Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 15- Issue 1- juniu 2025 المجلد ١٥- العدد ١ – حزيران ٢٠٢٥

Guarantees for Achieving Balance in the Distribution of Powers Between the Federal Government and Regional Governments: A Constitutional and Legal Study

[1] Saja Mohammed Karim
Uruk University - College of Law

1: Email:
Sajamohmmed98@gmail.com
2: Email:

Abstract:

This research explores constitutional and legal measures that control power distribution between the federal government and regional entities to balance national unity and regional autonomy. The study examines the federal system's theoretical and historical context and assesses legal, political, and judicial safeguards to ensure equitable power distribution and prevent domination. It also highlights challenges like jurisdiction overlaps, constitutional conflicts, and economic variances across regions. Conclusions indicate that the federal system's success hinges on clear constitutional texts, strengthened constitutional judiciary, equitable resource distribution, and political mechanisms to resolve disputes before judicial escalation.The study concludes that the success of a federal system depends on clear constitutional provisions, strengthening the role of constitutional courts, ensuring fair financial resource distribution, and establishing political mechanisms for conflict resolution before escalation to the judiciary.

DOI
https://doi.org/10.37651/aujlps.2025.157506.1469

Submitted: 10/2/2025
Accepted: 14/2/2025
Published: 23/2/2025

Keywords:
Distribution of powers
federal government
regional governments.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

ضمانات تحقيق التوازن في توزيع السلطات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم دراسة دستورية وقانونية

[١] م.م . سجى محمد كريم
[١] جامعة اوروك- كلية القانون

الملخص:

يتناول هذا البحث الضمانات الدستورية والقانونية التي تحكم توزيع السلطة بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم لضمان التوازن بين الوحدة الوطنية والاستقلالية الإقليمية. يفحص البحث الإطار النظري والتاريخي للنظام الفيدرالي ويناقش الضمانات القانونية، السياسية، والقضائية لتأمين توزيع عادل للسلطة ومنع الاستئثار بها. يبرز أيضاً التحديات مثل التداخل في الاختصاصات والنزاعات الدستورية والتفاوتات الاقتصادية بين الأقاليم. البحث يخلص إلى أن نجاح النظام الفيدرالي يعتمد على وضوح الدستور، تعزيز القضاء الدستوري، توزيع الموارد بعدالة، وتطوير آليات سياسية لحل النزاعات.

الكلمات المفتاحية: توزيع السلطات ، الحكومة الفيدرالية ، حكومات الأقاليم.

المقدمة

يعد توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم من القضايا المحورية التي تشكل جوهر النظم الفيدرالية، حيث يسهم في تحقيق التوازن بين الوحدة الوطنية والاستقلالية الإقليمية. فالأنظمة الفيدرالية تقوم على مبدأ توزيع الصلاحيات بين مستويين أو أكثر من الحكم، بحيث تتمتع الأقاليم بقدر من الاستقلالية في إدارة شؤونها، مع الحفاظ على سيادة الدولة كوحدة سياسية موحدة. ويعد هذا النموذج أحد أكثر أشكال الحكم شيوعًا في الدول ذات المساحات الجغرافية الواسعة أو التعددية العرقية والثقافية، لما يتيحه من مرونة في إدارة التنوع وتحقيق التنمية المتوازنة.

إن نجاح أي نظام فيدرالي يعتمد على وجود ضمانات قانونية وسياسية وقضائية تحكم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وتمنع حدوث النزاعات الدستورية أو تجاوز أي طرف على صلاحيات الآخر. فالضمانات القانونية، المتمثلة في الدساتير والقوانين التنظيمية، تحدد بوضوح اختصاصات كل من السلطة الاتحادية والإقليمية، بينما تسهم الضمانات السياسية في تعزيز التعاون بين المستويات المختلفة للحكم من خلال التمثيل المتوازن في المؤسسات التشريعية والتنفيذية. أما الضمانات القضائية، فتتجسد في دور القضاء الدستوري في الفصل في النزاعات الناشئة بين الأطراف الفاعلة في النظام الفيدرالي، مما يضمن احترام مبدأ سيادة القانون.

