اتحادية عدة اهمية المبادرة المحلية للأقاليم في هذه الامور، باحتوائها نصوصا تخول حكومات الأقاليم طلب مساعدة الحكومة الفيدرالية كلما تقصر موارد حكومات الأقاليم عن اعادة النظام العام وحماية الأمن الداخلي، فوردت مثل هذه النصوص في دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٧٠)</sup>، وكندا، واستراليا<sup>(٧١)</sup>، وسويسرا<sup>(٧٢)</sup>.

ونتيجة لكل ما تقدم ، يمكن الافتراض بان الحفاظ على الأمن الداخلي والنظام العام، في الدول الفيدرالية، يعد في المحل الاول من إختصاصات الحكومات المحلية للأقاليم لا من اختصاصات الحكومة الفيدرالية. غير ان بقاء المسؤولية النهائية لممارسة سلطات الطوارئ بيد السلطة التنفيذية الفيدرالية نفسها هو اهم من جميع هذه التنازلات للمبدأ الفيدرالي. فقد تستعمل سلطات الطوارئ، عند الاقتضاء، لتعليق اختصاصات حكومات الأقاليم وتحويلها الى الحكومة الفيدرالية. ومع ان حكومات الأقاليم تخول غالبا حق طلب المساعدة من الحكومة الفيدرالية، فان لهذه الاخيرة حق التقدير المطلق في تقرير ما اذا كانت ستوافق على مثل هذا الطلب. وليس هناك نص في اي دستور اتحادي يلزم الحكومة الاتحادية بان تنتظر طلب الحكومات المحلية للأقاليم قبل ان تبادر هي نفسها الى التدخل في المسائل المحلية. وتقر معظم دساتير الدول الفيدرالية بان منع اعمال الشغب والعصيان يعد وظيفة اتحادية مشروعة وان سلطات الحكومة المحلية في الأقاليم تابعة لهذه الغاية. اذن، تظهر النظرية والتطبيق في جميع الدول الفيدرالية ان تعليق سلطات الأقاليم مؤقتا هو مظهر حالة الطوارئ والحكم العرفي الضرورية<sup>(٧٣)</sup>.

فإذا كان من الضروري في الدول الفيدرالية تعطيل التوزيع الدستوري القائم للإختصاصات بين السلطات الفيدرالية والسلطات المحلية للأقاليم، بغية اخماد اعمال الشغب والعصيان

(٧٠) ينظر: الفقرة (٤) من المادة (٤) من دستور الولايات المتحدة الاميركية لعام ١٧٨٩.

(٧١) نصت المادة (١١٩) من دستور استراليا لعام ١٩٠٠ على أن: "يحمي الكمنولث كل ولاية من الولايات من الغزو الخارجي، ويطلب من الحكومة التنفيذية للولاية، من العنف الداخلي".

(٧٢) نصت المادة (٥٢) من دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠ على أن: "١- يحمي الاتحاد النظام الدستوري للمقاطعات. ٢- يتدخل الاتحاد إذا ما اختل أو هدد النظام في مقاطعة ولم تتمكن هذه الأخيرة من حماية النظام وحدها أو بمساعدة مقاطعات أخرى". كما وردت في المادة (٥٣) منه ان "١- يوفر الاتحاد الحماية لكيان وحدود آل مقاطعة...".

(٧٣) ينظر: القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، المصدر السابق، ص ٢٢-٢٤.

اخمادا مجديا وفعالا، فانه من الضروري ايضا ان يكون هذا التعطيل مؤقتا ولا تستخدم الا للعرض الذي استدعى استخدامه، وهو معالجة أزمات الشغب والعصيان الخارجة عن قدرة الأقاليم معالجتها. فمن الممكن تزويد الحكومة الفيدرالية (وبالتحديد السلطة التنفيذية الفيدرالية) بسلطات كافية لإعلان حالة الطوارئ بقصد معالجة الأزمات الأمنية الداخلية التي تعجز حكومات الأقاليم عن معالجتها لوحدها، ولكن ترك هذه السلطات في يد السلطة التنفيذية الفيدرالية بدون قيود قد تكون عرضة لإساءة الإستعمال، فتعطل بذلك التوازن القائم بين الإختصاصات الفيدرالية والإختصاصات المحلية وهو التوازن القائم في اساس اي نظام فيدرالي. فعندما تتسلح السلطة التنفيذية الفيدرالية بالسلطات الواسعة الملازمة لحالة الطوارئ والحكم العرفي، قد تحاول استغلال خرق النظام العام، سواء كان ذلك الخرق وهميا او واقعيًا، لتجريد الهيئات المحلية الحاكمة في الأقاليم، التي قد تكون على خلاف معها، من حقوقها الدستورية العادية<sup>(٧٤)</sup>.

