الفيدرالية ..... ملاحظات قانونية وموضوعية عامة

خضر حاجي رسول
مدرس مساعد
جامعة كوية – كلية القانون

أ. د.عبد الغفور كريم علي
استاذ
جامعة كوية – كلية القانون

الملخص

ان عـالم اليـوم يشـهد انتشـاراً كبيـراً لظـاهرة تجمـع الـدول وتكتلهـا ، فهـو عـالم التكتـل والمعاهـدات ، والـدول الصـغيرة لكـي تعـيش فيـه لابـد أن تكـون كبيـرة ، وهـي لـن تكـون كـذلك الافـي ظـل تكتـل تنضـم اليـه أو تكتـل تخلقـه وتقـوده ، هـذا الانضـام أو التكتـل يبحـث غالبـاً تحـت عنـوان الدولـة المركبـة ، وتتـألف الدولـة المركبـة مـن دولتـين أو مجموعـة دول اتحـدت لتحقيـق أهـداف مشـتركة ، فتـوزع سـلطات الحكـم فيهـا علـى الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة الاتحاد ونوعه الذي يربط بينها .

وتتخذ الدول المركبة أشكالاً متعددة تختلف من حيث الضعف أو القوة تبعاً لنوع الاتحاد بين الدول الداخلة فيه ، فقد يتخذ الاتحاد شكل الاتحاد الشخصي ، وقد يتخذ شكل الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي ، وقد يتخذ شكل الاتحاد الحقيقي أو الفعلي ، وقد يتخذ شكل الاتحاد المركزي أو (الفيدرالي) [١].

والدولة في الاتحاد المركزي (الفيدرالي) تبلغ أعلى درجات الاتحادات قوة ومتانة وتشابك ، حيث لايعلو على هذا النوع من الاتحادات الا الدولة الموحدة البسيطة نفسها ، وتختلف الدولة الاتحادية عن الدولة البسيطة في أن الدولة الاتحادية تحتوي على تشكيلات سياسية و تشريعية و قضائية مختلفة ، لايمكن اعتبارها مجرد وحدات أو أقسام إدارية تتمتع بنظام اللامركزية داخل الدولة .

بل وحدات سياسية تتمتع باستقلال ذاتي كبير و واسع المدى ، يفوق الى حد كبير ما للأقسام الادارية التي تتمتع باستقلال ذاتي كبير و واسع المدى ، يفوق الى حد كبير ما للأقسام الادارية التي تتمتع بنظام اللامركزية الادارية من حرية في تصريف أمورها ، وتسمى هذه التشكيلات السياسية تارة بمقاطعات (Des Connotes) كما هو الحال في الاتحاد السويسري أو بالولايات (States) كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية و أقاليم (territories) كما هو الحال في العراق الفيدرالي

المبحث الاول / الاطار المفاهيمي للاتحاد المركزي ((الفيدرالي)

اولاً: مفهوم الفيدرالية

تناول عدد من الباحثين مفهوم الفيدرالية Federalism ، فقد عرفها عبدالوهاب الكيالي في الموسوعة السياسية بأنها (نظام سياسي يقوم نتيجة ترابط بين دولتين أو أكثر بقصد التقارب والتوحيد ، وينتج عنه إذابة الشخصية القانونية للدولة المستقلة عند الاطراف المعنية لتقوم مكانها شخصية دولية قانونية جديدة ، تحتكر السيادة في الدولة المعنية الجديدة داخليا ودولياً " [٢] وينشأ عن هذا الاتحاد قيام حكومة مركزية تناط بمهام محددة تشمل جميع أراضي الدول أو الولايات ، وجميع الأمور والقضايا المالية والاقتصادية والعسكرية والسياسية والثقافية والاجتماعية .....وغيرها .

أما د. منذر الشاوي فقد عرف الدولة الفيدرالية بأنها " دولة مكونة من عدد من الدول وهي وفاقا للتعبير الألماني دولة موحدة ، وهذا يعني أن هناك نوعين من الحكام رئيس الدولة الفيدرالية والحكام المحليون في الدول الأعضاء أو الولايات " [٣] .

والدولة الفيدرالية هي " اتحاد دائم من عدة دول كانت في الأصل مستقلة ، وهذا الأتحاد له مؤسساته الحكومية و يتمتع بالسلطة على الدول الأعضاء وعلى رعايا هذه الدول " [٤] .

ويطلق عادة على الفيدرالية بالأتحاد المركزي وهو " الأتحاد الذي يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى دستور الأتحاد عن بعض سلطانها الداخلي ، وعن سيادتها الخارجية وذلك لدولة تتكون منها جميعاً تسمى دولة الأتحاد ، وتفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية و تصبح مجرد أقسام دستورية داخل الأتحاد "[٥] .

والأتحاد المركزي هو" اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الأختصاصات الخارجية ، باسم جميع الأعضاء ، وتتولى كذلك إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الأتحاد وولاياته "[٦]وقد عرفها نوري لطيف بأنها " اتحاد عدد من الدول أو ولايات أو الدويلات أو الجمهوريات في شكل دولة موحدة واحدة ، تتنازل كل واحدة منها بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية لصالح دولة الأتحاد التي يعترف لها بالشخصية الدولية "[٧].

وهناك من يعرف الفيدرالية بأنها " عدد من الدول الصغيرة أو الولايات تندمج معاً ، وينشأ عن هذا الأتحاد دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية للدول الأعضاء ، فالأتحاد المركزي ليس اتحاداً بين دول بمعنى الكلمة ولكنه دولة مركبة تتكون من عدد من الدول اتحدت معاً ، ويتسند الأتحاد المركزي بوصفه اتحاد قانون دستوري الى الدستور (أي الى عمل قانون داخلي) حيث تكون العلاقات بين الدولة المركزية والدول الاعضاء غير خاضعة للقانون الدولي ، فهي علاقات قانون داخلي تخضع للدستور " [٨].

والأتحاد المركزي يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى الدستور الأتحادي عن بعض سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية للدولة الأتحادية ، ويخول الدستور الأتحادي الدولة الاتحادية سلطة مباشرة على مواطني الولايات الأعضاء ، حيث أن هذه الولايات لايمكن تسميتها دولاً لفقدانها السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية [٩].

والأتحاد المركزي يتبدى من انصهار الدول الداخلة فيه ، واندماجها في دولة واحدة بحيث تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتغدو هذه الدول بعد قيام الأتحاد دويلات أو ولايات ، وتنشأ شخصية دولة الأتحاد التي تتمتع وحدها بكافة مظاهر السيادة الخارجية وبجزء من السيادة الداخلية بكل ولاية ، وتخضع جميع الدولة لرئيس واحد هو رئيس الدولة الأتحادية [١٠] .

والدولة الاتحادية أو (الفيدرالية) تنشأ نتيجة أندماج دولتين أو أكثر في نظام سياسي اتحادي ، وعندما يحدث هذا الاندماج تفقد هذه الوحدات سيادتها وتصبح السيادة كاملة للسلطة الاتحادية ، وأي نزاع يقوم بين الوحدات الداخلة في الأتحاد يؤدي الى نشوب نزاع مسلح يعد حرباً أهلية ، وتختلف مدى المسؤوليات و الأختصاصات التي تتمتع بها كل من الحكومة الأتحادية وحكومات الوحدات السياسية الداخلة في الأتحاد باختلاف نظام الأتحاد نفسه ، فمثلاً ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ان مالم ينص على أنه من اختصاص الحكومة الحكومة الأتحادية يعد من اختصاص حكومات الولايات ، وسواء اتسعت سلطة الحكومة الأتحادية أم تقلصت فأن هناك عادة في التنظيم السياسي للحكومة الأتحادية قواعد يجب أن تراعى [١١] .

ويمكن تلخيص الأتحاد المركزي ، بأنه اتحاد يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى دستور الأتحاد عن بعض سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية ، وذلك لدولة تتكون منها

جميعا تسمى دولة الأتحاد ، وتفقد الدول شخصيتها الدولية وتصبح مجرد أقسام دستورية داخل الأتحاد ، ويخول الدستور الأتحادي أو الدولة الأتحادية سلطاناً مباشراً على رعايا الدول الأعضاء و اختصاصات تكفل تنفيذ القرارات التي تتخذها بمقتضى سلطانها ، وذلك من دون حاجة إلى الالتجاء لأعضاء الدول أي أن قرارات الأتحاد تنفذ مباشرة على جميع الأعضاء من دون يتوقف تنفيذها على موفقة هؤلاء، ويلاحظ أن الدول التي تدخل في تكوين الأتحاد تسمى الولايات أو دويلات ، أو مقاطعات ، ويصعب وصفها بأنها دول نظراً لفقدانها السيادة الخارجية ، وجزءاً من السيادة الداخلية ، حيث أن الفيدرالية اتحاد مجموعة من الكانتونات أو المقاطعات أو الولايات تحت حكومة مركزية قوية لها أهمية عامة في الأمة ذات الطابع المحلي يسمح بتنوع التطبيق السياسي ، ويحمي الدستور السلطات الموزعة على الحكومة المركزية و حكومات الاقاليم ، وتستطيع أي منهما التعدي على سلطات الأخرى أو القضاء على وجودها [١٢] .

فالفيدرالية نظام الدول التي لاينقصها من السيادة الداخلية ألا القليل بالقدر اللازم ، لتنفيذ عهد الاتحاد وتفقد السيادة الخارجية بتمامها ، لأن كل العلاقات الخارجية تبقى في قبضة الحكومة المركزية التي تعد حكومة فوق حكومات الدول المتحدة ، تمثل بمصالح مشتركة في الداخل وتمثل هذه الدول في كل شيء في الخارج ، أما الدول التي تؤلف الاتحاد فلا تكون في نظر الدول الأجنبية الا أقساماً إدارية ، ومهما بلغ استقلالها الداخلي فلا يكون لها شخصية قانونية دولية لأنها تتركز في الدولة الفيدرالية وحدها ، ويكفل الدستور الاتحادي بقاء السلطات موزعة بين الدول الأعضاء في الحدود التي تكفلها وثيقة الأتحاد في الدولة الفيدرالية [١٣] .

اذن الفيدرالية هي مفهوم لنظام حكومي يتخلى فيه الشعب لتحقيق مزيد من من التقدم عن قسم من سيادته للحكومة الأتحادية ، وبعبارة أخرى فالفيدرالية هي نظام دولة سياسي ، حيث يخضع المواطنون لمستويين من الحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الأتحادي او الفيدرالي ، فالمستوى الأول هو حكومة مركزية التي مقرها عاصمة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) وأما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية أصغر يطلق عليها اقاليم أو ولايات ، وهذه الوحدات تتغلى عن بعض طاقاتها للحكومة الاتحادية (الفيدرالية) .

وان نشأة الفيدرالية تقوم على ميل اختياري للتوحيد بين اقسام أو ولايات وتحقيق اندماج كامل ، نتيجة للقومية أو الوضع الجغرافي أو الجنسية حسب رغبة الولايات الخاضعة للحكومة المركزية والراضية برقابتها وتحتفظ بحكومتها لتدير شؤونها ، وهي وكيلة الدولة الاتحادية [١٤] .