ورغم تعدد الضمانات الدستورية والمؤسسية التي تحكم توزيع السلطة في الأنظمة الفيدرالية، إلا أن العديد من الدول تواجه تحديات متعلقة بالتداخل في الاختصاصات، وصعوبة تحقيق العدالة في توزيع الموارد المالية، إضافة إلى النزاعات السياسية والإدارية بين

الحكومات الاتحادية والإقليمية. لذا، فإن دراسة هذا الموضوع تكتسب أهمية بالغة، خاصة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية التي تشهدها العديد من الدول الفيدرالية، والتي تفرض ضرورة إعادة النظر في آليات توزيع السلطة وتعزيز الضمانات التي تحكم العلاقة بين المركز والأقاليم.

وانطلاقًا من هذه الإشكالية، يهدف هذا البحث إلى تحليل الضمانات المتعلقة بتوزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، من خلال دراسة الأطر النظرية والتاريخية للنظام الفيدرالي، واستعراض الضمانات القانونية والسياسية والقضائية التي تحكم هذا التوزيع، يتبع البحث منهجًا تحليليًا وصفيا، ويستند إلى دراسة تجارب عدد من الدول الفيدرالية على سبيل المثال، بالإضافة إلى تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة.

ويتضمن البحث مبحثين رئيسية: يتناول المبحث الأول مفهوم الاتحاد الفيدرالي، من خلال تعريف الدولة الفيدرالية واستعراض تأصيلها التاريخي وطرق نشأتها. أما المبحث الثاني، فيركز على الضمانات القانونية والسياسية والقضائية التي تنظم العلاقة بين السلطات الاتحادية والإقليمية. وأخيرًا.

وبذلك يسعى البحث إلى تقديم رؤية شاملة حول الضمانات الدستورية والمؤسسية التي تحكم توزيع السلطة في الأنظمة الفيدرالية، مع تقديم توصيات عملية لتعزيز الاستقرار الفدرالي.

أولاً: مشكلة البحث

تتمثل مشكلة هذا البحث في التساؤل حول الضمانات التي تكفل توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم بشكل عادل وفعال، بحيث يتم الحفاظ على وحدة الدولة مع ضمان حماية حقوق الأقاليم وضمان استقلاليتها في ممارسة صلاحياتها. من خلال ذلك، يطرح البحث الإشكالية المتعلقة بكيفية تحقيق توازن بين السلطات المركزية والإقليمية عن طريق وجود الضمانات التي تنص عليها الدساتير او القوانين التي تنظم الاختصاصات وتوزيع السلطات ومدى تأثير ذلك على تطبيق القوانين المنظمة لتلك السلطات، بما يتناسب مع خصوصية كل إقليم من جهة، وفي الوقت ذاته الحفاظ على السيادة الوطنية من جهة أخرى. تكمن المشكلة في كيفية تصميم الآليات الدستورية و القانونية و السياسية التي تضمن هذا التوزيع العادل للسلطة، وتحد من أي ممارسات قد تؤدي إلى تغول السلطة المركزية على الأقاليم أو العكس، مما قد يؤدي إلى النزاعات السياسية أو الانفصال الإقليمي، وهو ما قد يعرض استقرار النظام السياسي للخطر.

ثانياً: أهمية البحث

تبرز أهمية هذا البحث في دراسة الأدوات القانونية والسياسية التي تضمن توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم بصورة تحقق العدالة والفعالية، مما يسهم في استقرار النظام السياسي وتحقيق التوازن بين المركزية والاستقلالية الإقليمية. يشمل البحث دراسة الضمانات التي تمنع تغول السلطة المركزية على حقوق الأقاليم وتضمن حقوق الأقاليم في ممارسة سيادتها، في الوقت الذي تكفل فيه الحفاظ على وحدة الدولة. كذلك، يسهم البحث في تعزيز الحوكمة الرشيدة من خلال استكشاف آليات تقسيم الصلاحيات وتوزيع الموارد، وأهمية ذلك في تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المتوازنة في الأقاليم المختلفة. إضافة إلى ذلك، فإن البحث يعد مرجعًا مهمًا في فهم كيفية التعامل مع النزاعات الدستورية التي قد تنشأ

بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، واقتراح آليات لحل هذه النزاعات بطرق تعزز الاستقرار السياسي والاقتصادي.