إذن، نستنتج مما سبق أن أمن الدولة الفيدرالية من شأنه ان يواجه نوعين من المخاطر، اولهما تتضمن (المخاطر الخارجية) وهي تتمثل في مخاطر العدوان والاحتلال الخارجي التي قد تأتي من دول وجهات أجنبية أخرى، اما ثانيهما فتتضمن (المخاطر الداخلية) وهي عموما على نوعين: (١) المخاطر المتأتية من تصرف الأقاليم التي تعاني بعض المشاكل مع الحكومة المركزية والتي قد تصل احيانا الى حد الانفصال عن الدولة و محاولة الإستقلال. (٢) المخاطر المتأتية من تصرف الحكومة المركزية التي قد تستغل حقها في اعلان الطوارئ للتدخل في الشؤون التي منحها الدستور للأقاليم دون الحكومة الفيدرالية.

وعليه، فكما ان (الإنفصال) يشكل تهديدا حقيقيا لأمن الدولة الفيدرالية الذي قد يؤدي بها الى مخاطر التفكك والتقسيم، فإن الميل الزائد للحكومة الفيدرالية نحو (المركزية) يشكل هو ايضا تهديدا حقيقيا، لا تقل خطورتها عن الانفصال، مما قد يقوض (مبدأ الفيدرالية القائم على التوازن بين عنصري الحكم المشترك والاستقلال الذاتي) الذي قد ذكرناه بالتفصيل في المطلب الاول من هذا البحث. فانتهاك هذا المبدأ يعني نهاية الدولة الفيدرالية بطريقة او أخرى، شأن الانفصال، الذي قد يقضي على وحدة الدولة و استمرارها وجودها. لأن توجه الحكومة الفيدرالية نحو المركزية الزائدة، بذريعة الهاجس الأمني، معناه التعدي على التوزيع الذي اخذه الدستور للصلاحيات بين مستويي الحكم في الدولة وهما (الحكومة الفيدرالية) في جانب و(حكومات الأقاليم) في الجانب الآخر.

### الخاتمة: الاستنتاجات:

- في نهاية هذا البحث نشير الى اهم الإستنتاجات التي توصلنا اليها على النحو الآتي:
١. على الرغم من ان مضمون السياسة الامنية لا يختلف باختلاف أنواع الدول، سواء أكانت دول موحدة أم دول فيدرالية، أذ تركز هذه السياسة في جميع الدول على قيام الحكومة بإتخاذ كل ما يستلزمه الحفاظ على امن الدولة خارجيا وداخليا، الا ان طبيعة الدول الفيدرالية تفرض اختلافا في مدى مساهمة كل مستوى من مستويي الحكم (الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم) في عملية صنع هذه السياسة، وهذا ما طرح طرق مختلفة لمعالجة التداخل بين أدوار كل مستوى للحكومات (الفيدرالي والأقاليم) في مستويات الأمن المختلفة للبلاد داخليا وخارجيا.
  ٢. فيما يتعلق بصنع سياسة الامن الخارجي (الدفاع)، المبدأ العام الذي أخذت به دساتير معظم الدول الفيدرالية هو اناطة مسؤولية حماية الأمن الخارجي (الدفاع) بالحكومة الفيدرالية، وهذه المسؤولية تعني ان الحكومة الفيدرالية تختص في اطار صنع السياسة الدفاعية للدولة الفيدرالية بمهام اساسية عدة منها: الإشراف على النواحي الضرورية من السياسة الخارجية، السيطرة على حجم القوات المسلحة وتركيبها، والإشراف على توزيع هذه القوات واستعمالها.
  ٣. يتطلب تنفيذ سياسات الدفاع التي تحددها الحكومة الفيدرالية صلاحيات عدة لجعل مسؤولية الدفاع مسؤولية فعالة، ومنها: صلاحيات إنشاء القوات المسلحة وادارتها وإمدادها وتجهيزها وتمويل جميع هذه التدابير وغيرها من الإجراءات المتصلة بالدفاع.
  ٤. على الرغم من ان الحكومة الفيدرالية هي التي تسيطر على معظم الأمور المتعلقة بالدفاع الخارجي للدولة الفيدرالية، ولكن تجارب الدول الفيدرالية المقارنة تدل على السماح للأقاليم بان تلعبوا أدوار محددة في بعض مجالات الدفاع الخارجي وصنع السياسة فيها، منها: السماح للأقاليم بان تمارسوا بعض نواحي السياسة الخارجية المتعلقة بالدفاع والامن الخارجي، والسماح للأقاليم بان تساهموا في تحديد حجم القوات المسلحة وتركيبها، والسماح للأقاليم بان تؤدوا دورا في توزيع القوات المسلحة واستعمالها، ومنح الأقاليم صلاحية انشاء الجيوش ولكن بشرط موافقة الهيئة التشريعية الفيدرالية، والسماح للأقاليم ان تمارسوا بعض الصلاحيات في مجال ادارة القوات المسلحة دون ان تعرقل مهام هذه القوات او تهديد سلامتها، ومنح الأقاليم كذلك سلطة الاشراف على تموين القوات المسلحة ومشترياتها. بيدان صلاحيات الاقاليم في جميع هذه الحالات يجب ان تخضع دائما لإشراف الحكومة الفيدرالية.
  ٥. وفيما يتعلق بصنع سياسة الامن الداخلي (النظام العام) فإن المبدأ العام في دساتير معظم

