الرقم الدولي ISSN2075-7220

الرقم الدولي الالكتروني ISSN2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون لجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت في هذا العدد:

• تأصيل فكرة العقد الإداري الدولي كأداة للعولمة (دراسة مقارنة).	• أ.د. اسماعيل صعصاع البدري • ضرغام مكي نوري الشلاه
• حالات وقف وتأخير الاجراءات التنفيذية (دراسة مقارنة).	• أ.د. منصور حاتم محسن • أ.د. ايمان طارق مكي الشكري
• دور رأس المال البشري الأجنبي في تحقيق التنمية.	• أ.د. عبد الرسول عبد الرضا جابر • م.د. نصيف جاسم محمد الكرعاوي
• الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية وطرق انتهاءها.	• أ.د. علاء عبد الحسن العنزي • م.د. اركان عباس حمزة

السنة الرابعة عشر ٢٠٢٢ العدد الاول

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩

ISSN 2075-7220
ISSN` ONLINE 2313-0377

AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By
College of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

▪ Rooting the idea of the international administrative contract as a tool for globalization (comparative study)	Prof. Dr. Ismail Sasaa Ghidan Dargam maaki Nuri
▪ Cases of stopping and delaying executive procedures (Acomparative study)	Prof.Dr.Mansoor Hatem Muhsin Pro.Dr. Iman Tariq Makki
▪ The role of foreign human capital in achieving development	Prof. Dr. Abdul-Rasoul AbdulRidha Dr. Nassif Jassim Mohammed
▪ Recognition of the legal personality of political parties and the means of ending it	Pro. Dr. Alaa Abdul Hassan Dr. Arkan Abbas Hamza

First Issue 2022 Fourteenth Year

No. Deposit in the Archives office–office 1291 for the national Baghdad in 2009

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
١.	تأصيل فكرة العقد الإداري الدولي كأداة للعولمة (دراسة مقارنة)	ا.د.اسماعيل صعصاع البديري ضرغام مكي نوري الشلاه	٩-٣٨
٢.	ضمانات الاستقلال الذاتي للعقد الإداري الدولي (دراسة مقارنة)	ا.د.اسماعيل صعصاع البديري ضرغام مكي نوري الشلاه	٣٩-٦٤
٣.	حالات وقف وتأخير الاجراءات التنفيذية (دراسة مقارنة)	ا.د.منصور حاتم محسن ا.د.ايمان طارق مكي الشكري	٦٥-٩٠
٤.	التصرف الفعلي في المال المغصوب " دراسة مقارنة "	أ. د. منصور حاتم محسن م .عباس سهيل جيجان	٩١-١٥٧
٥.	دور رأس المال البشري الأجنبي في تحقيق التنمية	أ.د.عبد الرسول عبد الرضا جابر م. د نصيف جاسم محمد الكرعاوي	١٥٨-١٧٦
٦.	الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية وطرق انتهاءها	أ.د. علاء عبد الحسن العنزي م.د. اركان عباس حمزة	١٧٧-٢٠٣
٧.	مسؤولية المعلن عن مخاطر الاعلانات التجارية الالكترونية	ا.د ميري كاظم عبيد الخيكاني م.د فاطمة عبد الرحيم علي	٢٠٤-٢٢٨
٨.	أركان جريمة الاعتداء على الأمانات والمبرزات الجرمية	أ. د محمد أسماعيل ابراهيم حسين علي جابر	٢٢٩-٢٧٢
٩.	مبدأ الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي	ا.د. سرمد عامر عباس منتظر فلاح مرعي حسين	٢٧٣-٣٢٥
١٠.	التفسير القضائي لنصوص الدستور	ا.م.د ليلى حنتوش ناجي	٣٢٦-٣٥٧
١١.	الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)	ا.م.د.ليلى حنتوش ناجي حسام عزيز صويح	٣٥٨-٣٨١
١٢.	تصرفات المشتري في العقار المشفوع	أ.د. سعد ربيع عبد الجبار	٣٨٢-٣٩٩
١٣.	عقد نقل ملكية المركبات في ضوء التوجهات القانونية المعاصرة	ا.م.د ايناس مكي عبد	٤٠٠-٤١٩
١٤.	دور منظمة التجارة العالمية في تحقيق التنمية الاقتصادية في بعض الدول انامية (دراسة حالة المغرب)	ا.م.د. اسماء عامر عبدالله	٤٢٠-٤٣٥
١٥.	القوة القانونية الناعمة للأمم المتحدة	أ.م.د بشير سبهان أحمد	٤٣٦-٤٥٣
١٦.	ماهية عقد البحث والتطوير التكنولوجي "دراسة مقارنة"	أ.م.د لبنى عبد الحسين عيسى م.م فارس كامل حسن	٤٥٤-٤٩٧
١٧.	إشكالية الأهلية القانونية في مرحلة التفاوض	أ.م.د. حامد شاكر محمود الطائي	٤٩٨-٥٣٤
١٨.	الأحكام القانونية الخاصة بحماية العلامة التجارية المشهورة (دراسة مقارنة)	م.د.ميثاق طالب عبد حمادي أ.م. د. نهى خالد عيسى	٥٣٥-٥٨٠
١٩.	موضوع الدعوى الدستورية	م.د. سعد غازي طالب	٥٨١-٦٠١
٢٠.	توزيع الاختصاصات الاتحادية	م.د.مرتجى عبدالجبار مصطفى م.د.حيدر سامي رشيد	٦٠٢-٦٢٩
٢١.	الضرورة الجنائية بين المانع والتبرير	م . د محمد جبار اتويه	٦٣٠-٦٦٤
٢٢.	التنظيم القانوني لمسؤولية المستثمر عن الخطأ البيئي- دراسة مقارنة –	م.د بان سيف الدين محمود	٦٦٥-٦٧٩
٢٣.	مشروعية اجراء التقنيات الطبية المساعدة على الحمل والانجاب	م.د فاطمة عبد الرحيم علي	٦٨٠-٧١٠
٢٤.	وسائل تسوية منازعات العقود النفطية	م.د فاطمة عبد الرحيم علي	٧١١-٧٤١
٢٥.	المعارضة البرلمانية واهميتها في تحقيق توازن القوى في الدولة	م.د. اقبال عبدالله امين	٧٤٢-٧٦٨
٢٦.	التزامات البنك في الاعتماد المستندي	م.د. سعد عبد اللطيف حسين	٧٦٩-٧٩٠
٢٧.	الدور التراكمي للجنسية في القانون الدولي الخاص	م.عامر علي صاحب	٧٩١-٨٥٥
٢٨.	نقل الدعوى الجزائية في القانون العراقي	م.م. محمد حمزه عويد	٨٥٦-٨٨٣
٢٩.	الضمانات التشريعية لرعاية ذوي الاحتياجات الخاصة	م. م . شيماء صالح ناجي عبود	٨٨٤-٩١٣
٣٠.	دور القاضي في الدعوى الجنائية من الناحية الاجتماعية (دراسة حول قضاء الأحداث في العراق)	م.م. حسين خليل مطر	٩١٤-٩٤٧
٣١.	اثر تقسيم الدوائر الانتخابية وجمعها في التمثيل النيابي	عقيل سعيد كاظم	٩٤٨-٩٨٩

توزيع الاختصاصات الاتحادية

م. د. مرتجى عبد الجبار مصطفى

م. د. حيدر سامي رشيد

ملخص البحث

الدولة هي حجر الزاوية في حياة الأفراد والمجتمع ، حيث يعتمد عليها في إشباع حاجاتهم العامة وتحقيق النفع العام. الثاني للقيام بذلك.

ولكي تلعب الدولة هذا الدور المهم في المجتمع ، يجب أن يكون لها مؤسسات وهيئات تتمتع بشخصية عامة قادرة على العمل القانوني من أجل الجماعة (الشعب) ، وهي ركن ثانٍ من ركائز إنشائها.

لذلك فإن للدولة الحق في التمتع بالسلطة والامتيازات في وجه الجميع ، فهي تمارس السلطة في إطار ديمقراطي سليم بهدف تحقيق المصلحة العامة المشتركة التي تضمن سيادتها وسموها على الجميع.

هذه السيادة هي حجر الزاوية في بنائها وأحد آثار قيامها ، فتقوم الهيئة بوظائفها الحيوية ، لا سيما تلك المتعلقة برسم السياسة العامة والإشراف على تنفيذها ، وإذا لزم الأمر تتركز السلطة السياسية في العاصمة ، أو يجوز توزيع هذه السلطة داخل أراضيها في الولايات والمناطق.

وقد شغل هذا ذهن كثير من الفقه نتيجة تزايد ظهور الاتحادات بين الدول رغبة في تعزيز سبل التفاهم والتعاون بينها داخل الاتحاد ، من أجل تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة التي أبرمت الاتفاقية من أجلها.

يعتبر الاتحاد من أهم الاتحادات وأكثرها انتشاراً في العالم. ويشمل هذا النظام مجموعة دول أو أقاليم مرتبطة ببعضها البعض لتحقيق أهداف محددة ، بشرط أن تحتفظ هذه الدول بجزء من سيادتها واستقلالها في مواجهة دولة الاتحاد ، حيث يكون تقسيم السلطات واضحًا وفعالًا.

بالنظر إلى أن بعض هذه الاختصاصات تمارسها السلطة المركزية الفيدرالية ، ذات السيادة على جميع الولايات والأقاليم ، وبقية الاختصاصات تمارسها هيئات جهوية تتمتع بالاستقلال ضمن تلك الأقاليم.

نلاحظ في الآونة الأخيرة اهتمام الفكر السياسي والفقه بموضوع توزيع الاختصاصات الدستورية واعتبرها قضية دستورية خاصة ومتميزة ، وبالتالي فإن بحثنا هو نتاج فكرة لدراسة متخصصة في تحليل الدستور. نصوص الدولة الفيدرالية.

المقدمة

تعد الدولة الركن الاساس في حياة الافراد والمجتمع، حيث يُعتمد عليها في اشباع احتياجاتهم العامة وتحقيق النفع العام، وحتى تقوم الدولة بهذا الدور الهام في المجتمع لابد ان يكون لها مؤسسات وهيئات تتمتع بالشخصية العامة القادرة على التصرف القانوني لأجل المجموع(الشعب)، الذي يعد ركن ثاني لقيامها.