من خلال هذا البحث، سيتم تقديم حلول ومقترحات عملية تهدف إلى تحسين أداء النظام الفيدرالي، وضمان استدامة توزيع عادل وفعال للسلطة، مما يعزز الأمن السياسي ويحقق التنمية الشاملة في مختلف الأقاليم فدرالي وتحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية والإقليمية.

ثالثاً: اهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التي تسهم في فهم وتقييم الضمانات المتعلقة بتوزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، وذلك من خلال:

١. تحليل الأسس الدستورية والقانونية لتوزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية، وتوضيح كيفية تحديد الاختصاصات والصلاحيات بينهما.
٢. تحديد الضمانات الدستورية والقانونية التي تمنع التجاوزات من قبل أي من الطرفين، سواء من الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية، لضمان التوازن والاستقرار السياسي.
٣. تقييم دور القضاء الدستوري في الفصل في النزاعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، ودراسة الأحكام القضائية ذات الصلة في الأنظمة الفيدرالية المختلفة.
٤. دراسة الضمانات السياسية والمؤسسية التي تعزز التمثيل العادل للأقاليم في صنع القرار الوطني، مثل دور المجالس التشريعية الثنائية وآليات الحوار والتفاوض السياسي.

رابعاً: منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة الضمانات الدستورية والقانونية والسياسية التي تحكم توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم. كما يعتمد الدراسة على تحليل الوثائق القانونية والدستورية، بالإضافة إلى مراجعة الدراسات السابقة، وأحكام المحاكم الدستورية ذات الصلة، لفهم العلاقة بين السلطات وضمانات التوازن بينها.

خامساً: هيكلية البحث

يهدف هذا البحث إلى دراسة الضمانات التي تكفل توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم في النظام الفيدرالي، وذلك من خلال تحليل الأطر النظرية والقانونية والسياسية والقضائية التي تحكم هذه العلاقة. يتضمن البحث ثلاثة مباحث رئيسية: الأول يتناول مفهوم الدولة الفيدرالية ونشأتها، والثاني يركز على الضمانات القانونية والسياسية والقضائية التي تنظم توزيع الاختصاصات، بينما يناقش المبحث الثالث التحديات التي تواجه هذا التوزيع وآليات تعزيز استقراره. **لذا سوف نتطرق الى**

سادساً: خطة البحث :

المبحث الأول: الإطار النظري للاتحاد الفيدرالي

المطلب الأول: تعريف الدولة الفيدرالية

المطلب الثاني: التأصيل التاريخي للاتحاد الفيدرالي
المطلب الثالث: طرق نشاءة الاتحاد الفدرالي
المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والإقليمية
المطلب الأول: الضمانات القانونية
المطلب الثاني: الضمانات السياسية
المطلب الثالث: الضمانات القضائية

I. المبحث الاول

مفهوم الاتحاد الفدرالي

ان النظام الفدرالي في جوهره هو ترتيب سياسي ويحمل هذا النظام طبيعة خاصة تكون نتاج عوامل عديده، الا انه يمكن استنباط بعض خصائصه عن طريق مقارنته بالأنظمة الأخرى، وبعبارة أخرى يُعتبر النظام الفيدرالي في جوهره ترتيباً سياسياً معقداً يقوم على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والكيانات الإقليمية، مما يجعله نموذجاً متميزاً عن غيره من أنظمة الحكم. ويكتسب هذا النظام طبيعته الخاصة نتيجة لتفاعل العديد من العوامل السياسية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية، التي تؤثر على كيفية بنائه وطريقة عمله في كل دولة تتبناه، ورغم تعدد أشكاله وتطبيقاته، فإنه يمكن استنباط بعض خصائصه الأساسية من خلال مقارنته بالأنظمة الأخرى، مثل النظام المركزي، حيث تتركز السلطة في يد الحكومة المركزية، والنظام الكونفدرالي، الذي يعتمد على تحالف بين دول ذات سيادة كاملة تحت مظلة تنسيقية ضعيفة. ومن خلال هذه المقارنة، يمكن تمييز الفيدرالية كحل وسط يجمع بين الاستقلال الذاتي للأقاليم من جهة، والحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى، مما يضمن التوازن بين الحكم المحلي والإدارة الوطنية. (١)