هذه الدول هو ان المسؤولية الأولية للحفاظ على الأمن الداخلي تقع على عاتق الحكومات المحلية للأقاليم، التي تحتفظ بقوى أمن خاصة بها، كما تحتفظ، في معظم الحالات، بجيوشها الخاصة كذلك.

٦. وأذا جابهت الحكومة المحلية في إقليم ما أزمة بالغة الخطورة عجزت عن التغلب عليها بوسائلها الخاصة، ومن الممكن ان تقرر الحكومة المحلية نفسها القيام بعصيان ضد الدستور الفيدرالي وتوجه قوى امنها لتحقيق تلك الغاية، ففي اي من الحالين، قد يتوقف الحفاظ على النظام الدستوري القائم على تدخل الحكومة الفيدرالية بغية مساعدة السلطات المحلية او الحلول محلها طيلة مدة الأزمة. ولكن اتاحة مثل هذا التدخل للحكومة الفيدرالية دون تعطيل (المبدأ الفيدرالي) نفسه تعطيلاً دائماً، تعد من اصعب المشاكل التي تتضمنها اي محاولة لاقامة دستور فيدرالي.

٧. من شأن أمن الدولة الفيدرالية ان يواجه نوعين من المخاطر، اولهما تتضمن (المخاطر الخارجية) وهي تتمثل في مخاطر العدوان والاحتلال الخارجي التي قد تأتي من دول وجهات أجنبية أخرى، اما ثانيهما فتتضمن (المخاطر الداخلية) وهي عموماً على نوعين: (١) المخاطر المتأتية من تصرف الأقاليم التي تعاني بعض المشاكل مع الحكومة المركزية والتي قد تصل احياناً الى حد الانفصال عن الدولة و محاولة الإستقلال. (٢) المخاطر المتأتية من تصرف الحكومة المركزية التي قد تستغل حقها في اعلان الطوارئ للتدخل في الشؤون التي منحها الدستور للأقاليم دون الحكومة الفيدرالية.

**قائمة المصادر:****أولاً: المعاجم:**

١. ابي الفضل ابن منظور، لسان العرب، المجلد ٦، ط ٣، (بيروت: دار الصادر، ١٩٩٤).

