التنظيم القانوني للسلطات في اللامركزية السياسية

م. سامر حميد سفر
الجامعة التقنية الجنوبية – المعهد التقني في الناصرية
Email: Samer.alrikabi@stu.edu.iq

الملخص
أن التطور الدولي الحاصل على الصعيد السياسي والمتغيرات التي تشهدها الساحة العالمية انعكست تلك الأوضاع على الناحية الداخلية لدول العالم كافة التي راحت تلملم نفسها من أجل أن تتحول الى دول قادرة على مواجهة التغيرات السياسية وذلك من خلال تبني النظام الديمقراطي في عملها الذي يسمح لأكبر عدد ممكن من المشاركة في الحياة السياسية ، وبالتالي تذليل كل المعوقات تجاه العمل الديمقراطي لهذا تبنت دول العالم هذه نظام اللامركزي السياسي من أجل تقرير حقوق الأفراد وتوزيع السلطات بطريقة تحول دون التجاوز بين الولايات أو الدول الداخلة في الاتحاد على بعضها البعض ، على أن ضمان تنفيذ ذلك يقتضي أن يكون بناءً على تفاهم مسبق بين تلك الولايات وارتضاء آلية هذا التوزيع لكي لا تقع الخلافات في المستقبل ؛ فقد بين لنا أن السلطات التي تتخذها الدولة القائدة للاتحاد أو النظام اللامركزي السياسي تختلف عن الدول الأخرى المنضمة في الاتحاد وتوزع على نحو يضمن السيادة لجميع الدول المنضوية تحت الاتحاد كونها تحولت الى دولة واحدة بتخليها عن النظام المركزي وتحولها الى دول تتمتع بنظام اللامركزي السياسي .

الكلمات المفتاحية : التنفيذية ، التشريعية ، القضائية.

Legal organization of authorities in political decentralization

Samer Hameed Safar

Abstract
That the development of the international political arena and the changes taking place in the world arena reflected the situation on the internal level of the countries of the world, all those who have become self-contained in order to become a state to resist political changes through the adoption of the system involved in political life, work on all countries in the world International Trade System. Ensure that the implementation of this will require Based on a prior understanding between those states and the

mechanism of this distribution so as not to be the differences in the future; it has been pointed out that the authorities taken by the leading state of the Union or the decentralized political system different from other countries joining the Union and distributed in a manner that guarantees the sovereignty of all countries belonging to the Union being Turned into a single state by abandoning the central system and turning it into a country with a decentralized political system.

Keywords: Executive, legislative, judicial.

المقدمة

مما لا شك فيه أن تناول موضوع السلطات وتوزيعها بين الولايات أو الأقاليم في الدول ذات النظام اللامركزي السياسي يثير كثير من الاشكاليات بما بين تلك الدول أو الولايات ، ذلك أن تنظيم السلطات يعد حجر الأساس الذي تستند عليه الدولة ؛ والذي يقره الدستور على أن الوضع المتعلق بتوزيع تلك السلطات مختلف تمام الاختلاف من دولة الى أخرى ومن مجتمع الى آخر .

فهذا يعود الى عدة أعتبارات منها جغرافية واقتصادية واجتماعية وبيئية وأمنية ، فلكل هذه العوامل أو الأعتبارات الأثر في تبني النظام الديمقراطي المعتدل في توزيع تلك السلطات بطريقة تسمح لكافة افراد المجتمع ولكافة الولايات بالمساهمة في الحياة السياسية ؛على أن اشراك الشعوب في العمل السياسي يعد جزء لا يتجزء من النظام الديمقراطي ، فكلما كان التوزيع الصحيح لهذه السلطات كلما كانت تلك الدولة ديمقراطية فالحياة السياسية هي ديدن عشاق الديمقراطية كونهم يحاولون من خلالها تقرير مصيرهم وبالاخص في الدول التي تتبنا النظام اللامركزي أو كما تسمى من قبل بعض الفقهاء بالدول الفيدرالية أو الأتحادية ، لهذا فأننا سوف نتناول في هذا البحث السلطات التي تبنى عليها الدولة من سلطة تشريعية تتولى مهمة تشريع القوانين والتي تهم الاعضاء كافة الداخلين في النظام اللامركزي كما أننا نتناول السلطة التنفيذية والتي تقع عليها مهمة صعبة تتمثل في تنفيذ تلك القوانين ومحاولة فرضها على كافة الولايات الداخلة في هذا النظام اللامركزي واخيرا تناول دور السلطة القضائية التي تتجسد بدور المحاكم في حالة مخالفة القوانين أو عدم تطبيق تلك القوانين لأن مثل هذه السلطة تمثل ميزان العدالة لنظام ديمقراطي

فالدول ذات النظام اللامركزي تعتمد على أحداهما كدولة قائدة للاتحاد ، فهي وأن كانت كغيرها من الدول بسيطة التركيب الدستوري فهي كذلك تتمتع بسلطات ثلاث ومثلها مثل الدويلات المنضمة للاتحاد ، لكن هذه السلطات تختلف اختلافاً جوهرياً عن السلطات العادية لما لها من أهمية حيث ان جميع القرارات التي تتخذها الدولة ذات النظام اللامركزي تنعكس بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الدويلات المنضمة لها لذلك كان من اللازم تبيان هذه السلطات الثلاث للوقوف على ما تتميز به من تنظيم يضفي التميز على الدولة القائدة لكونها دولة ديمقراطية .