لذا جاء للدولة الحق في التمتع بالسلطة والامتيازات في مواجهة الكافة، فتمارس السلطة ضمن الإطار الديمقراطي السليم بهدف تحقيق الصالح العام المشترك، الأمر الذي يكفل لها السيادة والسمو على الجميع.

هذه السيادة هو الحجر الاساس في بناءها واثر من اثار قيامها، فتقوم السلطة بالوظائف الحيوية لها خاصة تلك المتعلقة برسم السياسة العامة والاشراف على تنفيذها، اذا ما أقتضى الامر تتركز السلطة السياسية في العاصمة او قد تتوزع هذه السلطة داخل اقليمها في الولايات والاقاليم، مما شغل فكر الكثير من الفقه نتيجة لظهور الاتحادات المتزايد بين الدول رغبة منها في تعزيز سبل التفاهم والتعاون بينها ضمن الاتحاد، لأجل تحقيق الاهداف والمسالح المشتركة التي أنشئ من اجله الاتفاق.

يعد الاتحاد الفدرالي من اكثر واهم الاتحادات انتشاراً في العالم، يتضمن هذا النظام من مجموعة من الولايات او الاقاليم ترتبط ببعضها لتحقيق غايات معينة، على ان تحتفظ هذه الولايات بجزء من سيادتها واستقلالها في مواجهة دولة الاتحاد، حيث يتم تقسيم السلطات بشكل واضح وفعّال، من خلال النظر الى ان بعض تلك الاختصاصات تمارس من قبل السلطة المركزية الاتحادية ذات سيادة على جميع الولايات والاقاليم، وتتم ممارسة باقي الاختصاصات من قبل هيئات اقليمية تتمتع بالاستقلال ضمن تلك المناطق.

نلاحظ في الآونة الاخيرة الاهتمام من قبل الفكر السياسي والفقه بمسالة توزيع الاختصاصات الدستورية وعّدها مسألة دستورية خاصة ومتميزة، وعليه فان بحثنا هو نتاج فكرة لأجل دراسة متخصصة في تحليل النصوص الدستورية للدولة الاتحادية، حتى تتضح امام القارئ كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية المركزية وحكومات الولايات او الاقاليم، وايجاد اي من تلك الطرق الاسلم والأنجع في تحقيق غايات الدولة.

أهمية البحث: في إطار الدستور الاتحادي يتمتع موضوع توزيع الصلاحيات بأهمية كبيرة في ظل الدولة الاتحادية، باعتبار هناك مؤسسات دستورية متعددة، لذلك يتاتى الاتحاد الفيدرالي كأنجع الوسائل القائمة لحل الصعوبات في البلدان التي تأخذ بالنظام الفيدرالي.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة هذه الدراسة في بحثآليات منع تجاوز السلطات الاتحادية على إختصاصات الأقاليم (الولايات) وعلى سبيل الفرض لو حدث ذلك فما هو الطريق لحل التعارض والتباين ؟ ولا سيما ان الدولة الاتحادية تقوم على مبدأ تنوع السلطات وأصعدة الحكم فيها؟ ، ان عملية توزيع الصلاحيات والاختصاصات الذي يتضمنها الدستور غير كافية لوحدها، بل يجب ان تقترن هذه الاختصاصات بكفالة دستورية وقانونية.

منهجية البحث: اعتمد الباحث على النهج الوصفي لتحليل وشرح الحالة محل البحث، من خلال التعرض لطبيعة النظام الاتحادي ومدى موائمته للدولة التي تشرع بهذا النظام .

وعليه قسمنا البحث بالشكل الاتي:

المبحث الاول: المرتكزات الأساسية لمبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية

المطلب الاول: مبادئ اساسية لتكوين للدول الاتحادية

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات الاتحادية

المطلب الاول: طرق توزيع الاختصاصات الاتحادية

المطلب الثاني: الاثر المترتب على توزيع الاختصاصات الاتحادية

المبحث الاول

المرتكزات الأساسية لمبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية

يتبادر للذهن عند قراءة عنوان البحث، ان دراستنا ستكون في شكل الدولة الاتحادي(الفدرالي)، هذه الدول تكون قائمة على اساس وجود اتحاد دستوري، يضع من المبادئ الاساسية التي تنظم اختصاصات الاتحاد(الدول الاتحادية) واختصاصات الولايات او الاقاليم المنطوية تحت ظل الاتحاد، وبيان الهيئات والمؤسسات الاتحادية الرئيسة

واختصاصاتها وطريقة تكوينها، بالإضافة الى وجود دساتير في تلك المقاطعات توضح هي الأخرى المؤسسات العاملة فيها واختصاصاتها المحددة المقررة لها.

هذا الدستور الاتحادي من ميزاته، انه وضع ليخاطب كل فرد من افراد الشعب في الاقاليم، اي انه لا يحتاج الى وسيط يقوم بتنظيم المواطن من قبل حكومات الاقاليم.

وفي ضوء ما سبق ستكون دراسة المبحث بمطلبين، المطلب الاول المبادئ الاساسية لتكوين الدول الاتحادية، والمطلب الثاني مفهوم مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية.

المطلب الاول

المبادئ الاساسية لتكوين الدول الاتحادية

ان الدول الاتحادية هي "تلك الدول التي تقوم على اساس اتحاد بين عدد من الولايات او الاقاليم المتعايشة معاً، حتى تؤلف دولة واحدة اتحادية قائمة على كل الولايات، مما يرتب على الولايات بالاتحاد عدم ممارسة حق الانفصال عن تلك الدولة الناشئة، الا بموافقة جميع الولايات المكونة له" [١].

اي اننا نرى، هناك قواعد اساسية يجب ان تراعى عند قيام كيان تلك الدول الاتحادية، هذا ما سنوضحه ادناه.

درجت اغلب الدول الاتحادية عند قيامها على وضع قواعد اساسية لكيانها الاتحادي، هذه القواعد تختلف في اولولياتها من دولة الى أخرى حسب أهمية ذلك المبدأ في الاتحاد، وإن اختلفت تلك المبادئ من دولة لأخرى فأنها متفقة على ضرورة وضع قواعد اساسية للاتحاد ضمن دستورها الاتحادي، وهي كما يلي:

الفرع الاول: مبدأ سمو الدولة الاتحادية.

الفرع الثاني: مبدأ الاستقلال الذاتي.

الفرع الثالث: مبدأ المشاركة او تقاسم السلطة.

الفرع الاول: مبدأ سمو الدولة الاتحادية: يراد به "ان ارادة الولايات في الاتحاد اتجهت بمقتضى الدستور الى انشاء دولة عليا هي الدولة الاتحادية، ذات كيان وتنظيم سياسي مستقل عن التنظيمات السياسية للولايات او الاقاليم، هذه

١- د. عادل زعبوب، الدولة الاتحادية مفهومها تحليلها مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع، ص٣٦.

الدولة صاحبة السيادة الكاملة ضمن المجال الدولي على باقي التنظيمات الأخرى، ونظام الدولة الاتحادي الدستوري والقانوني يسمو على النظم الولايات او الاقاليم في الاتحاد" [١]، "اما السيادة الداخلية للولايات فأنها تفقد جزء منها حتى تمارسه الدولة الاتحادية".

وعليه تتمتع حكومة الاتحاد(حكومة المركز) بحكم مهيمن على باقي حكومات الولايات، وتمارس صلاحيات مباشرة على كل الولايات، هذا بتنظيم جاء به الدستور الاتحادي الذي نظم صلاحيات السلطات الاتحادية وصلاحيات الولايات المحددة ضمن الولاية او الاقليم، فالسلطة التشريعية الاتحادية تتولى تشريع القوانين الاتحادية بالدولة ككل ضمن حدود الولايات أجمعها، تسري تلك التشريعات على جميع افراد الشعب في الولايات، ونشير الى "ان افراد الشعب يتمتع بجنسية واحدة هي جنسية الاتحاد، بالإضافة الى انتمائه للولاية التي يقطن بها، اي ان هناك ازدواج بالجنسية هذا الازدواج لا يعني بحال الى ازدواج الانتماء، كل ما في الامر ان الولاية تنظم رعاياها باعتبارهم جزء لا يتجزء من اقليم الدولة الاتحادي الذي يشمل جميع الولايات او الاقاليم الاعضاء" [٢]، بمعنى هناك في الدولة الاتحادية، "سلطة مركزية مهيمنة على السلطات التنفيذية في الدولة بجانب سلطات أخرى خاصة في الولايات، اي وجود نوعين من الحكام، حكام فدراليون تسري اوامرهم على الدولة الاتحادية وهناك سلطة تنفيذية (ادارية) للولايات (حكام محليين) تسري اوامرهم ضمن المناطق المحلية للولايات، وأن امتدت سلطة الحكام الاتحاديين الى كل اقليم الدولة والى كل مواطني الاتحاد، فهي لا تنظم كل شيء بل هناك شؤون يترك امرها في التنظيم للحكام المحليين" [٣]، والنصوص الدستورية هي التي تحدد اي من هذه الشؤون اتحادية وتلك التي يعود تنظيمها للحكومات المحلية في الولايات، وهنا تظهر اهمية تلك النصوص في الدولة الاتحادية في ايضاح الالتباس في صلاحيات الحكومة الاتحادية وصلاحيات الولايات او الاقاليم.

الفرع الثاني: مبدأ الاستقلال الذاتي: الذي يراد به " ان الولايات او الاقاليم في الاتحاد تحتفظ بقدر من الاستقلالية ضمن النطاق الداخلي، اي تمتلك انظمة سياسية متميزة لكل واحدة منها، تحتفظ بجانب كبير من سيادة الاقليم الداخلي، حيث يتمتع كل ولاية باستقلال- باعتباره عضواً في الاتحاد- بسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية محلية، ينظم اختصاصها دستور يصدر من المجلس التأسيسي الخاص بالولاية ليشكل جزء من النظام السياسي للدولة الاتحادية".

١- د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري ج١، دار العلم للملايين بيروت١٩٦٤، ص٥٥٠.
٢- د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري(دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية) دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ٢٠١٥،ص١٦٠.
٣- د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة ط٢، الذاكرة للنشر والتوزيع بغداد ٢٠١٣، ص١٥٠.