وتهدف الفيدرالية الى عدة أهداف ، وهي :

١- الأستقرار .
٢- الأمن .
٣- التحديد والأبداع .
٤- التجاوب والرؤية أكثر من مجرد رد فعل .
٥- حرية من دون فوضى .
٦- المحافظة على توازن دقيق حساس قابل للتأرجح بين الحرية والنظام .

ثانياَ : نشأة الفيدرالية وأنتهاؤها .

أن الأتحاد المركزي ينشأ على وفق القانون الدستوري فهي تنشأ بطريقتين ، هما [١٥]

الطريقـة الأولـى : تنشـأ الفيدراليـة مـن خـلال اتفـاق الـدول المسـتقلة علـى الأتحـاد فيمـا بينهـا فـي ميثـاق اتحـادي " Pact Federal " ثـم إلـى دسـتور اتحـادي " Constitution Federal " ، وهـذه هـي الصـورة التـي تنشـأ بمقتضـاها الفيدراليـة ، وعـادة يكـون دافـع الـدول إلـى هـذا الأتحـاد تقـارب شـعوبها مـن الناحيـة التأريخيـة و الحضـارية و الثقافيـة ، أو شـعور هـذه الـدول بحاجتهـا إلـى الأتحـاد لصـد عـدوان الغيـر عليهـا والحيلولـة دون تحقيـق مطـامع العـدو ، وهـذه هـي الطريقـة التـي اتبعـت فـي نشـأة الولايـات المتحـدة الأمريكيـة ، وسويسـرا ، والمانيـا ، وكندا ، وأفريقيا الجنوبية .

الطريقـة الثانيـة : تنشـأ الفيدراليـة لتفكـك دولـة بسـيطة موحـدة واسـعة الأطـراف ، وبـدلاً مـن أن تلجـأ كـل دويلـة ناتجـة عـن ذلـك إلـى إقامـة دولـة منفصـلة تمـام الإنفصـال عـن الـدويلات الأخـرى فأنهـا تلجـأ الـى تشـكيل اتحـاد مركـزي فيمـا بينهـا ، كمـا حصـل فـي روسـيا والبرازيـل والأرجنتين والمكسيك والعراق .

وفـي كـل الأحـوال يشـمل التوحيـد لـيس فقـط الـدول المتحـدة ، وإنمـا ايضـاً شـعوب هـذه الـدول فيمـا بينهـا لكـي تصـير شـعباً واحـداً ، وإذا كانـت دول هـذا الأتحـاد تفقـد سـيادتها فـي المجـال الخـارجي وتنصـهر فـي شخصـية دوليـة واحـدة هـي شخصـية الأتحـاد ، فإنهـا علـى العكـس تحـتفظ بجـزء كبيـر مـن سـيادتها فـي المجـال الـداخلي فيكـون لكـل ولايـة بعـد ذلـك دسـتورها وقوانينهـا الخاصـة وسـلطاتها التشـريعية والتنفيذيـة والقضـائية ، أمـا الشـؤون الخارجيـة فيتولاهـا أيضـاً الأتحـاد و بالتـالي فدولـة الأتحـاد هـي فقـط التـي يعـدها القـانون شخصـية دوليـة امـا الـدويلات الداخلـة فـي الأتحاد فلا يكون لها ذلك [١٦] .

وأيـاً مـا كانـت الطريقـة التـي نشـأ بهـا الأتحـاد المركـزي أو الفيدراليـة ، فـإن قيـام هـذا الأتحـاد يهـدف إلـى التوفيـق بـين اعتبـارين أساسـيين ، رغبـة الـدول الأعضـاء فـي الأتحـاد بتكـوين دولـة واحـدة (أي فكـرة المشـاركة) ، ورغبتهـا فـي المحافظـة علـى اسـتقلالها الـذاتي بقـدر الإمكـان (فكـرة الأستقلال الذاتي) [١٧] .

أمـا بالنسـبة لانتهـاء الفيدراليـة فتنقضـي الدولـة الفيدراليـة بفنـاء الدولـة ذاتهـا أو بـزوال ركـن مـن أركانها ، وفاقاً لأحكام القانون الدولي العام وتنتهي الفيدرالية بطريقتين ، هما :

الطريقـة الأولـى : تحـول الدولـة الأتحاديـة إلـى دولـة موحـدة أو بسـيطة ، بحيـث تصـبح فيهـا الـدويلات مجـرد أقسـام أو وحـدات إداريـة بعـد أن كانـت وحـدات سياسـية متميـزة ، وهـذه هـي الوسـيلة الطبيعيـة والغالبـة فـي العمـل لأنقضـاء الـدول المتحـدة اتحـاداً مركزيـاً [١٨] أوتحـول هـذه الولايـات إلـى دول مسـتقلة نتيجـة لضـعف الـروابط أو اشـتداد الصـراع أو قيـام حركـة سياسـية معينة [١٩] .

الطريقة الثانية : تحول شكل الدول المتحدة اتحاداً مركزياً إلى شكل ا تحاداً أخر ، أي تحول الأتحاد المركزي إلى نوع أخر من الأتحادات كتحوله الى اتحاد تعاهدي او فعلي مثلاً ، ولكن هذه الفرضية هي جائزة من الناحية النظرية على الأقل ألا أنه لم يحدث في الواقع أن تحول اتحاد مركزي إلى اتحاد تعاهدي أو إلى اتحاد حقيقي ، بل الملاحظ بأن التحول الذي يحدث في الأتحادات هو في تحولها إلى دولة بسيطة أو موحدة على الأغلب ، وهكذا نخلص بالقول في النهاية بأن الطريق الطبيعي لانتهاء الاتحاد المركزي أو الفيدرالية هو في تحوله إلى نظام الدولة البسيطة الموحدة أي تحول الدويلات التابعة للاتحاد إلى أقسام إدارية صرفة ضمن نطاق الدولة البسيطة [٢٠] .

ثالثاً : خصائص الفيدرالية .

أثنـى غالبيـة الفقـه الدسـتوري والسياسـي والـدولي علـى نظـام الفيدراليـة نظيـر مايتصـف بـه مـن مزايـد تميـزه عـن غيـره مـن الأتحـادات الاخـرى ، ومـع ذلـك فقـد تعـرض هـذا النـوع مـن الاتحـاد إلى انتقاد بعضهم [٢١] .

أولاً : مزايا الفيدرالية . ويتميز الأتحاد المركزي بعدة مزايا ، اهمها :

١ . يلاحـظ بـأن الاتجـاه الحـديث لتشـكيل الـدول وحكوماتهـا هـو تغليـب النظـام الفيـدرلي النظـام الفيـدرالي ، فالـدول الفيدراليـة فـي الوقـت الحاضـر كثيـرة جـداً وتمثـل كبريـات الـدول الحديثـة ، فـإلى جانـب الـدول الفيدراليـة القديمـة مثـل الولايـات المتحـدة الأمريكيـة وسويسـرا ، نجـد الكثيـرمن دول الكومنولـث البريطانيـة (كنـدا ، اسـتراليا ، نيوزلنـدا ، اتحـادجنوب أفريقيـا ، الهنـد) واندونسـيا ، وألمانيـا ، ويوغسـلافيا ، وغالبيـة دول أمريكـا الوسـطى والبرازيـل وغيرهـا قـد أخـذت بالنظـام الفيـدرالي ، ومرجـع ذلـك إلـى أن عـالم اليـوم يتطلـب دولاً كبـرى تمـارس سـلطانها علـى أقـاليم شاسـعة وتضـم أفـراداً كثيـرين ، فالمشـاكل فـي الوقـت الحاضـر لايمكـن حلهـا فـي الحـدود الضـيقة للـدول الصـغيرة وعـلاج المسـائل الأقتصـادية المعقـدة المنازعـات الدوليـة المتعـددة ، يسـتحيل أن يـتم ألا علـى مسـتوى عـالٍ وفـي نطـاق الـدول الكبـرى ، والنظـام الفيـدرالي مـن مزايـاه أنـه يسـاعد علـى تكـوين الـدول الكبيـرة ، إذ يضـم فـي دولـة واحـدة شعوباً ليست متجانسة إلى الدرجة التي تسمح بقيام دولة موحدة [٢٢] .

٢ . أن نظام الفيدرالية يوفق بين مزاياه الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي ، إذيـترتب عليه توحيد التشريع بين الولايات في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الأتحاد في مجموعها ، ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للولايات في اصدار التشريعات في المسائـل الثانوية المحلية التي تهم كل ولاية على حدة ، التي تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلائم مع أحوالها [٢٣]

٣ . قيـل فـي نظـام الفيدراليـة بـأن قـادر علـى توحيـد دول ذات نظـم متغـايرة ومتباينـة فـي دولـة واحـدة قويـة ، بـل بصـفة بعضـهم بأنـه يمكـن تطبيقـه علـى قـارة بأسـرها وهومـا تـم فعـلاً بالنسـبة للولايـات المتحـدة الأمريكيـة ، حيـث أن هـذا النظـام يعمـل علـى التوفيـق بـين مزايـا الدولـة الموحـدة ومزايـا الدولـة المركبـة ، فهـو إذ يحـتفظ بوحـدة الدولـة كشخصـية دوليـة واحـدة يمـنح فـي الوقـت نفسـه بعـض الأسـتقلال الـداخلي للولايـات ، لـذلك قيـل فيـه بأنـه يجمـع بـين عـاطفتي الاستقلال والاتحاد معا [٢٤] .

٤ . للنظـام الفيـدرالي قيمـة ديمقراطيـة كبيـرة ، فهـو يسـمح بوجـود تشـريعات ونظـم إداريـة خاصـة محليـة تكـون أكثـر ملاءمـة لصـالح الولايـة التـي تصـدر فيهـا ، وبالتـالي يحقـق صـورة مكتملـة للحكـم الـذاتي دون أن يضـحي مـع ذلـك بمزايـا الوحـدة الوطنيـة التـي يحفظهـا ، إذ يجعـل التشريع واحدا في المسائل التي تهم جميع أجزاء الدولة الأتحادية [٢٥] .

٥ . يحقـق الأتحـاد المركـزي أو الفيدراليـة خبـرة واسـعة فـي الشـؤون الدسـتورية ، إذ أن استقلال الولايـات فـي كثيـر مـن الامـور الداخليـة يجعـل كـل ولايـة مسـتقلة بتشـريعاتها ولكـل منهـا دسـتورها الخـاص ، ولاشـك أن القـوانين أو الـنظم التـي يثبـت نجاحهـا فـي إحـدى الـدويلات ستسري إلى الدويلات الأخرى فتعم الفائدة [٢٦] .

ثانياً : عيوب الفيدرالية : وأهم هذه العيوب التي تتصف بها الفيدرالية :

١- أن أزدواج السـلطات العامـة فـي الدولـة الفيدراليـة يـؤدي فـي غالـب الأمـر إلـى تـداخل وتشـابك اختصاصات الدولة الأتحادية واختصاصات الولايات ، الأمر الذي يؤدي دائماً إلى وجـود منازعات داخلية لا حد لها[٢٧] .