أهمية البحث :

تكمن أهمية هذا البحث في بيان التنظيم القانوني للسلطات مع توصيف بعض الدول التي تعد مثالاً للديمقراطية ولتطبيق النظام اللامركزي السياسي ، ذلك أن توزيع السلطات يعد من بين أهم المواضيع الشائكة في الفقه العربي الدستوري كونه مثاراً للمنازعات السياسية في ما بين الدول التي تطبق نظام اللامركزية السياسية وبالأخص حديثة العهد .

منهجية البحث :

أعتمد هذا البحث على المنهج التاريخي من خلال بيان الحوادث التاريخية التي مرت بها الدول التي تتمتع بنوع من الديمقراطية والغاية من وراء ذلك لفهم الماضي واستشراف الحاضر ، كما أنه تم الاعتماد على المنهج المقارن كلما اقتضى الأمر بيان أهمية توزيع السلطات فما بين الدول التي تتبنى ذات النظام ، وكذلك الاعتماد على المنهج التحليل بتحليل النصوص الدستورية أن وجدت أضافة الى النصوص القانونية في هذا المجال .

خطة البحث :

تم تقسيم هذا البحث الى مطالب ثلاث ففي المطلب الأول تم تخصيصه للسلطة التشريعية بفرعيها ، ثم في المطلب الثاني السلطة التنفيذية بفرعيها وأخيراً السلطة القضائية .

المطلب الأول :- السلطة التشريعية :-

تتكون السلطة التشريعية في الدول ذات نظام اللامركزي السياسي (الاتحادي) عادةً من مجلسين ، عدا دولة الكاميرون ، والأصل التاريخي لثنائية السلطة التشريعية الاتحادية (الفيدرالية) يعود الى مفاوضات إنشاء الولايات المتحدة الأمريكية ، حين أصر ممثلو الولايات الكبيرة على أن يكون التمثيل في البرلمان على أساس عدد السكان بينما رأى مندوبو الولايات الصغيرة ان يكون التمثيل في البرلمان على أساس المساواة بينها جميعاً ؛[1] وكان ذلك بنظرهم الوسيلة الوحيدة لحمايتهم من خطر ابتلاع الولايات الكبيرة لهم وفي نهاية الأمر تم التوصل الى اتفاق يجعل البرلمان من مجلسين ، يتكون الأول منهما على أساس المساواة بين الولايات ، ويتكون المجلس الثاني على أساس نسبة السكان في كل ولاية ،وبذلك أمكن التوفيق بين أهمية الولايات ، وإعطائها عدد من المقاعد في المجلس الثاني يتناسب مع حجمها وقدراتها ، وبين إزالة مخاوف الولايات الصغيرة ، وترغيبها بدخول الاتحاد دون خوف الضياع بين أطماع الولايات الكبيرة .[2]

وبذلك أصبحت ازدواجية السلطة التشريعية او تكّون البرلمان الاتحادي من مجلسين من إحدى أهم الضمانات التي تؤمن فعالية نظام اللامركزي السياسي[3] .

ويعتبر أسلوب المجلسين متلائم مع طبيعة البنيان القانوني للدولة الأتحادية وكونه أصبح قاعدة عامة معتمده وواجبة لغالبية الدول التي تعتمد مثل هذا النظام فعدم وجود نظام المجلسين يحول دون تحقيق الاتحاد الفيدرالي لأهدافه .[4] ، والمجلسين هما كالتالي :-

الفرع الأول : المجلس الأول : Chambre de la population ou conseil national

هو الذي يمثل الشعب والذي يسمى عادةً بأسم (مجلس الشعب) او (المجلس الأدنى) والذي ينتخب نوابه بما يتناسب مع سكان كل ولاية ويتم انتخاب اعضائة عن طريق الاقتراع العام المباشر في كثير من الدول الاتحادية وتنتج عن ذلك ان ترسل كل ولاية عدداً من النواب يختلف عن الولايات الأخرى ، فولاية ذات كثافة سكانية كبيرة كولاية نيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية تبعث بعدد كبير من النواب ، بخلاف الولايات الصغرى التي تنتخب عدداً محدداً منهم ويتضح من ذلك ان هذا المجلس يحقق المساواة الديمقراطية بين الإفراد والناخبين ، ولكنه يقود الى وقوع الولايات الصغرى تحت ضغط الولايات الكبيرة .[5]

ويقوم هذا المجلس على أساس تمثيل جميع أفراد الشعب في جميع الولايات أي يمثل شعب الدولة بأكمله فأنتخاب الممثلين يكون على أساس تمثيل كل واحد منهم لعدد من المواطنين .[6]

ويلاحظ في هذا المجلس ان الدول الأعضاء لا تحافظ على صفتها وشخصيتها بل أنها تذوب في وحدة شعبية فلا تظهر مميزة . ويتجاذب الكثيرون الحديث عن فعل الاشتراك او المشاركة وأثره في هذه الظاهرة .[7]

فهذا المجلس يبرز صفة الدولة الواحدة من الناحية الداخلية بفقدان الدول الداخلة في الاتحاد لصفتها الدولية وتحولها الى ولايات وبذلك تبعث ممثليها الى مجلس الشعب للمشاركة في أبدا رأيها في الشؤون العامة عن طريق ممثليها وبذلك تصبح جزء لا يتجزأ من وحدة الدولة التي تمثل اللامركزية السياسية [8]

الفرع الثاني : المجلس الثاني :- Chambre des états

هو ذلك الذي يمثل الولايات أو الدول الداخلة في تركيبة النظام اللامركزي السياسي ويسمى بـ (مجلس الولايات) او (مجلس الدويلات) أو (المجلس الاعلى) المختلفة بنسبة واحد تحقق المساواة بينها فلا يختلف عدد ممثلي أية ولاية عن بقية الولايات وإنما يكون تمثيل الولايات في هذا المجلس على قدم المساواة ، وذلك دون مراعاة لعدد سكان الولايات ومساحتها او أي اعتبار آخر .[9]