يرى بعض الفقه [١]، " أن الصفة الاستقلال تلك يتجسد مضمونه في المجال السياسي بصورة جلية، –عندما تتكون الدولة الاتحادية عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة خاصة–، اذا تميزت تلك الدول بواقع التعدد في القوميات المتباينة، بحيث تتخذ تلك الاقليات بالنظام الاتحادي هو الاساس الصحيح لأنه يتيح المجال للتعبير عن مشاعر مواطني الاقاليم الخاصة".

اي يفسر الاستقلال في حرية التنظيم للولايات او الاقاليم، عندما تمارس السلطات العامة المحلية بنفسها دون ان تملك الهيئات الاتحادية السلطة النافذة عليها في ذلك النطاق، اي لا يستطيع الحاكم الاتحادي عزل اعضاء الحكومة المحلية وليس للمجالس التشريعية الاتحادية حل مجالس البرلمان المحلية او نقض تصرفاتها المحلية او سلطة الغاء القوانين المحلية، الا في حال تناقضها مع القوانين الاتحادية في التنظيم وتخالف النص الدستوري ضمن الاتحاد الفدرالي.

ونرى "في الدول الاتحادية اختلاف درجة الاستقلال تلك، فهناك من الدول تترك مجالاً واسعاً للصلاحيات المحلية تباشرها بتصرف حر، وبعض من الدول تضيق من الصلاحيات الممنوحة للولاية، في مجلات معينة" [٢] ،" الا أن الاتجاه الحديث في النظم الاتحادية ان استقلال الحكومات المحلية آخذ بالتأثر بسلطات الاتحاد بالنظر لاتساع صلاحيات التشريعية غير المباشرة للمجلس الاتحادية التي من شأنها ان تحدد من ذاتية الولايات واستقلاليتها" [٣]، "ويتفرع من هذا المبدأ ضمن أطار الدولة الاتحادية امكانية كل سلطة من السلطات(الاتحادية، المحلية) ممارسة سلطاتها المباشرة على الشعب، بحيث لا يحتاج الى مساعدة الطرف الأخر، عندما يصدر قوانين اتحادية تطبق بشكل مباشر على الشعب وكذلك الحال عندما يصدر قانون محلي يطبق على مواطني الولايات مباشرة" [٤].

فاذا ما اردنا نجاح النظام الاتحادي يجب ان نوفق بين الحاجات والمصالح المشتركة للدولة الاتحادية وبين طموح ورغبات الولايات المحلية، فتترك للحكومات المحلية الحرية بالتصرف في مجال مصالحها التي تبدو مختلفة عن مصالح الدولة الاتحادية، دون ان تتعارض تلك المصالح وتنظيم الحكومة المحلية مه الاهداف العامة التي قام على اساسها الاتحاد، وتكون منسجمة مع الفكرة القانونية في دستور الدولة الاتحادية.

١– د. محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية(دراسة نظرية مقارنة) ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة ١٩٩٠، ص١٦٦.

٢– د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الاول، صفر ١٤٠٠هـ يناير ١٩٩٠، ص٩٨.

٣– د. احمد سويلم العمري، دراسات سياسية أصول النظم الاتحادية، الناشر مكتبة الانجلو المصرية، مطبعة العلوم القاهرة ١٩٦١، ص٣١١.

٤– د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية المانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون مطبوعات جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد الحادي عشر، ابريل ١٩٩٨، ص٩٠.

اي ان هذا المبدأ يوفر للجماعات المحلية الاستقلال الذاتي في المحافظة على نوعها والدفاع عنه.

الفرع الثالث: مبدأ المشاركة او تقاسم السلطة: "المتضمن تشارك الولايات في الاتحاد في اتخاذ القرارات والسلطات الاتحادية بواسطة ممثليها في تكوين المجالس التشريعية الاتحادي".

"اما تقاسم السلطة هو وجود سلطات ثنائية(مركزية اتحادية، محلية) تقوم على تطبيق القوانين الاتحادية جنباً الى جنب القوانين المحلية، اي تقوم السلطات التنفيذية الاتحادية بتطبيق بالقوانين الاتحادية وتقوم السلطات المحلية بتطبيق القوانين المحلية، وكذا الحال عندما يظهر نزاع من تطبيق القوانين الاتحادية فتقوم المحاكم الاتحادية بحل النزاعات الاتحادية بالإضافة للنزاعات المحلية التي تمس مصالح الدولة الاتحادية العليا، اما القضاء المحلي يحل النزاعات الناشئة من تطبيق القوانين المحلية".

اي اننا نرى تقاسم السلطة يستتبع مبدأ مشاركة السلطة، اذا لم يكن هو احد اثار هذا المبدأ، لكن بعض الفقه قد ميز بينهما [1].

المطلب الثاني

مفهوم مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية

يعد مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية من أهم أعمدة الدولة الاتحادية، المتضمن الاقرار بالدستور الاتحادي على توزيع الاختصاصات لكل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات(الاقاليم)، وهو ما يميز النظام الاتحادي اذا ما قورن بالأنظمة السياسية الأخرى.

لكن ما هو مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية، هذا ما سنقوم بتوضيحه ضمن الاتي:

الفرع الاول: مفهوم مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية.

الفرع الثاني: مميزات مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية والافكار القانونية.

الفرع الثالث: شروط تطبيق المبدأ.

١- د. معمر مهدي الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٠، ص٤٠.

الفرع الاول: مفهوم مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية: كما تبين امام القارئ الكريم، "ان نشأت المبدأ رافق تكوين الدول الاتحادية عندما يحدد الدستور الاتحادي القدر الذي يتمتع به الولايات(الاقاليم) من اختصاصات يستطيع من خلالها ممارسة السيادة الداخلية، اي بدون مبدأ التوزيع لا يمكننا القول بوجود الدولة الاتحادية، ان مبدأ توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم" [١]، يعد مبدأ الحجر الاساس لقيام الدولة الاتحادية، لأنها تتضمن العديد من المزايا هي:

١- "يعد مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية، عامل اساسي في تحديد حقوق وواجبات السلطات العامة الاتحادية والمحلية، لأجل التوفيق بين المصالح المشتركة والمصالح المختلفة في الولايات، شرط ان لا يمس ذلك الاختلاف بالمصالح التي انشأ من اجلها الاتحاد والدولة الاتحادية".

٢- "ان مبدأ توزيع الاختصاصات، يحقق استقلالاً ذاتياً الى حد كبير للولايات والاقاليم، لأنه احد شروط اللازمة لقيام الدولة الاتحادية ، حيث يخول ذلك الاستقلال للولايات قدراً في المحافظة على شخصيتها وكيانها واتخاذها القرارات التي تناسب مصالحها، وبذلك تكون بمنائ عن اتجاه الاغلبية الظاهر في حكومة الاتحاد" [٢].

٣- "اقرار توزيع الاختصاصات- إن كان بالسعة او الضيق-، يحدد مدى استقلال تلك الولايات" [٣].

٤- "ان مبدأ توزيع الاختصاصات، يُمكن لسلطة الولايات التعرف على مكامن الضعف فيها(الولاية) بسرعة وسهولة، مما يمكن من التصدي لها والقضاء عليها".

٥- "ن مبدأ توزيع الاختصاصات يكفل للولايات الوقوف على احتياجات اقاليمها وتلبية متطلبات شعبها ضمن الاقليم".

٦- "يؤدي تطبيق المبدأ الى خفض النفقات الادارية، وذلك بتحديد اختصاص الحكومة الاتحادية، مما يخفف العبء عليها مما يسرع التفرغ للمسائل ذات الطابع المشترك في الدول الاتحادية، الشؤون الخارجية والدفاع والصحة".

اي نخلص الى" أن مبدأ توزيع الاختصاص في النظام الاتحادي ذات صفة أصيلة (جوهرية)، اذا ما قورنت باختصاصات المحافظات بنظام الحكم الموحد في الدولة البسيطة، حيث تكون الاختصاصات منحة من الحكومة

١- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة ط٤، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣،ص١٨٢.
٢- د. احمد سويلم العمري، دراسات سياسية أصول النظم الاتحادية، مصدر سابق، ص٢٨٩.
٣- د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مصدر سابق،ص١٠٢.

المركزية، نجد عكس ذلك في الدول الاتحادية التي تتمتع بها الولايات بقدر من الاختصاصات المقررة في الدستور الاتحادي ومحمية ضمن بنوده" [١].

الفرع الثاني: مميزات مبدأ توزيع الاختصاصات الاتحادية والافكار القانونية: يتضح امام الناظر، "ان مبدأ توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية مستمد من نصوص الدستور والاتفاق ما بين الحكومة المركزية الاتحادية وحكومات الاقاليم على توزيع الصلاحيات لكل منهما اثناء كتبة الدستور، هو الصفة المميزة في ذلك النوع من اشكال الدول"، التي تعد من اعقد المسائل التي يمر بها واضعوا الدستور الاتحادي، لكن الامر قد يختلف في ظل الحكم الذاتي، "فقد ينشأ هذا النظام في الدولة الموحدة في الغالب على الرغم من ان هناك بعض الاختصاصات المقررة للحكم الذاتي التي يقررها البرلمان في تلك الدولة بقانون عادي وليس بنص دستوري، وقد تكتفي بعض الدساتير بالنص على ان منطقة جغرافية معينة في الدولة تتمتع بحكم ذاتي توكل مسألة تنظيم اختصاصاتها بقانون".

اما مقدار الرقابة التي تمارسها الحكومة الاتحادية على حكومات الولايات، تعد عنصراً اساسياً في الدولة على اساس اقرار المساواة بين السلطتين(المركزية، المحلية)، وأن أقرت تلك الرقابة الممارسة من قبل الحكومة المركزية في الدول البسيطة في حال الحكم الذاتي، الا ان الامر هذا يختلف بل يتعلق بمفهوم سيادة تشريع الدولة في نظام الاستقلال الذاتي للإقليم.

وعند النظر الى" المراكز القانونية للولايات في الدول الاتحادية تتمتع بقدر كبير من ضمانات الاستقلال تفوق في درجة التي يتمتع بها اقاليم الحكم الذاتي، يتضح ذلك بسلطة الرقابة لبعض الصلاحيات التي تنفرد بممارستها الولايات بصورة تمنع اي رقابة من السلطة المركزية الاتحادية".