٢ . أن تعدد السلطات العامة وازدواجها سيؤدي إلى نفقات مالية كبيرة يتحملها في النهاية المواطنون وعلى شكل ضرائب ورسوم [٢٨].

٣. أن الفيدرالية تعمل على تفتيت الوحدة الوطنية للدولة إذا ماقوى الدستور من اختصاصات سلطات الولايات ، الأمر الذي يؤدي إلى اضعاف الحكومة الأتحادية وصعوبة سيطرتها على شؤون ومصالح الدولة العامة [٢٩] .

٤. أن اختلاف التشريعات في الولايات ، كثيرا مايسبب المنازعات ويعوق سير المعاملات بين مختلف الولايات وقد يحدث احيانا أن تترتب على تشريع تصدره إحدى الولايات ويكون فيه مساس برعايا دولة أجنبية مصاعب خارجية لدولة الاتحاد [٣٠] .

رابعاً : مسوغات الأخذ بالنظام الفيدرالي

أ، العوامل والأسباب التي تؤدي إلى الأعتماد أو الأخذ بنظام الفيدرالية تكون عوامل سياسية ، اجتماعية ، اقتصادية ، ثقافية ، تأريخية ، وجغرافية ..... وغيرها ، وهنالك وهنالك من يقسم العوامل والاسباب التي تحذو بالدول إلى الانضمام إلى بعضها وتكوين الفيدرالية إلى عوامل داخلية وخارجية .

أولاً : العوامل الداخلية : ومن هذه العوامل رغبة الدول في تكوين اتحاد بينها نتيجة لاتحاد شعوبها في الجنس ، اللغة ، الدين ، العادات ، التقاليد والميول المشتركة ، والخضوع في الماضي لسلطان واحد ، والوحدة القومية والوطنية والوحدة الجغرافية أي عدم وجود عوارض أو معوقات طبيعية وجغرافية فيما بين الدويلات المكونة للفيدرالية [٣١] ، مثل ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية .

فإذا نظرنا إلى الولايات المتحدة الامريكية على سبيل المثال نجد أن الذي دفع ولاياتها (وكانت ١٣ ولاية في البداية ثم اصبحت ٥٢ ولاية) إلى التفكير في الأتحاد ، هو ثورتها المشتركة ضد انكلترا بقصد التخلص من استعمارها ، ثم بعد ذلك رغبة هذه الولايات في المحافظة على استقلالها الذي حصلت عليه بدماء أبنائها ، ويضاف إلى هذا العامل في ان معظم سكان هذه البلاد ينتمون إلى أصل واحد وأفكارهم وميولهم وتقاليدهم واحدة ، كما أن هذه البلاد كانت تخضع قبل ثورتها لسلطان واحد هو ملك إنكلترا ، وهذه العوامل تتمثل بالعوامل الاجتماعية والثقافية كوحدة اللغة ، الدين ، العادات والتقاليد ، ولكن نجد أن هنالك اتحادات تتصف بالأختلاف في هذه العوامل أي وجود اختلاف في الأديان ، العادات ، والتقاليد و وجود أكثر من طائفة ودين في الدولة الفيدرالية ، وهذه العوامل أدت إلى نشوء الهند [٣٢] .

ثانياً : العوامل الخارجية : ولاتنفى العوامل الداخلية وجود عوامل خارجية معها ساهمت في تكوين الأتحاد وقوت من أواصره، ومن العوامل الخارجية التي تدفع بالدول إلى الانضمام إلى بعضها وإقامة اتحاد مركزي ، رغبة هذه الدول وحرصها للدفاع عن كيانها ضد عدد خارجي مشترك أو مصالح اقتصادية مشتركة واسباب وعوامل سياسية مشتركة ، وهذه العوامل كان لها الأثر في نشأة الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا [٣٣] .

والخلاصة انه إذا ما توافرت العوامل السابقة (الداخلية والخارجية) أو بعضها في عدة دول فأن ذلك يحفزها إلى السعي لتوثيق الروابط بينها ، ونظراً لأن هذه الدول تحرص في الوقت نفسه على الأبقاء على كيانها الذاتي والأحتفاظ بقدر من الاستقلال في إدارة وتوجيه شؤونها الداخلية ، فإن الاتحاد المركزي أو الفيدرالية يكون أفضل وسيلة تلجأ إليها هذه الدول إذ يمكن بواسطته التوفيق بين الأغراض المتباينة [٣٤].

المبحث الثاني / الأنظمة المحلية والأتحاد المركزي

أولاً : الإدارة المحلية والإتحاد المركزي

أن التمييز بين الفيدرالية والإدارة المحلية في رأي بعض الفقهاء ، يتمثل في أن الفوارق بين الدولة ذات النظام الفيدرالي والدولة ذات الإدارة المحلية ليست فوارق في الطبيعة ، وإنما هي فوارق في الدرجة ، ففي نظر هؤلاء لايكون الاستقلال الذي يتمتع به الولايات في الفيدارلية مختلفا في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الإدارية في الإدارة المحلية ، وأن كان أبعد منه مدى [٣٥].
أما القسم الأخر من الفقهاء فيرون أن الفارق بين الفيدرالية والإدارة المحلية فارق في الجوهر والطبيعة ، وليس مجرد فارق في المدى والدرجة ، وهذا لا يعني عدم وجود تشابه بين النظامين بل على العكس أن الولايات في الفيدرالية والوحدات الإدارية المستقلة في الإدارة المحلية تلتقي معا في بعض الأمور ، فالأثنين وحدات إقليمية مستقله تمارس اختصاصات معينة داخل إطار قانوني يجمعها ويربط فيما بينها [٣٦].
وأهم هذه الفوارق والأختلافات بين نظام الفيدرالية ونظام الإدارة المحلية ، هي [٣٧] .
١- الولايات في الفيدرالية تعد وحدات سياسية بينما الأقاليم المكونة للأدارة المحلية تعد مجرد أقسام إدارية ، وينجم عن هذا الوضع أمر مهم يتعلق بالشكل القانوني في كل النظامين ، إذا نلاحظ تعدد القوانين في نظام الفيدرالية بحسب تعدد الولايات ، فيكون لكل ولاية قوانينها الخاصة لها الصادرة من برلمانها في حدود الدستور الخاص بها ، مع التقيد في الوقت نفسه بأحكام الدستور الفيدرالي ، أما في نظام الإدارة المحلية فهي على عكس من ذلك ، تقوم على مبدأ وحدة القانون لكل أقاليم الدولة فليس للأقسام أو الوحدات الإدارية قوانين خاصة بها ولاتتمع باستقلال ذاتي ، وليس لها دساتيرخاصة بها تنظم مختلف شؤونها من النواحي التشريعية والتنفيذية والقضائية على نمط الوضع بالنسبة للولايات من الأتحادات المركزي [٣٨] .
وبعبارة أخرى يفترض في نظام الفيدرالية تعدد القوانين بحسب عدد الولايات الأعضاء في الأتحاد المركزي ، أما في نظام الإدارة المحلية فتقوم على أساس وحدة القانون في جميع أجزائها مهما تعددت الوحدات الإدارية المستقلة منها ، فالإدارة المحلية تقتصر على الإدارة أما الشريع فيبقى في أيدي السلطات المركزية ، على خلاف ذلك في الفيدرالية حيث يكون لكل دولة جهاز تشريعي خاص بها ، وفي اللحظة التي تكتسب الوحدات الإقليمية في الدولة سلطة التشريع تفقد الدولة شكلها الموحد لتصبح دولة اتحادية ، فالشكل الموحد للدولة يستلزم دائماً وحدة التشريع أو على الأقل وحدة جهاز التشريعي [٣٩]
٢- تنفرد الولايات الأعضاء في نظام الفيدرالية باختصاصات معينة لايشاركها فيها سلطات الأتحاد ، اما الهيئات الإدارية في الإدارة المحلية فتخضع في جميع اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية ، وليس معنى ذلك أن الولايات الأعضاء في الفيدرالية لاتخضع لرقابة السلطات الاتحادية ، بل يعني فقط ان هذه الرقابة ليست موجودة دائماً ، وأن الولايات الأعضاء في الفيدرالية تنفرد في بعض الأختصاصات تمارسها بطريقة مانعة مستقلة ، بحيث لاتكون لسلطات الأتحاد أي رقابة على الولايات في ممارسة هذه الاختصاصات [٤٠] .
٣ – في نظام الفيدرالية لايتم تعديل الدستور الا بموافقة الولايات على التعديل ، ويعني ذلك نظام اشتراك الولايات في أمر هذا التعديل ووسائل الاشتراك تختلف من دستور لأخر وتتخذ صوراً متعددة ولكنها تؤدي الى تقرير حق الولايات في التعبير عن إرادتها عند طلب تعديل الدستور ، ولا يقتصر الأمر عند حد تعديل الدستور ، وإنما نجد أن الولايات تساهم في تكوين إرادة الاتحاد فيما يتعلق بالتشريعات الأتحادية الصادرة من البرلمان الاتحادي لكي تطبق في جميع أنحاء الدولة أي في مختلف الولايات وتتم هذه المساهمة بالذات عن طريق مجالس الولايات .
ولانجد هذا الوضع في نظام الادارة المحلية إذ لايكون للهيئات الادارية المحلية أي دور فيما يتعلق بتعديل الدستور أو وضع التشريعات ، لأن هذه المسائل مقصورة على الهيئات المركزية ومن اختصاصاتها وحدها من دون تدخل من الهيئات المحلية [٤١] .