وبموجب هذا المجلس يتم حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء استقلالها وهو يعبر عن المظهر الاستقلالي في الاتحاد المركزي .[10]

ويتشكل ها المجلس عادتاً من مندوبين الولايات الذي تقوم هي باختيارهم بطرق مختلفة منها طريقة التعيين من قبل حكومة كل ولاية ، وأما عن طريق الناخبين بكل ولاية وبصورة مباشرة ، او ان يتم انتخابهم من قبل مجالس الولايات التشريعية .[11]

وبما ان القاعدة العامة في هذا المجلس هي تمثيل الولايات على قدم المساواة فإن عدد من الدول الاتحادية لم تأخذ بهذه القاعدة وهذا على حد تعبير البعض الذين أشاروا إلى هذه الدول وهي

ألمانيا والهند وكندا ففي ألمانيا على سبيل المثال – يمثل كل ولاية ثلاثة نواب على الأقل ؛[12] يصبحون أربعة في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليونين ، ثم يزادون الى الخمسة عند زيادة عدد سكان الولاية عن ستة ملايين نسمة ، ومع ذلك فإن ألمانيا لم تخرج عن مبدأ المساواة من حيث النتيجة ، لأن ممثلي كل ولاية وأيا كان عددهم لا يتمتعون ألا بصوت واحد عند اتخاذ القرارات طبقاً لدستور عام 1949 .[13]

نرى ان مثل هذا الاتجاه والذي أخذت به ألمانيا لا يعتبر خروجاً عن القاعدة العامة ومع احترامنا الشديد للرأي السابق فهو لا يعدو ان يكون اختلاف في طريقة تشكيل المجلس فمهما اختلفت الطرق طالما ان النتيجة هي واحدة ؛[14] فلا يوجد خروج عن هذه القاعدة وهذا باعتراف أصحاب هذا الرأي في نهاية الفقرة السابقة ؛ فالقاعدة العامة هي واحدة في جميع الدول والتزمت بها اغلب الدول الفيدرالية رغم وجود بعض الفروقات والتي لا تعدو أن تكون في الشكل فقط دون المضمون لأنها لا تستطيع أن تنال منه ولو حدث ذلك لأدى إلى تفوق إحدى الولايات على الأخرى وبالتالي يختلف ميزان القوى ويشكل ذلك شرخاً فاضحاً بالدولة الفيدرالية الأمر الذي من شأنه ان يهددها بالانهيار .[15]

اما بالنسبة لأختصاصات المجلسين ، فأننا نجد انه في معظم الدول الأتحادية المعاصرة يتساوى مجلس الولايات (المجلس الاعلى) مع مجلس النواب (المجلس الأدنى) في السلطة التشريعية بحيث يشترط موافقة كل منهما على مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها وهذا هو الحال في دساتير الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك والأرجنتين وفنزويلا وكندا وجنوب أفريقيا؛ [16] ومع ذلك ألا ان هناك البعض من دساتير الدول الاتحادية (الفيدرالية) تمنح المجلس الأعلى تفوقاً في بعض الاختصاصات التنفيذية غير التشريعية كدستور كدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي أناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية كعقد المعاهدات الدولية ، وتعيين كبار الموظفين ، وبالمقابل هنالك البعض من الدساتير الفيدرالية التي تجعل مجلس النواب او مجلس الشعب في مركز أقوى من مجلس الولايات (الدول) مثل ألمانيا في دستور 1949 والتي منحت بموجب هذا الدستور سلطات تشريعية لمجلس الولايات تقل عن مجلس الشعب حيث يستطيع هذا الأخير أن يتبنى قانوناً معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني وبذلك يصدر هذا القانون رغم اعتراض مجلس الولايات عليه .[17]

ويتصدى البرلمان الاتحادي بمجلسيه بالمسائل التي تخص وحدة الدولة كالدفاع الوطني والمواصلات والمسائل الجمركية والعلاقات السياسية والجيش ، كما ويشترك مع برلمانات حكومات الولايات في كثير من مسائل التشريع التي تضع قواعد عامة تقييد من اختصاص هذه البرلمان .[18]

بالإضافة إلى اختصاصات ذات صبغة تنفيذية وسياسية وقضائية وإدارية أحيانا أخرى ، كعقد المعاهدات وتعيين كبار الموظفين والقضاة وحقه في التحقيق بالمسائل الهامة التي تخص أمور الدولة .[19]

ولكن السؤال الأساسي الذي يمكن طرحه هذه الأيام هو مدى ضرورة وجود مجلس الولايات في الدولة الاتحادية (الفيدرالية) ، لاسيما بعد ان تطورت الأوضاع في الدول الاتحادية (الفيدرالية

) المختلفة – تطوراً لم يعد هذا المجلس في ظلها يعكس وجهات نظر الولايات ويعبر عن أرادتها [20].

فمجلس الولايات انشأ أساسا للدفاع عن مصالح الولايات ، والحفاظ على استقلالها الذاتي من ناحية وباعتباره الوسيلة التي تعبر عن أرادتها من خلاله ، غير إن غالبية الفقهاء ترى أن هذه الأسباب لم تعد قائمة اليوم ، فلقد أثبتت الوقائع أن مجلس الولايات لم يدافع عن الاستقلال الذاتي لوحدات الدولة الاتحادية كما يجب ، ففي سويسرا وافق مجلس الكانتونات على مشروعات التعديل الدستوري المنقصة لاستقلال الكانتونات الذاتي ، في الوقت الذي رفضت فيه هذه التعديلات من أغلبية الشعب والكانتونات ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية صوت مجلس الشيوخ عندما كان ينتخب من قبل السلطات التشريعية للولايات لصالح قوانين أبطلتها المحكمة الاتحادية فيما بعد لاغتصابها سلطات واختصاصات الولايات [21].