" اما في نظام اللامركزية الادارية القاضي بتوزيع ممارسة وظيفة الادارية بالدولة بين السلطتين المركزية الموحدة وبين هيئات مستقلة تتمتع بشخصية معنوية- سواء أكانت محلية او اقليمية-، بحيث تتمتع هذه الهيئات المستقلة بسلطة التقرير بالاختصاصات التي خولها القانون لها تحت اشراف السلطة المركزية الممارسة عليها على شكل من الرقابة الادارية تحت عنوان الوصاية الادارية" [٢]، اي في ظل نظام اللامركزية الادارية بين السلطة المركزية والحدات الادارية(المرفقية او المحلية)، "الا أن النظام الاتحادي يقوم على اساس توزيع السلطات السياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات(الاقاليم)، بحيث تتولى الحكومة الاتحادية سلطة التشريع والتنفيذ والقضاء على مستوى الدولة، وفي الجانب

١- أ. يحيى احمد الكعكي، الصراع الدولي والحل الفدرالي في لبنان ط١، بيروت ١٩٧٨، ص٥٣.
٢- د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الاداري ج١، منشورات جامعة حلب ١٩٩٠، ص١٠٥.

الأخر تكون لكل ولاية سلطات- عامة- خاصة بها تمارسها ضمن النطاق الجغرافي للولايات دون رقابة من جانب الحكومة الاتحادية في ممارستها اختصاصاتها وهو ما يطلق عليه اللامركزية السياسية".

" فالدستور الاتحادي في الدولة، هو الذي يتولى مهمة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات بطريقة تلائم وأوضاع كل دولة وظروفها السياسية والاجتماعية، اي ان الولايات في الدولة الاتحادية تستمد قوتها من الدستور الاتحادي الذي يتميز بالجمود، حيث يشترط لتعديله اغلبية معينة تكون هي ضمانة كبيرة لها، عكس الاقاليم المتمتعة بالصفة اللامركزية الادارية التي يتم تعديل صلاحياتها بقانون عادي" [١]، "فأن القانون المشرع من قبل برلمان الدولة الموحدة يقوم بتكوين الهيئات اللامركزية او الاقليمية بحيث تحدد صلاحياتها الادارية وكيفية ممارسة هذا الاختصاص".

الفرع الثالث: شروط تطبيق المبدأ: انتهينا الى أن صفة الدولة الاتحادية هي اللامركزية السياسية، التي" تعني توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية وأخرى إقليمية خاصة بكل ولاية، اذ تعد اسلوب لتنظيم دستوري من خلال توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، مما يتيح تعدد السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية)" [٢]، حيث "تقوم السلطات العامة والهيئات الاتحادية على العمل على اصدار القوانين والقواعد الموضوعية على الصعيد القومي، في الوقت ذاته يواصل المجالس التشريعية بالولايات بإصدار القوانين والقواعد التنظيمية والادارية للعمل هي الأخرى في الولايات ذاتها في النطاق المخصص لها على ان يخضع جميع الافراد والاراضي الواقعة في الولايات لكلا النظامين، اي النظام القضائي للولايات والنظام الاتحادي".

وفي ضوء ما سبق، ان مبدأ توزيع الاختصاصات يتطلب جملة من الشروط حتى نستطيع تطبيقه في النظام الاتحادي، هي كالاتي:

١- "وجود دستور فدرالي يقرر مبدأ توزيع الاختصاصات بشكل صريح، ومن ثم تقوم بدورها المؤسسات الاتحادية (المشرع الاتحادي) بتنظيم هذا المبدأ بوضع المبادئ لهذا التوزيع في الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم.

٢- وجود مؤسسات اتحادية عليا، تقوم بإصدار القوانين الاتحادية على سائر الدولة الاتحادية على ان تقوم الحكومة الاتحادية بتنفيذ هذه التشريعات الاتحادية على كافة الولايات، بالإضافة الى اقرار قضاء دستور ينظر في تنازع

١- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية ط٤، الدار الجامعية بيروت ١٩٨٦،ص١٢٠.

٢- د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٠، ص٤.

الاختصاص بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، ويحل الاشكال الذي قد يحدث من تطبيق هذه القوانين الاتحادية.

٣- يقر دستور الاقاليم على المبادئ التي تحقق استقلالها الذاتي، بما ينسجم مع التنظيم الدستوري للاتحاد، فينص صراحة على اختصاص الاقليم في بعض المجالات التي لا تتدخل فيها الحكومة الاتحادية التي تعد شأن اقليمي معينة تلك الاقاليم به، ذلك الاقرار يكون في تلك الاقاليم السلطات العامة المحلية(التشريعية والتنفيذية والقضائية) فتقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات الاقليمية المحلي" [١].

بعد ان توضح امام القارئ الكريم، ماهية مبدأ توزيع الاختصاصات وكيف يتم تطبيق المبدأ في الواقع السياسي من خلال النصوص الدستورية، نوضح الآن كيف نظم دساتير الدول الاتحادية مبدأ توزيع الاختصاصات وما هو الاثر المترتب عليه.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات الاتحادية

من خلال دراستنا لدساتير الدول الاتحادية، تبين ان تلك الدول لم تتخذ طريقة مثلى في اقرارها الاختصاصات للولايات او الاقاليم، بل تراوحت الدول بين اطلاق بعض الاختصاصات للولايات او الاقاليم بحصر اختصاصات للحكومة الاتحادية وما بين الأخذ تقيّد سلطات حكومات الولايات وتحديدها على سبيل الحصر.

وعليه سنبحث في هذا المبحث، مطلبين الاول طرق توزيع الاختصاصات الاتحادية، وفي المطلب الثاني الاثار المترتبة على توزيع الاختصاصات.

المطلب الاول

طرق توزيع الاختصاصات الاتحادية

توضح امام انظارنا في ضوء ما سبق، "ان الدستور الاتحادي هو القانون الاعلى في الدولة ولا تمتلك اي سلطة اتحادية الاختصاص ما لم يقره الدستور ويحدد صلاحياته، ويعود السبب في ذلك ان الدستور يعمل على إقامة التوازن

١- د. معمر مهدي الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٠٩.

ما بين المصالح المشتركة لشعب الاتحاد وما يفرضه من تمتع الحكومة الاتحادية من اختصاصات دستورية اللازمة، وبين المحافظة على الكيان الذاتي لإقليم الدولة من جهة أخرى".

اي ان آلية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم، تقرر في الدستور الاتحادي أخذاً بعين الاعتبار ظروف نشأة الاتحاد ومدى رغبة الولايات في دعم الاتحاد وتقوية سلطاتها، وقد يكون ذلك الفرض معكوساً بالمحافظة على كيان الولايات الذاتي.

عليه "تختلف معالجة الدساتير الاتحادية في مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومتين(المركزية الاتحادية، الاقاليم)، تبعاً للمذهب السياسي والاقتصادي التي تنتهجه الدولة الاتحادية والظروف والعوامل التب أحاطت نشأة الاتحاد" [١].

"تظهر هنا الصعوبة في تلك الدول، في تحديد قدر الاستقلال الذاتي للولايات او الاقاليم، والمظهر القانوني لهذه المسألة هو تحديد وتوزيع الاختصاصات بين المؤسسات الاتحادية وبين مؤسسات الحكم في الولايات او الاقاليم" [٢]، "ان الاقرار باختصاصات معينة للحكومة الاتحادية او حكومات الولايات، هي مسألة غاية في الاهمية، فاذا ما عُرضت على حكومة الاتحاد اثناء مباشرتها نشاطها وكان من الضروري تدخلها في حين عُين صلاحياتها بنص دستوري معين، وجب عليها ان تفسر ذلك النص تفسيراً ضيقاً وفق ما جاء بالمبادئ القانونية القاضية،- بتفسير النص بالتفسير الضيق-، والا تقول الحكومة ان هذا النشاط يقع في غير اختصاصي، اما اذا لم يحدد الدستور اختصاصاتها على وجه التعيين، فلها عند الضرورة عند عرض ذلك النشاط عليها ان تبذل امكانياتها في مختلف الميادين لأنه يقع ضمن اختصاصاتها، تتضح هنا فائدة حصر الصلاحيات وعدم حصرها للحكومة الاتحادية وحكومات الولايات" [٣].

ولا يخفى على القارئ الكريم،" الى ان نجاح الاتحاد كصيغة دستورية وسياسية يتوقف على عدة عوامل هامة، أمكانية التوحد والاستغلال في كيان واحد، اعتبارات تاريخية للمجتمع، تجارب سابقة في الحكم الذاتي وتوفر الموارد الكافية" [٤].

١- د. محمد الهماوندي، مصدر سابق، ص١٨٣.

٢- د. داود الباز، مصدر سابق، ص١١.

٣- أ. احمد رفيق، علم الدولة ج٤ ط١، مطبعة النهضة مصر ١٩٣٦، ص٥٣٨.

٤- أ. طارق مبارك مجذوب، الفدرالية والبيئة، بحث منشور في سلسلة دراسات استراتيجية بعنون الفدرالية في السودان، العدد السابع ط١، مركز الدراسات الاستراتيجية الخرطوم ١٩٩٨، ص ٢٣٩.

وعليه "فأن مسألة توزيع الاختصاصات من المواضيع الدقيقة والصعبة في النظام القانوني للدولة الاتحادية، لأنها تمس طبيعة العلاقة القانونية والسياسية بين الدولة الاتحادية والولايات، وحصر المسائل التي تدخل في مجال اي من الطرفين وطرق توزيعها تكتنفها الصعوبة والتعقيد" [١].

تجدر الاشارة هنا ، الى ان من اولويات قيام الدولة الاتحادية انفراد الحكومة الاتحادية بممارسة كافة مظاهر السيادة الخارجية، فتكون مشكلة توزيع الاختصاصات تنصرف الى الاختصاصات الداخلية، اي مظاهر السادة الداخلي للولايات او الاقاليم.

وفي ضوء ما سبق نقسم المطلب الى اربع فروع، الاول: حصر الاختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، الثاني: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر، الثالث: تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر، الرابع: الاختصاصات المشتركة.

الفرع الاول: حصر الاختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات: وفق هذه الطريقة، "يقرر (ينص) الدستور الاتحادي على اختصاصات لكل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات او الاقاليم، بشكل قوائم تتضمن تعداداً حصرياً لاختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، التي لا تقبل الزيادة او النقصان" [٢].

