توزيع الاختصاص في الدولة الفدرالية -دراسة دستورية مقارنة

م.د. بسام حازم عبد المجيد الشيخ
جامعة الموصل/ كلية الحقوق
dr_bassamalshikh@uomosul.edu.iq

Distribution of jurisdiction in the federal state - a comparative constitutional study

Dr. Bassam Hazem Abdul Majeed Sheikh
Mosul University / College of Law

المستخلص/ ومن اجل سيرورة الحياة وعدم تعطلها وحدوث خلافات وتنازع بين سلطة الأقاليم وسلطة المركز فقد تم توزيع شؤون المواطنين والاختصاص بين سلطة الدولة والمركزية وسلطة الأقاليم والمناطق المحلية وحدد الدساتير الالية في توزيع الاختصاصات فذهب الى ثلاث طرق، الطريق الاول جعلت صلاحيات الإقليم على سبيل الحصر وباقي الصلاحيات التي لم تحدد للأقاليم من اختصاص السلطة المركزية، الطريقة الثانية جعلت الصلاحيات على سبيل الحصر لكلا السلطتين المركزية والاتحادية وان عيب هذه الطريقة لا يمكن الإحاطة بأمور ومستجدات الحياة كافة في الدولة، اما الطريقة الثالثة فهي ان كل الشؤون هي من صلاحيات الحكومات المحلية الا ما استثني بنص على سبيل الحصر يكون من صلاحيات السلطة المركزية وهذه الطريقة تحابي السلطات المحلية وتضعفها تجاه السلطة المركزية للدولة

الكلمات المفتاحية: الدولة, الفيدرالية , دستور

Abstract /For the sake of the process of life and not being disrupted and the occurrence of differences and conflict between the authority of the regions and the authority of the center, the affairs of citizens and jurisdiction were distributed between the authority of the state and the central and the authority of the regions and local areas. The regions were not specified within the jurisdiction of the central authority. The second method made the powers exclusively for both the central and federal authorities, and the defect of this method is that it is not possible to take note of all matters and developments of life in the state. It is limited to the powers of the central authority, and this method favors the local authorities and weakens them towards the central authority of the state

Keywords: state, federalism, constitution

مقدمة: في الدول متنوعة الاطياف والقوميات والاقاليم ومن اجل تحقيق أكبر قدر من الديمقراطية والتمثيل وإدارة المصالح الخاصة تلجأ بعض الدول الى النظام اللامركزي كنوع من أنواع الادارة الذاتية لتلك الطوائف والاقاليم وبغية تقدم الدول ونجاحها على الصعيدين الداخلي والخارجي ولتحقق أكبر قدر من الاستقرار والديمقراطية، لقد كانت الدول دول مركزية فردية السلطة حتى جاء القرن الخامس عشر وتغير ذلك المفهوم عن الدولة الكبيرة المركزية واخذت تتجه شيئاً فشيئاً الى نظام الدولة الحديثة اذ استقلت الكثير منها عن الامبراطوريات الكبيرة حتى بات كل إقليم تجمعه جغرافية معينة أو توحده قيم أو لغة أو عرق دولة قائمة بذاتها، واخذت هذه الدول تسعى لتلبية حاجاتها الداخلية بالاكتفاء الذاتي أو كونها تشعر بالخوف من سيطرة دولة قوية على مقدراتها ولتشعر بالأمن والأمان، فحاولت التوحد مع دول مجاورة لها تربطها بها قيم واعراق ومصالح مشتركة وشكلت الكونفدراليات لتكون قوة قادرة على مجابهة مجاهل الحياة كما فعلت الولايات المتحدة الامريكية في عام ١٧٧٧عندما اتحدت الولايات من أجل التحرر من نير الاستعمار البريطاني، ولكن هذا التحالف ضعيف حاولت الدول ان تجد تحالفاً اقوى فاجتمعت وشكلت فدراليات يكون الاتحاد ضن النظام الفدرالي الهدف منه تشكيل دولة واحدة قوية يكون تمثيلها الخارجي واحد أمام دول العالم ولها سلطات اتحادية مركزية وسلطات محلية والسلطات المركزية يكون اختصاصها الزماني والمكاني في إقليم الدولة الاتحادية كافة، ولها دستور تسري قواعده على أقاليم الدولة الاتحادية كافة ومجلس تنفيذي يرأسها رئيس الدولة الاتحادية وحكومة اتحادية تمثل الدولة الاتحادية في الداخل والخارج وسلطة تشريعية اتحادية تسن القوانين وتعمل على مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، كل ما يسند لها الدستور من صلاحيات وسلطة قضائية اتحادية تتكون من القضاء الاتحادي ومحكمة دستورية عليا يرجع اليها في تفسير الدستور وكلما يسند الها في نص الدستور من صلاحيات، وهناك ازاء كل هذه المؤسسات المركزية مؤسسات محلية إقليمية تمثل الأقاليم منفردة لها دستورها الداخلي ونظامها القانوني والإداري بما لا يخالف نص الدستور، ولها مؤسساتها التنفيذية والتشريعية والقضائية.

ان سلطة الدولة الفدرالية لا تتدخل في شؤون مواطنيها لأنهم ضمن صلاحيات الأقاليم والمناطق المحلية التي يسكنوها والسؤال المطروح هنا كيف يتم البت في تلك الشؤون؟

ومن اجل سيرورة الحياة وعدم تعطلها وحدوث خلافات وتنازع بين سلطة الأقاليم وسلطة المركز فقد تم توزيع شؤون المواطنين والاختصاص بين سلطة الدولة والمركزية وسلطة الأقاليم والمناطق المحلية وحدد الدساتير الالية في توزيع الاختصاصات فذهب الى ثلاث طرق، الطريق الاول جعلت صلاحيات الإقليم على سبيل الحصر وباقي الصلاحيات التي لم تحدد للأقاليم من

اختصاص السلطة المركزية، الطريقة الثانية جعلت الصلاحيات على سبيل الحصر لكلا السلطتين المركزية والاتحادية وان عيب هذه الطريقة لا يمكن الإحاطة بأمور ومستجدات الحياة كافة في الدولة، اما الطريقة الثالثة فهي ان كل الشؤون هي من صلاحيات الحكومات المحلية الا ما استثني بنص على سبيل الحصر يكون من صلاحيات السلطة المركزية وهذه الطريقة تحابي السلطات المحلية وتضعفها تجاه السلطة المركزية للدولة[١].

أهمية البحث:تتلخص أهمية البحث في تحليل ودراسة (توزيع الاختصاص في الدولة الفدرالية)، اذ يسلط الضوء على الدساتير المقارنة وآلية توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والاقاليم التي تتكون منها الدولة الفدرالية، ويوضح مدى مقدرة السلطات المحلية في ان تكون حائلاً او حاجز بين مد نفوذ السلطة المركزية على إقليم الدولة كافة او مقدرة السلطة المركزية في بسط نفوذها ليشمل إقليم الدولة كافة، وكذلك قاطنيها؟ والبحث يبين بعض النظم السياسية في الدول الفدرالية المختلفة في العالم المعاصر.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في أن الدول التي طبقت النظام الفدرالي قد اختلفت في توزيع الاختصاص في النصوص الدستورية فمنها قد اعطى الاختصاص العام للدولة الفدرالية وجعل الاختصاص الحصري من حصة الأقاليم، ومنها جعل الاختصاص بشكل حصري لكل من الدولة والاقاليم ومنها جعل الاختصاص العام من حصة الأقاليم والاختصاصات الحصرية من حصة الدولة الفدرالية وتضن مشكلة البحث تساؤلات عدة:

١-ما الدولة و السلطات الثلاث؟

٢-ما الدولة الفدرالية وانواعها والطرق التي تؤدي الى تكوينها؟

٣-ما طبيعة الفدرالية العراقية؟

٤-ما آلية توزيع الاختصاص في الدول الفدرالية؟

منهجية البحث:بغية الإحاطة بموضوع البحث تم الاعتماد على المنهاج الاتية:

اولاً: المنهج التحليلي: على وفق هذا المنهج حللنا ودرسنا النصوص الدستورية للدول المختلفة تحليلا دقيقاً للوصول الى غاية المشرع وهدفه.

ثانياً: المنهج الاستقرائي: وفق هذا المنهج تم ملاحظة واستقراء المراحل التاريخية المختلفة لتطور سلطة الدولة الفدرالية وتوزيع الاختصاصات فيها.

[١] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص١٥٤.

ثالثاً: المنهج التاريخي: لقد تناول البحث المراحل التاريخية المتعاقبة التي مرت على بعض الدول والتغيرات الدستورية في أنظمتها والسلطات الممنوحة للحكومة المركزية والاقاليم والمناطق المحلية.

هيكلية البحث تم تقسيم البحث على ثلاثة مباحث فضلاً عن مقدمة وخاتمة، التي تضمنت أهم الاستنتاجات تناول المبحث الأول مفاهيم عامة ودرس الثاني الدولة الفدرالية وخص الثالث لتوزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والاقاليم في الاتحاد الفدرالي.

المبحث الأول مفاهيم عامة:

ان توزيع الاختصاص في الدولة الفدرالية يقتضي تعريف الدولة بشكل عام وان نتناول بالتوضيح سيادة الدولة والشخصية القانونية للدولة نعرف الدستور وسموه الشكلي والموضوعي لذا قسم هذا المبحث على مطلبين تناول الأول الدولة وخصائصها والمطلب الثاني كشف ماهية الدستور.

المطلب الأول: الدولة وخصائصها:

١- تعريف الدولة ذهب الفقيه الدستوري منذر الشاوي الى تعرف الدولة على أنها: التمييز بين الحكام والمحكومين وبوجود هذا التمييز تظهر الدولة، أي ان الدولة يراد منها مجموعة الحكام القابضين على السلطة في طائفة اجتماعية معينة، وهذه الطائفة الاجتماعية ذاتها التي يتم التمييز فيما بين الحكام والمحكومين [١].

حقيقة الدولة انها سلطة تمارس على مجموعة بشرية في منطقة جغرافية محددة الإقليم ولها سلطة تعلو على كل إرادة متواجدة على اقليمها [٢].

يقول العميد ديكي: توجد دولة كلما وجد في مجتمع ما تمييز سياسي مهما كان شكله بسيطاً أو معقداً أو متطوراً، إذا اقر في مجموعة معينة قوة إرغام فيمكن لنا أن نقول إن هناك دولة بل يجب علينا قول ذلك، فلكي تكون دولة فان سلطة القهر يجب أن تكون أعلى من المقاومة، أي إن الدولة حتى توجد فأن السلطة في الداخل تكون منفردة ولا تقابلها سلطة موازية او منافسة تجبرها بعدم تنفيذ ارادتها، إذا تساوت السلطتان توقف وجود الدولة وشاعت الفوضى حتى تتمكن سلطة من ان تسمو وتعلو في المجتمع [٣].

٢- السياد: ان وجود السلطة بمفردها لا يميز الدولة عن غيرها من الجماعات الكيانات في المجتمع، ان الذي يميزها ان السلطة قادرة على ان ترفعها الى ارفع وأسمى مكان في

[١] - منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، منشورات المجمع العلمي / العراق، بغداد، ١٩٨٨، ص٢٩.
[٢] - منذر الشاوي فلسفة الدولة، دار الذاكرة للنشر والتويع، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٦٩.
[٣] - منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، المرجع السابق، ص٢٩.

المجتمع، وهذه السمة التي تلحق بالدولة تسمى السيادة التي يراد بها إن سلطة الدولة في مكانة عليا سامية لا يعلو عليها شيء أو يسموا فوقها، ولا تخضع لأحد وإنها تسمو على الجميع وتفرض إرادتها عليهم [١]. وتمتاز السيادة بالخصائص الاتية:

أ-الأصالة: بمعنى انها لا تستمد وجودها وأصلها من سلطة أخرى [٢].

ب- الشمول: أي أنها تطبق على جميع قاطني الدولة من مواطنين وأجانب المقيمين على اقليمها مع مراعاة المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تنظم عمل البعثات الدبلوماسية وعمل المنظمات الدولية [٣].

ج- دائمة: لا ترتبط بالأشخاص أو الحكام ولا تزول بزوالهم بل تلازم الدولة وجودا وعدما [٤].

د- وحدة واحدة: لا يمكن تجزئتها وتقسيمها بين الجماعات والسلطات في الدولة.

هـ -لا يجوز التنازل عنها؛ لأنها من مقومات بقاء الدولة، فإذا تنازل عنها زالت الدولة [٥].

٣- الشخصية القانونية للدولة:

هي قدرة الدولة على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات كالأفراد. يدل هذا على أن الدولة تمتاز بأنها وحدة قانونية مستقلة عن الحكام الذين يمارسون السلطة باسمها، وتتسم هذه الشخصية القانونية بطابع الدوام والاستقرار [٦]، ويترتب على هذه السمات نتائج من أهمها:

أ-تمايز الدولة عن الحكام وأن هؤلاء الحكام يمارسون السلطة بالنيابة عن المواطنين ولمصلحتهم، وليس لمصالحهم الخاصة [٧].

ب- إن القوانين والأنظمة التي تصدر عن الدولة ليس لها صلة باستمرار الحكام أو نظام الحكم والأشخاص الذين يمارسون السلطة وانما تبقى القوانين مالم تتغير بالطرق القانونية التي رسمها لها القانون [٨].

ت- ان المعاهدات الدولية تبقى سارية ولا تتغير أو تلغى بتغير النظام الحاكم [٩].

---

[١] - طعيمه الجرف، نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ط١، ١٩٧٣، ص٥٣.
[٢] - حميد جنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظم السياسي في العراق، مكتب السنهوري، (١)، العراق، بغداد، ٢٠١٢، ص٤٧-٤٨.
[٣] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص٢٦٩.
[٤] - حميد حنون، المرجع السابق، ص٤٨.
[٥] - منذر الشاوي المرجع السابق، ص٢٦٩؛ وانظر أيضا، حميد حنون، المرجع السابق، ص٤٨.
[٦] - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص٥٣.
[٧] - منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، المرجع السابق، ص١٧.
[٨] - حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص٤٩.
[٩] - طعيمة الجرف، نظرية الدولة، المرجع السابق، ص١١٥-١٣٠.