أما القول أن مجلس الولايات عبارة عن الأداة التي تعبر بها الولايات عن أرادتها ، وتشارك عن طريقه في تكوين الإرادة الاتحادية ، فهو الزاخر دليل غير مقنع ، ففي السابق كان أعضاء مجلس الولايات يسمون من قبل حكوماتهم او مجالسهم التشريعية ، ويلتزمون بأوامرها وتعليماتها ، كما كان الحال في الإمبراطورية الألمانية [22]؛ ففي هذه الحالة يمكن القول ان الولايات تشارك بصورة أكيدة في تكوين الإرادة الاتحادية ، ويعبر بصدق مندوبيها عن أفكارها وآرائها . [23] أما اليوم فيتم اختيار أعضاء مجلس الولايات من قبل الناخبين مباشرتاً ، ولا يرتبطون بأية رابطة مع الولايات اذ لهم حرية التصرف والتصويت في المجلس ، حتى أنهم قد يصوتون في بعض الأحيان ضد بعضهم البعض أذا ما كانوا ينتمون الى حزبين مختلفين مما لا يمكن معه أمكانية القول بأنهم يمثلون الولايات ؛ إضافة إلى ان وزن الحزب وتأثير الولايات في الحزب يكون في الغالب أكثر تأثيرا في الدفاع عن مصالح الولايات ، وأخيرا فأن الناخبين عندما يختارون أعضاء مجلس الولايات يتصرفون بنفس الدوافع التي تدفعهم لاختيار أعضاء مجلس الشعب ، فالناخب لا يقع تحت تأثير الازدواجية وهو يصوت في الحالتين .[24]

تلك الأسباب كافية لأن تكشف الدور الذي يلعبه مجلس الولايات في اللعبة السياسية والذي لا يعدو ان يكون في نهاية المطاف دوراً تمثيلياً على الشعب وعلى الولايات في نفس الوقت الأمر الذي لم يعد وجوده يستحق الأهمية التي كان يستحقها في السابق [25].

المطلب الثاني :- السلطة التنفيذية :-

تتمثل هذه السلطة في رئيس الدولة والحكومة الاتحادية ، ولا يفترض ان يتخذ الحكم في الدولة الاتحادية شكلاً معيناً بالذات ليكون من مستلزمات نظام الاتحاد الفيدرالي فقد يكون جمهورياً وهذا هو الغالب الشائع وقد يكون ملكياً كما هو الحال في ليبيا سابقاً .[26]

ويتم اختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب مباشراً بواسطة مجموعة رعايا الدولة الاتحادية كما هو الحال في المكسيك والبرازيل وكما هو الوضع في ألمانيا الاتحادية طبقا لدستور عام 1919 ،[27] و ينص الدستور الصادر عام 1949 على ان انتخاب رئيس الجمهورية يتم بواسطة مؤتمر يضم أعضاء المجلس التشريعي الأدنى (مجلس النواب الاتحادي) وعدداً مماثلاً لأعضاء هذا المجلس تنتخبهم المجالس التشريعية للولايات بطريقة الانتخاب النسبي وقد يتم

انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب غير المباشر أي يتم على درجتين ومعنى ذلك ان تقتصر وظيفة الناخبين على اختيار مندوبين عنهم ،وهؤلاء المندوبون هم الذين يقومون باختيار رئيس الاتحاد وهذه الطريقة مطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين [28]

وقد يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل جمعية تشريعية كما هو الحال في سويسرا حيث يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء تتولى الجمعية التشريعية اختيارهم .[29]

ويعتبر الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرتاً أفضل أنواع الانتخاب لما له من أهمية كونه يؤدي الى تقوية مركز الرئيس ونفوذه.[30]

فرئيس الاتحاد يجمع صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، فالوزراء الذين يطلق عليهم لقب أمناء الدولة يخضعون لمشيئة الدولة وله حق اختيارهم وأقالتهم وهو يبدو بنظر الجماهير لمختلف الدول الأعضاء كأنه موحد ورمز الاتحاد .[31]

وتختص السلطة التنفيذية للإتحاد بتنفيذ القوانين الاتحادية في جميع أنحاء الدولة ، وتقوم بإصدار القرارات التي تتعلق بالمصالح القومية ، والتي تكون نافذة في جميع الولايات .[32]

وتشرف الحكومة المركزية على تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية في جميع أنحاء الدولة وتلجأ الدول في أداء مهمتها الى أتباع إحدى الطرق الآتية وهي كالتالي :-

الفرع الأول : طريقة الإدارة المباشرة:-

مؤدى هذه الطريقة ان تنشى حكومة الاتحاد إدارات خاصة بها في الولايات المختلفة ، تكون تابعة لها مباشرتاً ((أي لحكومة الاتحاد)) ومستقلة عن الإدارات الخاصة بالولايات ، وهذه الإدارات المتعددة والمثبتة في إنحاء الدولة الاتحادية تتولى مهمة القيام بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته داخل الولايات المختلفة .[33]

((ولهذه الطريقة ميزة لا يمكن إنكارها كونها تؤدي إلى تلافي عيب التأخير او القصور في تنفيذ القوانين الاتحادية ، وذلك لأن الإدارة الاتحادية بما ان لها إدارات تابعة لها في مختلف الولايات يؤدي ذلك الى ان تتبعها وتأتمر بأوامرها دون ان تخضع لإدارات الولايات)).[34]