" الا إن ما يعاب هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات، مهما كانت تلك الاختصاصات مفصلة ودقيقة لا تكون شاملة لجميع الاختصاصات لان المشرع الدستوري لا يستطيع الاحاطة ما في المستقبل منى تطورات او تغيرات او مستجدات، التي قد تحدث عند التطبيق نتيجة لتطور الحياة، الذي يستدعي تدخل المشرع كلما استحدثت امور او مسائل لم ترد في النص يتطلب تعديل على الاختصاصات الموزعة" [٣].

" قد يجعل هذا التطور بعض الموضوعات التي كانت ضمن الاختصاصات الداخلية(الإقليمية) ذات الطبيعة المحلية تصبح ذات طبيعة قومية تستدعي تدخل الدولة الاتحادية" [٤].

١- د. محمد الهماوندي، مصدر سابق، ص١٨٣.

٢- د. داود الباز، مصدر سابق ، ص٧٨.

٣- د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة ط١، مطبعة البيان التجارية دبي ١٩٩٤، ص٥٢٨.

٤- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري(نظرية الدولة)، دار القادسية الطباعة بغداد ١٩٨١، ص٢٥٤.

"قد نجد عند اتباع هذه الطريقة، قد يغفل المشرع الدستوري بعض المواضيع مما يؤدي الى حرمان الحكومة الاتحادية او حكومات الولايات ممارسة الصلاحيات الضرورية"[١]،" يسبب تنازع الاختصاص بين الحكومتين وكيفية معالجة الاوضاع المستجدة" [٢].

ونحن نرى أن هذه الطريقة لا تتماشى مع المبادئ الحديثة في الدساتير، " التي تقرر بوضع القواعد العامة والمبادئ دون الخوض في التفاصيل"، ويرى بعض الفقه [٣]،" اذا ما رغبنا في اختيار هذه الطريقة في التنظيم لابد للمشرع الدستوري وضع هيئة سياسية او قضائية تحدد الاختصاصات غير الواردة في الدستور الاتحادي،- كما فعلت كندا ضمن اتحاده الفدرالي-، بوضع قوائم جامعة السلطات الممنوحة للاتحاد والسلطات المقررة للولايات، وكان النزاع قد ظهر في بعض الاختصاصات التي لم ترد صراحة بالدستور، توجب تنظيمها من قبل تلك الهيئة القضائية(المحكمة الاتحادية)، فاختارت اعطاء هذه الاختصاصات لحكومة الاتحاد وفق المادة (٩١) من الدستور الكندي الاتحادي" [٤].

الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر: "تظهر هذه الطريقة في تلك الاتحادات ذات الولايات التي ترغب بالاحتفاظ على مصالحها الاقليمية" [٥]، " فتدفع المشرع الدستوري الى تنظيم يفسح المجال الاكبر من الاختصاصات لتلك الولايات عن طريق تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية. وهذه الطريقة التي اتبعتها اغلب دساتير الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام عدة دول مستقلة الى الاتحاد" [٦]، مثالها الولايات المتحدة الامريكية التي ذهبت الى حصر اختصاصات الحكومة الاتحادية، اذ تعد تلك الاختصاصات الممنوحة للولايات ليست تلك المتروكة وفق الدستور الامريكي فقط، بل تتضمن تلك الصلاحيات الأخرى التي أحتفظت بها بالاتفاقات الخاصة عند الانضمام للاتحاد.

١- أ. محمد انور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق، دار القومية العربية للطباعة القاهرة، دون سنة طبع،ص٦٥.

٢- أ . محمد رفيق، علم الدولة ج ٤ ط١، مطبعة النهضة مصر ،١٩٣٦، ص٥٧٣.

٣-. د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس،١٩٧٧، ص٢١.

٤- روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية ج١، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر بيروت نيويورك، ١٩٦٦، ص٣٦.

٥- د. داود الباز، مصدر سابق، ص١١.

٦- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات بيروت باريس١٩٨١، ص١٤١.

يرى معظم الفقه [١]،" ان هذه الطريقة بتوزيع الصلاحيات، تكون الاختصاصات الممنوحة للولايات هي الاصل ومن ثم ما منحه للحكومة الاتحادية هو الاستثناء، وهي مقيدة بأحكام الدستور وعندها يطلق على الحكومة الاتحادية بالاختصاص الحصري او المجرد".

لكننا نجد في الواقع السياسي،" انه من غير المنطق تنظيم اختصاصات الحكومة الاتحادية بهذه الطريقة، اذا ما ارادت الحفاظ على سيادتها فيكون الخيار امامها هو ان تتفق على قائمة من المواضيع تكون من اختصاصات الحكومة الاتحادية يتضمن هذا الاقرار ان المواضيع التي لم تمنح للحكومة الاتحادية تكون ذات اختصاص مشترك مع الولايات" [٢]، " من خلال هذا الطرح يفتح المجال في التوسع بتفسير لمصلحة الحكومة الاتحادية حتى يصبح الامر منطقي" [٣].

ولا شك أن اتباع هذا الاسلوب في توزيع الاختصاص،" يتضمن تغليب مظاهر الاستقلال الولايات في مواجهة السلطة الاتحادية" [٤]، لذا عّد بعض الفقه، "ان هذا الاسلوب هو الاسهل في التطبيق وأثبت فاعليته وجدواه على غيره غيره من الطرق" [٥]، الا أن البعض الأخر من الفقه، يرى "ان هذه الطريقة في التوزيع تحابي الولايات على حساب الاتحاد،- اذ في الغالب- اذا ما عُدد الاختصاص بنصوص الدستور تكون بصورة مطاطيو وواسعة، بحيث تسمح تلك النصوص بالتفسير اكثر مما تتضمنه في الواقع من اختصاصات" [٦]، الا ان جانب منهم، من يرى "ان هذه الطريقة لا تتفق مع طبيعة الدول الاتحادية التي تغلب عليها مظاهر الوحدة على مظهر الاستقلال، بحيث ان المشرع الدستوري مهما وسع من اختصاصات الاتحاد فأنها تبقى محددة" [٧]، ويرى البعض منهم، "بأن هذه الطريقة مفيدة، حتى لا يتم تفسير الاختصاصات الاتحادية بشكل واسع الى الاتجاه الى القضاء على شخصية الولايات، الذي يتنافى مع فكرة الاتحاد فالقاعدة تقضي بان الاختصاص الرئيس هو للسلطة الاتحادية على ان يحدد هذا الاختصاص، فاذا لم يأت يصبح من اختصاصات السلطات الولايات" [٨].

الفرع الثالث: تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر: يراد به" اقرار الدستور الاتحادي على سبيل الحصر على اختصاصات الولايات وما لم يتناوله من اختصاصات تقع ضمن اختصاص الاتحاد. وعليه كل ما يستحدث مستقبلاً

١- د. داود الباز، مصدر سابق، ص ٨١.
٢- د. عادل زعبوب، مصدر سابق، ص ١٤٦.
٣- د. احمد سويلم العمري، مصدر سابق، ص ٢٢٣.
٤- د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٧٧، ص ١٤١
٥- د. معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص ١٨٠.
٦- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، مصدر سابق، ص ٢٥٥.
٧- د. ثروت بدوي، النظم السياسية ج١، دار النهضة العربية ١٩٦٤، ص ٧٧.
٨- د. احمد سويلم العمري، مصدر سابق، ص ٢٩٧.

من مواضيع لا يكون ضمن الاختصاصات المحددة بل لحكومة الاتحاد، فيكون اختصاصات الاتحاد من الاتساع بحيث تكون هي الاصل واختصاصات الولايات تصبح الاستثناء" [١]،" ويعود السبب في الأخذ بهذا الاسلوب في توزيع الاختصاصات، الى ان التطور السياسي والاجتماعي يؤدي الى تحول المتطلبات ذات الطابع الاقليمي الى مصالح ذات طابع اتحادي مشترك لكل الولايات" [٢].

ويورد بعض الفقه،" ان هذه الطريقة في توزيع الاختصاصات غي شائع في دساتير الدول الاتحادية، لأنه يمس النزعة الاستقلالية الممنوحة للولايات ويقرر المزيد من الصلاحيات للسلطة المركزية الاتحادية بمرور الوقت وتطور الحاجات الاجتماعية والاقتصادية، بحيث تكون هناك علاقة طردية بين تطور التاريخ وبين زيادة قوة السلطة المركزية الاتحادية، ونموها على حساب الصلاحيات المقررة للولايات، مما يؤدي الى الاتجاه الى الدولة البسيطة"، ويرى جانب أخر من الفقه حول مسألة تحول الدولة الاتحادية للبسيطة بالقول:" ان الرؤى في عالم اليوم ينبئ، ان الغد سوف يحمل افاقاً أرحب لشكل الدولة الفدرالية" [٣]، "فالاتجاه في المجتمع الدولي يتجه الى الاخذ بمزيد من الوحدة وليس التحول الى الانقسام" [٤].

أن الملفت للنظر، ان هذا الاسلوب آخذ في الانتشار في الوقت الحاضر، حيث انتهجت اغلب الدول الاتحادية التي تكونت حديثاً الى الاخذ بها، الدستور الكندي لعام ١٩٢٦، الدستور الفنزويلي لعام ١٩٥٣، الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.

الفرع الرابع: الاختصاصات المشتركة: "قد تنتهج بعض الدساتير بطريقة حصر اختصاصات كل من حكومة الاتحادية وحكومات الولايات او احداهما فقط، ومن ثم يضع المشرع الدستوري قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما بهدف التعاون في تنظيمها لأغراض معينة، اعطاء الولايات حق التصرف بالاختصاص مع فرض رقابة اتحادية عليها، او قد تمنح الاختصاص بهدف منح الحكومة المركزية وضع الاسس العامة للسلطة المحلية بوضع التفصيلات واجراءات التنفيذ لها" [٥].

١- د. محمد كامل عبيد، مصدر سابق، ص٥٢٨ .
٢- أ. محمد انور عبد السلام، مصدر سابق، ص ٦٥.
٣- د. محمد كامل عبيد، مصدر سابق، ص ٥٣٣.
٤- د. داود الباز، مصدر سابق، ص٣٥ .
٥-د. محمد كامل ليلية، النظم السياسية، دار الفكر العربي القاهرة ١٩٧٠، ص ١٣٢.