حيث ان هذا النظام تم تعريفة من قبل العديد من الفقهاء و الكتاب ، على الرغم من كون مصطلح الفدرالية حديث النشأ الا ان هذا النظام كان موجود منذ القدم لكن تحت تسميات اخرى ، لذا سوف نتطرق في هذا المبحث الى تعريف الدولة الفدرالية و تأصيلية التاريخي في مطلبين :

I.أ. المطلب الاول

تعريف الدولة الفدرالية

لم يتفق الفقهاء على وضع تعريف موحد وشامل للفيدرالية، وذلك نظراً لتعقيد هذا النظام السياسي وتعدد أبعاده، حيث ينطوي مصطلح الفيدرالية على معانٍ ودلالات متعددة تختلف باختلاف السياقات السياسية والتاريخية والاجتماعية التي نشأ فيها، فالفيدرالية ليست مجرد هيكل سياسي أو إداري ثابت، بل هي مفهوم ديناميكي يتكيف مع طبيعة الدول التي تتبناه، مما يجعل من الصعب حصره في تعريف واحد يعبر عن جميع جوانبه، ويعود هذا الاختلاف في التعريفات إلى تنوع التجارب الفيدرالية حول العالم، حيث تختلف أسس ومبادئ الفيدرالية من دولة إلى أخرى تبعاً لظروف نشأتها وطبيعة العلاقات بين أقاليمها وحكومتها المركزية. فبينما تركز بعض التعريفات على البنية الدستورية والقانونية لهذا النظام، تذهب تعريفات أخرى إلى النظر إليه من منظور سياسي واجتماعي، مما يزيد من تعقيد الوصول إلى

(١) محمد عمر مولود، الفدرالية و إمكانية تطبيقها كنظام سياسي، الطبعة الأولى،(عمان:٢٠٠٩)،ص٢٨.

تعريف موحد يلبي جميع وجهات النظر، لذلك، فإن فهم الفيدرالية يتطلب دراسة معمقة لمختلف تطبيقاتها عبر التاريخ، مع مراعاة العوامل التي أثرت على تطورها في كل نموذج، مما يبرز مدى تنوع هذا النظام وصعوبة وضع تعريف محدد يشمل جميع خصائصه.(١)

ولتحديد ماهية النظام الفدرالي يجب تحديد معاني تلك المصطلحات ،حيث وردت كلمة الفدرالية في اللغة العربية على الرغم من انها كلمة اجنبية فذهب البعض الى كونها مشتقة من الكلمة اللاتينية foedus و تعني الاتفاق او المعاهدة ،(٢)وهناك جانب اخر من الفقه يقول بانه الفدرالية هي شكل من اشكال الترتيب التعاقدي وهنا يقصد الانفاق foedus or pactأذ اشتقت من النص تتضمن اتفاقاً تم قبوله بشكل متقابل وحر ، بينما يذهب جانب اخر الى كونه هو مصطلح معياري و ليس وصفي يشير الى التشجيع على نظام يتميز بتعدد المستويات اذ يضم عناصر من الحكم الذاتي و الحكم المشترك في الولايات .(٣)

أما تعريف الاتحاد الفدرالي اصطلاحاً، فقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهومه، وانقسموا إلى اتجاهين رئيسيين. فمنهم من وسّع نطاق صلاحيات الأقاليم المكونة للاتحاد، معتبرين أن هذه الأقاليم تحتفظ بقدر كبير من الاستقلالية والسيادة، على غرار رأي الفقيه أوبنهايم، الذي عرّف الاتحاد الفدرالي بأنه اتحاد سرمدي بين دول متعددة ذات سيادة، يتمتع بهيئات وأجهزة حكومية خاصة، مزودة بصلاحيات وسلطات لا تقتصر فقط على الدول الأعضاء، بل تمتد أيضًا لتشمل الأفراد والمواطنين داخل تلك الدول. ويرى هذا الاتجاه أن الاتحاد الفدرالي يمثل كيانًا يجمع بين الوحدة والاستقلالية، بحيث تحتفظ كل دولة بعضويتها مع خضوعها في الوقت ذاته إلى سلطة مركزية تتولى شؤونًا محددة وفقًا لما يقره الدستور الاتحادي.(٤)