وتتبع الولايات المتحدة هذه الطريقة في الإدارة ، فلحكومة الاتحاد موظفون في مختلف الولايات ، ويخضعون لسلطانها المباشر ولا شأن لحكومات الولايات بهم وتعتمد الحكومة على هؤلاء الموظفين في تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات التي تصدرها وبذلك تضمن حكومة الاتحاد تنفيذ قوانينها أوامرها على خير وجه .[35]

ويعاب على هذه الطريقة أنها تؤدي الى تعقيد الجهاز الإداري بازدواجية ، مما قد يثير احتكاكاً قد يترتب عليه نزاع بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، ويخشى ان يؤدي هذا النزاع الى تعطيل تنفيذ القوانين وشلها ، بالإضافة الى ما تقتضيه هذه الطريقة من مبالغ ونفقات باهظة مما يثقل كاهل الميزانية العامة .[36] لذلك لا يتبع هذا الأسلوب ألا في الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية.[37]

الفرع الثاني : طريقة الإدارة غير المباشرة :-

مقتضى هذه الطريقة ان تعهد حكومة الاتحاد الى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية (الفيدرالية) ؛ ويقتصر دور الحكومة الاتحادية في هذه الحالة على مراقبة الولايات حتى تتأكد من سلامة تنفيذ أوامرها .[38]

وهي على العكس من الطريقة الأولى فهمهمة تنفيذ القوانين تناط بالإدارات المحلية في الولايات أي موظفي الولايات ، وينظم الدستور الفيدرالي الوسائل الكفيلة بضمان قيام موظفي الولايات بواجباتهم على الوجه الأكمل مثل (أشراف السلطات الاتحادية على التنفيذ ، وتقرير المسؤولية الجنائية او المدنية للموظف المقصر ..... الخ).[39]

ومزية هذه الطريقة أنها تحقق الانسجام بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات بالإضافة إلى ما تحققه من اقتصاد كبير في النفقات ،[40] إضافة إلى ذلك تفادي التعقيدات الإدارية التي تثيرها الطريقة الأولى .[41]

المطلب الثالث :- السلـطـة القضائية :-

تعتبر السلطة القضائية من أهم السلطات الموجودة في الدولة الفيدرالية لما لها من أهمية لا يمكن إنكارها كونها تختص بمراقبة السلطتين التشريعية والتنفيذية .[42]

فطالما ان توزيع الاختصاصات بين الهيئات الاتحادية وهيئات الولايات يتم على أساس نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين ، ألا انه وفقاً لطبائع الأشياء .

يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، او بين بعضها البعض ، او بين أفراد ينتمون إلى ولايات مختلفة فمثل هذه المنازعات لا يمكن أن تعتبر محلية ، لأنها لا تقتصر على حدود ولاية معينة وإنما تتجاوز إلى غيرها ثم أن هذه الولايات ليست تابعة للحكومة المركزية عن طريق التسلسل الإداري لذلك لا يمكن أن تحسم هذه المنازعات وفق قواعد القانون الإداري كما انه من الصعب الفصل فيها بناءاً على قواعد القانون الدولي؛ [43] لأنها منازعات داخلية تدخل في نطاق القانون الداخلي " الدستوري " هذه المسائل القانونية وغيرها من الأمور القضائية تحتم وجود نظام قضائي ذا طابع خاص تمثله هيئة قضائية فيدرالية تشمل الدولة كلها وتكفل الحدود الفاصلة بين الحكومة المركزي وحكومات الولايات او بين بعضها البعض وتحدد مجالات نشاطها وتفصل في النزاع الحاصل بين الأفراد الذين ينتمون الى ولايات مختلفة .[44]

لذلك جرى العرف في الدول الاتحادية (الفيدرالية) على وجود سلطة قضائية باعتبار ذلك حاجة ضرورية ومهمة لتكامل النظام الفيدرالي ولكي تكون قادرة على التصدي للمشاكل او المنازعات التي تثور في داخل الدولة الفيدرالية .[45]

وبما ان السلطة القضائية ضرورة فأن استقلاليته هذه السلطة أيضا ضرورية تقتضيها طبيعة النظام الفيدرالي حيث عبر عن ذلك (مل) بقوله " انه من الضروري الا يقتصر تعيين حدود الدستور لسلطة كل من الحكومة المركزية او الاتحادية وبين الحكومات المحلية او الإقليمية تعيناً واضحاً دقيقاً ؛[46] الا انه بالإضافة الى هذا يجب الا تسند سلطة القضاء بينهما في أية قضية من قضايا النزاع الى أي من الحكومتين او الى أي موظف خاضع لها بل يجب ان يقوم بهذه العملية

محكمة العدل العليا ونظام من المحاكم المتناسقة في كل ولاية من ولايات الاتحاد ، تعرض أمامها مثل هذه المسائل ويصبح حكمها عليها في المرحلة الأخيرة او ما يسمى بالاستئناف الأخير أمرا نهائياً ".[47]

فوجود محكمة عليا ، او اتحادية في الاتحاد الفيدرالي يكون لها سلطة تفسير الدستور هو من أهم الأسس الجوهرية في الحكومة الفيدرالية التي يقوم فيها القضاء الفيدرالي بوظيفتين هامتين هما[48] :-