٤ - تستلزم الإدارة المحلية الأخذ بنظام الانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية المحلية ، بينما لايكون الانتخاب أمراً حتمياً في الدولة الفيدرالية ، والأخذ بنظام الأنتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية في الدولة الفيدرالية يعني أنها تأخذ بنظام الإدراة المحلية ، أي أنه ليس ثمة تعارض بين النظام الفيدرالي ونظام الإدارة المحلية بل يمكن قيامها معاً في الوقت نفسه .
وفي عبارة أخرى يكون الانتخاب حتمياً في تشكيل الهيئات الإدارية المحلية سواء في الدول الموحدة أو في الدول الفيدرالية ، ومن ثم يكون انتفاء وسيلة الانتخاب في تشكيل الهيئات الادارية في دولة معينة دليلاً على أن هذه الدولة لا تأخذ بنظام الادارة المحلية ، وعندئذٍ يسهل معرفة ما إذا كانت تلك الدولة فيدرالية أو دولة موحدة ذات نظام إداري مركزي ، لأن الفوارق بينها بارزة الوضوح [٤٢] .
٥ – لكل ولاية داخلة في نظام الفيدرالية دستور خاص بها ، أي أنها تتمتع بتنظيم ذاتي وباستقلال دستوري يختلف مداه من دولة إلى أخرى ، ويترتب على هذا الاستقلال الدستوري أن الولاية تتمتع بسلطات مستقلة ليس في مجال الإدارة فقط ، بل في مجال التشريع وفي مجال القضاء كذلك ، أما الوحدات الإقليمية في الدولة الموحدة ذات نظام الإدارة المحلية فأن استقلالها مهما بلغ مداه ينحصر دائماً في الوظيفة الإدارية ولايمكن أن يمتد إلى السلطة التشريعية أو السلطة القضائية ، ومن باب أولى لاتمتلك تلك الوحدات بأي استقلال دستوري أو بحق التنظيم الذاتي ، فهذه الوحدات تستمد تنظيمها من قوانين الدولة التي تتبعها ، ومن ثم يمكن للدولة أن تعدل اختصاصاتها أو سلطاتها ، بل ولها أن تلغيها كلية أو تقضي على استقلالها من دون أن تستطيع هذه الوحدات المقاومة أو الاعتراض ، أما الولايات في الفيدرالية فلا يمكن المساس بنظامها أو بسلطاتها أو باختصاصاتها ، ألا بتعديل الدستور الاتحادي الأمر الذي يستلزم اشتراك الولايات في أجزائه [٤٣] .
٦- في نظام الفيدرالية يكون توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية والولايات ، وتحديد مدى استقلال الولايات تجاه السلطات المركزية مبيناً في الدستور الاتحادي ، وهذا الدستور يكون دائماً أكثر ثباتاً وأشد جموداً من القوانين العادية ، أما في الدول ذات نظام الإدارة المحلية فإن القانون العادي هو الذي يبيبن تشكيل الهيئات الإقليمية ويحدد اختصاصها و وسائل ممارسة هذه الاختصاصات ، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات الإقليمية تحت رحمة المشرع العادي ، بينما يستحيل تعديل اختصاص الولايات في الاتحاد الفيدرالي الا بتعديل دستور الاتحاد ، وهذا لايتم الا باشتراك الولايات عن الطريق ممثليها في مجلس الولايات ويستلزم أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية التي تعمل بها القوانين [٤٤] .
وفي الواقع أن جملة الفوارق التي ذكرت للتمييز بين الفيدرالية والإدارة المحلية ترجع في حقيقتها إلى الفارق الجوهري الأول الذي ينحصر في أن الولايات في الفيدالية تعد هيئات سياسية ذات سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، بينما الهيئات المحلية في الإدارة المحلية مجردة من السلطة السياسية ونشاطها إداري بحت ، وتستطيع الحكومة المركزية في نظام الإدارة المحلية تعديل اختصاص الهيئات المحلية بالزيادة أو بالنقصان ، كما تستطيع إلغاء النظام كله بموجب قانون من قبلها لاتتدخل فيه الهيئات المحلية ، في حين أن اختصاصات الولايات في نظام الفيدرالية لايجوز للحكومة الاتحادية المركزية المساس بها الا عن طريق تعديل الدستور طبقاً للأوضاع المقررة فيه .
وتشترك الولايات في التعديل بأي صورة من صور الاشتراك للدفاع عن اختصاصاتها والمحافظة على كيانها الذاتي [٤٥] .

ثانيا /الحكم المحلي والاتحادالمركزي

ان الحكـم المحلـي او مـايطلق علية بـاللامركز يـة السياسـية هوعبـارة عـن نظـام سياسـي يتعلـق بكيفيـة ممارسـة السـلطة فـى الدولـة ، فيهـدف الـى توزيـع الوظيفـة السياسـية بـين الدولـة الاتحـاد يـة من ناحية والولايات من ناحية أخرى[٤٦].

وان هـدا التوزيـع السياسـي للسـلطات يفتـرض ازدواج السـلطات فـى نظـام الفيدراليـة سـلطة تشـريعية اتحاديـة واخـرى تشـريعية محليـة ، وسـلطة تنفيذيـة اتحاديـة وسـلطة تنفيذيـة محليـة ، وسـلطة قضـائية اتحاديـة وسـلطة قضـائية محليـة ، وهـذا الازدواج فـى السـلطات لايتحقـق الا فـي دول الفيدرالية [٤٧] .

ان اكثـر الكتـاب والعلمـاء يـرون ان الحكـم المحلـي يتعلـق بـداء ة بنظـام الحكـم السياسـى فـى الـدول المركبـة اي فـي دول الفيدراليـة ، حيـث تـوزع مظـاهر السـيادة الداخليـة بـين دولـة الاتحـاد والولايـات الاعضـاء فيـه ، مـع مايترتبـه ذلـك مـن تمتـع كـل ولايـة باسـتقلال ذاتـي فـي مباشـرة السـلطة التشـريعية والسـلطة التنفيذيـة والسـلطة القضـائية ، اذن الحكـم المحلـي يعمـل علـى توزيـع الوظيفـة السياسـية فـي الدولـة علـى سـلطات عامـة اتحاديـة واخـرى محليـة خاصـة بكـل ولايـة علـى حدة [٤٨] .

والفدراليـة كمـا هـو معـروف هـي نظـام دولـة سياسـى ، حيـث ان المـواطنين يخضـعون لمسـتويين مـن الحكومـات حسـب تواجـدهم الجغرافـي البلـد الاتحـادي او الفيـدرالي ، واما المسـتوى الاول هـو حكومـة مركزيـة مقرهـا عاصـمة الدولـة الفيدراليـة ، واما المسـتوى الثـاني هـو حكومـات فـي وحـدات سياسـية اصـغر يطلـق عليهـا امـارات او اقـاليم او ولايـات وهـذه الوحـدات تتخلـى عـن بعض طاقاتها للحكومةالمركزية اوالفيدرالية[٤٩] .

لـذلك نجـد أن اختصاصـات ولسـلطات نظـام الحكـم المحلـي هـي ليسـت فقـط سـلطات تنفيذيـة وإداريـة وإنمـا سـلطات تشـريعية وتنفيذيـة وقضـائية ، وهـي بعكـس الإدارة المحليـة تتمتـع بسـلطات وصـلاحيات إداريـة وتنفيذيـة فقـط ، علـى عكـس الحكـم المحلـي يتعلـق بالنظـام السياسـي والإداري فـي الدولـة ويقـوم علـى توزيـع السـلطات بـين الدولـة الاتحاديـة والولايـات ، إذن هـو نظـام قـد يكـون جـزءاً مـن الأتحـاد الفيـدرالي حيـث يقـوم هـذا النظـام أيضـاً بتوزيـع الصـلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الأتحادية والولايات بحسب الدستور الأتحادي [٥٠] .

ويمكـن القـول أن الفـرق بـين الحكـم المحلـي والفيدراليـة يتمثـل فـي أن نظـام الحكـم المحلـي يمكـن تطبيقـة فـي الـدول البسـيطة أو الموحـدة وفـي الـدول المركبـة ، أمـا الفيدراليـة أو الأتحـاد المركـزي فيـتم تطبيقـة فـي الـدول المركبـة فقـط ، حيـث يقـوم هـذا النظـام مـن اتحـاد دول مسـتقلة وذات سـيادة كاملـة فـي السـابق وتنـازل هـذه الـدول بجـزء مـن سـيادتها أي (الشـؤون الخارجيـة) إلـى الدولـة الأتحادية .

فضـلاً عـن ذلـك ان سـلطات واختصاصـات هـذه الولايـات أو المقاطعـات فـي نظـام الأتحـاد المركـزي (الفيـدرالي) هـي أوسـع مـن صـلاحيات و سـلطات الـدويلات فـي نظـام الحكـم المحلـي ، وذلـك مـن خـلال عـدم قيـام الحكومـة الاتحاديـة بتشـديد الرقابـة علـى أعمـال وتصـرفات الـدويلات فيهـا علـى عكـس نظـام الحكـم المحلـي ، حيـث تكـون رقابـة الحكومـة المركزيـة شـديدة علـى أعمـال وتصرفات الدويلات فيها .

إذن نظـام الحكـم المحلـي قـد يكـون جـزءاً مـن نظـام الاتحـاد المركـزي (الفيـدرالي) ، حيـث يقـوم بتوزيـع الصـلاحيات والاختصاصـات بـين الحكومـة الأتحاديـة والولايـات بحسـب الدسـتور الأتحادي ، وقد يكون جزءاً من نظام الدولة الموحدة البسيطة .

المبحث الثالث / صنع السياسة العامة في نظام الفيدرالية

أولاً : مراحل صنع السياسة العامة

من المعروف أن السلطات الموجودة نظام الأتحاد المركزي (الفيدرالية) تكون على مستويين ، الأول على المستوى الفيدرالي أي على مستوى الحكومة الأتحادية ، والثاني على المستوى المحلي أي على مستوى الحكومات المحلية في الولايات والأقاليم ، وبذلك يكون توزيع السلطات على مستويين سلطات تخص الحكومة الأتحادية وسلطات تخص الحكومات المحلية .

فبالنسبة للسلطة التشريعية : والتي هي الهيئة المنوط بها وضع القوانين في الدولة في حدود الإطار الدستوري ، وهي مهمة يضطلع بها الشعب أو نوابه أو هما معاً ، وتتمثل النيابة الشعبية في هيئة منتخبة يطلق عليها اسم البرلمان أو المجلس الوطني أو مجلس الأمة ، واما يكون ذا مجلس واحد أو مزدوجاً بمجلسين [٥١]،فبالنسبة للسلطة التشريعية في الحكومة الأتحادية ، حيث يتولى القيام بممارسة هذه السلطة في نظام الفيدرالي البرلمان الذي يتكون من مجلسين : أحدهما يمثل شعب الدولة الأتحادية في مجموعه ، حيث يتم انتخاب أعضائه بواسطة مجموع رعايا الولايات ، ويترتب على ذلك تفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية ، نظراً لاختلاف عدد السكان في كل منها واختلاف عدد الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب [٥٢] ،أما المجلس الثاني فيقوم على اساس الولايات باعتبارها وحدات سياسية متميزة ، ويكون تمثيل الولايات في هذا المجلس على اساس المساواة بأن يكون لكل ولاية عدد مساوٍ من الأعضاء ، من دون النظر إلى مساحتها أو تعداد سكانها [٥٣].

وتتلخص أهم وظائف البرلمان في الدولة الاتحادية فيما يأتي :

١. الوظيفة التشريعية ، وتعد من الوظائف المهمة للبرلمان فهي مصطلح أكثر دقة من سن القوانين ، لأن القانون هو قواعد تنظيم السلوك التي تصدر من مصدر حكومي ، فهي قوانين تشريعية وتسمى كذلك لأنها مقرة من هيئات تشريعية رسمية ، وهي قواعد تقررها هيئات تشريعية وهي جزء من قوانين الدولة الديمقراطية [٥٤].

وتمر عملية تشريع القوانين الملزمة بمراحل عدة باشتراك السلطة التنفيذية في بعضها فهي من صميم وظيفة البرلمان ، حيث أن الإصدار النشر عمليتان لاتدخلان في التشريع لأنهما من اختصاص السلطة التنفيذية [٥٥] وتبدأ من : الاقتراح ويؤدي الى الموافقة والمناقشة ثم التعديل ثم التصديق ثم الاعتراض ثم الاصدار وأخيراً النشر .

٢- الوظيفة الانتخابية في اختيار الموظفين العموميين في السلطة التنفيذية .

٣- الوظيفة التنفيذية التي تتدخل في الاقتراحات التي تقدم بها الهيئة التنفيذية.