**ثانياً: الكتب:**

١. د.ابراهيم درويش، الدولة نظريتها وتنظيمها: دراسة فلسفية تحليلية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩).
٢. د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤).
٣. د.احسان حميد المفرجي، د.كطران زغير نعمة ود.رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (بغداد: جامعة بغداد، ١٩٩٠).
٤. د.احمد سرحال، في القانون الدستوري والنظم السياسية: الاطار - المصادر، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٢).
٥. د.احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة - المجلد الاول، (القاهرة، عالم الكتب، ٢٠٠٨).
٦. د. بطرس بطرس غالي و د. محمد خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، ط ١، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٩٨).
٧. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦١).
٨. جاك باغنر، الدولة...مغامرة غير اكيدة، ترجمة: نورالدين اللباد، (القاهرة: مكتبة مدبولي، ٢٠٠٢).
٩. جورج اندرسون، مقدمة عن الفيدرالية: ماهي الفيدرالية؟ وكيف تنجح حول العالم؟، ترجمة: مها تكللا، ط ١، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧).
١٠. د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، القسم الاول، (بغداد: مكتبة السنهورى، ٢٠١٠).
١١. د. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، (الكويت: ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٨).
١٢. روبرت ا. دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمة: د.علا أبو زيد، (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٣).
١٣. روبرت بوي وكارل فريديريك، دراسات في الدولة الاتحادية، الجزء الثالث، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني، (بيروت - نيويورك: الدار الشرقية للطباعة والنشر ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، ١٩٦٦).
١٤. رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي و مها تكللا، طبعة خاصة، (اوتاوا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٦).
١٥. د.زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، (بيروت: مطابع جوزف سليم صقلي، ١٩٥٥-١٩٥٦).

١٦. د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤).
١٧. د.سعد عصفور، القانون الدستوري- مقدمة القانون الدستوري، (الاسكندرية: دار المعارف، ١٩٥٤).
١٨. السيد صدر الدين القبانجي، علم السياسة: تجديد من وجهة نظر اسلامية، (لبنان: الشركة العالمية للكتاب، ١٩٩٧).
١٩. د.عادل زغبوب، الدولة الاتحادية: مفهومها - تحليلها - مستقبلها، ط ١، (لبنان: دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، ١٩٧٩).
٢٠. د. عبدالرضا الطعان و د.صادق الاسود، المدخل الى علم السياسة، (بغداد: جامعة بغداد، ١٩٩١).
٢١. د.عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، (عمان - الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩).
٢٢. د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الاول، ط ٢، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٠).
٢٣. د.عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٩١).
٢٤. د.علي عبد الحسين عبد الله، أمن الخليج العربي في ظل المتغيرات الإقليمية و الدولية، (دمشق: دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١١).
٢٥. القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، الدول الاتحادية الفيدرالية - المجلد الاول: حماية النظام الدستوري في الدول الاتحادية الفيدرالية - الجزء الاول، ط ٢، (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠٠٩).
٢٦. د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٨، (دمشق: منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٦-١٩٩٧).
٢٧. لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وفاق نجاحها في العراق، ط ١، (السليمانية: دار سردم للطباعة والنشر، ٢٠٠٦).
٢٨. لقمان عمر حسين، مبدا المشاركة في الدولة الفدرالية - دراسة تحليلية مقارنة، (اربييل: مطبعة الحاج هاشم، ٢٠٠٨).
٢٩. د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥).
٣٠. مارسيل بريلو، علم السياسة، ترجمة: محمد برجوي، (بيروت- لبنان: منشورات عويدات، ١٩٧٤).
٣١. د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بدون مكان الطبع وجهة النشر، ١٩٨٧).
٣٢. د. محمد السيد عرفة، دور الامن في حماية الملكية الفكرية، (الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، ٢٠٠٧).
٣٣. د. محمد صادق إسماعيل، العلاقات المصرية الخليجية: معالم على الطريق، (القاهرة: العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٠).
٣٤. د. محمد فائز اسعد، قضايا علم السياسة العام، ط ٢، (بيروت: دار الطليعة، بيروت، ١٩٨٦).
- ص ١٠.
٣٥. محمد محمود ربيع واسماعيل صبري مقلد (محرران)، موسوعة العلوم السياسية، الجزء الأول،

- (الكويت: جامعة الكويت - دار الوطن، ١٩٩٣ - ١٩٩٤).
٣٦. د.محمد طه بدوى ود. ليلى أمين مسى، المبادئ الأساسية في العلوم السياسية، ط ١، (الأسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠).
٣٧. د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٣).
٣٨. د.محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، ط ١، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩).
٣٩. د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٦٩).
٤٠. د.محمد هماوند، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية الاقليمية - دراسة نظرية مقارنة، ط ٢، (اريل: مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، ٢٠٠١).
٤١. موريس دوفرجه، مدخل الى علم السياسة، ترجمة، د. سامي الدروبي ود. جمال الأتاسي، (بيروت، المركز الثقافي العربي، ٢٠٠٩).
٤٢. د.نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩).
٤٣. د.نوري لطيف، القانون الدستوري - المبادئ والنظريات العامة، ط ١، (بغداد: دار الحرية للطباعة، ١٩٧٦).
٤٤. د.هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، (عمان-الاردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