1- الفصل في المنازعات حول السلطة التي تنشأ بين الحكومات مع بعضها البعض .
2- يحافظ على التوازن في السلطات في الحكومتين الثنائية بردعه أي مجموعه من الحكم تفكر بالاعتداء على دائرة الاختصاص الأخرى .[49]
3- لها أيضا اختصاص استئنافي وذلك فيما يتعلق باستئناف أحكام المحاكم العليا الصادرة في الدويلات (الولايات) .[50]

واختلف الدول في التسمية التي تطلق على المحكمة العليا فتارة تسمى بالمحكمة الاتحادية كما هو الحال في سويسرا وتارة تسمى بالمحكمة الدستورية كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية ، ال انه في الغالب تسمى بالمحكمة العليا وذلك كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية .[51]

وتختلف الطريقة التي تشكل بها المحكمة العليا من دولة الى أخرى فكما عرفنا سابقاً ان الجمعية الفيدرالية في سويسرا هي التي تختار قضاة المحكمة الاتحادية في جلسة مشتركة للمجلس الوطني والذين يتراوح عددهم بين 26 – 28 .[52]

أما في ألمانيا فأن عدد قضاة المحكمة الدستورية الفيدرالية يبلغ 16 عضو يأتي ستة منهم من المحاكم الفيدرالية العليا وينتخب العشرة الآخرون من قبل مجلس النواب والمجلس الفيدرالي مناصفة ومدة العضوية في المحكمة هي ثمان سنوات ويتم تغيير نصف الأعضاء كل أربع سنوات [53]

وتختص المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا وفقاً لدستور عام 1949 " في تفسير هذا القانون ((الدستور الاتحادي)) في حال وجود منازعات حول نطاق حقوق وواجبات أية من الوكالات الاتحادية او أي فريق آخر منح حقوقاً مستقلة بموجب هذا القانون الأساسي او بموجب الأصول الإجرائية للوكالات الاتحادية العليا وكذلك تختص المحكمة في حال وجود اختلافات في الرأي او شكوك حول التوافق الشكلي او الجوهري بين قانون اتحادي او قانون قطري وبين هذا القانون الأساسي" ؛[54] "او حول توافق قانون قطري مع قوانين اتحادية أخرى ، بناء على طلب الحكومة الاتحادية او حكومة قطرية او ثلث أعضاء البوندیشتاغ ، وفي حال وجود اختلافات في الرأي حول حقوق وواجبات الاتحاد والأقطار ، وبخاصة في تطبيق الأقطار للقانون الاتحادي وفي ممارسة الإشراف الاتحادي ، وفي منازعات القانون العام (Public Law) بين الاتحاد والأقطار ، او بين الأقطار ، او ضمن القطر الواحد ، فيما يخص الأمور التي لم ينص على الرجوع الى محكمة أخرى بشأنها ، وأخيرا تختص المحكمة الدستورية الاتحادية أيضا في أية قضايا أخرى قد توضع ضمن اختصاصها بموجب التشريع الاتحادي "[55]

فوجود مثل هذه المحكمة يكون لتحقيق غاية لا تقل اهمية عن ما سبق من الاختصاصات ألا وهي المحافظة على وحدة القانون الاتحادي .[56]

وهنالك الى جانب المحكمة الاتحادية ، محكمة عليا اتحادية لكل من القضاء العادي والإداري والمالي والعمالي وكذلك لشؤون التأمين والأمن الاجتماعي .[57]

وفي استراليا فأن بعض المنازعات حول معنى الدستور تقرر كمرحلة أخيرة من قبل اللجنة القضائية لمجلس البلاط في بريطانيا ولكن في المنازعات التي تتعلق بحدود السلطات الدستورية بين الكومنولث وبين واحدة او أكثر من الدول الأعضاء او المنازعات بخصوص تلك السلطات بين اثنين او أكثر من الدول الأعضاء ؛[58] فإن المحكمة العليا هي التي تستطيع ان تقررها وإن هذه المحكمة تتألف من أعضاء يعينون من قبل السلطة التنفيذية الاتحادية وان عزلهم يتم بطلب من مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية ، وتستطيع المحكمة اذا أرادت السماح باستئناف قراراتها بشأن تلك الموضوعات لدى اللجنة القضائية لمجس البلاط ولكنها لم تفعل ذلك إلى ألان . [59]

ويلاحظ مما سبق ان السلطة القضائية في ألمانيا تختص بنظر المنازعات الدستورية باعتبار ذلك من أهم الاختصاصات التي تتصدى لها مثل هذه المحكمة والتي فيها كلمة الفصل .

لذلك يعتبر وجود مثل هذه المحكمة أمر ضروري لا غنى عنه في الدولة الفيدرالية لكونها تقوم بوظيفة حيوية لذا يستلزم لضمان أداء دورها بطريقة تضمن العدالة المفترضة كان لابد من وجود قضاة يتصفون بالحياد ويعينون بطريقة تضمن لهم استقلالهم وعدم خضوعهم لأية سلطة.[60]