وفق ما سبق، "ان السلطات العامة ليست محصورة بالحكومة المركزية الاتحادية بل للولايات حق الاشتراك معها في ممارسة هذه الاختصاصات" [١]، ولكن يظهر تساؤل هنا: من له حق الاولوية في التشريع في نطاق الاختصاص المشترك؟

" ذهب المشرع الدستوري في اغلب الدساتير الاتحادية على ان يجب مراعاة تفوق القانون الاتحادي في حالات النزاع بينه وبين القوانين المحلية في حال اذا تناقضت التشريعات (الاتحادية والمحلية) في مجالات الصلاحيات المشتركة، على ان يكون الاختصاص واضحاً وصريحاً، لأنه يؤدي ذلك لأبطال القانون المحلي وعدم نفاده في مواجهة القوانين الاتحادية، اذ فلا تكفي ان تكون الحكومة الاتحادية قد شرعت في احد المجالات(الاقتصادية او الاجتماعية)، بل لابد ان يكون ذلك التشريع يشير صراحة الى نية الأخذ به، اذا ما تعارض بينه وبين القوانين المحلية في الولايات او الاقاليم" [٢].

"وتورد بعض الدساتير الاتحادية شروطاً اذا ما تحققت تجب ممارسة الاختصاص من قبل السلطة الاتحادية، (تعذر معالجة الموضوع معالجة كافية ضمن التشريعات المحلية، ان يكون التشريع الصادر من احد الولايات قد يلحق ضرر بمصالح ولايات اخرى، او مصالح المجتمع بوجه عام، او لأجل المحافظة على وحدة ظروف المجتمع التي تتعدى حدود الولاية بصدور قانون اتح\

ادي)، واذا ما اردت الاخذ بهذه الشروط او احداها ستثير العديد من التنازع بين الحكومتين (الاتحادية او المحلية)، يتطلب وجود هيئة قضائية تقوم بتفسير ذلك النصوص وتحل المنازعات" [٣].

ان الاختصاصات من هذا النوع واسعة النطاق في بعض الدساتير الاتحادية، بحيث لم تترك للحكومة الاتحادية وحدها او الولايات ممارسة الاختصاص بل كلاهما، كما نص الدستور الالماني والسويسري في اختصاص التشريع في القوانين الجنائية والمدنية، او يقوم المشرع الدستوري بتعداد اختصاصات معينة للحكومة الاتحادية وأخرى الحكومة الاقاليم، وماعدا ذلك يدخل اختيارياً ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية، كما قرر الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.

لكن ما يعاب على هذه الطريقة، هو "ان اختصاص الولايات يكون تحت رحمة البرلمان الاتحادي، فأن وسع في التنظيم أفقد الولايات المجال في التصرف في ذلك الشأن، وأن ضيق في التنظيم ترك للولايات المجال الواسع في التنفيذ والتصرف تحت رقابة الحكومة الاتحادية" [١].

١- روبرت بوي وكارل فريدريك، مصدر سابق، ص ٣٥٦.

٢- روبرت بوي وكارل فريدريك، مصدر سابق، ص ٣٥٦.

٣- المر بليشكة، حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر القاهرة نيويورك ١٩٧٣، ص ٩١.

وقد قررت اغلب الدساتير الاتحادية، على ان بعض الاختصاصات المشتركة بين الحكومتين(الاتحادية والاقليمية)، هي (التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل الاقاليم، التعليم والسياسة التعليمية، السياسة الصحية، التنمية الحضرية والتخطيط والاسكان، التجارة والصناعة والتنمية الصناعية، توفير الخدمات العامة، توليد الكهرباء وادرة المياه والنفايات،....)

المطلب الثاني

اثار المترتبة على توزيع الاختصاصات

تأخذ الدولة الاتحادية عند نشأتها في الحسبان، مسألة "مدى قدرة النظام الاتحادي على مواجهة التحديات الداخلية والخارجية"، فيتناول المشرع الدستوري توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات بعين الاعتبار لأجل معرفة مدى السيادة التي يتمتع بها كل من الحكومتين، وما تمنحه هذه الاختصاصات من ميزة التمتع بالاستقلال الذاتي للولايات التي تؤثر سلباً على وحدة الدولة الاتحادية على المستويين الداخلي والخارجي، وعليه سنتناول اثر توزيع الاختصاصات ضمن الفرع الاول: اثر توزيع الاختصاصات على سيادة الدولة الاتحادية، الفرع الثاني: اثر توزيع الاختصاصات على وحدة الدولة الاتحادية.

الفرع الاول: اثر توزيع الاختصاصات على سيادة الدولة الاتحادية: يراد" بالسيادة هو كل ما تملكه الدولة من سلطة قانونية عليا ضمن اقليمها تتمثل في عدم وجود سلطة موازية او منافسة لسلطانها وتمثل استقلال الدولة وعدم تبعيتها لإرادة خارجية، فوفق لهذا التصور السيادة ليست نظرية سياسية بل هي فكرة قانونية تخول السلطات العامة وفق الدستور الاتحادي سلطة تشريع القوانين واصدار القرارات الواجبة التطبيق" [٢].

فقد ظهرت نظريات بحثت سيادة الدولة الاتحادية، في محاولة لإيجاد معرفة إن كانت هذه السيادة هي سيادة السلطة المركزية الاتحادية ام هي سيادة مجزأة بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات، وهذه النظريات كالآتي:

١- نظرية الابطال او الاعتراض: الذي نادى بها الفقيه كالهون، وأعتنقها في أوربا الفقيه الالماني سيدل، التي نادت بأن "فكرة السيادة التي تعد الميزة الاساس للدولة، هي سيادة واحدة غير قابلة للتجزئة"، فهي اما ان تكون للولايات الداخلي في الاتحاد، او ان تكون للدولة الاتحادية، وينتهي كالهون ب" اما ان تكون الدولة الاتحادية مجرد اتحاد تعاقدي لدولة سيدة، واما ان تكون مرتكزة الى اية قاعدة قانونية".

١- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ١٩٩٧،ص ٥٨.

٢- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مصدر سابق، ص ٢٠١.

وعليه" لا يمكن الاقرار بوجود دولة اتحادية ودستور اتحادي، بل هو تحالف دول تنبثق من ميثاق كونفدرالي، لان مفهوم الدولة الاتحادية لا يمكن تصوره قانوناً، وعليه يحق للولايات الاعضاء الحق في تقرير ما اذا كانت القوانين الاتحادية مخالفة او موافقة للدستور، ويعود بالتالي لهذه الولايات ان تحول دون تطبيقها، الذي سماها رجال السياسية حق الابطال الذي يتضمن على حق أخر أشد خطورة هو حق الانفصال" [١]، وينطلق هذا الاتجاه،" على فكرة ان هذه الولايات ماهي الا دول بالمعنى الفني الدقيق لها دستورها المستقل وسلطاتها الحاكمة المنفصلة، هذا ما يؤكد استكمالها لها شروط تمتعها بوصف الدولة" [٢].

ان ما يعاب على هذه النظرية،" انها غير واقعية، لأنها لا تسلم بواقع وجود الدولة الاتحادية، ولم تعطِ اي صفة الزامية للدستور الاتحادية الذي ينظم اختصاصات متفق عليها في الدستور من قبل شعب الدولة بأسره عندما قرر التصويت على الدستور الاتحادي".

٢- نظرية تقاسم السيادة: نادى بها(الكسي دو توكفيل)، واعتنقها الفقيه الالماني(وايتز) والسويسري (شولنبرجر)، تنطلق هذه النظرية من فكرة ،" ان الدول الاعضاء تخلت في ميثاق الاتحاد للدولة الاتحادية عن بعض صلاحياتها الاصلية، واحتفظت بالبعض الأخر، وبالتالي فأن الدولة الاتحادية والولايات يملكون السيادة بالتساوي"، ويتبع وفق ذلك " انه يوجد في الدولة الاتحادية نوعان منصلان من السيادة، احدهما سيادة الدولة الاتحادية في نطاق اختصاصها وثانيهما سيادة الولايات في نطاق اختصاصها".

الا أن ما يعاب على النظرية، "انه يتناقض مع مضمون السيادة ولا يتفق مع نصوص الدساتير الاتحادية، فالسيادة تقوم على عنصري العلو وعدم التقيّد بإرادة أخرى، فالدولة ذات السيادة تمارس نشاطها في المجال الدولي دون الزام عليها الا ما تفرضه مبادئ القانون الدولي كما انها تباشر نشاطها بإرادتها وحدها، وهذا الوصف لا ينطبق مع السيادة في الولايات في الدولة الاتحادية".

اذا ما نظرنا الى طريقة توزيع الاختصاص في الدولة، نجده"ان الولايات تخضع في بعض الاحوال للحكومة المركزية الاتحادية" [٣]، ذهب بعض الفقه، الى التأكيد على هذه النظرية بالقول،" وثيقة الاتحاد المركزي(الفدرالي) لا تسلب

١- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، مصدر سابق، ص١٥٤ .

٢- د. ثروت البدوي، النظم السياسية ج١، النظرية العامة للنظرية السياسية، دار النهضة العربية القاهرة١٩٧٠، ص ٧٩.

٣- محمد بشير الشافعي، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٣، ص ٣٩.

الولايات الاعضاء كامل سيادتها الداخلية، والا تحول الاتحاد المركزي الى دولة موحدة، ولكنها كذلك لا تترك لها كل مظاهر السيادة الداخلي كما هي الحال في الاتحاد الفعلي" [١].