المطلب الثاني

ماهية الدستور

لابد لكل دولة من دستور ينظم امورها ويحدد وجود الجماعة قانوناً وينظم سلطة الدولة عليهم وكذلك ينظم السلطات العامة مع بيان تلك السلطات، ونبين ماهية الدستور وسمو قواعده والرقابة الدستورية على القوانين فيما يلي:

اولاً: تعريف الدستور: "هو مجموعة القواعد القانونية التي تبين للجماعة مهما كانت طبيعتها ونوعها وآلية تكوينها والمبادئ الأساسية التي تنظمها، وهو الذي يحدد وجود هذه الجماعة قانونا وأركان هذا التواجد، كما انه يحدد السلطات داخل الدولة بوصفها أداة التعبير عن ارادتها وسياستها في تنفيذ اغراضها، في الحاضر وفي المستقبل" [١]. وعرف الدستور ايضاً بأنه: مجموعة القواعد الأساسية التي تحدد شكل الدولة، وتقرر قواعد الحكم فيها، وتضع الضمانات الأساسية لحقوق الافراد وتبين مدى سلطة الدولة عليهم، وتنظم السلطات العامة في الدولة مع بيان اختصاصات تلك السلطات [٢].

وعرف الدكتور منذر الشاوي الدستور بانه" مجموعة القواعد المكتوبة او العرفية التي تبين الطريقة التي تمارس السلطة من قبل القابضين عليها"؛ وأضاف ان الدولة وفقاً للوضعية القانونية هي نظام قانوني لتدرج القواعد القانونية إذ يوجد دستور الذي يمتلك الطبيعة القانونية نفسها التي تمتلكها القواعد القانونية التي يعلو عليها التي بمجملها يتكون النظام القانوني [٣].

ثانياً: سمو القواعد الدستورية: ان الدساتير على أنواع منها الجامدة ومنها المرنة ومنها العرفية ومنها المكتوبة، جميعها تسموا وتتربع على قمة النظام القانوني في الدولة، ويكون هذا السمو والعلو على ما عداه من القواعد القانونية وقد يكون شكلياً وقد يكون موضوعياً، بمعنى ان النظام القانوني في دولة ما بأكمله يكون محكوماً بالقواعد الدستورية، وليس أي سلطة من السلطات أن تمارس صلاحياتها وسلطاتها الا في الحدود التي رسمها لها الدستور [٤].

وهذا السمو ينقسم الى نوعين:

أ–السمو الموضوعي للدستور:ان مبدأ السمو الموضوعي مبدأ عام يتحقق في الدولة القانونية أيا كان دستورها عرفيا أو مكتوبا مرنا أو جامدا وإن السمو الموضوعي يؤدي الى تطبيق المشروعية

---

[١] - طعيمة الجرف، المرجع نفسه، ص٣٨٠.

[٢] - عثمان خليل عثمان، وسليمان الطماوي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٠، ص٥.

[٣] - منذر الشاوي، فلسفة الدلة، المرجع السابق، ص٢٩٦.

[٤] - احسان حميد المفرجي، واخرون، النظرية العامة في الاون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ط٢، ٢٠٠٧، ص١٦٤.

بشكل واسع ذلك المبدأ الذي يعني ضرورة احترام النصوص القانونية العادية من قبل سلطات الدولة والأفراد، وأن تكون كل القواعد القانونية التي تتضمنها التشريعات القانونية في الدولة وتصرفات سلطاتها كافة ضمن حدود القواعد التي وضعها الدستور [١].

إذا كان القانون ملزما للمحكومين فإن الحاكم وسلطات الدولة المختلفة عليهم التزام قواعده والامتثال اليها وهنا يؤخذ القانون بمعناه الواسع بدءاً من الدستور والتشريع العادي واللوائح والأعراف والمبادئ العامة [٢].

يترتب على مبدأ السمو الموضوعي نتائج عدة، منها أن القواعد الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة وأن أي عمل يكون مخالف لقواعد الدستور يعد باطلاً وليس له أي أثر قانوني؛ لأنه يؤثر على مبدأ المشروعية وسمو الدستور وعلى بقية القواعد القانونية الصادرة من سلطات الدولة المختصة، كما من الضروري ان تتطابق تلك القوانين والتشريعات مع النصوص الدستورية [٣].

ب–السمو الشكلي للدستور: يذهب بعض فقهاء القانون الدستور الى القول إن السمو الشكلي للدستور على غيره من القواعد القانونية العادية يتحقق في الدساتير الجامدة التي لا يمكن تعديلها أو تغيير بعض نصوصها بالطرق نفسها التي تسن بها وتعدل القوانين العادية بل ان التعديل الدستوري يتبع إجراءات واشكال وقواعد أكثر تعقيداً من الإجراءات والقواعد التي تتبع في تعديل القوانين العادية [٤].

ثالثاً: الرقابة الدستورية على القوانين:ان فكرة تدرج القوانين والتزام القاعدة الأدنى بالقاعة الأعلى وسمو القاعدة الأولى هي من الأفكار التي أدت الى قبول وسيلة الرقابة على دستورية القوانين تعد ان هذه الرقابة هي الوسيلة الناجعة لضمان التزام تشريع القاعدة القانونية الادنى بما لا يخالف النص الدستوري [٥].

في العصر الحديث تم الاخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين في العديد من الدول هذه الرقابة تؤدي الى معرفة مدى تطابق او مخالفة القواعد الدستورية ثم الحكم عليها بالإلغاء أو عدم التطبيق إذا تأكد من مخالفته للقواعد الدستورية، وان هذه المهمة تؤكل الى هيئة قضائية (محكمة) فهي عمل قضائي من اختصاص المشتغلين في القانون؛ لأنها تشتمل فيما إذا كان قواعد القانون

---

[١] - يحيى الجمل، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٤؛ انظر ايضاً منذر الشاوي، فلسفة حكم البشر، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص٥٣.

[٢] طارق فتح الله خضر، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص١١٣.

[٣] احسان حميد المفرجي، المرجع السابق، ص١٦٦؛ انظر ايضاً منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٧٤.

[٤] - يحيى الجمل المرجع السابق، ص٢٥.

[٥] - يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، المرجع السابق، ص٤٧؛ انظر ايضاً، منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق ص٤٧٤.

الأدنى تخالف القواعد القانونية الدستورية، وفي حال تم التأكد من المخالفة حكم ببطلان قاعدة القانون العادي المخالف للقواعد الدستورية [١].

ولقد أخذت الولايات المتحدة الامريكية بالرقابة القضائية عل دستورية القوانين وكذلك أخذت المانيا وإيطاليا وعديد من البلدان العربية بالرقابة القضائية، كما أخذت بهذا النظام كل من بوليفيا ضمن دستور ١٨٨٠ وفنزويلا في دستور ١٩٣١ التي جعلتها أي الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص المحاكم العادية، وهناك من جعلها من اختصاص محاكم خاصة كدستور النمسا ١٩٤٥ ودستور إيطاليا ١٩٤٧ وتركيا للسنوات ١٩٦١ و١٩٨٠ والامارات في دستور ١٩٧١ والعراق في دساتير ١٩٢١ و١٩٦٨ و٢٠٠٥ [٢].

وهناك رقابة أخرى لا يقوم بها القضاء الدستوري هي رقابة سابقة على صدور التشريع بمعنى أنها رقابة وقائية أي انها تحول دون أن يشرع القانون الذي يخالف القاعدة الدستورية، تسمى هذه الرقابة بالرقابة السياسية وظهرت في فرنسا أول مرة خلال اعداد دستور ١٧٩٥إذ اقترح الفقيه (سيز sieyes) انشاء هيئة محلفين دستورية تكلف بمهمة الرقابة على اعمال السلطة التشريعية لتمنعها من مخالفة الدستور على ان تشكل هذه الهيئة من أعضاء السلطة التشريعية ذاتهم ولقد تبلورت هذه الفكرة عندما وضع دستور ١٩٦٤دستور الجمهورية الرابعة واكتملت بصيغتها النهائية بدستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨[٣].

ولقد اخذت البحرين بالرقابة السابقة على دستورية القوانين فضلاً عن الرقابة اللاحقة، اذ أعطت للملك صلاحية إحالة مشروعات القوانين الى المحكمة الدستورية قبل اصدار تلك القوانين للنظر في مدى موافقتها للدستور من عدمها، ويكون قرار المحكمة ملزم للسلطات كافة في الدولة [٤].

واخذت الجمهورية السورية في دستور ١٩٥٠ بالرقابة السابقة في حال اعتراض ربع اعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل إصداره او إذا ارسله رئيس الجمهورية الى المحكمة العليا للبت في مخالفته لبنود الدستور من عدمها [٥].

المبحث الثاني: الدولة الفدرالية

يذهب اغلب فقهاء القانون الدستوري والقانون الدولي العام الى ان الدولة تقسم على دولة بسيطة أو موحدة ودولة مركبة أو اتحادية، في هذا المبحث نتناول الدولة من حيث نوعها ونخص بالبحث

[١] - منذر الشاوي، المرجع نفسه، ص٤٧٥-٤٧٦.
[٢] - حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستور، المرجع السابق، ص١٧٤؛ انظر ايضاً دساتير الدول المذكورة في أعلاه.
[٣] - يحيى الجمل، القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص٤٩-٥٠؛ انظر ايضاً الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ النافذ.
[٤] - المادة (١٠٦) من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ النافذ.
[٥] - المادة (٢٢) من الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠.

والدراسة الدولة الفدرالية وذلك في ثلاثة مطالب الأول يبحث تكوين الدولة الفدرالية والثاني يتناول تكوين السلطات في الدولة الفدرالية والثالث يكشف طبيعة الفدرالية في الدولة العراقية.

المطلب الأول

تكوين الدولة الفدرالية:

ذكرنا في بداية هذا المبحث ان الدول تقسم الى دولة بسيطة ودولة مركبة، الدولة من النوع الأول البسيطة الموحدة هي الدولة في ابسط أنواعها، اذ تكون كتلة واحدة وسيادتها موحدة لها حكومة مركزية وتمتاز بوحدتها السياسية ولها دستور واحد وتشريع موحد حتى وان كانت الإدارة غير مركزية [١].

الدولة المركبة فتتشكل باتحاد دولتين أو أكثر وتتخذ اشكالا متعددة منها الاتحاد الشخصي الاتحاد الكونفدرالي، او الاتحاد الحقيقي الفدرالي المركزي [٢].ان الفدرالية ليست مفهوماً جديداً فقد عرفت الفدرالية في العصر اليوناني القديم وسعت عدد من المدن اليونانية الى الاستقلال الذاتي وإيجاد نوع من الفدرالية بينها وبين السلطة المركزية [٣].

وتطورت الفدرالية وتجددت وأخذت بها عدد من الدول كالولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السويسري، ان الاختلاف بين بين الدولة اللامركزية والدولة الفدرالية في الدرجة وليس اختلاف في الطبيعة، بمعنى ان في كلا الدولتين توجد سلطتان الأولى سلطة الدولة والثانية سلطة المناطق المحلية، اذ الفرق بينهما يتمثل في كون السلطة في الدولة الفدرالية تكون أوسع من سلطة المناطق المحلية على مناطقها بينما في الدولة اللامركزية تكون لسلطة الدولة يد السبق، ان سبب الاختلاف يكون في درجة تطور وسيطرة السلطة في المناطق المحلية في الدولتين، وإن النظام الفدرالي ليس له قالب ثابت أو صور معينة، وإن اهم ما يميز هذا النظام قدرته على التكيف والحصول على درجات متعددة . اذ يقول الأستاذ بردو: "ان الدولة الفدرالية ليست شيء مطلق بل تتضمن سلسلة من الدرجات العقلية المنهجية"[٤].

يعد الاتحاد الفدرالي أعلى درجة من درجات الاتحاد الأخرى فهذا النوع من الاتحاد أقواها رابطة وآخرها ظهوراً، إن الاتحادات الأخرى تمتاز بكون العلاقة بينها علاقة معاهدات دولية تحتفظ الدولة فيها بشخصيتها الدولية كاملة وتخضع علاقاتها القانونية الى القانون الدولي [٥]. وينشأ

---

[١] - طعيمة الجرف، نظرية الدولة، المرجع السابق، ص١٦٧.
[٢] - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص١٧٧-١٦٨.
[٣] - جوزيف شترايز الاصول الوسيطة للدولة الحديثة، ترجمة محمد عيتاني، بيروت/ لبنان ،١٩٨٢، ص١٤٠.
[٤] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٥٠.
[٥] - علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ايترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٢.

الاتحاد الفدرالي بإحدى طريقتين: الطريقة الأولى: ينشأ الاتحاد الفدرالي باندماج دول عدة ذات سيادة في دولة الاتحاد، وتعد هذه الطريقة الاكثر انتشاراً، ويكون في الغالب الأعم للاتحاد هذه الدول شعوبها تتقارب من نواحي عدة تاريخية واجتماعية وثقافية، وان هذه الدول في حاجة لحماية نفسها عن طريق الاتحاد لتشكل قوة رادعة للطامعين فيها [١].

ومن هذه الدول التي اتحدت وشكلت دولة فدرالية؛ مثل الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٧٨٧، سويسرا الاتحادية سنة ١٨٤٨، المانيا الاتحادية سنة١٩٤٩، استراليا سنة ١٩٥٥، جنوب افريقيا سنة ١٩٠٩، الامارات العربية المتحدة سنة ١٩٧١[٢].