٤- وظيفة وضع الدستور وتعديله إذ تؤدي الهيئة التشريعية دورا في إجراء تعديل للدستور وتقترح التعديل ثم تعرضه على الناخبين باستفتاء عام .

٥- الوظيفة المالية مثل جباية الضرائب ، حيث لايمكن صرف الاموال العامة ألابناء على التخصيصات التي تضعها الهيئة التشريعية ، وتقوم بتنقيح الميزانيات التي يقترحها الهيئة التنفيذية وتعديلها .

٦- الوظيفة القضائية اذ لها حق اتهام اي موظف مدني في الحكومة ويحاكمه مجلس الولايات ويدان بتصويت الأغلبية في المجلس بواقع ثلثي الاصوات بتأييد الاتهام [٥٦].

٧- وظيفة التحقيق وهي عملية تكييف سياسة الهيئتين التشريعية والادارية .

ويختص البرلمان الاتحادي بمجلسيه بالتشريع في جميع المسائل التي تهم الدولة بأسرها ، هذا فضلاً عن اشتراكه مع المجالس النيابية للولايات بتنظيم بعض المسائل المهمة ، بأن يضع قواعد عامة يتحتم على برلمانات الولايات احترامها والتقيد بها على وضع التشريعات الداخلية الخاصة بالولاية وفي حدودها فقط ، مع مراعاة عدم تعارض هذه التشريعات ومثيلتها التي يقوم البرلمان الاتحادي بوضعها[٥٧]،أما بالنسبة للسلطة التشريعية في الحكومات المحلية في الولايات والاقاليم فيتولى

القيام بممارستها البرلمان فقد يكون متكون من مجلسين أو من مجلس واحد ، حسب طبيعة النظام السياسي المتبع في الحكومة المحلية في الولايات والاقاليم ، حيث تقتصر مهمة السلطة التشريعية في الحكومات المحلية بالشؤون والقضايا الداخلية في اقاليمها ، حيث ان هذا الحكومات قد تنازلت بجزء من سيادتها المختصة في الشؤون الخارجية الى الحكومة الاتحادية ، وبذلك تقوم السلطة التشريعية في الحكومات المحلية على تشريع وضع القوانين والسياسات العامة في الامور و القضايا الخاصة بالشؤون الداخلية في الولاية والاقاليم ٠

وتتسم عملية صنع السياسة العامة في النظام الاتحادي المركزي (الفيدرالي) بوجود مستويين من صنع ، فهنالك قضايا وشؤون محلية تكون فقط من اختصاص الحكومات المحلية فتقوم هذه الحكومات بانشاء اجهزة ومؤسسات لمعرفة طبيعة المشاكل التى تواجه المجتمع والاحتياجات و المطالب التي يبتغيها افراد المجتمع ، من اجل وضع السياسات والبرامج لحل المشاكل وتلبية الاحتياجات والمطالب وهذا كله تقوم به السلطة التشريعية فى الحكومات المحلية ٠ وبنفس الطريقة تقوم الحكومة الاتحادية بانشاء اجهزة و مؤسسات ، والتى تقوم بوظائف ومهام صنع السياسات العامة ووضع البرامج والحلول ، من اجل حل المشاكل التي تواجه مجتمعها وتلبية الاحتياجات والمطالب واضافة الى ذلك قد يكون هنالك تعاون فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في شؤون و قضايا قومية بالغة الاهمية تهم افراد المجتمع والدولة ككل ، فتقوم الحكومة المركزية والحكومات المحلية بانشاء اجهزة ومؤسسات من اجل وضع ورسم السياسات والبرامج والانفاق على كيفية تطبيقها و تنفيذها من اجل نجاحها في جميع انحاء الدولة الاتحادية (الفيدرالية) ٠

وتقوم بمهمة التنفيذية السلطة التنفيذ وهي المسؤولة عن ادارة شؤون الدولة والسهر على تنفيذ القوانين وتطبيقاتها [٥٨]، حيث ان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس السلطة التنفيذية والمجلس التنفيذي والمجلس الوزاري او رؤساء الاقسام الادارية وتختص السلطة الكبيرة والخدمة المدنية (القوات المسلحة والشرطة) ، واهم اعمال السلطة التنفيذية هو عمل القانون وتطبيقه .

التنفيذية في الدولة الاتحادية عادةً بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان الاتحادي في جميع ولايات الدولة ، وكذلك بإصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة جميعها .

والحكومة في الفيدرالية تختص بتنفيذ القوانين التي يتخذها البرلمان الاتحادي في جميع انحاء الدولة وتتبع الحكومة عدة طرق في تنفيذ هذه القوانين وهي[٥٩] .

١- طريقة الادارة مباشرة : مؤدي هذه الطريقة ان تنشأ حكومة الاتحاد إدارات خاصة بها في الولايات المختلفة ، تكون تابعة لها مباشرة (أي لحكومة الاتحاد) ومستقلة عن الادارت الخاصة بالولايات ، وهذه الإدارات المتعددة في انحاء الدولة الاتحادية تتولى مهمة القيام بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته داخل الولايات المختلفة .

وتتبع الولايات المتحدة الامريكية هذا الاسلوب في الإدارة فلحكومة الاتحاد موظفون في مختلف الولايات ، يخضعون لسلطانها المباشر، ولاشأن الحكومات الولايات بهم وتعتمد الحكومة على هؤلاء الموظفين في تنفيذ القوانين والقرارت والتعليمات التي تصدرها وبهذه الطريقة تضمن حكومة الاتحاد الى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات التي تصدرها ، وبهذه الطريقة تنفيذ قوانينها وأوامرها على خير وجه ٠

٢- طريقة الادارة غيرالمباشرة : مقتضى هذه الطريقة ان تعهد حكومة الاتحاد الى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية ، ويقتصر دور الحكزمة الاتحادية في هذه الحالة على مراقبة الولايات حتى تتأكد من سلامة تنفيذ أوامرها ، وقد أخذت المانيا الاتحادية بهذه الطريقة في ظل دستور سنة ١٨٧١م.

٣ –طريقـة الإدارة المختلطـة : ويقصـد بهـا توزيـع مهمـة تنفيـذ القـوانين علـى الولايـات وعلـى مـوظفين يعيـنهم الاتحـاد يكونـون بمثابـة ممثلـين لـه فـي مختلـف الولايـات ، فالحكومـة الاتحاديـة تعهـد الـى الولايـات بتنفيـذ بعـض القـوانين ذات الأهميـة الخاصـة ، التـي لاتتحمـل التـأخير وتوكـل تنفيـذ بعضـها الـى مـوظفي الاتحـاد بهـذه الولايـات ، وقـد أخـذ بهـذا الاسـلوب فـي الإدارة الاتحـاد السويسـري ، وكمـا أخـذت بـه النمسـا عنـدما كانـت دولـة اتحاديـة بمقتضـى دسـتور ١٩٣٠ م .

يلاحظ ان هذا الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقين .

غيـر انـه بالتأمـل وإمعـان النظـر فـي الدسـاتير الاتحاديـة او الفيدراليـة يتبـين بوضـوح أن السـلطة التنفيذيـة المنصـوص عليهـا لاتباشـر فـي الحقيقـة والواقـع وظيفـة واحـدة أو اختصـاص مـن نـوع واحد وطبيعة واحدة [٦٠]، فنجد ان اهم الاختصاصات التنفيذية في الدولة الفيدرالية هي [٦١] .

١- اختصاص تشريعي :

أ. حق اقتراح القوانين .

ب. حق الاعتراض .

ج. حق سلطة اصدار اللوائح .

٢- اختصـاص القضـائي : حـق العفـو البسـيط رفـع العقوبـة علـى فـرد بإسـقاط العقوبـة كلهـا أو جـزء منهـا ، او بإبـدالها بعقوبـة اخـف دون محـو الجريمـة او التـأثير فـي العقوبـات التبعيـة التـي تظل نافذة .

٣- اختصـاص تنفيـذي : ان اعمـال السـلطة التنفيذيـة كافـة هـي اعمـال الإدارة او اعمـال السـيادة او اعمال الحكومة .

للسلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي شكلان [٦٢]:

الشـكل الاول : الرئاسـي ، اذ ان رئـيس السـلطة التنفيذيـة هـو رئـيس الدولـة منتخـب مـن الشـعب ولـه اختصاصـات و وظـائف واسـعة فضـلاً عـن الوضـائف التنفيذيـة ، ومسـؤولية الـرئيس هنـا امـام الشعب الذي انتخبه لهذه المهمة في السلطة التنفيذية ، كما في الولايات المتحدة الامريكية .

الشكل الثاني : الوزاري ، إذ ان الوزارة عبارة عن لجنة تنفـيذ منبثقـــة من السلطة التشريعية ، لان نظـام البرلـمان يشـترط في اعضاء الوزارة ان يكونوا من بين اعضاء ، حزب الاغلبية في السلطة التشريعية ومن المنتسبين الى ذلـــك الحزب ، وان وظـــيفة مجلس الوزراء هي عبارة عن القيام بمهام لجنة تنفيذية علقها البرلمان للقيام بعمل ، وتكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان ، كما في الهند .

أما بالنسبة للسلطة التنفيذية في الولايات والاقاليم ، حيث أن نطاق اختصاصات هذه السلطات يكون في حدود الولاية أو الإقليم ، ومن أجل نجاح عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة عمدت الحكومات المحلية في نظام الفيدرالية وكذلك الحكومة الاتحادية ، الى انشاء اجهزة ومؤسسات مهمتها تنفيذ السياسات العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية ، فتقوم بإنشاء أجهزة لعملية التخطيط ، حيث يقوم جهاز التخطيط مع بقية الاجهزة و الهيئات الأخرى بوضع البرامج والسياسات العامة وتنفيذ المشروعات والسياسات بما يلائم واقع وحال المجتمع ، حيث تقوم اجهزة التخطيط بتحديد الاهداف والتنسيق والاتصال فيما بينها وتقدير الموارد واختيار البدائل و وضع الإجرائات و الاساليب و وضع الميزانيات و الجداول الزمنية ، حيث يضع هذا الجهاز السياسات العامة في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتها [٦٣]،وأما بالنسبة لعملية التنظيم فتقوم الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية ، بإنشاء مؤسسات واجهزة خاصة بعملية التنظيم والتي تقوم بتحديد الوحدات الإدارية وتقسيم العمل فيما بينها ، حيث ان جهاز التنظيم هو الاطار العام لهيكل الوظائف التي يتولى كل منها مسؤولية تنفيذ السياسات العامة لتحقيق الاهداف المرجوة ، ويقوم الجهاز التنظيمي في

الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بتنظيم العلاقات بين الحكومة الاتحادية والحكومات في الولايات والاقاليم ، حيث تعمل هذه الاجهزة التنظيمية بإيصال مصالح الحكومات المحلية الى الحكومة الاتحادية وتأمين المساعدات الفنية والمالية لها وتحقيق التعاون والتنسيق فيما بينها[٦٤] واما بالنسبة لعملية التنسيق ، حيث ان تشابك المسؤوليات والوظائف و الصلاحيات وتعقد العلاقات فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الاختصاصات والسلطات ، تؤدي الى قيام الاجهزة المناطة بها عملية التنسيق بالاشراف والمراقبة والتوجيه على صنع وتنفيذ السياسات العامة ، والتنسيق فيما بين الاجهزة الادارية المختلفة ، حيث تهدف اجهزة التنسيق الى تحقيق الوحدة والترابط في تعمل من اجل تحقيق الاهداف المرجوة من السياسات العامة [٦٥] .