ويرى بعضاً أخر من الفقه،" ان هذه النظرية تصطدم باستحالة مستمدة من طبيعة السيادة نفسها، فالسيادة تتميز بسمو سلطة الدولة التي لا تعلوها اي سلطة أخرى، فالسلطة العليا لا يمكن ان تكون في نفس الوقت للدواتين على ذات الاقليم، فالسيادة اما ان تكون كاملة او لا تكون، وان الدولة الاتحادية وحدها تتمتع بكامل السيادة" [٢]. ويذهب راي أخر، بتسجيل اعتراضه على النظرية بالقول،" ان القانون الدولي العام قد عرف اشكالاً من الازدواجية في ممارسة السيادة على نفس الاقليم بين مجموعتين سياسية"، وأعطى مثالاً لذلك الممتلكات والدول المحمية، ويرى الاعتراض على النظرية،" يجب ان ينطلق من المركز القانوني لكل من الدولة الاتحادية والولايات، وهذا الوضع الذي يتميز بعدم المساواة بينهما الذي يظهر من خلال توزيع الصلاحيات بين الدولة الفدرالية وبين الولايات، وفي قاعدة تسلسل الصلاحيات التي تبقى ضمن القانون الاساسي لكل تنظيم فدرالي متطور اي بتبعية صلاحيات الولايات لصلاحية الدولة الاتحادية" [٣].

على الرغم من الانتقادات الموجهة للنظرية، الا أن هناك من الدساتير من أخذ بهذا الطريقة، كدستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، ومن ذلك يرى بعض الفقه،" ان دولة الامارات العربية تمثل نوعاً فريداً من الدول الاتحادية في توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والامارات، فالإمارات الاعضاء في الاتحاد تتمتع بالسيادة على اراضيها ومياهها الاقليمية، وهذا غير مألوف في الدول الاتحادية التقليدية" [٤]، عندما قررت المادة (٢) من الدستور الاماراتي ب" يمارس الاتحاد في الشؤون الموكلة اليه بمقتضى احكام هذا الدستور، السيادة على جميع الاراضي والمياه الاقليمية الواقعة داخل الحدود الدولة للأمارات الاعضاء"، وجاءت المادة (٣) منه،" تمارس الامارات الاعضاء السيادة على اراضيها ومياهها الاقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى هذا الدستور".

٣- نظرية التفرقة بين مفهوم الدولة ومفهوم السيادة: قد نادى بها(لاباند)، مفاد هذا النظرية،" ان حق السيادة ملك الدولة الاتحادية ولا تملك الولايات هذا الحق، وإن احتفظ كل منهم بصفة الدولة الا انها تحافظ بسلطة ذاتية ضمن اقليمها تنبثق من طبيعة وجودها"، ويتابع بالقول،" اما انها تملك سلطة التنظيم الذاتي للإقليم، لأنها تمتلك استقلالاً ذاتياً يمكنها منى تنظيم نفسها بنفسها"، وهو ما ذهب اليه الفقيهان(يلينك ودومالبرغ)، الا ان(لاباند)، ذهب

١- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مصدر سابق، ص ١٨٢
٢- الفقيه(دومالبيرغ) اشار اليه، د. خالد القباني، مصدر سابق، ص ١٥٥.
٣- الفقيه(روسو) اشار اليه د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ١٥٥
٤- د. سام دله، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية الحقوق جامعة حلب، ص١٢٣.

بنظريته الى فكرة التوسط على اساس،" ان الدولة الفدرالي هي دولة دول"، يعطي مثالاً على ذلك الامبراطورية الالمانية التي تتكون من طبقتين كما يصفها، الطبقة الاولى تتمثل في الولايات بأقاليمها وشعوبها، اما الطبقة الثانية هي السلطة المركزية التي تعلو الولايات مباشرة".

يستتبع على هذه النظرية،" انه لا توجد سلطة مباشرة ايجابية او سلبية بين الشعب وبين السلطة الفدرالية، والمواطن لا يرتبط او يتصل بالسلطة المركزية الا بواسطة سلطة الولاية التابع لها، والدولة لا يستطيع ان شعوب الولايات الا عن طريق الولايات" [١]، الا ان (لاباند)، قد هدم النظرية في الوساطة، اذ أورد استثناء بالقول،" انه بالنسبة للاختصاصات التي تباشرها سلطة الامبراطورية الالمانية ازاء الافراد بصفة مباشرة، فانه يجب اعتبار الولايات وكأنها خارج الوظيفة، وهو ناقض نفسه بوجوب خضوع الافراد مباشرة لسلطة الدولة الاتحادية" [٢].

ويرى الفقيه(روسو) في تقيّم النظرية، بانها" تعيدنا لفكرة الكونفدرالية، وتنتزع كل معنى للدولة الفدرالية، وخصوصاً المشاركة الشعبية في صنع القرارات العامة"، ويذهب بالنتيجة الى التسليم لعدم وجود معيار خاص للدولة الفدرالية" [٣]، الا ان بعض الفقه، قد فرق بين الدولة والسيادة، بالقول" ان لا سبيل الى انكار صفة الدول عن الجماعات المكونة للدولة الفدرالية، فكل جماعة منها تقوم في الواقع على اقليم معين، وتتكون من شعب له ميزاته ومكوناته، كما انها تمارس سلطة على الاقاليم، وعليه فإرادة الشعب نابعة من ارادته الذاتية ومن وجودها الخاص وليس من الدستور، وهي تشترك في تكوين ارادة الدولة الاتحادية وتشترك بصفتها كدولة وليس جماعات محلية، لأنه يدخل في تكوين الدولة الاتحادية، عنصران الشعب وعنصر الدول، والدول هي اساس التكوين وبدونه تفقد الدولة احد اركانها الجوهرية، اما السيادة فليست عنصراً مكوناً للدولة، مثالنا وجود محميات ودول ناقصة السيادة، التي لا ينكر القانون الدولي وصفها كدولة، كما ان السيادة ليست مطلقة فهي تقبل التحديد والتقيّد بمقتضى العرف الدولي او ببعض التنازلات الصادرة من الدولة نفسها، كالحصانات الدبلوماسية التي تقيّد الدول من ممارسة صلاحياتها التشريعية والقضائية، وصيغ الدفاعية والأمنية بين الدول" [٤].

ونحن نذهب الى ما ذهب اليه(د. قباني) ومن قبله جانب من الفقه، في تفسير المركز القانوني للولايات في الدولة الاتحادية من اعتبارها دولاً كاملة لكنها دون سيادة، بل ان جانب الراي الصائب في تحديد مركز الولايات(الاقاليم).

١- د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ١٥٦.
٢- محمد بشير الشافعي، مصدر سابق، ص ٥٤.
٣- د. خالد القباني، مصدر سابق، ص ١٥٧.
٤- د. خالد القباني، مصدر سابق، ص ١٥٩.

ونميل بالراي الذي انكر صفة الدولة على الولايات الاعضاء، "وتؤسس على عدم أكمال استقلال الولايات ونقصان سيادتها في المجال الداخلي فضلاً عن عدم تمتعها بالشخصية القانونية في مجال الدولي" [1]، او ما ذهب اليه بعض الفقه،" الذي يعد الاعتراف الدولي ركناً من اركان الدولة التي تفتقر اليها هذه الولايات".

الفرع الثاني: اثر توزيع الاختصاصات على وحدة الدولة الاتحادية: تكونت امام انظار القارئ الكريم صورة،" ان لكل دولة اتحادية مكونة من افراد واقاليم تبقى بهما معاً، فان زال احدهما زالت الدولة، فهي مكونة من مجموعة من افراد ينتمون الى شعوب الدول الذي ذابت في الدولة الاتحادية وفق اتفاق دستوري على تكوينها، وأصبحت بعد هذا الاتحاد شعباً واحداً للدولة الاتحادية، اما الاقاليم فتتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي الذي يحدده الدستور، من خلال الاختصاصات والسلطات المستقلة الممنوحة لها(الاقاليم) دون خضوعها الى اي رقابة، مع ذلك انها تكون بمجموعها اقليم الدولة الاتحادي".

ولعل مظاهر وحدة الدولة،" تظهر من خلال النظر الى الاختصاصات الموزعة بين السلطتين المركزية والولايات، وتتأكد في انفراد الحكومة الاتحادية بممارسة مختلف الشؤون الخارجية في نطاق الدولي".

وكما تظهر هي الوحدة على الصعيد الداخلي،" من خلال تمتعها بالاختصاصات ذات المصالح القومية التي تهم المواطنين في الولايات كافة، متخطية بذلك حدودها وما يتمتع به من استقلال ذاتي عند مباشرتها السلطة المحلية على رعاياها في نطاق الاختصاصات المقررة وفق الدستور".

"وإن كان مظهر الدولة الاتحادية الخارجي ذات مظهر موحد، الا انها لا تنفي مظهرها الداخلي المكون من مجموعة من الجماعات الاقليمية المتمتعة بالاستقلال الذاتي ضمن كيانها التي تسمى بأسماء مختلفة(الامارات، الولايات، المقاطعات، الكانتونات والدول الاعضاء)، فيظهر الاتحاد كالدولة الموحدة، فلا يوجد اي عنصر أخر يتوسط بين الدولة والمواطن، على عكس من الدولة الاتحاد التي نجد بها جانب الافراد(المواطنين) هناك جماعات اقليمية لها كيانها المستقل والمتميز عن مجموع المواطنين، ففي الدولة الاتحادية يظهر عامل جديد هو الجماعات الاقليمية، اي بمعنى أخر هناك عاملين في الدولة الاتحادية هما الشعب الاتحادية والجماعات الاقليمية، فالأفراد يرغبون في تكوين شعب واحد، دون ان يتخلوا لأجل ذلك عن مميزاتهم الخاصة".

" يترتب على اعتبار الدولة الاتحادية دولة واحدة، يتمتع المواطنين(الشعب الاتحادي) بجنسية واحدة، التي يتمتع بها كل الافراد الذين يرتبطون بهذه الدولة برابطة قانونية وسياسية، على ان التمتع بهذه الجنسية لا تمنع بأي حال ان

١- د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٣١.

يكون هؤلاء المواطنين ينتمون الى الولايات او الاقاليم ويتبعون لها في تنظيمها شؤونهم المحلية، فينتج عن هذا الانتماء المحلي اثار قانونية كالسماح لهم بدخول الوظائف الخاصة او الترشيح للانتخابات المحلية او تحديد اختصاص المحاكم"، وهو ما جاء به الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧، " ان من يتمتع بالجنسية الاتحادية يعد مواطناً في الولاية التي يقيم فيها" [١].