والقاعدة في هذا الاتحاد ان جميع الدول والدويلات الداخلة في تكوين الاتحاد تفقد استقلالها وسيادتها الخارجية، وتشكل من خلالهم شخصية دولية جديدة هي دولة الاتحاد التي يعترف لها بوحدة الشخصية الدولية وهي وحدها التي تتولى الشؤون الخارجية دون بقية أعضاء الاتحاد، وتمارس التمثيل السياسي وعقد المعاهدات باسم الاتحاد وتعلن الحرب وتوقع اتفاقيات الصلح والسلم، لها رئيس دولة واحد وحكومة مركزية واحدة [٣].

الطريقة الثانية من الاتحاد الفدرالي يمكن ان ينشأ ويتكون من تفكك دولة موحدة بسيطة الى عدد من الدول مع رغبتها بالبقاء على الارتباط معاً في اتحاد مركزي يكون هذا التفكك بناء على عوامل عديدة منها تعدد القوميات في تلك الدولة [٤]. ووفق الطريقة الثانية يكون لهذه الدولة المتحدة في اتحاد مركزي استقلالاً نسبياً لم تكن تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة قبل التفكك [٥]. ومن هذه الدول التي شكلت اتحاد مركزي فدرالي نتيجة تفكك دولة بسيطة موحدة، البرازيل بموجب دستور١٨٩١، الارجنتين بموجب دستور ١٨٥٣، المكسيك بموجب دستور ١٨٥٧، فنزويلا بموجب دستور ١٨٩٤[٦]، العراق بموجب دستور ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

تكوين السلطات في الدولة الفدرالية:

الدولة الفدرالية كما اوضحنا انفاً بأنها دولة واحدة مستندة الى دستور واحد تخضع له كافة سلطات الدولة ومناطقها ومواطنيها، على الرغم من ذلك ان المناطق الفدرالية تتمتع بدستور وسلطات محلية مستقلة عن السلطات المركزية بشرط عدم تعارض قوانينها مع الدستور الموحد للبلاد:

[١] - علي يوسف الشكري، المرجع نفسه، ص٢٣.
[٢] - انظر دساتير هذه الدول حسب التواريخ المؤشرة إزاء اسمائها.
[٣] -عثمان خليل عثمان، وسليمان طماوي القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥١، ص٣٣.
[٤] -احسان حميد المفرجي، المرجع السابق، ص١٠٢.
[٥] -حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص٨٠.
[٦] - انظر دساتير الدول المذكورة في أعلاه حسب السنوات المذكورة إزاء كل منها.

اولاً: ثناية السلطة التنفيذية: تكون للدولة الفدرالية سلطة واحدة تعود الى هذه الدولة وهي سلطة عامة الى جانبها توجد سلطات محلية خاصة بالمناطق المحلية في الدولة الفدرالية، وبهذا يكون هناك نوعين من الحكام يقبضون على زمام السلطة في الدولة الفدرالية: حكام فدراليين وحكام محليين [١].

وحدة سلطة الدولة الفدرالية تمتد الى إقليم الدولة كافة وان سلطات المناطق المحلية لا يمكن ان تمنع أو تحد من سلطة الدولة الفدرالية على سكان المناطق المحلية، فالسكان مواطني الدولة الفدرالية أولاً ومن ثم هم مواطني المناطق المحلية فسلطة الدولة الفدرالية تمارس مباشرة على رعاياها في اقليمها العام، الا أن هذه السلطة ليست مطلقة فلا تدخل في شؤون المواطنين في المناطق المحلية خاصة بهم تترك لسلطة الحكام المحليين [٢].

ثانياً: السلطة التشريعية: تتألف السلطة التشريعية من مجلسين: أحدهما يقوم على أساس التمثيل السكاني والثاني على أساس المساواة بين المناطق كأن يمثل كل منطقة بعضوين ولقد اخذ بهذا الأسلوب الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، فضلاً عن ذلك لكل منطقة ان تختار مجلسها النيابي [٣].

والدساتير الفدرالية على اختلافها تجعل الاختصاص التشريعي من اختصاص البرلمان لمجلسيه ان كان ثنائي المجلسين ولا يسري أي قانون الا بموافقة البرلمان عليه، وبهذا اخذ الدستور السويسري والدستور الأمريكي، وتقتصر مهام برلمانات المناطق على وضع التشريعات الداخلية الخاصة بالمناطق الخاصة بهم وفي حدودهم فقط، مع مراعاة عدم تعارض هذه التشريعات والقوانين التشريعات والقوانين التي تسن من قبل البرلمان المركزي الفدرالي [٤].

ان من واجبات الهيئة التشريعية المركزية في الدولة الفدرالية اصدار التشريعات والقوانين والواجب اتباعها من داخل إقليم الدولة الفدرالية عامة وهذه التشريعات تتصل في الغالب بالأمور المهمة المتعلقة بالاتحاد التي حددها الدستور الاتحادي [٥].

ثالثاً: السلطة القضائية:عد القضاء سلطة مستقلة عن باقي السلطات الدولة (قاعدة الفصل بين السلطات)وهذا ما اتبعته الدساتير الحديثة، وهذا الاستقلال لا يعني عدم وجود صله بين القضاء والسلطات الأخرى، ان عمل السلطات تكاملي يكمل بعضها بعضاً، فالسلطة التشريعية تسن

[١] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ص١٥٢.
[٢] - منذر الشاوي، المرجع نفسه، ص ١٨٣.
[٣] - حميد حنون، المرجع السابق، ص٨٢.
[٤] - حميد المفرجي، المرجع السابق، ص١٠٧.
[٥] - منذر الشاوي، المرجع السابق، ص١٥٥؛ انظر ايضاً حميد المفرجي، المرجع السابق، ص١٠٦.

القوانين، التنفيذية تنفذ تلك القوانين والسلطة القضائية تطبق تلك القوانين والتشريعات عند النظر في النزاعات بين الافراد، وإصدار الاحكام القضائية الملزمة الأطراف جميعاً، ويتولى أعضاء السلطة القضائية مناصبهم عن طريق الانتخاب، اوعن طريق التعين من قبل السلطة التنفيذية بشروط يضعها القانون سلفاً[١].

يقوم القضاء لوحده دون تدخل من باقي السلطات بالنظر في القضايا والنزاعات التي تحصل بين الافراد أو بين الافراد وهيئات الدولة، أوبين هيئات الدولة، ولا يجوز لأحد من الدولة التدخل في احكام القضاء لأجل إصدار قرارات تؤذي الضمير الإنساني وتشوه مبادئ العدالة، كما يجب يتفادى المحاكم الخاصة والاستثنائية وتكون مسائلة ومحاسبة وتأديب القضاة وعزلهم من اختصاص جهة قضائية تضمن كفالة الحق للقاضي من الدفاع عن نفسه امامها [٢].

لابد من خضوع جميع أنشطة الدولة الى القانون فلا يجوز للدولة ان تتخذ عملاً قانونياً، أو تقوم بعمل مادي الا بموجب قانوناً او تنفيذاً لقانون وهذا هو مبدأ المشروعية، أي ان تكون اعمال الدولة وتصرفاتها كافة في حدود القانون ويترتب على تصرف الإدارة المخالف للقانون أو التشريعات العامة في الدولة الفدرالية بطلان التصرف الذي قامت به على ان يكون اثبات هذا التصرف موكلاً لسلطة منحها القانون هذا الحق [٣].

رابعاً: المحكمة الاتحادية في الدولة الفدرالية:الأنظمة الدستورية بصفة عامة في جوهرها ايمان بدولة المؤسسات وانهاء دولة الفرد، والايمان بأن السلطة يمارسها اشخاص معينون وفق القانون وان هؤلاء الأشخاص اذا خرجوا على القاعدة القانونية التي تنظم اختصاصاتهم حينها يكونوا قد خرجوا على مبدأ المشروعية وخروجهم بالنتيجة عن سيادة القانون، ان دولة المؤسسات هي تلك التي تنشأ سلطاتها بناء على قواعد قانونية سابقة تبين آلية اسناد السلطة، وهي التي تحدد القواعد القانونية واختصاصات الافراد والجماعات والهيئات والمؤسسات تحديداً لكي يكون التصرف داخل هذه الكيانات قانونياً ومشروعاً[٤], يقول الفقيه الدستوري احمد فتحي سرور: " الدولة القانونية هي التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها وأيا كانت سلطاتها بقواعد قانونية تعلوا عليها وتكون بذلتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في اشكالها المختلفة وذلك ان ممارسة السلطة لا تعد امتيازاً شخصياً لاحد ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها" [٥].

---

[١] - طارق فتح الله خضر، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.ص١٠٨.انظر ايضاً، مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والاساسي العراقي، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٨، ص٢١٢.

[٢] - حميد حنون، النظم السياسية، المرجع السابق، ص١٧٢.

[٣] -سليمان طماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ،١٩٧٦، ص٩.

[٤] - يحيى الجمل، القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص٤٨.

[٥] - احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠.

وبالنظر لأهمية المحكمة الاتحادية للحياة السياسية في الدولة الفدرالية سنتطرق الى تشكيل واختصاصات المحكمة الاتحادية في الولايات المتحدة الامريكية ,تتكون المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية من رئيس وثمانية أعضاء معينين مدى الحياة بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز للقاضي الإحالة على التقاعد عند بلوغه السبعين من عمره ومرور مدة لا تقل عن عشر سنوات على تعيينه وعلى الرغم من ان تعين القضاة يكون من اختيار رئيس الجمهورية الا ان هناك اعتبارات دينية وسياسية يخضع له هذا الاختيار وجرت العادة ان يكون احد أعضاء المحكمة يهوديا والآخر مسيحي بروتستانتي اما من الناحية السياسية فيقوم الرئيس بتحقيق توازن في تمثيل الحزبين عند اجراء تعيين جديد بسبب وفاة أو استقالة أحد الأعضاء[١].

من اختصاص المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية الاختصاص السياسي، والرقابة على دستورية القوانين، كيف نشأت هذه الرقابة رغم ان دستورها لم ينص عليها بشكل واضح وصريح؟ الإجابة على هذا التسائل يكمن في ان المحكمة العليا في الولايات المتحدة استطاعت في عهد القاضي (مارشال)ان تقرر حق القضاء في النظر بدستورية القوانين وذلك عرضت عليها قضية (ماربوي ضد مادسون) سنة ١٨٠٣ومنذ ذلك الوقت اخذت المحكمة ترفض تطبيق أي قانون سواء كان صادراً من الكونغرس او من المجالس التشريعية للولايات اذا كان ذلك القانون يتعارض مع احكام الدستور [٢].للمحكمة الاتحادية نوعين من الاختصاص احدهما اصلي والثاني استئنافي النوع الاول يختص بالدعاوى التي يكون احد أطرافها احد أعضاء البعثات الدبلوماسية للدول الأجنبية العملين في الولايات المتحدة الامريكية وكذلك الدعاوى التي يكون فيها الخصوم الولايات فيما بينهم او تكون الدولة الاتحادية خصم مع الولايات، اما النوع الاستئنافي فتشمل الاحكام التي تصدر عن المحاكم الاتحادية او المحاكم العليا الاتحادية[٣].

المطلب الثالث: طبيعة الفدرالية في الدولة العراقية:

إن بناء الدولة الفدرالية العراقية قد تحقق بموجب سلطة مركزية وسلطات محلية تجسدت في إقليم كردستان فقد نصت المادة(١١٧) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ " يقر هذا الدستور إقليم كردستان وسلطاته اقليماً اتحادياً"[٤].

---

[١] - شمران حمادي، مبادئ النظم السياسية، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٧، ص١٨٦-١٨٧.

[٢] - حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص١٦٦؛ انظر ايضاً شمران حمادي، المرجع السابق، ص١٨٩.

[٣] - شمران حمادي، المرجع نفسه، ص١٨٧-١٨٨؛ انظر ايضاً حميد حنون، المرجع السابق، ص٩١-٩٢.

[٤]- المادة (١١٧) من دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ النافذ؛ انظر كذلك الشاوي، فلسفة الدول، المرجع السابق، ص١٨٠.

وقد اقر ايضاً في نفس المادة الأقاليم الجديدة التي تشكل وفق القانون؛ ولهذا تم انضمام المنطقة الكردية المستقلة بإدارتها منذ عام ١٩٩٢ الى الدولة العراقية وحكومتها المركزية الفدرالية، وهذا ما اقرته المادة (١٤١) من الدستور التي نصت: " يستمر العمل في القوانين التي تم تشريعها في إقليم كردستان منذ عام ١٩٩٢ وتعد القرارات التي اتخذتها حكومة الإقليم بما فيها قرارات المحاكم والعقود سارية المفعول مالم يتم تعديلها أو الغائها حسب قوانين إقليم كردستان المختصة فيها، ومالم تكن مخالفة للدستور العراق الدائم"[١].

إن الفدرالية العراقية حسب آراء واضعي الدستور ينبغي أن تقوم على المبادئ الجغرافية دون الأخذ بنظر الاعتبار الخصوصية القومية والدينية الموجودة في البلد، كما هو معمول به في الفدراليات الحديثة، وبالدرجة الأولى الولايات المتحدة الامريكية، إن الفدرالية ذات التقسيم الإداري الجغرافي فقط هي من مميزات الدول الديمقراطية المتطورة، ان النظام الفدرالي لأي دولة يهدف بالدرجة الأساس لتقليص مركزية الدولة، المبدأ الذي يجد صعوبة التطبيق في حاضر ومستقبل العراق [٢]إن نشأة جمهورية العراق الاتحادية لم تكن نتيجة تعاهد فدرالي أي بين وحدات مستقلة ولغرض تلافي هذا النقص في البناء الفدرالي لدولة العراق فقد نص الدستور العراقي على انشاء مجلس تشريعي وآخر يسمى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلا أن هذا المجلس لم يحدد اختصاصه الدستور المنشئ للاتحاد وعليه لا يمكن ان تنشأ هيئة فدرالية على قانون اعتيادي [٣].