اما بالنسبة لعملية التوظيف فتقوم كل من الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بانشاء اجهزة خاصة لعملية التوظيف ، والتي تأخذ على عاتقها مهمة تنظيم وتنسيق الخبرات والمهارات العلمية والفنية وتوزيعها على الاجهزة الادارية كل حسب اهميتها واختصاصاتها ، حيث ان مهمة اجهزة التوظيف هي توفير الكادر البشري المطلوب وتوجيه والاشراف على نشاطه وعمله ، من اجل تحقيق اهداف السياسات العامة المطلوب تنفيذها [٦٦] .

اما بالنسبة لعملية التمويل فتقوم الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالية) بانشاء اجهزة ومؤسسات خاصة بعملية التمويل ، حيث تقوم هذه الاجهزة بانشطة وعمليات لتوفير وتحديد الاموال اللازمة وضمان استخدامها بكفاءة تامة لتنفيذ السياسات العامة ، وتتضمن هذه الانشطة تحضير الميزانية وضبط الاموال ومراقبة جبايتها وانفاقها رقابة فعالة ، ولكل حكومة محلية في نظام الفيدرالية استقلالية ذاتية في رسم وتحديد الميزانية الخاصة بها ، حسب طبيعة السياسات العامة وطبيعة مقدار المال الذي تحاجه لتنفيذها وتحقيق الاهداف المرجوة منها .

وتقوم بمهمة تفسير القوانين والسياسات العامة والمساهمة في تطبيقها هي السلطة القضائية ، حيث ان واجبات السلطة القضائية تتمثل في :

١- تفسير القضاة بعض القضايا .

٢- الحكم في المنازعات بين الافراد او بين الافراد و الحكومة .

٣- تطبيق قواعد عامة لعدل والانصاف .

وفي نظام الفيدرالية تنشأ منازعات بين حكومة الاتحاد وإحدى الولايات او بعضها ، وقد ينشب النزاع بين ولاية واخرى أو بين أفراد ينتمون الى ولايات مختلفة ، مثل هذه المنازعات لايمكن ان تعد محلية لانها لاتقتصر دائرة ولاية معينة وإنما تتعداها الى غيرها ، ولذلك فأن الدولة الاتحادية تنشأ محكمة عليا تختص بالفصل في المنازعات المذكورة سابقاً، ويكون لها احياناً اختصاص استئنافي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الولايات ، وتتبع هذه المحكمة العليا الاتحاد مباشرة [٦٧] وتختص المحكمة ايضاً بالحكم في جميع المنازعات التي تنشأ بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات وكذلك في المنازعات التي تقوم بين حكومات الولايات المختلفة [٦٨] .

ان القضاء الفيدرالي هو محكمة مركزية عليا ترجع اليها جميع الامور النهائية والاحكام والقرارات الصادرة من المحاكم المركزية والمحاكم الاقليمية ، باستثناء القضايا المنصوص عليها في الدستور الفيدرالي أو في الدساتير الاقليمية ، والمحاكم الفيدرالية محاكم منفصلة أي أن هنالك محاكم وطنية متشابهة تطبق قانوناً وطنياً واحداً في سائر انحاء القطر ، ومحاكم أخرى تطبق قوانين هي غير القوانين الفيدرالية وتقوم في المناطق التي تؤيس فيها .

وان من اهم مظاهرالدولة الاتحادية هي وجود دستور اتحادي واحد يخاطب الجميع خطاباً مباشراً ، مع ذلك لايمنع من وجود دساتير أو قوانين اساسية اعلى مرتبة من القانون

العادي للوحدات الداخلة في الاتحاد ، كما أن هنالك تشريعات عامة التطبيق تخاطب شعب الاتحاد كله من دون اعتبار لانتماء بعضهم الى وحدات معينة ، وهنا يظهر دور السلطة القضائية التي تنتشر محاكمها في سائر أنحاء الاتحاد وتعمل على تطبيق تشريعاته ، وعلى رأسها محكمة عليا تعمل على قيام التناسق بين الدستور العام و دساتير الولايات والقوانين العادية ، سواء أكانت اتحادية أم صادرة من سلطات تشريعية للولايات وتقر أكد مونتسيكيو في تقسيمه للهيئات والوظائف الرئيسية ، عملية استقلال السلطة القضائية في عملها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، على أساس أن لاترتكز الوظائف في يد جهة واحدة ، وإنما توزع بين الهيئات لكي تمنعها من إساءة استعمال السلطة المتاحة لها [٦٩].

ونجد ان هنالك تداخلاً وارتباطاً في وظائف السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، سواء في الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حيث يتدخل البرلمان في عمل السلطة التنفيذية من خلال [٧٠]:

١- حق السؤال .
٢- حق الاستجواب .
٣- المساءلة الإدارية ويحق لة سحب الثقة من الوزارة .
٤- التصويت على الميزانية .
٥- التصويت على اعمال الوزارة .

ويشارك البرلمان في عمل السلطة القضائية من خلال قيام السلطة التشريعية بتفسير الكثير من القوانين التي تضعها ، وإخضاع ميزانية السلطة القضائية الخاصة لمصادقة السلطة التشريعية كما أن المحاكم تؤلف بموجب قوانين تشريعية وتلغي بموجب قرار تشريعي ، وهنالك أيضاً صلاحيات قضائية تحتفظ بها المجالس التشريعية العليا [٧١] .

ونجد ان السلطة التنفيذية تشارك في عمل السلطة التشريعية ، من خلال[٧٢]:

١- اجراء الانتخابات .
٢- دعوة البرلمان للانعقاد العادي .
٣- اقتراح القوانين .
٤- التصويت .
٥- الاعتراض .
٦- تأجيل دورة البرلمان .
٧- إصدار القرارات .
٨- تنفيذ القوانين .

ونجد ان السلطة التنفيذية تشارك في عمل السلطة القضائية ، من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية لان القرارات القضائية لاتعد نافذة ، ألا إذا حظيت بمساندة الدولة وللسلطة التنفيذية سلطة تعيين القضاة ، واهم الصلاحيات القضائية للسلطة التنفيذية ، هي[٧٣] :

١- الضبط والجيش والبحرية الخدمة المدنية .
٢- تطبيق القانون الاداري ودعمه وقوانين الخيانة والمحاكم العسكرية والمحاكم البحرية والقوانين العرفية في الاوقات الأستثنائية .

وكذلك نجد أن السلطة القضائية تتشارك في وظائف السلطات التشريعية والتنفيذية ، بالنسبة لمشاركة السلطة في عمل السلطة التشريعية ، من خلال ممارسة المحاكم حق إعلان عدم شرعية القوانين لعدم مطابقتها للدستور ، وفي الواقع أنه لم تعترض أي محكمة على شرعية قرار لأنه غير دستوري لأن البرلمان هو حجر أساس في المسائل الدستورية [٧٤] .

امـا بالنسـبة لمشـاركة السـلطة القضـائية فـي عمـل السـلطة التنفيذيـة ، فهـي أن الهيمنـة القضـائية علـى السـلطة التنفيذيـة توجـد فـي محاكمـة المـوظفين الإداريـين الـذين يتهمـون بمخـالفتهم الواجبات الرسمية [٧٥] .

أما مظاهرة مشاركة السلطتين في اعمال السلطة القضائية فهي [٧٦] :

١- حق عفو رئيس الدولة عن العقوبة .

٢- حق عفو الشامل عن عقوبة أو جريمة .

ثانياً : توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية و الولايات

يترتـب علـى تعـدد السـلطات العامـة التابعـة لدولـة الاتحاديـة ، وتلـك التابعـة للولايـات الداخلـة فـي الاتحـاد تـداخل وتشـابك فـي الاختصـاص بـين هـذا السـلطات ، ويختلـف توزيـع الاختصـاص بـين السـلطات التابعـة للاتحـاد ، وتلـك التابعـة للولايـات بحسـب ظـروف كـل دولـة ونشـأتها ، ففـي الـدول الاتحاديـة التـي تقـوم نتيجـة انضـمام عـدة دول موحـدة او بسـيطة يتجـه الدسـتور الـى توسـيع اختصاصـات الولايـات ، رغبـة فـي الاحتفـاظ لهـا بقـدر كبيـر مـن الاسـتقلال ويجعـل مـن اختصـاص السـلطات الاتحاديـة اختصاصـاً محـدوداً او اسـتثنائياً ، امـا فـي الـدول التـي نشـأت نتيجـة لتفكـك دولـة واحـدة بسـيطة الـي دويـلات ، فيتجـه الدسـتور الـى مـنح سـلطات الاتحـاد المركـزي الجانـب الاكبـر مـن الاختصاصـات ، ويجعـل مـن اختصاصـات الهيئـات المحليـة اختصاصـات محـدودة [٧٧] .

ان الفيدراليـة بوصـفها نظامـاً عمـدت الـى توزيـع الاختصاصـات والسـلطات بـين هيئاتهـا ، وأهـم الاساليب التي لجأت اليها هي[٧٨]:

الطريقـة الاولـى : ان ينـص دسـتور الاتحـاد حصـراً علـى كافـة اختصاصـات كـل مـن الدولـة المركزيـة او الاتحاديـة والولايـات ، فيحصـر ويحـدد كـل اختصاصـات الدولـة الاتحاديـة ، ثـم يحـدد ويحصـر عقـب ذلـك كـل اختصاصـات الولايـات المنضـمة الـى الاتحـاد ، ويعـاب علـى هـذه الطريقـة انهـا لا تسـتطيع ان تقـوم بتحديـد اختصاصـات كـل مـن الطـرفين بصـورة دقيقـة ، وان هنـاك دائمـاً مسـائل جديـدة وامـور مسـتحدثة ممـا لـم يـنص عليهـا دسـتور الاتحـاد علـى ادخالهـا ضـمن اختصاصـات الدولـة المركزيـة او الولايـات ، الامـر الـذي قـد يـؤدي الـى احـداث خلافات بين الجانبين في تحديد الجهة التي تكون تلك الامور خاضعة لاختصاصها ٠

الطريقـة الثانيـة : ان يـنص دسـتور الاتحـاد علـى تحديداختصاصـات الولايـات حصـراً ، بحيـث تكـون كـل الامـور الباقيـة مـن اختصـاص الدولـة الاتحاديـة ، وتتميـز هـذه الطريقـة بأنهـا تعمـل علـى توسـيع سـلطات الحكومـة المركزيـة وزيادتهـا وشـمولها لكافـة الحـالات التـي لـم يـرد نـص عليهـا بالـذات ، وان هـذا النـوع مـن التحديـد يمهـد لزيـادة وحـدة الدولـة واحتمـال تحولهـا الـى دولة بسيطة موحدة في المستقبل .