وهناك مظهر أخر تظهر به الدولة الاتحادية بمظهرين،" فالإقليم الاتحادي يتكون من مجموع اقاليم الولايات مجتمعة، فيكون مجموعها اقليم واحد دون حواجز امام السلطة المركزية الاتحادية، الا انه في الحقيقة هو عبارة عن اقاليم منفصلة عن بعضها يتميز كل منها بجماعة اقليمية ذات استقلال ذاتي" [٢]،" فالسلطات الاتحادية في الدولة في ذاتها تظهر بمظهرين، فالسلطة التشريعية الاتحادية، تتكون في العادة من مجلسين الاول يمثل الشعب الاتحادي بمجموعه، والثاني يمثل فيه الولايات، والقوانين الاتحادية لابد من اقرارها من موافقة كلا المجلسين".

لكن وحدة الدولة الاتحادية تظهر بوضوح في مجال العلاقات الدولية، "بانفراد الحكومة الاتحادية بممارسة مختلف الشؤون الخارجية، تلك الشؤون التي قررها الدستور الاتحادي باستحقاق الدولة الاتحادية في ممارسة الاختصاص المتعلق بالشأن الخارجي، دون تدخل حكومات الولايات في ذلك"، "وتتجسد وحدة الدولة من الناحية الخارجية في عدم امكانية تملص الولايات من خضوعها للدستور الاتحادي وابطال القوانين الاتحادية بإرادتها المنفردة، بحجة انها دول ذات سيادة لها حق الانفصال عن اقليم الدولة الاتحادي وفق القانون الدولي".

الخاتمة

تناولنا خلال هذا البحث" توزيع الاختصاصات الاتحادية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، عن طريق تسليط الضوء على الاساس القانوني لمبدأ توزيع الاختصاصات ضمن المبحث الاول اما المبحث الثاني التنظيم الدستوري لتوزيع الاختصاصات، وخلصنا الى النتائج الاتية:

- مسألة توزيع الاختصاصات الاتحادية، وحصر تلك الاختصاصات بالولايات، لا يعني انها لا تستطيع ان تمارسها باعتبارها دول مستقلة دون مراعاة الحدود المقررة في الاتحاد وتؤثر فيه.
- ان توزيع الاختصاصات في الدول الاتحادية هو الاساس الذي يرتكز عليه النظام الاتحادي في الدولة، فلا يكفي القول بتقسيم السلطات بين الحكومة المركزية الاتحادية وحكومات الولايات حتى نقول بقيام الدولة

١- التعديل الرابع عشر من الدستور الامريكي الذي قرر، " جميع الاشخاص المولودون او الذين اكتسبوا الجنسية في الولايات المتحدة وخاضعين لسلطاتها، يعتبرون مواطنين للولايات المتحدة والولايات التي يقيمون فيها"

٢- د. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٤١.

الاتحادية، لان هذا التقسيم قد يورد في الدول البسيطة ايضاً(الدول اللامركزية الادارية)، كما هو الحال في فرنسا، بل لابد ان من وجود هذا التوزيع في الصلاحيات وفق الدستور الاتحادي حتى يتحقق عنصر الاستقلال للولايات.

- من خلال استقراء دساتير الدول الاتحادية، نجد انه لا يوجد قاعدة ثابتة في توزيع الاختصاصات بين الحكومتين، بل العكس قد نجد آلية التوزيع تختلف باختلاف النظم الاتحادية، لان هذه آلية تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحيط بالدول، بالتالي تؤثر على نشأة الاتحاد(الاندماج او التفكك).
- عند دراسة العديد من النصوص الدستورية في الدول الاتحادية التي قمنا بتحليلها، لم نجد هناك صلاحيات مطلقة لحكومات الولايات او الاقاليم، بل ان النصوص الدستورية تقرر اعطاء النطاق الرحب في ممارسة مختلف الاختصاصات للولايات كلما دعت اليه الضرورة.
- اتضح امامنا، مدى التزام الدساتير بإعطاء اختصاصات معينة للحكومة الاتحادية حصراً، خاصة تلك التي تتعلق بالشؤون الخارجية والدفاع والاختصاصات الهامة (الاقتصادية)، وتلك التي تتصل بشكل مباشر بمبدأ السيادة في الدولة الاتحادية، فمسألة السيادة وتجزئتها ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات– من خلال توزيع الاختصاصات–، هي مسألة وهمية لا وجود لها على الصعيد النظري فقط.
- لم نلحظ ان مسألة توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية، بحالة من الجمود اثناء تطبيقها في اغلب الدساتير، بل العكس فقد توسعت هذه الاختصاصات لصالح الحكومة الاتحادية عن طريق التدخل المباشر لها بالاستعانة بالنصوص الدستورية المقررة لهذا التدخل، بشكل يؤمن ممارسة السلطة المباشر او عن طريق الرقابة على الولايات اثناء ممارستهم تلك الصلاحيات.
- ان مسألة توزيع الاختصاصات لا يقصد بها، ان الحكومة الاتحادية تقوم بممارسة الاختصاص دون ضوابط دستورية تحد من امكانية تجاوزها على صلاحيات الولايات، بل نجد ان اغلب الدساتير كانت تؤكد على ضرورة خضوع جميع تصرفات الحكومة المركزية الاتحادية وحكومات الولايات للرقابة سواء أكانت هذه الرقابة سياسية ام قضائية.

التوصيات

١– التأكيد على مبدأ اعلوية الدستور والتشريعات الاتحادية على الدساتير والتشريعات الإقليمية ، وإقامة النظام الفيدرالي على القواعد الإدارية والجغرافية وليست على قواعد عرقية.

٢– من الواجب الاهتمام بتوزيع الصاحيات بشكل مدروس ومتبلور بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم المنخرطة في كنفها ، لان عملية التداخل والتشابك محصلة الاحكام المبهمة والغير متبلورة سواء في الدستور أو القوانين المكملة.

المراجع

١. أ . محمد رفيق، علم الدولة ج ٤ ط١، مطبعة النهضة مصر ،١٩٣٦.
٢. أ. طارق مبارك مجذوب، الفدرالية والبيئة، بحث منشور في سلسلة دراسات استراتيجية بعنون الفدرالية في السودان، العدد السابع ط١، مركز الدراسات الاستراتيجية الخرطوم ١٩٩٨.
٣. أ. محمد انور عبد السلام، دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق، دار القومية العربية للطباعة القاهرة، دون سنة طبع.
٤. أ. يحيى احمد الكعكي، الصراع الدولي والحل الفدرالي في لبنان ط١، بيروت ١٩٧٨.
٥. المر بليشكة، حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر القاهرة نيويورك ١٩٧٣.
٦. د. احمد سويلم العمري، دراسات سياسية أصول النظم الاتحادية، الناشر مكتبة الانجلو المصرية، مطبعة العلوم القاهرة ١٩٦١.
٧. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري ج١، دار العلم للملايين بيروت١٩٦٤.
٨. د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري(دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية) دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ٢٠١٥.
٩. د. ثروت البدوي، النظم السياسية ج١، النظرية العامة للنظرية السياسية، دار النهضة العربية القاهرة١٩٧٠.
١٠. د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات بيروت باريس١٩٨١.
١١. د. داود الباز، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٠.
١٢. د. سام دله، مجموعة محاضرات القيت على طلبة كلية الحقوق جامعة حلب.
١٣. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة ط٤، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣.
١٤. د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الاول، صفر ١٤٠٠هـ يناير ١٩٩٠.
١٥. د. عادل زعبوب، الدولة الاتحادية مفهومها تحليلها مستقبلها، دار المسيرة للصحافة والطباعة والنشر، دون سنة طبع.
١٦. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية ط٤، الدار الجامعية بيروت ١٩٨٦.
١٧. د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الاداري ج١، منشورات جامعة حلب ١٩٩٠.
١٨. د. محمد الهماوندي،الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية(دراسة نظرية مقارنة) ط١، دار المستقبل العربي، القاهرة ١٩٩٠.
١٩. د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس ١٩٧٧.
٢٠. د. محمد كامل عبيد، نظرية الدولة ط١، مطبعة البيان التجارية دبي ١٩٩٤.
٢١. د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ١٩٩٧.
٢٢. د. معمر مهدي الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٠.
٢٣. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري(نظرية الدولة)، دار القادسية الطباعة بغداد ١٩٨١.
٢٤. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة ط٢، الذاكرة للنشر والتوزيع بغداد ٢٠١٣.
٢٥. د. هادف راشد العويس، توزيع الاختصاصات في النظام الاتحادي في كل من دولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية المانيا الاتحادية، مجلة الشريعة والقانون مطبوعات جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد الحادي عشر، ابريل ١٩٩٨.
٢٦. روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية ج١، ترجمة وليد الخالي وبرهان دجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر بيروت نيويورك، ١٩٦٦.
٢٧. محمد بشير الشافعي، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٣.
٢٨. د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس،١٩٧٧.

Abstract

The state is the cornerstone in the life of individuals and society, as it is relied upon to satisfy their general needs and achieve the public benefit. second to do it.

In order for the state to play this important role in society, it must have institutions and bodies that enjoy a public personality capable of legal action for the sake of the group (the people), which is a second pillar of its establishment.

Therefore, the state has the right to enjoy power and privileges in the face of all, so it exercises authority within a sound democratic framework with the aim of achieving the common public interest, which guarantees its sovereignty and transcendence over all.

This sovereignty is the cornerstone of its construction and one of the effects of its establishment, so the authority performs its vital functions, especially those related to drawing public policy and supervising its implementation, if necessary, the political authority is concentrated in the capital, or this authority may be distributed within its territory in the states and regions.

This occupied the mind of many jurisprudence as a result of the increasing emergence of unions between countries in a desire to enhance ways of understanding and cooperation between them within the union, in order to achieve the common goals and interests for which the agreement was established.

The federation is one of the most important and widespread federations in the world. This system includes a group of states or regions linked to each other to achieve specific goals, provided that these states retain part of their sovereignty and independence in the face of the union state, where the division of powers is clearly and effectively.

By considering that some of these competencies are exercised by the federal central authority, which is sovereign over all states and regions, and the rest of the competencies are exercised by regional bodies enjoying independence within those regions.

We note in the recent times the interest of political thought and jurisprudence in the issue of the distribution of constitutional competencies and considered it a special and distinct constitutional issue, and therefore our research is the product of an idea for a specialized study in analyzing the constitutional texts of the federal state.

Distribution of federal competencies

M. Dr.. Murtaja Abdul-Jabbar Mustafa

M. Dr. Haider Sami Rashid