ووفق الطريقة الثانية لتشكيل الاتحاد الفدرالي يكون للدولة المتحدة في اتحاد مركزي استقلالاً نسبياً لم تكن تتمتع به عندما كانت ضمن الدولة الموحدة قبل التفكك [٤].

المبحث الثالث

توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والاقاليم في الاتحاد الفدرالي

يمكن للدول الاتحادية ان تتبع احدى الطرق لتوزيع الاختصاصات فيما بين دولة الاتحاد والاقاليم على النحو الآتي:

أ–تحديد اختصاصات دولة الاتحاد والاقاليم على سبيل الحصر وقد اخذت الهند بموجب دستور ١٩٤٩ وفنزويلا بموجب دستور١٩٥٣[٥].

---

[١]- المادة (١٤١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

[٢] - مارينا سيرونفا، التحولات الدستورية في العراق، صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ترجمة فالح الحواني، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص٧٨.

[٣]- منذر لشاي، المرجع السابق، ص١٨٠.

[٤]- حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص٨٠.

[٥] - طارق فتح الله خضر، النظم السياسية، المرجع السابق، ص١٠٨؛ انظر كذلك، حميد حنون، المرجع السابق، ص٨٥.

ب-تحديد صلاحيات الدولة المركزية على سبيل الحصر وترك باقي الاختصاصات من صلاحيات الأقاليم، قد اخذ بهذا الأسلوب الولايات المتحدة حسب دستور ١٧٨٧وكذلك جمهورية العراق وفق دستور ٢٠٠٥[١].

ج-الطريق الثالث هو تحيد اختصاصات الأقاليم على سبيل الحصر بينما يترك باقي الاختصاصات من صلاحيات الدولة المركزية، وهذا ما اخذت به الارجنتين وفق دستورها للعام ١٨٥٣ [٢]. في هذا المبحث سنتناول في مطالب دراسة العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم في عدد من الدول الفدرالية.

المطلب الأول:

العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم في أمريكيا الشمالية:

نبين العلاقة بين الحكومة المركزية والاقاليم في كل من الولايات المتحدة الامريكية وكندا وذلك في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الولايات المتحدة الامريكية: بعد استقلال المستعمرات البريطانية في أمريكيا الشمالية والتي كان عددها (ثلاثة عشر) اقامت هذه الدول الجديدة اتحاداً كونفدراليا عام ١٧٨١ الا ان هذا الاتحاد فشل فاجتمعت هذه الدول تحت تأثير جورج واشنطن لعقد مؤتمراً في فلادليفيا عام ١٧٨٧ وكان نتيجة هذا المؤتمر التصويت على دستور الولايات المتحدة الامريكية في ١٧/ ١٧٨٧/٩ التي أعلنت بموجبه دولة فدرالية عرفت باسم الولايات المتحدة الامريكية [٣] الأن تتكون الولايات المتحدة الامريكية من (٥٠) ولاية بعد أن انضمت اليها العديد من الولايات لكل ولاية دستور وسلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية تتكون الهيئة التشريعية في الولاية من مجلسين النواب والشيوخ عدا ولاية نبراسكا اذ يوجد فيها مجلس واحد، اما حكام الولايات يتم انتخابهم من مواطني الولاية وتوجد في كل ولاية العديد من البلديات والمدن تدار من قبل العمدة ومجلس المدينة الذي يتم انتخابه بصورة مباشرة الذي يقوم بدوره بانتخاب العمدة من بين أعضائه [٤].

١-السلطة التشريعية: تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الامريكية من مجلسين مجلس النواب الذي يمثل كل الشعب اذ ينتخب أعضائه من قبل سكان الولايات المختلفة ومجلس الشيوخ

[١] - حميد حنون خالد، المرجع نفسه، ص٣٩٧.
[٢] - باسم علي خريسان، لدول الفدرالية في العالم دراسة في النظام السياسي، تموز للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٢، ص١٠٨.
[٣] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٥٢.
[٤] - باسم علي خريسان، المرجع السابق، ص٢٠.

يمثل الولايات المتحدة بصورة متساوية ويتألف من شيخين لكل ولاية يكون لكل واحد منهم صوت واحد [١].

يتولى مجلس النواب ومجلس الشيوخ العمل التشريعي في الدولة الاتحادية وفقاً لما نص عليه الدستور الاتحادي، ان مجلس الشيوخ فضلاً عن عمله التشريعي يشارك رئيس الدولة في ممارسة السلطة اذ يستعين رئيس الدولة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته في عقد المعاهدات، ولرئيس الدولة تعيين او ترشيح سفراء ومساعدين عموميين وقناصل وقضاة المحكمة العليا وجميع الموظفين الآخرين في الولايات المتحدة بعد مشاورة واخذ موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي [٢]. وان جميع المشروعات القوانين المالية تصدر من مجلس النواب [٣].

السلطة التشريعية مستقلة بحيث لا تقوم علاقة بين رئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية اذ لا يجوز لرئيس الدولة دعوة الكونغرس للاجتماع او تأجيل جلساته او فض دوراته او حل أحد المجلسين كما لا يحق لرئيس الدولة التدخل في انتخاب مجلس النواب او مجلس الشيوخ لا يحق لهان يعين أي عضو فيهما [٤].

٢–السلطة التنفيذية: ثنائية السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية اذ توجد سلطة واحدة تعود الى دولة الولايات المتحدة الامريكية وبجانبها توجد سلطات خاصة بالمناطق المحلية (الولايات) هذا يعني ان هناك نوعين من الحكام يقبضون على زمام السلطة: حكام فدراليون وحكام محليون، إن وحدة السلطة تتجلى بوضوح في كونها تمتد الى كل إقليم الدولة وسلطة الحكام الفدراليين تمارس مباشرة على مواطني الدولة كافة، هذا الامتداد لا يشمل جوانب الحياة للمواطنين كافة في الدولة بل ان هناك أمور وشؤون يترك أمر الفصل فيها الى الحكام المحليين [٥].

ان نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية نظام رئاسي وان ما يميز هذا النظام انه النظام الذي ترجح فيه كفة ريس الدولة في ميزان السلطات [٦]. ورئيس الولايات المتحدة الامريكية هو رئيس الدولة وفي الوقت ذاته رئيس السلطة التنفيذية الذي تجتمع لديه صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية كافة ،وهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة، يمثل الدولة في الداخل والخارج ولديه مساعدين يأتمرون بأمره وينفذون سياسته، ومادام هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل فلا يوجد في الولايات المتحدة ذات (النظام الرئاسي) مجلس وزراء كما هو معروف في النظام

[١] - المادة (١ الفقرة ١ و٢) من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ النافذ.
[٢] - المادة (٢ فقرة ٢) من الدستور الأمريكي.
[٣] - المادة، (١ الفقرة ٧) من الدستور الأمريكي.
[٤] - نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص٣٧٠.
[٥] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة المرجع السابق، ص١٥٣.
[٦] - محمد كامل الليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر للطباعة والنشر، القاهرة ١٩٧٠، ص١٥٨.

البرلماني، اذن لا يوجد وزراء بل مساعدين للرئيس (سكرتيريون)[١].ينتخب رئيس الدولة ونائبه من قبل الشعب انتخاب غير مباشر لمدة أربعة سنوات يمكن إعادة انتخابهما لدورة ثانية فقط [٢].

٣-السلطة القضائية:يعد القضاء الامريكي قضاء مزدوج اذ يوجد في كل ولاية نوعان من المحاكم الأولى تابعة للولاية يتم تعين قضاتها من قبل الحكومة المحلية وينظم ادارتها وآلية العمل فيها بواسطة القانون المحلي، تتولى القضاء الخاص بالولايات ذاتها، اما النوع الثاني تديرها السلطة الاتحادية ينتخب أعضائها من قبل شعب الولايات المتحدة فيها تختص المحاكم الاتحادية بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالدستور والقوانين الاتحادية والاتفاقيات والسفراء الأجانب والنزاعات كافة التي تكون الحكومة الاتحادية طرف فيها والخلافات بين الولايات والخصومة التي تكون بين ولاية ومواطن من ولاية أخرى [٣].اما المحكمة العليا في أمريكيا تختص بالفصل في المنازعات بين الولايات والاتحاد او بين الولايات فيما بينها ويقرر لها الدستور الاتحادي اختصاص استئنافي في شأن احكام المحاكم العليا في الولايات[٤] .

٤-توزيع الاختصاص: تتمتع المناطق المحلية بضمانات عديدة وتكون واضحة وجلية في طريقة وصعوبة تعديل الدستور في الدولة الفدرالية وهذا لا يعني بالضرورة ان الدولة الفدرالية مجموعة من الاقطاعيات التي يكون للحكام المحليين فيها الدور الأساس، ان الدولة الفدرالية هي ابتداءً دولة ذات سلطة واحدة (على الرغم من وجود سلطات المناطق المحلية) هذه السلطة تفرض هيمنها وسلطتها، الأمر الذي يؤكد وحدة الدولة الفدرالية [٥].

وفق الدستور الأمريكي تم تحديد اختصاصات الدولة الفدرالية على سبيل الحصر وترك ماعدا ذلك لصلاحيات الولايات، مثل سلطة اعلان الحرب وفرض الضرائب والانفاق على الرفاهية وتنظيم التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات [٦].

ووفق هذه الطريقة تصبح سلطة الولايات عامة وسلطة الاتحاد استثناء وان هذه الطريقة قد تحد من قوة الاتحاد على أساس ان سلطة الدولة الاتحادية محدودة بموجب الدستور بينما تكون سلطة الولايات عامة، الا ان الجانب العملي خلاف ذلك اذ يلحظ أن الدولة الاتحادية عملت على توسيع

---

[١] -محمود حافظ الوجيز في النظم النيابية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٦، ص١٨٧.

[٢] - نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٩، ص٣٦٩.

[٣] - باسم علي خريسان، الدول الفدرالية في اعالم، المرجع السابق، ص١٨-١٩؛ انظر ايضاً، رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستور، المرجع السابق، ص١١٦.

[٤] - طعيمة الجرف، نظرية الدولة، المرجع السابق، ص١٨٩.

[٥] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٥٧-١٥٨.

[٦] - الس كاتز، الولايات المتحدة الامريكية حكومة فدرالية ذات صلاحيات محدودة، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ٤٢؛ انظر أيضا، شمران حمادي، المرجع السابق، ص١٧٦.

اختصاصاتها على حساب اختصاص الولايات مما يجعل اختصاصات الاتحاد المركزي اختصاصاً عاماً شاملاً لكل مالم ينص على خلافه الدستور [١].

الفرع الثاني: اتحاد كندا: دولة من دول أمريكيا الشمالية تضم عشرة مقاطعات وثلاثة أقاليم عاصمتها اوتاوا عدد سكانه ثمان وثلاثون مليون نسمة دولة اتحادية حكمها ملكي دستوري ونظام برلماني يستند الى الشعب في شرعيتها حصلت على استقلالها من بريطانيا في عام ١٩٣١[٢].

اذن وفقا لدستورها الصادر عام ١٨٦٧،تعد الدولة الكندية مملكة دستورية فهي تجمع بين مؤسسة التاج (الحاكم العام) التقليدية ومؤسسات السلطة الحديثة التي تتمثل بالسلطات الثلاث [٣].

١–السلطة التشريعية:تتألف السلطة التشريعية من الملكة (الحاكم العام) ومجلس الشيوخ ومجلس العموم يتشكل مجلس الشيوخ من (١٠٥) عضو يعينهم الحاكم العام بناء على توصية من رئيس الوزراء الاتحادي، اذ يقوم المجلس على أساس التمثيل المناطقي، ويمثل أعضاء المجلس جميع الولايات والأقاليم ، من مهامه التصويت على مقترحات الحكومة ومتابعة مختلف القضايا الاجتماعية والاقتصادية، ويحظر على هذا المجلس التدخل في تحديد النفقات المالية العامة او التدخل في موضوع الضرائب[٤].اما مجلس العموم فيبلغ عدد أعضائه (٣٠٨) نائباً ينتخبون مباشرة من قبل الشعب لمدة خمس سنوات، من صلاحياته اختيار رئيس الوزراء، ومهام السلطة التشريعية سن القوانين على الصعيد الفدرالي ومحاسبة الحكومة واقرار الموازنة العامة الفدرالية ولابد من مصادقة الحاكم العام على التشريعات[٥].

٢–السلطة التنفيذية: اقرت المادة (٩) من الدستور بإناطة الحكومة والسلطة التنفيذية بالملكة وتتمثل السلطة التنفيذية برئيس الوزراء والوزراء والكابينة، على ان تشكل الحكومة من الحزب الفائز في انتخابات مجلس العموم ويكون أعضاء الحكومة من البرلمان وتكون مسؤولية الوزراء مسؤولية فردية وليست تضامنية؛ الكابينة تتكون من رئيس الوزراء ومجلس شورى الملك ورؤساء الوزراء السابقين الذين يسمون جميعاً باسم وزراء الكابينة وعلى رئيس الوزراء اختيار الوزارات التي تنضم الى الكابينة، قرارات الكابينة ليست بالضرورة بالأغلبية، [٦].

---

[١] - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٥، ص٨٣.
[٢] - ويكبيديا، موقع على الانترنيت/ar.m.Wikipedia. Org كندا.
[٣] - الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٧.
[٤] - https://stringfixer.com/ar/Parliament_of_Canada
[٥] - باسم علي خريسان، الدول الفدرالية في العالم، المرجع السابق، ص٣٠-٣١.
[٦] - باسم علي خريسان، المرجع نفسه، ص٣٠.

تعد كل ولاية من الولايات العشرة المكونة للاتحاد بمثابة دولة يرأسها نائب للحاكم ورئيس للحكومة وسلطات تشريعية وقضائية، اما الأقاليم فيرأسها مفوض يتم تعينه من الحاكم العام بناء على توصية رئيس وزراء الحكومة الاتحادية [١].