الطريقـة الثالثـة : ان يـنص دسـتور الاتحـاد علـى تحديـد اختصاصـات الدولـة الاتحاديـة حصـراً ، تاركـا ماعـداها مـن الامـور لاختصاصـات الولايـات ، وهـذه الطريقـة عكـس الطريقـة السـابقة تمامـاً ، وقـد تـؤدي الـى عكـس النتـائج التـي تـؤدي اليهـا الطريقـة السـابقة ، غيـر ان ذلـك لايمنـع ولايغيـر فـي الامـر شـيئاً فـي ان تكـون هـذه الطريقـة الاكثـر شـيوعاً فـي العـالم اليـوم ، وقـد اخـذت بهـا العديـد مـن دسـاتير الاتحـادات المركزيـة الهامـة كدسـتور الولايـات المتحـدة الامريكيـة والاتحاد السويسري والاتحاد الوسوفيتي (السابق) .

أن الحكومة الفيدرالية تتمتع باختصاصات وسلطات متعددة منها [٧٩] :

١- السياسة الخارجية والتمثيل السياسي والقنصلي والتمثيل في الهيئات والمنظمات والمؤتمرات .
٢- ابرام المعاهدات والاتفاقات ، ويحق لحكومات الاقاليم ابرام معاهدات تخص الامور الاقليمية .
٣- الدفاع الوطني والحرب والسلم وعقد الصلح .
٤- اصدار العملة وتحديد السياسة الائتمانية .
٥- ادارة الموانئ والمطارات الدولية .
٦- شؤون الجمارك والمكوس المركزية .
٧- البريد والبرق والتلفون المركزي .
٨- الجنسية واقامة الاجانب .
٩- تنظيم الميزانية العامة للأتحاد .
١٠- وضع خطط اقتصادية عامة للدولة .
١١- وضع تشريعات مركزية محدودة في الدستور .
١٢- الاشراف على الوزارات والاجهزة المركزية .
فالسلطات الاتحادية هي ذات اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية وفاقاً للدستور.
أما سلطات الحكومات المحلية فانها تنحصر في [٨٠] :
١- التعليم والصحة العامة .
٢- القانون الجنائي .
٣- قضايا الزواج والطلاق .
٤- منح الرخص لمزاولة المهن والاعمال .
٥- تنظيم شؤون الانتخابات وادارتها .
وتتكون الحكومات المحلية من هيئات وسلطات مختلفة ، وهي :
١- اجهزة خاصة ومجلس تشريعي ينتخبه سكان الاقليم بلاقتراع العام الحر المباشر وبنسبة تحددها قوانين الاقليم .
٢- البرلمان المحلي هو الممثل الوحيد لمواطني الاقليم ، ويختص بما يأتي :
أ- سن القوانين والانظمة الخاصة بالاقليم .
ب- اقرار الميزانية المالية للاقليم .
ج- المصادقة على خطط التنمية الإقليمية .
د- اصدار تشريعات خاصة بفرض الضرائب والرسوم الاقليمية .
و- مراقبة اعمال السلطة التنفيذية في الاقليم .
ي – منح الثقة لوزراء الإقليم وسحبها منهم .
٣- مجلس وزراء مسؤول امام البرلمان المحلي ، وتكون (الوزارة المحلية هي اعلى هيئة تنفيذية تشرف على ادارة جميع الدوائر والمؤسسات ، وتعد مشروع الميزانية المالية للاقليم ومشروع خطة التنمية الاقليمية ، فهي تتولى رسم السياسة العامة للاقليم وتكون مسؤولة عن تنفيذ القرارات والقوانين والمحافظة على الأمن والاستقرار ، ولها صلاحية تحريك القوات المسلحة ودخول قوات فيدرالية للاقليم بناءاً على طلب تحريري منها) .
٤- القضاء، تمثل الحكومات المحلية في الهيئة التشريعية الفيدرالية وتعدل الدستور الذي يجري باتفاق الحكومتين ، اما المنازعات بين الحكومة الفيدرالية والمحلية بشأن نص أو فقرات غامضة فتكون عرضة لتفسيرات عديدة مختلفة ، وعليه فهناك جهاز للتحكيم وهو

المحكمـةالعليا الفيدراليـة ولهـا سـلطة الغـاء قـوانين الحكومـات المحليـة التـي تتعـارض واحكـام الدستور الفيدرالي وكذالك الغاء قوانين الحكومة الفيدرالية او الاتحادية .

الخاتمة و الاستنتاجات

تنشأ الفيدراليـة مـن انضـمام عـدة دول بعضـها الـى بعـض ، بحيـث تكـون دولـة واحـدة جديـدة هـي دولـة الاتحـاد ، ويصـبح لهـا السـلطة علـى حكومـات الـدول الاعضـاء فـي الاتحـاد وعلـى رعايـا تلـك الـدول ، وتفقـد الـدول الاعضـاء نتيجـة لهـذا الاتحـاد سـيادتها الخارجيـة ولكنهـا تحـتفظ بسـيادتها الداخليـة فـي معظـم شـؤونها فيكـون لكـل دولـة مـن الـدول الداخلـة فـي الاتحـاد المركـزي دسـتورها وقوانينهـا الخاصـة بهـا ، ومجالسـها النيابيـة وحكومتهـا وقضـاؤها ، وفـي الوقـت نفسـه يكـون لدولـة الاتحـاد المركـزي دسـتور خـاص بهـا ، وسـلطات تشـريعية وتنفيذيـة وقضـائية ، ويكـون لهـا وحـدها حـق تـولي الشـؤون الخارجيـة للاتحـاد ، فلهـا حـق تبـادل التمثيـل السياسـي مـع الـدول الاجنبيـة ، وابـرام المعاهـدات ، وتفقـد الـدول الداخلـة فـي الاتحـاد المركـزي أو الفيدراليـة جانبـاً مهمـاً مـن سـيادتها وسـلطاتها فـي الـداخل ، اذ تتحـول الـى ولايـات او دويـلات فـي حـين تتـولى الدولـة الاتحاديـة او المركزيـة ممارسةالسـيادة علـى جميـع اقـاليم الولايـات فـي العديـد مـن المجـالات وتـرتبط كيفيـة توزيـع الاختصاصـات بـين الدولـة الاتحاديـة والولايـات الـى حـد كبيـر بالكيفيـة التـي نشـأت بهـا الدولـة الاتحاديـة ذاتهـا ، اذ تتجـه الـدول الاتحاديـة التـي نشـأت عـن طريـق الاتفـاق بـين عـدة دول مسـتقلة الـى الحـد فـي اختصاصـات دولـة الاتحـاد ، نتيجـة لحـرص الـدول الداخلـة فـي الاتحـاد علـى اسـتقلالها ، وعـدم التنـازل الا عـن القـدر الضـروري الـلازم لقيـام الاتحـاد ، بينمـا تنمـو الـدول الاتحاديـة التـي نشـأت نتيجـة لتفكـك دولـة موحـدة الـى الابقـاء علـى الكثيـر مـن اختصاصـات دولـة الاتحـاد علـى حسـاب الاختصاصـات التـي تمـنح للـدويلات (الولايـات) والـى جانـب تـأثير الطريقـة التـي قامـت بهـا دولـة الاتحـاد علـى توزيـع الاختصاصـات بينهـا وبـين الـدويلات ، فأنـه توجـد عوامـل سياسـية وعمليـة وقانونيـة تـتحكم فـي كيفيـة هـذا التوزيـع، وتتـولى الدسـاتير الاتحاديـة عـادةً مهمـة توزيـع الاختصاصـات التـي يمكـن حصـر طـرق توزيعهـا فـي ثلاثـة طـرق رئيسـية ، امـا بتحديـد الاختصاصـات المخولـة لكـل فـي الـدول الاتحاديـة والولايـات علـى سـبيل الحصـر ، أو بحصـر الاختصاصـات التـي تكـون للدولـة المركزيـة وتتـرك ماعـداها مـن الاختصاصـات للـدويلات او تحديـد اختصاصـات الـدويلات الـى ان تكـون بقيـة الاختصاصات من نصيب الدولة الاتحادية .

ويمكـن القـول ان فلسـفة النظـام الفيـدرالي تقـوم علـى ممارسـة سـيادة وسـلطة الدولـة علـى المستويين

١- مركزي على مستوى الدولة المركزي
٢- محلي على مستوى الاقاليم والولايات

وكـذلك قـدرة النظـام الفـدرالي علـى معالجـة تعدديـة القوميـات والمـذاهب فـي دولـة فيدراليـة تتمتـع بالاندماج والقوة والتطور الحضاري .
عمـل الباحثـان لفتـرة تجـاوزة العشـرة اشـهر لاتمـام هـذا البحـث ويرجـون التوفيـق الـى مـاذهبوا اليـه ومن الله جلت قدرته النجاح والتوفيق ٠

الهوامش

(١) في رسالة بعث بها الى التجمع الدولي حول السياسة الأمنية في سان غالبين / سويسرا كان الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة الأسبق " خافير بيريز دي كويلار " قد كتب في حزيران ١٩٩١ بأن التجربة السويسرية الفيدرالية هي تجربة رائدة بمقدور المجموعة الدولية ان تقتبس من معطياتها على الوجه الأحسن لقد صان الشعب السويسري نفسه بنفسه و بذل من الجهد ماجعله يشتهر بوضعه الدولي الذي اختص به ، كما ان يستضيف عدداً من المنظمات الدولية ويضيف الى ذلك ، بأن شعور السويسرين بالمسؤولية كان دوماً احترامهم لحرية الفرد .
انهم شعب مجد ومثابر وقد عملوا كثيراً من اجل الوصول الى ما هم عليه اليوم ، وأقاموا نموذجاً للحياة السياسية فاق من تطوره جميع الأنظمة ، وهم جادون في سبيل الأحتفاظ به .
ينظر د. عبدالكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام (الكتاب الاول) المباديْ العامة ، الدار العالمية الدولية ، عمان ٢٠٠٢ ، ص١٣٩ ٠

(٢) عبدالوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، مؤسسة نضال للطباعة ، بيروت ١٩٧٨ ، ص٥٣ .
(٣) د. منذر الشاوي ، نظرية الدولة ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ،ص٥٣ ٠
(٤) د . عبدالكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠١ ، ص٧٢ .
(٥) د . إحسان المفرجي وآخرون . النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العالم ، المطبعة دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص١٠١ .
(٦) د . عبدالغني بسيوني عبدالله ، النظم السياسية – اسس التنظيم السياسي الدولة، الحكومة ، الحقوق والحريات العامة - الدر الجامعية ، ١٩٨٥ م ، ص١٠٦ ٠
(٧) د . منذر الشاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٥٣ ٠
(٨) د . ثروت بدوي ، النظم السياسية – النظرية العامة للنظم السياسية - ج١ ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ م ، ص٦٧ .
(٩) د محمد كامل ليلة ، النظم السياسية الدولة والحكومة ، مطبعة النهضة ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص١٢٤ .
(١٠) د . ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الجامعة بيروت ١٩٨٠ ، ص٧٣ ٠
(١١) د . محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص١٨ – ص١٩ ٠
(١٢) د . محمد عبدالعزيز نصر ، النظريات والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص٤٧٣ – ص٤٨٥ ٠
(١٣) د . محمد فتوح محمد عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية العامة ، ١٩٧٧ ، ص١ – ص٢٤ .
(١٤) حسن خليفة ، تأريخ النظريات السياسية وتطورها . ط١ ، المطبعة الجديدة ، القاهرة ، ١٩٢٩ ، ص٣٤٢ – ص٣٥٠ .
(١٥) د . لؤي بحري . مباديْ علوم السياسية ، مطبعة اسعد ، بغداد ، ١٩٦٦ ص١٢٤ .