### ثالثا: الدراسات:

١. د.اوميد رفيق فتاح، السياسة الأمنية في إقليم كردستان: القيود والفرص، (السليمانية: مجلة الدراسات القانونية والسياسية، السنة ٣، العدد ٥، نيسان ٢٠١٥).
٢. ريتشارد سيمون، كندا: المنافسة ضمن الفدرالية التعاونية، من: راؤول بليندناخر وايغيل اوستاين (تحرير)، حوارات حول توزيع السلطات والمسئوليات في البلدان الفيدرالية، الجزء الثاني، ترجمة: مها بسطامي، سلسلة كتيبات: حوار عالمي حول الفيدرالية، (كندا: منتدى الاتحادات الفيدرالية، ٢٠٠٧).

### رابعا: الوثائق:

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩.
٢. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
٣. دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤.
٤. دستور الاتحاد السويسري لعام ٢٠٠٠.
- ٥.

6. Constitution of the German Empire, 1871.
7. Weimar Constitution of August 11, 1919.
8. Constitution of Australia, 1901.
9. Constitution of Austria, 1920.

#### خامسا: المصادر الأجنبية:

##### A. Book:

1. Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, 1st ed., (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987)

##### B. Studies:

2. Douglas V. Verney, Federalism, Federative Systems, and Federations, in: Publius - The Journal of Federalism, Vol.25, No.2 (Oxford: Oxford University Press, Spring 1995).
3. Ronald L. Watts, Federalism, Federal Political Systems and Federations, in: Annual Review of Political Science, Vol.1. No.1, (Kingston: IIGR in McGill-Queen's University, June 1998).

#### سادسا: المصادر الالكترونية:

١. خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفدرالية والواقع الدستوري العراقي، شبكة النبا المعلوماتية، ١٢ كانون الثاني ٢٠٠٨، متوفر في الانترنت على الموقع الآتي: «<http://annabaa.org/nbanews/68/059.htm>», visited: (Augusts 21 - 2017).
٢. د. خليل حسين، مفهوم الأمن في القانون الدولي العام، من الانترنت على الرابط الآتي: [http://drkhalilhussein.blogspot.com/2009/01/blog-post\\_16.html](http://drkhalilhussein.blogspot.com/2009/01/blog-post_16.html) visited: (Augusts 19 - 2017).

## پوخته ی توژیینه وه:

## سیاسه تی ئەمنی له دهوله ته فیدرالییه کاندای

## "توژیینه وه یه کی به راوردی"

ئهم توژیینه وه یه پرسیار له مەر ئه و رهه نده ده ستوری و کرداریه جیاوازانه ده ورۆژینیت که هاوڵی پرۆسه ی دروستکردنی سیاسه تی ئەمنی ده که ن له دهوله تی فیدرالییدا. توژیینه وه که گریمانە ی ئه وه ده کات که سروشتی دهوله تی فیدرالی گرفتی جوړاو جوړ ده نیتته وه سه بهارت به را ده ی به شداریکردنی هه ر ئاستیک له دوو ئاسته که ی هوکمرانی (حکومه تی فیدرالی و حکومه تی هه ریمه کان) له پرۆسه ی دروستکردنی ئەم سیاسه ته و جیبه جیکردنیدا، بۆیه دهوله تانی فیدرالی ریگه چاره ی جوړاو جوړیان به گه پرخستوووه، بۆ چاره سه رکردنی گرفتی تیکه لابیوونی پۆلی هه ریه که له حکومه تی (فیدرالی و هه ریمه کان) له ئاسته جیا جیاکانی پاراستنی ئاسایشی ولات له ناوخۆ و ده ره وه دا.