٣-السلطة القضائية ان النظام القضائي الكندي هرمي الشكل، قاعدته الأساسية المحاكم المحلية والإقليمية، تتولى الحكومات المحلية أو الإقليمية تعين القضاة. ويتألف مستوى الهرم الثاني من المحاكم العليا المحلية والإقليمية التي تكون مهمة تعين القضاة فيها من اختصاص الحكومة الفيدرالية، اما المستوى الثالث من هيكل سلطة القضاء الكندي فيتشكل من محاكم الاستئناف المحلية والإقليمية التي يمكن استئناف أحكام المحاكم العليا أمامها، وهناك محاكم فيدرالية منها: محكمة الضرائب الكندية، والمحكمة الفيدرالية، ومحكمة الاستئناف الفيدرالية، ومحكمة الاستئناف العسكرية الكندية. إن اختصاص المحاكم الفيدرالية والمحاكم المحلية محدود بموجب القانون بخلاف المحاكم العليا المحلية ذات الاختصاص الأصيل أو الاختصاص العام، هناك ما يزيد عن ألف قاض ممن تعينهم الحكومة الفيدرالية على شتى المستويات القضائية في جميع أنحاء كندا[٢].

٤-توزيع الاختصاص:لقد حدد الدستور الاختصاصات العامة التي هي صلاحيات الحكومة بشكل حصري في المادة(٩١) في (٢٩ فقرة) [٣]. وكذلك حدد صلاحيات المقاطعات والولايات بشكل حصري وذلك في المادة(٩٢) من الدستور وقد حددها ب(١٦فقرة) [٤]، وترك الذي قد يستجد منها لصلاحية الحكومة الاتحادية التي لم تدخل الاختصاصات الحصرية للمقاطعات والولايات مما يجعل السلطة مقسمة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والولايات، فالحكومة الاتحادية مسؤولة عن الشؤون التي تشمل كندا كلها ، مثل التجارة بين الأقاليم والولايات والتجارة الخارجية والدفاع الوطني وقانون الجنايات والنظم المالية والمصرفية والثروة السمكية، اما الولايات والاقاليم فتكون مسؤولة عن التعليم والصحة والملكية والعدالة والبلديات[٥].

المطلب الثاني:

العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم في اوربا:

نوضح العلاقة بين الحكومة المركزية والاقاليم في كل من جمهورية النمسا، والمملكة الاسبانية وذلك في فرعين وعلى النحو الآتي:

---

[١] - المواد (٥٨، ٦٣، ٦٤) من الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٧.

[٢] https://ar.wikipedia.org/wiki/ -المحكمة الاتحادية العليا؛ انظر كذلك باسم علي خريسان ، المرجع السابق، ص٣٢.

[٣] - المادة (٩١) من الدستور الكندي.

[٤] - المادة(٩٢) من الدستور الكندي.

[٥] - انظر المواد (٩١ و٩٢ و٩٣و٩٤ و٩٥) من الدستور الكندي.

الفرع الأول: جمهورية النمسا:جمهورية النمسا تأسست (١٩١٨) بعد تفكك الإمبراطورية النمساوية التي تأسست عام(١٨٠٤) وفي عام ١٩٢٠ وضع دستورها الذي اعيد تفعيله بعد عام ١٩٤٥ ثم تم تعديله عام ٢٠١٣وحدد شكلها كدولة اتحادية وفي عام ١٩٣٨ وقعت تحت الاحتلال النازي ونالت استقلالها التام عام(١٩٤٥) [١]. تقع في اوربا الوسطى عدد سكانها تسع ملاين نسمة تقريبا عاصمتها فينا لغتها الرسمية الألمانية تتكون من اتحاد تسع ولايات نظامها جمهوري فدرالي برلماني شبه رئاسي [٢].

١–السلطة التشريعية:جمهورية النمسا ديمقراطية برلمانية في الأساس، اذ تكمن السلطة في البرلمان الذي يسمى (الجمعية الوطنية) والمكون من مجلسين هما: مجلس النواب والمجلس الأعلى مجلس النواب يكون من (١٨٣) نائباً لا تقل أعمارهم عن (٢١) سنة يتم انتخابه بصورة مباشرة لمدة اربعة سنوات له صلاحيات تفوق صلاحيات المجلس الأعلى المكون من (٦٤) نائبا ويتم انتخابهم لمدة ستة سنوات الذي توزع مقاعدة على نسبة السكان في المقاطعة على ان ترسل كل مقاطعة ما لا يقل عن ثلاثة نواب [٣].

٢–السلطة التنفيذية:تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، يتم انتخاب رئيس الدولة بصورة مباشرة من الشعب لمدة ستة سنوات وله ان يرشح لدورة رئاسية ثانية فقط له صلاحيات بروتوكولية ودوره تشريفي [٤]الكابينة الوزارية التي تتألف من رئيس الوزراء (المستشار) ووزرائه الذين يختارهم هو من بين أعضاء السلطة التشريعية يكلف رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من الكتلة صاحبة الاغلبية البرلمانية (٥).

٣–السلطة القضائية:تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فان السلطة القضائية في النمسا تعمل بشكل مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، هناك ثلاثة انواع من المحاكم محاكم العدل والمحاكم الإدارية وكذلك المحاكم الدستورية، ان جميع المحاكم في النمسا لها سلطة اتحادية إذ تنظر هذه المحاكم في القضايا المتعلقة بالقانون العام والقانون الجنائي والقانون المدني والقانون الإداري وقانون اللجوء. يعمل القضاة تحت إشراف وزارة العدل. يوجد في النمسا (١٣٤) محكمة، هناك (١٨) محكمة على المستوى الإقليمي تعمل أربع محاكم منها كمحاكم استئناف للبلد بأكمله

[١] - فاليري اوريجان، جمهورية النمسا، الموسوعة العالمية، النظام السياسي والأحزاب، ط٤، الولايات المتحدة الامريكية، ٢٠٠٦، ص٧٢.
[٢] - المواد(١و٢و٣و٤و٥و٦) من الدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢١ والمعدل عام ٢٠١٣ النافذ.
[٣] فاليري اوريجان، المرجع السابق، ص٧٢.
[٤] - المواد (٦٠ و٦٥) من الدستور النمساوي.
[٥] - المادة ٧٠(الفقرتين ١و٢) من الدستور النمساوي.

والمحكمة العليا هي محكمة الاستئناف النهائية [١]. تشرف المحكمة الدستورية المؤلفة من (١٤) عضواً ستة منهم احتياط على القضايا المتعلقة بدستورية اعمال الحكومة وكذلك تنظر في النزاعات بين الإدارة والمحاكم او النزاعات بين الولايات والسلطة الاتحادية او النزاعات بين المحاكم الحكومية المختلفة وتنظر كذلك في الأمور التي تتعلق بالانتخابات وحقوق الانسان والاتفاقات والمعاهدات، يتم تعيين قضاة المحكمة الدستورية من قبل الحكومة الفيدرالية[٢] .

٤-توزيع الاختصاص:لكل ولاية دستور مستقل على ان لا تتعارض أحكامه مع احكام الدستور العام للبلاد [٣]. ولكل ولاية من الولايات حكومة ومجلس تشريعي مستقل وسلطة قضائية، ينتخب أعضاء مجلس الولاية التشريعي بصورة مباشرة من سكان الولاية بطريقة التمثيل النسبي [٤]. وينتخب حكام الولايات من المجالس التشريعية للولايات ويكونوا مسؤولين أمام هذه المجالس [٥].

منح الدستور النمساوي النافذ في عدد من مواده معظم الصلاحيات الى السلطة الاتحادية [٦]. وحددت المادة (١٠٢) من الدستور صلاحيات الولايات على سبيل الحصر في المستوى المحلي ورتب عليها التزامات ووظائف تؤديها بذات الطريقة التي تقوم بها الحكومة الاتحادية، وهي ملزمة بتنفيذ القوانين التي شرعها البرلمان الاتحادي وهي مسؤولة كذلك عن القوانين وتنفيذ السياسات المحلية [٧].

<u>الفرع الثاني: المملكة الاسبانية</u>:مملكة دستورية صدر دستورها عام (١٩٧٨) وتم تعديله في عام (٢٠١١) [٨]. تقسم اسبانيا على (١٧) من مناطق الحكم الذاتي ومدينتين تتمتع بالحكم الذاتي بحكم الدستور تقع في شمال افريقيا وهما سبتة ومليلة، وتقع المدينة الثالثة ككتف في داخل الإقليم الفرنسي، وجزر البليار في البحر الأبيض المتوسط، وجزر الكناري في المحيط الأطلسي وإذ تعد اسبانيا من أكبر الدول في اوربا بعد فرنسا [٩].

نظام الحكم ملكي برلماني يستمد سلطته من الشعب [١٠]. وينص الدستور على وحدة الامة الاسبانية التي لا تنفصل، وطن لا يقبل التجزئة، يعترف الدستور بحق الحكم الذاتي للقوميات

---

[١] - https://ar.history-hub.com/ma-ho-noaa-alhkm-fy-alnmsa

[٢] -باسم علي خرسان، المرجع السابق، ص٧٩- ٨٠.

[٣] - المادة (٩٩) من الدستور النمساوي.

[٤] - المادة (٩٥الفقرة ١) من الدستور النمساوي.

[٥] - المادة (١٠١) من الدستور النمساوي.

[٦] - المواد(١٠-١٥) من الدستور النمساوي.

[٧] - المواد(١٠٢) من الدستور النمساوي.

[٨] - الدستور الاسباني الصادر عام ١٩٧٨ والمعدل عام ٢٠١١ النافذ.

[٩] - ويكيبيديا موقع على الانترنيت، (اسبانيا /ar.wikipedi.org.wiki)

[١٠] المادة (١) الفقرات (١و٢و٣) من الدستور الاسباني.

والمناطق التي تتكون منها الدولة ويضمن ويعترف بالتضامن الذي بين تلك القوميات والمناطق [١]. عاصمة المملكة الاسبانية مدريد [٢]. الملك هو الممثل الاعلى لدولة اسبانيا وهو قائد الدولة ورمز وحدتها، يضطلع الملك بالصلاحيات والمهام التي كلفه بها صراحة الدستور والقوانين. [٣].

١–السلطة التشريعية: تتكون من مجلسين: مجلس النواب والذي يكون تمثيله حسب النسبة السكانية اذ يتكون من (٣٠٠) عضواً على الأقل و(٤٠٠) على الاكثر يتوزعون على محافظات البلاد يتم انتخابهم بالانتخاب الحر العام السري المباشر وفقا للقانون مدة العضوية في مجلس النواب أربعة سنوات [٤].

اما مجلس الشيوخ يكون تمثيله إقليمي، ينتخب أربعة أعضاء عن كل محافظة عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر وكذلك تنتخب كل من سبتة ومليلة عضوين عن كل واحدة منهما ويتم انتخاب عضو واحد **عن** كل مليون نسمة في مجتمعات الحكم المحلي وتختار الجز لكل جزيرة نائب واحد عن كل جزيرة، مدة العضوية في مجلس الشيوخ أربعة سنوات او عند حل المجلس [٥].

٢–السلطة التنفيذية: تتألف السلطة التنفيذية من رئيس الوزراء ونائبه والوزراء [٦] يرشح الملك عن عن طريق المجلس التشريعي مرشح لتولي رئاسة الحكومة ويتم تعينه بعد ان يحصل على اغلبية الأصوات في البرلمان، ويعين الملك الكابينة الوزارية ويعفيهم من مهامهم باقتراح من رئيس الوزراء (٧).

٣–السلطة القضائية: تتكون السلطة القضائية من عدة تشكيلات وهي سلطة مستقلة تنبع من الشعب يشرف عليها المجلس العام للسلطة القضائية الذي ينظم عمله القانون يتألف من رئيس المحكمة العليا وعشرين عضو يعينهم الملك لمدة خمس سنوات، من بينهم(١٢) قاضياً ومستشاراً ينتمون الى مختلف الهيئات القضائية في البلاد، ويقترح كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب الأعضاء الثمانية الباقين (٨).

---

[١] - المادة (٢) من الدستور الاسباني.
[٢] - المادة (٥) من الدستور الاسباني.
[٣] - المادة (٥٦) والمواد(٦٢و٦٣) من الدستور الاسباني.
[٤] - المواد (٦٦و٦٧ و٦٨) من الدستور الاسباني.
[٥] ٠ المادة(٦٩) من الدستور الاسباني.
[٦] - المادة (٩٨ الفقرة ١) من الدستور الاسباني.
[٧] - المادة (٩٩) من الدستور الاسباني.
[٨] - الفقرات (١،٢،٣) من المادة ١٢٢، والفقرة (٢) من المادة ١٢٣ من الدستور الاسباني النافذ.

تعد المحكمة العليا الهيئة القضائية العليا التي تشمل ولايتها جميع الإقليم الاسباني (١)؛ وهناك عدد من محاكم الأقاليم ومحاكم المناطق والمحافظات ومحاكم البداء ومحاكم البلديات اما المحاكم العليا في البلاد فهناك (١٧) محكمة عليا واحدة في كل مطقة حكم ذاتي و(٥٢) محكمة محافظة عليا، فضلاً عن (٩٠٠٠) محكمة محلية، تخضع هذه المحاكم جميعها لسلطة المجلس العام للسلطة القضائية (٢).

المحكمة الدستورية تتألف المحكم من ١٢ عضوا يعينهم الملك اذ يقترح مجلس النواب ومجلس الشيوخ ثمانية أعضاء وتقترح الحكومة عضوين والمجلس الأعلى يقترح العضوين الاخرين (٣). كما يعين الملك ريس المحكمة الاتحادية باقتراح من المحكمة ذاتها لمدة ثلاث سنوات (٤). يعين يعين أعضاء المحكمة الدستورية من ذوي الاختصاص القانوني من بين قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين لمدة تسع سنوات على ان تجدد عضوية الثلث منهم كل ثلاث سنوات (٥). تتمتع المحكمة بسلطة قضائية تعم إقليم البلاد كافة وتشمل صلاحياتها عدم دستورية القوانين والاحكام التي لها قوة القانون، وكذلك النظر في خرق الحقوق والحريات، والنظر في النزاعات التي تقع بين الدولة ومجتمعات الحكم الذاتي او التي تقع فيما بين المجتمعات نفسها، كذلك باقي الحالات التي يحددها القانون (٦).