الخاتمة

كانت ولا زالت الدول الكبرى في العالم هي التي تتشكل بموجب النظام اللامركزي السياسي ، وبمعنى آخر فأن هذه الدول التي مثلت النظام الديمقراطي على مستوى العالم كونه تسمح لأكبر قاعدة ممكنة من مواطنين تلك الدولة بتمثيل أنفسهم في كافة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، من خلال إفساح قاعدة المشاركة السياسية في الحياة العامة التي طالما مثلت الشغل الشاغل لكثير من تواقي الديمقراطية ؛ فقد استطاع النظام اللامركزي وبالأخص السياسي أن يقوم بهذا الدور من خلال ضمان وحدة الدول التي تتميز بنوع من التنوع الثقافي والسياسي والاجتماعي ، على أن هذه التنوع بدلاً من يشكل عامل انقسام تحول الى عال جذب واتحاد وخير مثال على ذلك الدول الكبرى والتي راحت تحاول أن تثبت نفسها على الأرض باتخاذ خطوات تضمن لها الاستمرار والبقاء والمتمثل بوضع الدستور الذي يتم فيه توزيع السلطات والتقسيم العادل لها ؛ فمن خلال العرض السابق لكيفية تنظيم تلك السلطات من الناحية القانونية والدستورية كذلك بعرض لأمثلة من دول العالم التي تبنت النظام الاتحادي تبين لنا أن هناك اختلاف أو تباين بيت لك الدول في تبين نظام توزيع السلطات على أساس طبيعية تلك الدولة لكي يضمن لها الاستمرار والبقاء فكان هناك نوع من التعدد والتنوع في السلطة التشريعية كونه موزعه بين الدولة القائدة للنظام اللامركزي السياسي وبين والدول الأخرى ، أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فقد تنوعت طرق الإدارة في كيفية تنفيذ القوانين التي تتخذ من قبل الحكومة الاتحادية ، على أن السلطة القضائية التي تتولى مهمة تطبيق تلك القوانين فإنها تتميز هي الأخرى بكونها سلطة عليا

تمثل الولايات الداخلة في الاتحاد وهي كذلك تتولى مهمة حل المنازعات التي قد تحدث فيما بين الولايات معا بعضها البعض ، على عكس المحاكم المحلية للولايات التي تتولى مهمة تنفيذ القوانين الداخلية والتي لا يثار خلاف حول اختصاصها.

المراجع

1. د. إبراهيم عبد الكريم الغازي / الدولة والنظم السياسية / منشورات المكتبة العالية / بغداد / 1989 /
2. د. أبو اليزيد علي المتيت ـ النظم السياسية والحريات العامة ـ مؤسسه شباب الجامعة ـ الإسكندرية ـ ط 3 ـ 1982 .
3. د. أحمد عبد الحميد عشوش والدكتور عمر ابو بكر باخشب / الوسيط في القانون الدولي العام / مؤسسة شباب الجامعة- الاسكندرية / 1998 /
4. د. إسماعيل الغزال / القانون الدستوري والنظم السياسية / دار الثقافة الجامعية / القاهرة / 1989 /
5. د. إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / دار صادر / منشورات الجامعة الليبية / 1969 /
6. د. أمين شريط ـ الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ـ ديوان المطبوعات الجامعية ـ الجزائر ـ 1988
7. د. ثرت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / 1975 /
8. د. ثروت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة / 1975 /
9. د. ثروت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة / 1975 /
10. د. حسن الحسن / القانون الدستوري والدستور في لبنان / الطبعة الثانية / دار مكتبة الحياة / بيروت – لبنان / بدون سنة طبع /
11. د. رمزي طه الشاعر ـ النظرية العامة للقانون الدستوري ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ط 3 ـ 1983.
12. د. رياض صمد ـ مؤسسات الدولة الحديثة ـ مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ـ بيروت ـ ط 2 -2003 .
13. د. سعاد الشرقاوي ـ النظم السياسية المعاصرة ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ 1988.
14. د. طعيمة الجرف /نظرية الدولة / دار النهضة العربية للنشر والتوزيع /القاهرة – مصر / الطبعة الخامسة / 1978/
15. د. عادل الطبطبائي / النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة – دراسة مقارنه/ رسالة ماجستير جامعة عين شمس / 1978 .
16. د. عبد الحميد متولي ـ القانون الدستوري والأنظمة السياسية ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ط 3 ـ 1964.
17. د. عبد الغني بسيوني / الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري/ مطابع السعدني /2004 /

18. د. عبد الغني بسيوني / الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري/ مطابع السعدني / 2004/
19. د. محمد الهماوندي/ الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع/القاهرة – مصر / 1996/
20. د. محمد أنور عبد السلام/ دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق / مكتبة النهضة المصرية/ القاهرة – مصر / بدون سنة طبع .
21. د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / المكتبة القانونية / مطبعة دار الحكمة - الموصل / 1990/
22. د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 42 والدكتور محمد
23. د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية الدولة والحكومة / دار النهضة العربية / 1979 /
24. د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / دار النهضة العربية / بيروت – لبنان/ الطبعة الاولى / السنة / 1989 /
25. د.أدمون رباط ـ الوسيط في القانون الدستوري العام ـ دار العلم للملايين ـ بيروت ـ ج 1 ـ 1971 .
26. د.الشافعي أبو راس ـ التنظيمات السياسية الشعبية ـ عالم الكتب ـ القاهرة ـ 1974،
27. الدستور الألماني / لعام 1949 /المادة 93 الفقرتين 3--4 من المادة 93 ، والمادة 96
28. رمزي طه الشاعر ـ الأيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ـ جامعة عين شمس ـ القاهرة ـ 1979.

الهوامش :

[1] - د. أبو اليزيد علي المتيت ـ النظم السياسية والحريات العامة ـ مؤسسه شباب الجامعة ـ الإسكندرية ـ ط 3 ـ 1982 ، ص78

[2] - د. عادل الطبطبائي / النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة – دراسة مقارنه/ رسالة ماجستير جامعة عين شمس / 1978 / ص 256 .

3 - د.أدمون رباط ـ الوسيط في القانون الدستوري العام ـ دار العلم للملايين ـ بيروت ـ ج 1 ـ 1971 ، ص 89

[4] - د. ثروت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة / 1975 / ص 76 .