(١٦) د . نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان ١٩٩٩ ص ٨٨ – ص٨٩
(١٧) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٤ ٠
(١٨) د . عبدالغني بيسوني عبداللة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠٧ ٠
(١٩) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٥ ٠
(٢٠) د . لؤي بحري . مصدر سبق ذكره ، ص١٢٧ – ص١٢٨ ٠
(٢١) د . نعمان أحمد الخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠٠ .
(٢٢) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٤ – ص٨٥ .
(٢٣) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٤٩ ٠
(٢٤) د . نعمان أحمد الخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠٥ ٠
(٢٥) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٥ ٠
(٢٦) مصدر نفسه .
(٢٧) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٩ ٠
(٢٨) د . نعمان أحمد الخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠١ .
(٢٩) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٩ ٠
(٣٠) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٤٩ ٠
(٣١) المصدر نفسه ، ص١٢٥ .
(٣٢) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٥ ٠
(٣٣) مصدر نفسه .
(٣٤) مصدر نفسه .
(٣٥) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٠ ٠
(٣٦) مصدر نفسه .
(٣٧) د. ثروت بدوي ، مصدر سابق ، ص٨١ – ص٨٢ .
(٣٨) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٥٤ ٠
(٣٩) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨١ ٠
(٤٠) مصدر نفسه ، ص٨٤ .

(٤١) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٥٥ ٠
(٤٢) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٢ ٠
(٤٣) د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٣ ٠
(٤٤) مصدر نفسه
(٤٥) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٥٦ ٠

(٤٦) نقلاعن د . نعمان احمد المخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص٩٧ ٠
(٤٧) المصدر نفسه ، ص٩٨ ٠
(٤٨) د٠ ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٤
(٤٩) المصدر نفسه ٠
(٥٠) د٠ ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨٤ ٠
(٥١) أحمد عطية الله ، القاموس السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص٦٢٨ .
(٥٢) د . عبدالكريم علوان ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٤ .

(٥٣) د٠ ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٨ ٠

(٥٤) اوستن رنـي الحكم ، الجـزء الثـاني ، ترجمـة د. حسـين علـى الـذنون ، مراجعـة د حسـن عبدالقادر ، المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ ،ص٩٠ –ص٩١ ٠

(٥٥) د . ابـراهيم درويـش ، الدولـة نظرياتهـا و تنظيماتهـا ، دار النهضـة العربيـة ، ١٩٦٩ ، ص٣٣٤ – ص٣٣٩

(٥٦) رايموند كارفيلد ، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكـي محمد ،مكتبـة النهضـة ،بغداد ، ص٩١ –ص٩٤ .

(٥٧) د٠ ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٩ ٠

(٥٨) د . محمـد فـتح الله الخطيـب ، دراسـات فـي الحكومـات المقارنـة ، دار النهضـة العربيـة ، بيروت ، بلا تأريخ ، ص١٨ – ص٢٢ .

(٥٩) د . محمد كامل ليلة ، مصدر سبق ذكره ، ص١٤٠

(٦٠) محمد فؤاد مهنا ، مبادئْ واحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربيـة ، الاسكندرية ، ١٩٧٣م ، ص٣٠٥ .

(٦١) Global Aging Initiative Program – Center For Strategic and International Studies ,http//www .googol . msn , com 2001-2002 .

(٦٢) وكذلك ينظر محمد فتوح محمد عثمان ، مصدر سبق ذكره ، ص١ – ص٢٤ .

(٦٣) د . عبداللطيف القصير ، الادارة العامة المنظور السياسي ، ط٢ ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ،١٩٨١ ،ص٣٢ ، وكذلك ينظر د. محروس محمود خليفة ، السياسة الأجتماعيـة فـي العـالم الثالث ، دار المعرفة الجامعية ،١٩٨٦ ، ص٣٣٦ .

(٦٤) د . ظريـف بطـرس ، مقومـات الادارة المحليـة ، مفهومهـا وأيـدولوجيتها ، موسـوعة الحكـم المحلـي ، المنظمـة العربيـة للعلـوم الأداريـة ، مطبعـة نهضـة مصـر، القـاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٣٥٠ .

(٦٥) د. عاصم الاعرجي ، مبادئْ الادارة العامـة منظـور سلوكي معاصـر ، مطبعـة شـفيق ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص١١٨ .

(٦٦) د. خيري عبدالقوي ، دراسة السياسة العامة ، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع ،الكويت ،١٩٨٩ ،ص١٥٨ .

(٦٧) نقلاً عن د . عبدالكريم علوان ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٧ .

(٦٨) مصدر نفسه .

(69)Briefing No .28 ,Suitland and The Enlargement Of The European Union, http//www .yahoo . msn , comm. , 1999 .

(٧٠) د. ابـو اليزيـد علـي المتيـت ، الـنظم السياسـية والحريـات العامـة ، ط٣ ، مؤسسـات الشـباب الجامعة الاسكندرية ، ١٩٨٣ ،ص١ – ص٥٠ .

(٧١) د . محمد فتح الله الخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص١٨ – ص٢٢.

(٧٢) د. ابو اليزيد علي المتيت ، مصدر سبق ذكره ، ص١ – ص٥٠ .

(٧٣) د. ابو اليزيد علي المتيت ، مصدر سبق ذكره ، ص١ – ص٥٠ .

(٧٤)رايموند كارفيلد كيتيل ، مصدر سبق ذكره ، ص١٦٠ – ص١٧٦ .
(٧٥) المصدر نفسه .
(76)Constriction ,Government and Legislation ,http/ www.yahoo,msn.com,1999

(٧٧) د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨١ .
(٧٨) د .نعمان أحمد الخطيب ، مصدر سبق ذكره ، ص٩٤ – ص٩٥ ، وكذلك ينظر د . ثروت بدوي ، مصدر سبق ذكره ، ص٧٦ – ص٧٧ ، ٠و ينظر د . لؤي بحري ، مصدر سبق ذكره ، ص١٢٦- ص١٢٧ وكذلك ينظر د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، مصدر سبق ذكره ، ص٨١ –ص٨٢ وينظر د . محمد فتوح محمد عثمان ، مصدر سبق ذكره ص١ – ص٢٤ .
(٧٩)ينظر اوستن رني ، سياسة الحكم ، ترجمة حسين علي الذنون ، مراجعة حسن عبدالقادر ، المكتبة الأهلية ،بغداد ، ١٩٦٦ ، ص٩٠ .
(٨٠) اوستن رني ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٨٥– ص ٢٩٠ .

قائمة المصادر

١- احمد عطية الله ، القاموس السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة عام ١٩٦٨.
٢- اوستن رنى ، نظام الحكم ، الجزء الثاني ، ترجمة حسين علي الذنون ، مراجعة حسن عبدالقادر ، المكتبة الاهلية بغداد ١٩٦٦ .
٣- حسن خليفة ، تاريخ النظريات السياسية و تطورها ، ط١ ، المطبعة الجديدة ، القاهرة ١٩٧٩ .
٤- د . محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دارالنهضة العربية ، القاهرة ، بدون تاريخ .
٥- د . ابراهيم درويش ، الدولة ، نظريات و تنظيمها ، دار النهضة العربية عام ١٩٦٦.
٦- د . ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الجامعة ، بيروت عام ١٩٨٠ .
٧- د . ابو زيد علي المتيت ، النظم السياسية و الحريات العامة ، ط٣ ، مؤسسات شباب الجامعة الجامعة ، الاسكندرية ١٩٨٢ .
٨- د . احسان المفروجى واخرون ، النظرية العامة للقانون الدستوري و النظام الدستوري في العالم ، مطبعة دار الحكمة ، بغداد عام ١٩٩٠ .
٩- د . عاصم الاعرجي ، مباديء الادارة العامة ، منظور سلوى معاصر ، مطبعة شفيق ، بغداد ١٩٩٠ .
١٠- د . عبدالغني بسيوني عبدالله ، النظم السياسية ، اسس التنظيم السياسي للدولة ، الحقوق و الحريات العامة ، الدار الجامعية ١٩٨٥ .
١١- د . عبدالكريم علوان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، مكتبة الدار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ٢٠٠١ .
١٢- د . عبدالكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام (الكتاب الاول) ، المباديء العامة ، دار العالمية الدولية ، عمان ٢٠٠٢ .
١٣- د . عبداللطيف القيصر ، الادارة العامة المنظور السياسي ، ط٢، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ١٩٨١ .
١٤- د . لؤي بحري ، مباديء في العلوم السياسية ، مطبعة اسعد ، بغداد ١٩٦٦ .

١٥- د . محروس محمود خليفة ، السياسة الاجتماعية في العالم الثالث ، دار المعرفة الجامعية ، القاهرة ١٩٨٦ .
١٦- د . محمد عبدالعزيز نصر ، النظريات و النظم السياسية ، دارالنهضة العربية ، بيروت ١٩٧٣ .
١٧- د . محمد فؤاد مهنا ، مبادىء و احكام القانون الاداري في الجمهورية مصر العربية ، الاسكندرية ١٩٧٣ .
١٨- د . محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، الدولة و الحكومة ، مطبعة النهضة و جامعة عين شمس ، القاهرة ١٩٦٧ .
١٩- د . منذر الشاوي ، نظرية الدولة ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ١٩٨١ .
٢٠- د . نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ١٩٩٩ .
٢١- د .عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، مؤسسة نضال للطباعة ، بيروت ١٩٧٨ .
٢٢- رايموند كارفيلد ، العلوم السياسية ، ترجمة فاضل زكي مجيد ، مكتبة النهضة ، بغداد ١٩٥٠ .
٢٣- محمد فتوح عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية العامة . .
٢٤- محمد فتوح محمد عثمان ، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ، الهيئة المصرية العامة ، ١٩٧٧ .
25- Global aging initiative program – center for strategic and international studies – http//www googol – msn-com – 2001-2002

Dr. Abdulgafoor Kareem Ali
Professor
University of Koya
College of Law

Khidhir Haji Rasool
Assistant Instructor
University of Koya
College of Law

Abstract

The United state was the first great nation to establish a Federal from of government more over American federalism has shown a remarkable capacity to endure . To What can the survival of American Federalism be attributed ? While no complete answer can be given , It is clear that much of the success of American federalism can be traced to the Flexibility of the American constitution concerning the boundaries of power between the national government and the state and local governments . In the absence of absolute rules about the distribution of political power and responsibility of fixed pattern

أحيانا	نادرا

of federalism has developed . Instead the federal constitution has permitted wide fluctuation between nation power and localized power .