٤-توزيع الاختصاص:ان رئيس المنطقة في اسبانيا يمثل المنطقة في علاقتها مع الحكام المركزيين، يحق للدولة الحكومة المركزية ان تحدد الأسس التي يجب ان تخضع لها التشريعات المناطق بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية المركزية عندما تتطلب ضرورة الانسجام والتوافق بين المصلحة العامة للمملكة والمصالح المحلية وتقدم محكمة الضمانات الدستورية بتحديد مثل هذه الضرورة [٧].

منح الدستور الاسباني الصلاحيات كاملة للحكومة المركزية وخول الحكومات المحلية والبلديات ومجمعات الحكم الذاتي الصلاحيات التي تتعلق بشؤونهم الداخلية التي تتعلق بتنظيمها الداخلي ومسائل الصحة والبيئة والتنظيم المدني والاشغال العامة والسكك والطرق والموانئ تتمتع الجماعات المستقلة ذاتياً بالاستقلال المالي للقيام بمهامها واما مواردها فتتكون من الضرائب التي

[١] - الفقرة (١) من المادة ١٢٣ من الدستور الاسباني.
[٢] - محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، محاضرات منشورة في قسم القانون، كلية الحقوق، الجامعة الاسلمية الاسلمية في لبنان، ٢٠٠٩، ص٢٩٨.
[٣] - المادة ١٥٩، من الدستور الاسباني.
[٤] - المادة ١٦٠ من الدستور الاسباني.
[٥] - المادة ١٥٩ من الدستور الاسباني.
[٦] -المادة ١٦١ من الدستور الاسباني.
[٧] - المادة (١٩) من الدستور الاسباني؛ انظر ايضاً، منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٤٠.

تترك الدولة لها حق جبايتها وما تدر عليها رسومها الخاصة وما تدر املاكها من أموال وما تمدها الدولة به من مساعدات مالية وعينية [١].

اما الأمور الأساسية فتبقى من صلاحيات السلطة المركزية التي تنفرد بها كمثل (الجنسية والهجرة وقانون الأجانب وحق اللجوء العلاقات الدولية والدفاع والقوات المسلحة وتطبيق العدالة والتشريع المدني والتجاري والجنائي النظام النقدي والكمركي ...وغيرها) وذكرت في أكثر من (٣٠) فقرة من المادة (١٤٩) [٢]. بمعنى ان صلاحيات المحافظات وتجمعات الحكم الذاتي والمناطق السكانية جاءت على سبيل الحصر وما تبقى من الأمر فمن الصلاحيات لعامة للحكومة المركزية.

المطلب الثالث:

العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقليم في أسيا:

نبحث في هذا المطلب عن العلاقة بين الحكومة المركزية والاقاليم في كل من النظام السياسي في جمهورية الهند، والنظام السياسي في دولة الامارات، وكذلك نبحث في النظام السياسي في جمهورية العراق، وذلك في ثلاثة فروع وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: جمهورية الهند: نالت الهند استقلالها عام ١٩٤٧ من تحت سيطرة الاستعمار البريطاني اذ أعلنت جمهورية برلمانية فدرالية تعددية وذلك بموجب دستورها الصادر (عام ١٩٤٩ والمعدل عام٢٠١٦) والذي يعد من أطول الدساتير الذي يعرف الهند بانها دولة ذات سيادة وأنها جمهورية اشتراكية علمانية وديمقراطية [٣].

عاصمتها نيودلهي لغتها الرسمية اللغة الهندية والإنكليزية، يبلغ عديد سكانها قرابة مليار وثلاثة وست وعشرون مليون نسمة بحسب التعداد السكاني لعام ٢٠٢٠[٤]؛ فيها (١٨) لغة وطنية و(٢٠٠٠) لهجة محلية و(١٢) مجموعة عرقية و(٧) مجموعات دينية مقسمة الى عدد كبير من الطبقات والطوائف الاجتماعية وقرابة (٦٠) إقليم فرعي عرقي ثقافي اجتماعي [٥]. موزعين على سبعة أقاليم جغرافية طبيعية وخمس وعشرون ولاية [٦].

١–السلطة التشريعية:تتألف السلطة التشريعية: من رئيس الدولة ومجلسين مجلس النواب ومجلس الولايات، رئيس الدولة هو عنصر من مكونات السلطة التشريعية بموجب الدستور تكون من

---

[١] - المواد(١٤٢-١٥٧) من الدستور الاسباني.
[٢] - المادة (١٤٩) من الدستور الاسباني.
[٣] - تمهيد الدستور الهندي الصادر عام ١٩٤٩ والمعدل عام ٢٠١٦ النافذ.
[٤] - ويكيبيديا، موقع سابق ذكره على الانترنيت، الهند/ar.wikipedi.org.wiki .
[٥] - اختر مجيد، الهند نشأة الفدرالية التعاونية، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية، ج١، منتدى الاتحاد الفدرالي، ٢٠٠٧، ص٢٦.
[٦] - المادة ٣٩٥ (الفقرة أولاً وثانياً) من الدستور الهندي.

مهامه تدقيق القوانين التي اقرها البرلمان وعدم مخالفتها للدستور، ومدى مطابقتها للإجراءات الأصولية قبل الموافقة على مشاريع القوانين، ينتخب رئيس الهند من قبل هيئة انتخابية تتألف من أعضاء منتخبين من مجلسي السلطة التشريعية وأعضاء منتخبين من المجالس الشعبية للولايات وتكون ولايته لمدة خمس سنوات[١] يتألف مجلس الولايات من(٢٥٠عضو)، (٢٣٨) عضو يتم انتخابهم من قبل الولايات ويمثلون الولايات واقاليم الاتحاد و(١٢) عضو يرشحهم رئيس الدولة من الخبراء في مجال العلوم والأدب والخدمات الاجتماعية والفنون [٢].

المجلس الثاني مجلس النواب يتألف من (٥٥٠عضو) يتم انتخاب (٥٣٠) عضو عن طريق الانتخاب السري المباشر يمثلون تمثيل نسبي لعدد السكان في الهند، و(٢٠) نائب يتم اختيارهم وفق القانون يمثلون أقاليم الاتحاد [٣]. ولاية مجلسي البرلمان خمس سنوات على ان يتم انتخاب ثلث أعضائه كل سنتين [٤]. يشترك المجلسين في سن القوانين وتشريعها بعد اخذ موافقة رئيس الدولة[٥].

٢-السلطة التنفيذية: تتألف من رئيس الدولة والشخص الثاني رئيس الوزراء فضلاً عن نائب ريس الجمهورية ونائب رئيس الوزراء والوزراء [٦]. ونائب رئيس الجمهورية يكون رئيس مجلس الولايات بحكم المنصب[٧]. يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء بناء على ترشيح من البرلمان ويعين رئيس الدولة الوزراء بعد اخذ مشورة رئيس الوزراء بهم [٨].

٣-السلطة القضائية:تعد المحكمة الدستورية العليا هي اعلى سلطة قضائية في الهند لها الولاية القضائية في تنازع القوانين والقضايا الدستورية والعلاقة بين المركز والولايات والعلاقة بين الولايات تتكون المحكمة من (٧ قضاة) يعينهم رئيس الدولة بتوصية من رئيس الوزراء، والقانون الذي يصدر من المحكمة الدستورية العليا تكون ملزمة لجمع السلطات داخل الهند [٩]. علوية الدستور الاتحادي لا يوجد اسبقية للدساتير الولايات على الدستور الاتحادي ولا يمكن للولايات اقتراح تعديل الدستور الاتحادي، فالتعديلات من وظيفة البرلمان الاتحادي [١٠].

---

[١] - انظر المادة (٥٤و٥٦ و١١١) من الدستور الهندي.
[٢] - المادة(٨٠) من الدستور الهندي.
[٣] - المادة (٨١) من الدستور الهندي.
[٤] - المادة (٨٣) من الدستور الهندي.
[٥] - المواد(١٠٧-١١١) من الدستور الهندي
[٦] - المادة(٥٣) من الدستور الهندي
[٧] - المادة (٦٤) من الدستور الهندي.
[٨] - المادة (٧٤ و٧٥) من الدستور الهندي
[٩] - المواد (١٢٤ و١٣١و١٤١) من الدستور الهندي.
[١٠] -المادة (٣٦٨) من الدستور الهندي.

تعد دولة الهند من الدول الكبيرة على المستويين الديمغرافي والجغرافي ونظام الحكم فيها اتحادي فدرالي يشكل الاتحاد من (٢٥) ولاية و(٧) أقاليم، اثنتا عشرة ولاية فرعية تتمتع بالحكم الذاتي تشتمل على مجالس إقليمية ومجالس الدوائر المستقلة، تستمد كل هذه المؤسسات والهيئات وهياكل الحكم وكذلك الحكومات المحلية سلطاتها من الدستور الاتحادي باستثناء ولايتي جامو وكشمير لديهما دستورهم المستقل [١].

هيكل السلطة في الولايات الهندية اذ يمتلك البعض منها سلطة تشريعية بمجلسين والسلطة التنفيذية المؤلفة من رئيس الوزراء والوزراء لا يزيد عددهم عن (١٥) وزير مسؤولين مسؤولية تضامنية امام السلطة التشريعية للولاية [٢]. ويوجد ايضاً لكل ولاية حاكم يعينه رئيس الاتحاد ويمتلك سلطة واسعة مدة ولايته خمس سنوات، مما يجعل منه موظف وممثل للحكومة الاتحادية أكثر من كونه موظف تابع للولاية الذي يمكن الحكومة الاتحادية من السيطرة على الولايات [٣]،ان [٣]،ان الحكومة الاتحادية تمارس سلطتها على الأقاليم بصورة أكثر مما تمارسها على الولايات، وعلى الرغم من ان بعض تلك الأقاليم تمتلك سلطة واسعة ي إدارة شؤنها الداخلية [٤].العائدات والضرائب والرسوم يفرضها الاتحاد ويحصلها هو ويعتمدها لصالح الولايات [٥].

٤–توزيع الاختصاصات:ان توزيع الاختصاصات على السلطات في الاتحاد عالجها الدستور في الملحق السابع من الدستور، اذ وزع الاختصاص بشكل متناسق بين الأقاليم والحكومة المركزية، الا ان الدستور راعى الجماعات القبلية والأقليات الاثنية والإقليمية الفرعية وزع عليها الاختصاصات بشكل غير متناسق بما يتناسب وخصوصياتها. من خلال الدستور تم تعيين ثلاث أدوار مهمة للحكومة الاتحاد: أولها دعم الوحدة الوطنية وسلامة ووحدة الأراضي، الدور الثاني المحافظة على وحدة النظام الدستوري والسياسي في الوحدات المكونة للاتحاد، الدور الثالث هو التخطيط للتنمية الاقتصادية الوطنية [٦].

ومن جانبها تحاول الولايات السعي للحد من تدخل السلطة الاتحادية في شؤون الولايات التي تتمسك بها السلطة الاتحادية بحجة المحافظة على النظام السياسي الدستوري، التي تعطى صلاحيات واسعة في التدخل في الشؤون الداخلية للولايات التي تفشل فيها الأليات الدستورية

[١]- جورج ماثيو، الهند الاستمرارية والتميز في الاتحاد الفدرالي، ترجمة نور الاسعد، كتيبات حوار شامل حول الفدرالية، مجلد ٢، بيروت، لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، ٢٠٠٥، ص١١-١٢؛ انظر ايضاً المادة (٣٩٥) من الدستور الهندي.
[٢] - المواد(١٥٢-١٦٨) من الدستور الهندي.
[٣]- المادة(١٥٤) من الدستور الهندي.
[٤] - المواد(٢٤٥-٢٥٠) من الدستور الهندي.
[٥] - المادة (٢٩٦) من الدستور الهندي.
[٦] - جورج ماثيو، المرجع السابق، ص١٢٠١٣.

وعندما تتولد قناعات لدى رئيس الاتحاد بفشل تلك الاليات الدستورية فيلجأ الى المادة (٣٥٦) من الدستور التي تجيز للحكومة المركزية تعطيل السلطة التشريعية للولاية وجعلها تحت وصاية البرلمان الاتحادي، وتعطيل السلطة التنفيذية وإدارة المناطق إدارة مركزية [١]. في النتيجة ان الاختصاص العام يكون من صلاحيات السلطة الاتحادية والاختصاص الحصري من صلاحيات الأقاليم لتدير شؤونها الداخلية بحسب الدستور وكل ما يستجد من اختصاصات لا تدخل ضمن الاختصاص الحصري للولايات يكون من اختصاص السلطات الاتحادية [٢].

الفرع الثاني: الامارات العربية المتحدة:عقد حكام الامارات مؤتمر عام ١٩٦٨ في دبي وقد أسفر عن هذا المؤتمر انشاء اتحاد مركزي فدرالي باسم اتحاد الامارات العربية واتفق المجتمعين وهم يمثلون كل من امارة ابو ظبي ودبي والشارقة وام القيوين وعجمان والفجيرة ورأس الخيمة اتفقوا على توثيق العلاقات بين الامارات الأعضاء وتنظيم الدفاع المشترك بينها صيانة للأمن الداخلي والخارجي وتوحيد السياسة الخارجية للاتحاد وصدر دستور الاتحاد في عام ١٩٧١ [٣].