[5] - د. عبد الغني بسيوني / الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري/ مطابع السعدني / 2004/ ص 108- 109 .

[6] - د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / المكتبة القانونية / مطبعة دار الحكمة - الموصل / 1990/ ص 41 .

[7] - د. أحمد عبد الحميد عشوش والدكتور عمر ابو بكر باخشب / الوسيط في القانون الدولي العام / مؤسسة شباب الجامعة- الاسكندرية / 1998 / ص 346 .

[8] - المرجع نفسه / ص 347 .

[9] - د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية الدولة والحكومة / دار النهضة العربية / 1979 / ص 134 .

[10] - د. ثرت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / 1975 / ص 76 – 77 .
[11] - د. إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / دار صادر / منشورات الجامعة الليبية / 1969 / ص 193 .
[12] - د. عبد الغني بسيوني / الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري/ مطابع السعدني / 2004/ ص 108- 109 .
[13] - د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 42 والدكتور محمد كامل ليلة / النظم السياسية الدولة والحكومة / مرجع سابق / ص 136 .
[14] - د. أمين شريط ـ الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ـ ديوان المطبوعات الجامعية ـ الجزائر ـ 1988، ص 86
[15] - د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية الدولة والحكومة / مرجع سابق/ ص 134 .
[16] -د.الشافعي أبو راس ـ التنظيمات السياسية الشعبية ـ عالم الكتب ـ القاهرة ـ 1974، ص 267
[17] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله / النظم السياسية والقانون الدستوري / مرجع سابق / ص 110 – 111 .
[18] - د. حسن الحسن / القانون الدستوري والدستور في لبنان / الطبعة الثانية / دار مكتبة الحياة / بيروت – لبنان / بدون سنة طبع / ص 48 .
[19] - رمزي طه الشاعر ـ الأيديولوجية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة ـ جامعة عين شمس ـ القاهرة ـ 1979، ص 189
[20] - د. رمزي طه الشاعر ـ النظرية العامة للقانون الدستوري ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ ط 3 - 1983، ص 345
[21] - د. رياض صمد ـ مؤسسات الدولة الحديثة ـ مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ـ بيروت ـ ط 2 -2003 ، ص99
[22] - د. سعاد الشرقاوي ـ النظم السياسية المعاصرة ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ 1988، ص 89
[23] - د. عبد الحميد متولي ـ القانون الدستوري والأنظمة السياسية ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية ـ ط 3 - 1964، ص 267
[24] - عادل الطبطبائي / النظام الاتحادي في الامارات العربة المتحدة / مرجع سابق / ص 259 – 260 .
[25] - د. عبد الحميد متولي ـ مرجع سابق ، ص 267
[26] - د. إبراهيم عبد الكريم الغازي / الدولة والنظم السياسية / منشورات المكتبة العالية / بغداد / 1989 / ص 93
[27] - د. محمد كاظم المشهداني/ مرجع سابق / ص 45
[28] - د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 139 – 140 .
[29] - د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 44 .
[30] - د. عبد الحميد متولي / مرجع سابق / ص 268 .
[31] - د. إسماعيل الغزال / القانون الدستوري والنظم السياسية / دار الثقافة الجامعية / القاهرة / 1989 / ص 103 .
[32] - د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 44 .
[33] - د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 141 .
[34] - عبد الغني بسيوني عبد الله / النظم السياسية والقانون الدستوري / مرجع سابق / ص 112 .

[35] - د. محمد كامل ليلة / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 141 .
[36] - د. إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 201 .
[37] - عبد الغني بسيوني عبد الله / النظم السياسية والقانون الدستوري / مرجع سابق / ص 112 .
[38] - د محمد كامل ليلة / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 141 .
[39] - د. ثروت بدوي / النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة / 1975 / ص 77 – 78 .
[40] - إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 201 .
[41] - د. محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 45 .
[42] - د. محمد أنور عبد السلام/ دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق / مكتبة النهضة المصرية/ القاهرة – مصر / بدون سنة طبع ./ ص 64 .
[43] - د. محمد كامل ليلة / مرجع سابق / ص 143
[44] - د. محمد الهماوندي/ الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع/القاهرة – مصر / 1996/ص 174 .
[45] - د. محمد كامل ليلة / مرجع سابق / ص 144.
[46] - د. محمد الهماوندي/ مرجع سابق / ص 175
[47] - المرجع نفسه / 175
[48] - د. ثروت بدوي / مرجع سابق / ص79
[49] - د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / دار النهضة العربية / بيروت – لبنان/ الطبعة الاولى / السنة / 1989 / ص 83 .
[50] - د. محمد كامل ليلة / مرجع سابق / ص 143 .
[51] -د. طعيمة الجرف /نظرية الدولة / دار النهضة العربية للنشر والتوزيع /القاهرة – مصر / الطبعة الخامسة / 1978/ ص 186 .
[52] - المرجع نفسه / ص 186
[53] - محمد كاظم المشهداني / القانون الدستوري / مرجع سابق / ص 46
[54] - د. يحى احمد الكعكي / مرجع سابق / ص 85
[55] - الدستور الالماني / المادة 93 الفقرة 1- 2
[56] - المادة 95 الفقرة الاولى .
[57] - الدستور الألماني / لعام 1949 /المادة 93 الفقرتين 3--4 من المادة 93 ، والمادة 96
[58] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله / مرجع سابق / ص 112
[59] - د. محمد كامل ليلة / مرجع سابق / ص 143 .
[60] - د. عبد الغني بسيوني عبد الله / النظم السياسية والقانون الدستوري / مرجع سابق / ص 113 .