ئهم توژیینه وه یه، که جگه له پیشه کی وکۆتایی سێ چاپته ر له خۆ ده گریت، هه وڵ ده دات تیکه یشتنیکی زانستی له سه ر ئه و رهه نده بخته پروو، بۆیه توژیینه وه که گه لاله ی دوو ده رنه نجامی گرنگی کردوو، یه که میان ئه وه ده گه یه نیتت که: هه رچه نده ده ییت حکومه تی فیدرالی کۆنترۆلی زۆربه ی کایه کانی به رگری ده ره کی دهوله تی فیدرالی بکات، به لام ئه زموونی ولاتانی فیدرالی به راوردی ئه و نیشان ده دات، که ده کریت ریگه به هه ریمه کانیش بدریت چه ند پۆلیکی دیاریکراو له دروستکردنی سیاسه تی ئاسایشی ده ره کی و جیبه جیکردنیدا بینن. دوو هه میشان ئه وه ده گه یه نیتت که: هه رچه نده داوا له حکومه تی هه ریمه پیکه ننه ره کانی دهوله تی فیدرالی ده کریت که خۆیان ئاسایشی ناخۆیی خۆیان پاریزن، به لام له ولاتانی فیدرالی به راوردیدا به رپرسیاریتی کۆتایی له م بواره دا به حکومه تی فیدرالی دراوه، به تاییه ت له کاتی ئه و قه یرانه زۆر مه تر سیدارانه دا که حکومه تی هه ریمه کان ناتوانن به ئامرازه کانی به رده ستیان کۆنترۆلی بکه ن، یان کاتیک ئه م حکومه ته ناوچه بیان خۆیان له دژی ده ستوری فیدرالی یاخیبووین.

## ملخص البحث:

## السياسة الامنية في الدول الفيدرالية

## "دراسة مقارنة"

يثير هذا البحث التسائل حول مختلف الجوانب الدستورية والعملية التي تصاحب عملية صنع السياسة الأمنية في الدول الفيدرالية المقارنة، ويفترض البحث ان طبيعة الدول الفيدرالية، تثير اشكاليات مختلفة بشأن مدى مساهمة كل مستوى من مستويي الحكم (الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم) في عملية صنع هذه السياسة وتنفيذها، لهذا طرح في مختلف الدول الفيدرالية طرق مختلفة لمعالجة التداخل بين أدوار كل مستوى للحكومات (الفيدرالي والأقاليم) في مستويات الأمن المختلفة للبلاد داخليا وخارجيا. وقد حاول البحث الذي يتضمن اضافة الى مقدمة وخاتمة ثلاثة مطالب تقديم فهم علمي لتلك الجوانب. وقد استخلص البحث الى نتيجتين مهمتين، يفيد اولهما بانه: على الرغم من ان الحكومة الفيدرالية هي المسيطرة على معظم أمور الدفاع الخارجي للدولة الفيدرالية، الا

ان تجارب الدول الفيدرالية المقارنة تدل على السماح لحكومات الأقاليم بان تلعبوا أدوار محددة في مجالات صنع سياسة الأمن الخارجي وتنفيذها. وبالقابل، يفيد ثانيهما بانه: على الرغم من ان حكومات الأقاليم المكونة للدولة الفيدرالية هي المطالبة بحفظ امنها الداخلي غير انه في الدول الفيدرالية المقارنة قد خولت الحكومة الفيدرالية المسؤولية النهائية في هذا المجال، ولا سيما في حالة الأزمات البالغة الخطورة التي تعجز الحكومات المحلية للأقاليم عن التغلب عليها بوسائلها الخاصة، او في حالة قيام الحكومة المحلية نفسها بالعصيان ضد الدستور الفيدرالي.

#### **Abstract:**

#### **Security Policy in the Federal States “A Comparative Study”**

This research investigates questions about the various constitutional and practical aspects that accompany the process of security policy making various federal systems. The research assumes that the nature of federal states raises different questions about the range of contribution of each level of governance (Federal government and regional governments) in the process of making that policy and its implementation. The research is divided into three sections and attempts to provide a scientific understanding of different aspects of security decision-making in federal systems. The study argues that although the federal government controls defense policies in the federal state, experience of most federal systems shows that regional governments are allowed to play specific roles in the making and implementation of external security policy. In addition, the research posits that although the governments of the constituent regions of the federal state are required to preserve their internal security, in several federal states the federal government has been given ultimate responsibility in this area, especially in the extremely serious crises that regional governments cannot overcome depending on their own resources as well as in cases where regional governments violate the federal constitution.