حدد الدستور المؤسسات الدستورية للاتحاد وهي المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد ومجلس وزراء الاتحاد والمجلس الوطني للاتحاد والقضاء الاتحادي [٤]. عدد سكان دولة الامارات ثلاثة ملايين نسمة بالاتحاد بين الامارات السبعة حقق تكاملاً اقتصادياً إذ تنتج أبو ظبي ودبي كميات كبيرة من النفط وامارات الفجيرة ورأس الخيمة تنتج المحاصيل الزراعية والفواكه، والشارقة ودبي يعدان من المراكز التجارية العالمية المهمة، والشارقة وام القيوين فتشتهران بصيد الأسماك بذلك استطاعت هذه الامارات من انشاء وإقامة كيان متكامل سياسي واقتصادي على الرغم من سيادة النظام القبلي في ارجاء الاتحاد [٥].

نص الدستور على ان الدين الإسلامي هو دين دولة الاتحاد واللغة العربية لغتها الرسمية عاصمة الاتحاد مدينة أبو ظبي [٦]. وفيما يأتي المؤسسات الدستورية

١–المجلس الاعلى للاتحاد هو اعلى سلطة في الدولة الاتحادية يتكون من اجتماع جميع حكام الامارات المكونة للاتحاد وتعد قراراته نافذة بأغلبية اعضائه على ان يكون من بين هذه الأصوات صوتين صوت لإمارة دبي وصوت لإمارة أبو ظبي [٧].

---

[١] ٠ المادة(٣٥٦) من الدستور الهندي

[٢] ـ المواد (٧٣ و١٤٩و١٩٤و ٢٤٥ ـ٢٥٠ و٢٦٩) من الدستور الهندي

[٣] ـ المادة (١) من الدستور الاماراتي الصادر عام ١٩٧١ والمعدل عام ٢٠٠٩ النافذ.

[٤] ـ المادة (٤٥) من الدستور الاماراتي.

[٥] ـ باسم علي خريسان، المرجع السابق، ص١٨٣ ـ١٨٤.

[٦] ـ المواد (٧و٩) من دستور الاماراتي.

[٧] ـ المادة(٤١) من الدستور الاماراتي.

حدد دستور الاتحاد المهام التشريعية والتنفيذية للمجلس الأعلى ومنها اختيار رئيس الدولة، ورسم السياسة العامة للدولة، والموافقة على تعين رئيس المحكمة العليا وقضاتها وقبول استقالاتهم، والموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء وقبول استقالاتهم بناء على اقتراح رئيس الاتحاد، والرقابة العليا على أعمال مؤسسات الدولة الاتحادية، والمصادقة على مشاريع القوانين الاتحادية، والتصديق على المعاهدات، والتصديق على المراسيم التي تصدر عن رئاسة الدولة الاتحادية [١].

٢–السلطة التشريعية:يتألف المجلس الوطني الاتحادي من (٣٤) عضو موزعين على النحو الآتي عجمان وأم القيوين والفجيرة أربعة مقاعد، الشارقة ورأس الخيمة ستة مقاعد، دبي وأبو ظبي ثمانية مقاعد، ويترك لكل إمارة الحرية في تحديد الطريقة التي تختار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي مدة ولاية المجلس أربع سنوات [٢].

وقد نص الدستور على صلاحيات المجلس الوطني منها: "للمجلس الوطني الاتحادي أن يناقش أي موضوع من الموضوعات العامة الخاصة بشؤون الاتحاد، الا إذا ابلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا، ويحضر رئيس الوزراء أو الوزير المختص"، من اختصاص المجلس كذلك تشريع القوانين، ومناقشة وإقرار الميزانية العامة، والحسابات الختامية لدولة الاتحاد، وكذلك مناقشة المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية التي تعرض عليه من رئيس الاتحاد قبل التصديق عليها[٣].

٣–السلطة التنفيذية:ينتخب المجلس الأعلى رئيساً للاتحاد ونائباً له من بين أعضائه لمدة خمس سنوات ويجوز اعادة انتخابهما لفترات زمنية أخرى، حدد الدستور الصلاحيات التي يمارسها رئيس الاتحاد وهذه الصلاحيات مشروطة بموافقة مجلس الاتحاد ومجلس الوزراء وذلك لأن هذين المجلسين يضمان ممثلين عن كل الامارات المتحدة وهنا يعد رئيس الدول الشخص الثاني بعد المجلس الاتحادي له سلطات تنفيذية عديدة [٤].

مجلس وزراء الاتحاد يتألف هذا المجلس من رئيس الوزراء الاتحادي ونائب الرئيس وعدد من الوزراء وهو يمثل الهيئة التنفيذية العليا يختص بتصريف الاعمال الداخلية والخارجية كافة التي

[١] - المادة (٤٥) من الدستور الاماراتي.
[٢] - المواد (٦٨ و٦٩ و٧٢) من الدستور الاماراتي.
[٣] - المواد (٨٩ و-٩٢) من الدستور الاماراتي.
[٤] - عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية، القاهرة، دار القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص٢٠٠-٢١٠

يضطلع بها الاتحاد وفق الدستور [١]. اذ يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة كاقتراح مشاريع القوانين واحالتها الى رئيس الدولة الاتحادية لإقرارها واحالتها الى السلطة التشريعية في دولة الاتحاد، واعداد مشروع الموازنة السنوية والحسابات الختامية لدولة التحاد، وغيرها من الصلاحيات المحددة في الدستور [٢]مجلس الوزراء مسؤول سياسياً بالتضامن امام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى وكل منه مسؤول مسؤولية مباشرة أمام رئيس الدولة المجلس الأعلى عن أعمال وزارته ومنصبه [٣].

٤-القضاء الاتحادي:تشكل في دولة الامارات محكمة اتحادية عليا تتكون من رئيس المحكمة وعدد من القضاة لا يزيدون عن(٥٠) قاضي حدد الدستور صلاحيات المحكمة الاتحادية منها فض المنازعات بين دولة الاتحاد او أي امارة من الامارات وكذلك المنازعات بين إمارتين او أكثر متى ما احيلت هذه النزاعات بطلب من أحد الأطراف، كذلك تنظر في دستورية القوانين واللوائح والأنظمة وعدم مخالفتها للدستور إذا ما طعن بها من إمارة أو أكثر، وتفسير احكام الدستور، مساءلة الوزراء وكبار المسؤولين بناء على طلب من المجلس الأعلى ، الجرائم المتعلقة بالأمن الداخلي والخارجي للاتحاد تنازع الاختصاص القضائي بين المحاكم المحية ومحاكم الاتحاد، وتنازع الاختصاص بين محاكم الولايات، وكذلك الاختصاصات المنصوص عليها بالدستور او التي تحال اليها وفق القانون[٤].

٥-توزيع الاختصاصات:نظم دستور دولة الامارات توزيع الاختصاصات بين التشريعية والتنفيذية بين الامارات المكونة للاتحاد والسلطة الاتحادية كل ما يتعلق بالشؤون الداخلية شؤون الدفاع والحرب والصلح والأمن الداخلي والاشراف على وزارة الدفاع اذ تكون القوات المسلحة موحدة كافة وتابعة لقيادة الدولة الاتحادية وكل ما يتعلق بالشؤون الخارجية كالتمثيل الدبلوماسي، والسياسة الخارجية، والمعاهدات والاتفاقيات الخارجية فهي من اختصاص الحصري لدولة الاتحاد[٥].اذ جاء اختصاص الدولة المركزية اختصاص عام يشمل الكثير من الاختصاصات التنفيذية والتشريعية التي تمس بصورة عامة شعب دولة الامارات التي تنفرد بها السلطات الاتحادية دون الامارات [٦]؛ ومن ثم لم يبق للأمارات الا اختصاصات قليلة المتعلقة ببعض الشؤون الداخلية للأمارة اذ تنفرد الامارات بكل ما لا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب

[١] - المادة (٥٥) من الدستور الاماراتي.
[٢] - المواد (٦٠) من الدستور الاماراتي.
[٣] - المادة(٦٤) من الدستور الاماراتي.
[٤] - المادة ((٩٥و٩٩) من الدستور الاماراتي.
[٥] - المادة (١٢٠) من الدستور الاماراتي.
[٦] -المادة (١٢٠ و١٢١) من الدستور الاماراتي.

الدستور وكل جديد من الاختصاصات لا توجد ضمن الصلاحيات الحصرية لسلطة الاتحادية تؤول الى سلطات الولايات[١].

الفرع الثالث: جمهورية العراق: ان الدولة الفدرالية تمر بمراحل تاريخية تكون عاقبتها الدولة الفدرالية وان الكونفدرالية كانت بحسب التجارب العالمية الطريق المؤدي الى قيام الدولة الفدرالية وهذ ما حدث في الولايات المتحدة الامريكية وفي المانيا على وجه الخصوص، لا ان التجربة الفدرالية العراقية لها خصوصيتها الامر الذي لا يدخلها ضمن النماذج الفدرالية المعتدة، و لأن هذه التجربة تقدم نموذجاً فريداً للفدرالية، ان التحول من الدولة الكونفدرالية الى الدولة الفدرالية هو في حقيقته تحول من الا دولة الى الدولة الواحدة ، وهذا كان واضحا وجليا في التجربة الفدرالية الامريكية حين رأت الدول الثلاثة عشر المتحررة من الاستعمار الإنكليزي ان من مصلحتها الاجتماع في اتحاد كونفدرالي في عام ١٧٨١ ولكن هذه الصيغة للوحدة لم تكن كافية لحياتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية فقررت إقامة الدولة الفدرالية في عام ١٧٨٧ فمسيرتها كانت وحدوية أي من التعدد الى الوحدة[٢].

العراق دول بسيطة تحول بعد عام ٢٠٠٣ الدولة اتحادية مركبة، وان الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ كان له الدور الأساس في ترسيخ وتعزيز هذا التحول اذ رسم شكل الدولة بالشكل الاتحادي واجاز انشاء الأقاليم والمحافظات اللامركزية، نظام الحكم في العراق الجديد جمهوري برلماني ديمقراطي [٣]العراق بلد متعدد القوميات والأديان وهو جزء من العالم الاسلامي وهو عضو مؤسس في جامعة الدول العربية وهو عضو فعال ملتزم بميثاقها دين الدولة الإسلام وهو مصدر أساس للتشريع، يضمن الدستور الحقوق الدينية للأفراد كافة، تعد اللغة العربية والكردية اللغتان الرسمتان للبلاد كما يضمن الدستور حق المواطنين التعلم باللغات المحلية كافة [٤]. تتكون دولة العراق الاتحادية من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية [٥]. ان السلطة الاتحادية الاتحادية تتكون من (السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية) تمارس اختصاصاتها وفعالياتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات [٦].

١–السلطة التشريعية:في الدول الفدرالية نرى ان هناك مجلسين تشريعيين مجلس الشعب ومجلس المناطق المحلية مجلس الشعب يمثل الدولة المركزية الفدرالية ومن ثم هو يمثل الشعب الفدرالي،

[١]- المادة(١٢٣) من الدستور الاماراتي.
[٢] - نذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٦٧و١٦٨.
[٣] - المادة (١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
[٤] - المواد (٢-٤) من الدستور العراقي.
[٥] - المادة (١١٦) من الدستور العراقي.
[٦] - المادة (٤٧) من الدستور العراقي

اما مجلس المناطق المحلية فهو يمثل السلطة المحلية، وقد اختلفت التسميات التي تطلق على المجلسين من دولة الى أخرى [١].

قد اخذ الدستور العراقي بثنائية المجالس التشريعية، مجلس النواب ومجلس الاتحاد، يتألف مجلس النواب مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من الشعب العراقي بأكمله، ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري على ان يراعى تمثيل مكونات الشعب العراقي كافة [٢]. وأهم اختصاصات مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية الرقابة على السلطة التنفيذية، انتخاب رئيس الجمهورية، إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية للدولة، فضلاً عن تعيين الهيئات القضائية المختلفة وبمختلف درجات التقاضي بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة كافة [٣].

مجلس الاتحاد، نص الدستور العراقي يتم انشاء مجلس تشريعي يسمى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على ان ينظم بقانون تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به [٤]. إلا أن هذا النص الدستوري لم يفعل ولم يعمل به.

٢-السلطة التنفيذية: تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها استنادا للدستور والقوانين النافذة، لقد حدد الدستور آلية اختيار رئيس الجمهورية وصلاحياته التي يمارسها، اذ ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، وحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربعة سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية [٥]ان الية تشكيل الحكومة العراقية تحتوي على إجراءات تتسم بها النظم البرلمانية اذ يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء كابينته الوزارية، على وفق الدستور فان مجلس النواب يوافق على مجلس الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب [٦]. كما هو معروف ان السلطة التنفيذية ثنائية في الدولة الفدرالية، اذ توجد سلطة واحدة تعود لهذه الدولة

[١] - منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٧٨-١٧٩.
[٢] - المواد(٤٨و٤٩) من الدستور العراقي.
[٣] - المواد (٦١و٦٢) من الدستور العراقي.
[٤] - المادة (٦٥) من الدستور العراقي.
[٥] - المواد(٦٦-٧٥) من الدستور العراقي.
[٦] - المادة (٧٦ الفقرة أولا وثانياً ورابعاً) من الدستور العراقي.

وبجانبها توجد سلطات خاصة بالمناطق والاقاليم، وعليه فان البناء الفدرالي في العراق قد تم بوجود سلطة مركزية وسلطة محلية تجسدت في وجود إقليم كردستان [١].

تتولى السلطة التنفيذية المهام الماهم الموكلة اليها بموجب النصوص الدستورية التي منها، التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، واقتراح مشروعات القوانين، واعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية، والتفاوض على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية لتنفيذ القوانين [٢].

٣–السلطة القضائية:تعد السلطة القضائية بحسب الدستور مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها وتصدر احكامها وفقاً للقانون [٣].

المحكمة الاتحادية العليا، تشكلت المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق بموجب قانون رقم(٣٠) لسنة ٢٠٠٥، إذ إن الدستور لم يحدد عدد قضاة المحكمة ولكن احيل الى قانون يسنه مجلس النواب، على ان تتكون المحكمة من عدد من القضاة وفقهاء في القانون وخبراء في الفقه الإسلامي [٤].

اما اختصاص المحكمة الاتحادية فقد نص الدستور على اختصاصاتها في المادتين (٥٢ و٩٣) [٥]؛ والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم(٣٠) لسنة ٢٠٠٥المعدل بقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، والصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القوانين النافذة الأخرى [٦]. منها الرقابة على دستورية القوانين، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب [٧].

كما تملك المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الفصل في النازعات التي تحصل بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والبلديات والإدارات المحلية، وتنظر في فض النزاعات التي تحدث بين حكومات الأقاليم او المحافظات، وكذلك لها حق الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة

---

[١] - المادة(١١٧) من الدستور العراقي.

[٢] - المادة (٨-المزاد واحد –سادساً) من الدستور العراقي.

[٣] - المادة(٨٤) من الدستور العراقي.

[٤] - المادة (٩٢) من البند الثاني من دستور العراقي.

[٥] - المواد (٥٢ و٩٣) من الدستور العراقي.

[٦] - المادة (٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ الصادر في الوقائع العراقية، العدد ٤٦٧٩، ١٣ حزيران، ٢٠٢٢، السنة الثالثة والستون.

[٧] - المادة (٩٣) من دستور العراقي؛ نظر ايضاً المواد (١٨ -٢-و٢٧ -٢٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١)، المرجع السابق.

في إقليم [١]. قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة ويعرض الممتنع عن تنفيذها الى المساءلة الجزائية [٢].

٤-توزيع الاختصاص: أجاز الدستور العراقي للأقاليم بوضع دستورها وتأسيس سلطاتها الخاصة بالإقليم وتوضع هيكلية سلطات الإقليم وصلاحياته والية ممارسة تلك الصلاحيات وفق دستور الإقليم على ان لا يتعارض مع الدستور الاتحادي [٣]. كما منح الحق لسلطات الأقاليم ان تمارس السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفق احكام الدستور على شرط عد معارضتها للاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية [٤].

لقد سلك الدستور العراقي طريقاً خاصاً به في توزيع الاختصاص بالشكل الذي أضعف دور السلطة الفدرالية الاتحادية وأعطى للأقاليم والمحافظات غير المنتمية لإقليم صلاحيات أوسع على حساب السلطة المركزية فجاءت الاختصاصات التي تكون من صلاحيات حكومة المركز على سبيل الحصر وكل الاختصاصات التي لم ترد ضمن الصلاحيات الحصرية للمركز تكون من صلاحيات الأقاليم، وهناك صلاحيات مشتركة جاءت ايضاً على سبيل الحصر في المادة (١١٤) وفي حالة الاختلاف في الصلاحيات المشتركة بين الإقليم والمركز تكون الأولوية فها لصالح الإقليم على حساب المركز[٥]لقد أجمل الدستور العراقي اختصاصات السلطة المركزية في المادة (١١٠)هي اختصاصات حصرية في تسع فقرات كان من أهمها السياسة الخارجية، والسياسة الأمنية، والسياسة المائية، واعداد الموازنة العامة والحسابات الختامية،والاحصاءوالتعداد السكاني[٦] السكاني[٦]

نصت المادة(١١١) على ان النفط والغاز ملك للشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات ويفهم من هذا النص ان الثروة لنفطية والغاز للشعب العراقي كافة تدير شؤونه السلطة المركزية الفدرالية التي اختصاصها المكاني كل إقليم الدولة، الا ان المادة (١١٢فقرة ثانياً) تنص على اشتراك الإقليم والمحافظات غير منضوية في إقليم برسم السياسة الاستراتيجية لتطوير الثروة النفطية والغازية[٧].

[١] - المادة (٩٣) من دستور العراقي؛ المواد (٣٠و٣١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١)، المرجع السابق.
[٢] - المادة(٩٤) من دستور العراقي؛ انظر ايضاً المادة (٣٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١)، المرجع السابق.
[٣] - المادة (١٢٠) من الدستور العراقي
[٤] - المادة (١٢١) من الدستور العراقي.
[٥] - المواد (١١٠-١١٥) من الدستور العراقي.
[٦] - المادة (١١٠) من الدستور العراقي.
[٧] - المواد (١١١ و١١٢) من الدستور العراقي.

وقد حدد الدستور الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والاقليم في المادة (١١٤) في سبعة فقرات على سبيل الحصر ايضاً وكان منها إدارة الكمارك، والسياسة الصحية، وسياسة التنمية، وسياسة التعليم، وسياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيم الطاقة الكهربائية، والسياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، كل هذه الصلاحيات تقوم بها الحكومة المركزية بالمشاركة مع الأقاليم والمحافظات غير المنضوية بإقليم [١].ان الدستور العراقي النافذ قد وضع بعض الأمور المبهمة في مسألة توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنضوية بإقليم ومن هذه الأمور المبهمة ١– الفقرة الأولى من المادة(١١٠) من الدستور تنص على " من اختصاصات السلطة الاتحادية رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية" وبمفهوم المخالفة ان السياسة الاقتصادية والتجارية غير السيادية لا تكون من صلاحيات الحكومة الاتحادية اذن ستكون هناك سياستان واحدة من اختصاص الحكومة الاتحادية وهي سيادية والأخرى غير سيادية من اختصاص الحكومات المحلية، والتساؤل الآخر هو من الذي يحدد كون هذه الأمور السياسية سيادية ام غير سيادية[٢]؟

٢–في المادة(١١٢اولاً) من الدستور اذ نصت المادة على " تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية...." هذا النص يعالج إدارة الحقول النفطية الموجودة في الحقول الحالية فماذا عن الحقول التي تستخرج بعد تاريخ اعلان الدستور هل ستكون من الاختصاصات الحصرية لإدارة الحكومة الاتحادية أو من تلك الأمور التي لم تحدد على سبيل الحصر التي تدخل في صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنضوية في إقليم كما في المادة(١١٣) من الدستور، وهنا النفط والغاز لا يكون ملكا للشعب العراقي كاملا بل من حصة منطقة معينة وهذا مخالف للمادة (١١١) من الدستور [٣].

الخاتمة

١–الدولة لها سلطة تمارسها على مجموعة بشرية في إقليم محدد ولها قوة ارغام، وذو سيادة لا يعلو علها شيء، ولعا قوانين وأنظمة شاملة ودائمة وغير قابلة للتجزئة، كما لها دستور يحدد وجود الجماعة قانوناً ويبين مدى سلطة الدولة على الجماعة.

[١] ـ المادة (١١٤ الفقرات اولاً – سابعاً) من الدستور العراقي.
[٢] ـ منذر الشاوي، فلسفة الدولة، المرجع السابق، ص١٧٧،انظر المادة (١١٠ الفقرة اولاً) من الدستور العراقي.
[٣] ـالمواد (١١١ و١١٢ و١١٣) من الدستور العراقي.

٢-والدولة إما تكون بسيطة وإما تكون مركبة، فالبسيطة كتلة واحدة لها حكومة مركزية وتشريع موحد وإن كانت الإدارة غير مركزية، وأما الدولة المركبة تتكون باتحاد دولتين أو كثر وتتخذ أشكالاً متعددة منها الاتحاد الشخصي، والكونفدرالي، والفدرالي المركزي.

٣-الاتحاد الفدرالي ينشأ بطريقتين: -الطريقة الأولى: ينشأ الاتحاد الفدرالي باندماج دول عدة ذات سيادة في دولة الاتحاد، وتعد هذه الطريقة الاكثر انتشاراً، ومن هذه الدول التي اتحدت وشكلت دولة فدرالية؛ مثل الولايات المتحدة الامريكية، سويسرا الاتحادية، المانيا الاتحادية، استراليا، جنوب افريقيا، الامارات العربية المتحدة،

الطريقة الثانية من الاتحاد الفدرالي يمكن ان ينشأ ويتكون من تفكك دولة موحدة بسيطة الى عدد من الدول مع رغبتها بالبقاء على الارتباط معاً في اتحاد مركزي، ومن هذه الدول

البرازيل، الارجنتين، المكسيك، فنزويلا، العراق.

٤-اختلفت أنظمة الحكم في الدول الفدرالية منها ما هو ملكي والأخر جمهوري من الانظمة الملكية: استراليا، وكندا، واسبانيا؛ ومن أنظمة الحكم الجمهورية الولايات المتحدة الامريكية، جمهورية جنوب افريقيا وجمهورية مدغشقر.

٥-ان الفارق بين الديمقراطية العراقية عن الفدراليات الأخرى في النموذج العراقي ان الذين كتبوا الدستور كانوا تحت سلطة الاحتلال وضمنوا الدستور الفدرالية بينما الفدراليات الأخرى كانت سارحة في الديمقراطية امام حداثة الديمقراطية في العراق.

٦-مميزات الفدرالية تكمن في تقسم وتوزيع الاختصاصات، إذ ان توزيع الاختصاص في الدول الفدرالية بموجب الدستور على ثلاثة أوجه الأول يكون الاختصاص العام من صلاحيات السلطة المركزية في الدولة والاختصاص الحصري من صلاحيات الأقاليم والمقاطعات وما يستجد من أمور يكون من الصلاحيات الحصرية السلطة المركزية، اما النوع الثاني فقد جاء على سبيل الحصر لكلا الطرفين وما يستجد من أمور وحالت يعود للسلطة المركزية، اما النوع الثالث فتكون الصلاحيات الحصرية من حصة السلطة المركزية في الدولة وما تبقى من صلاحيات للأقاليم والمقاطعات.

٧-ان توزيع الاختصاص على النحو الذي سبق من اجل تقسيم العمل وإعطاء الاقاليم والمقاطعات الحرية في إدارة شؤونها الخاصة، ومن اجل تفرغ السلطة المركزية للشؤون الخارجية، والدفاع، وتنظيم ميزانية الدولة العامة وتوزيعها بشكل يضمن العدالة بين مكونات الدولة.

المصادر

١. احسان حميد المفرجي، واخرون، النظرية العامة في الاون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ط٢، ٢٠٠٧.

٢. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٩.
٣. اختر مجيد، الهند نشأة الفدرالية التعاونية، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية،منتدى الاتحاد الفدرالي، ٢٠٠٧.
٤. باسم علي خريسان، لدول الفدرالية في العالم دراسة في النظام السياسي، تموز للطباعة والنشر دمشق، ٢٠١٢.
٥. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٥.
٦. جورج ماثيو، الهند الاستمرارية والتميز في الاتحاد الفدرالي، ترجمة نور الاسعد، كتيبات حوار شامل حول الفدرالية، مجلد ٢، بيروت، لبنان، المعهد الديمقراطي الوطني، ٢٠٠٥.
٧. جوزيف شترايز الاصول الوسيطة للدولة الحديثة، ترجمة محمد عيتاني، بيروت/ لبنان ،١٩٨٢.
٨. حميد جنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظم السياسي في العراق، مكتب السنهوري، العراق٢٠١٢.
٩. الس كاتز، الولايات المتحدة الامريكية حكومة فدرالية ذات صلاحيات محدودة، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية، ج٢، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧
١٠. سليمان طماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة ،١٩٧٦.
١١. شمران حمادي، مبادئ النظم السياسية، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٧.
١٢. طارق فتح الله خضر، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٣. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية، القاهرة، دار القاهرة الجديدة، ١٩٧٨.
١٤. عثمان خليل عثمان، وسليمان طماوي القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥١.
١٥. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ايترك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٦. فاليري اوريجان، جمهورية النمسا، الموسوعة العالمية، النظام السياسي والأحزاب الولايات المتحدة الامريكية،٢٠٠٦.
١٧. مارينا سيرونفا، التحولات الدستورية في العراق، صفحات من تاريخ التطور الدستوري والسياسي في العراق، ترجمة فالح الحواني، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢.
١٨. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، محاضرات منشورة في قسم القانون، كلية الحقوق، الجامعة الاسلمية في لبنان، ٢٠٠٩.
١٩. محمد كامل الليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٧٠.
٢٠. -محمود حافظ الوجيز في النظم النيابية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٦.
٢١. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والاساسي العراقي، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٨.
٢٢. منذر الشاوي فلسفة الدولة، دار الذاكرة للنشر والتويع، بغداد، ٢٠١٢.
٢٣. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، منشورات المجمع العلميالعراق، بغداد، ١٩٨٨.
٢٤. منذر الشاوي، فلسفة حكم البشر، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
٢٥. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٩.
٢٦. يحيى الجمل، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

الدساتير

٢٧. الدستور الاسباني الصادر عام ١٩٧٨ والمعدل عام ٢٠١١ النافذ.
٢٨. الدستور الاماراتي الصادر عام ١٩٧١ والمعدل عام ٢٠٠٩.
٢٩. الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧.
٣٠. الدستور السوري الصادر عام ١٩٥٠.
٣١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٣٢. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ ودستور ١٩٥٨ النافذ.
٣٣. الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٧.
٣٤. الدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢١ والمعدل عام ٢٠١٣.
٣٥. الدستور الهندي الصادر عام ١٩٤٩ والمعدل عام ٢٠١٦ النافذ.
٣٦. دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢.

الأنظمة

-النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ الصادر في الوقائع العراقية، العدد ٤٦٧٩، ١٣ حزيران، ٢٠٢٢، السنة الثالثة والستون.

مواقع انترنيت

٣٧. https://ar.wikipedia.org/wiki/المحكمة الاتحادية العليا.
٣٨. https://ar.history-hub.com/ma-ho-noaa-alhkm-fy-alnmsa
٣٩. https://stringfixer.com/ar/Parliament_of_Canada
٤٠. ويكيبيديا، موقع على الانترنيت/ar.m.Wikipedia. Org كندا.
٤١. ويكيبيديا موقع على الانترنيت، (اسبانيا /ar.wikipedi.org.wiki)
٤٢. ويكيبيديا، موقع سابق ذكره على الانترنيت، الهند/ar.wikipedi.org.wiki