و عرف هوريو الاتحاد الفدرالي هو شركة دولية تتحد فيها عدة دول لإقامة علاقات قانونية داخلية موحدة، أي يتم تأسيس نظام دستوري يحدد الحقوق والواجبات بين الدول الأعضاء. بمعنى آخر، يقوم هذا النظام الدستوري على إنشاء سلطة عليا تتولى إدارة الشؤون المشتركة وتنظيم العلاقة بين الدول المشتركة، بحيث تكون لكل دولة من هذه الدول استقلاليتها، ولكنها تخضع في مجالات معينة لقواعد موحدة تُحددها الدولة العليا. هذا الترتيب يهدف إلى تحقيق تنسيق مشترك وتماسك قانوني يضمن حقوق جميع الأطراف ويحدد إطار عملها السياسي والقانوني بما يخدم المصلحة العامة لجميع الدول المنضمة (٥).

أما الفقيه جيلينيك، فقد عرّف الاتحاد الفدرالي بأنه دولة ذات سيادة تتكون من عدة دول غير سيّدة، أي أن الدول الأعضاء تفقد جزءًا من سيادتها لصالح الدولة الاتحادية. وتنبثق سلطات الدولة الفدرالية من الدول التي تتكوّن منها، مما يعني أن صلاحياتها مستمدة من إرادة

---

(١) محمود الشيخ وهاب حسن البرزنجي، *مجلس الولايات في الدولة الفدرالية*، الطبعة الأولى، (القاهرة: دار مصر، ٢٠٢١)،ص١٣.

(٢) ازهار هاشم احمد، *تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفدرالي*، الطبعة الأولى، (عمان، الأردن: ٢٠١٥)،ص٢٠.

(٣) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق،ص٢١.

(٤) كارون عزت محمد دوسكي، *دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي*، الطبعة الأولى، (القاهرة:٢٠٠٦)، ص٣٣.

(٥) حكيم فيصل، *حافظ الأسد و الدور الريادي للجمهورية العربية السورية في جامعة الدول العربية*، الطبعة الأولى ، (جامعة ميشيغان: دار المشرق العربي الكبير ، ٢٠٠٠)، ص٦٠.

هذه الدول وفقًا للدستور الاتحادي. كما يوضح جيلينيك أن هذا الترابط بين الدول الأعضاء يتم بطريقة تجعل منها كيانًا سياسيًا واحدًا، له شخصية قانونية مستقلة، بحيث تندمج هذه الدول في إطار موحّد دون أن تفقد هويتها تمامًا. وهذا المفهوم يعكس جوهر الفيدرالية التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين استقلال الأقاليم والسلطة المركزية للدولة الاتحادية [١].

يتبين لنا من خلال هذه التعاريف أن الاتحاد الفدرالي يمنح الدول الأعضاء أهمية كبيرة، حيث يصفها بأنها دول قائمة بذاتها، رغم كونها جزءًا من كيان اتحادي أعلى مرتبة منها. وهذا يعكس طبيعة النظام الفدرالي، الذي يقوم على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والدول الأعضاء، بحيث تحتفظ هذه الدول بكياناتها السياسية والقانونية الخاصة، وتمارس صلاحياتها في نطاق محدد وفق الدستور الاتحادي. وعلى الرغم من أن الدولة الفدرالية تمتلك السيادة العليا وتتمتع بسلطات واسعة، إلا أن الدول الأعضاء تحافظ على دور محوري داخل الاتحاد، ما يعكس التوازن بين الوحدة والاستقلالية في هذا النوع من النظم السياسية.

في المقابل، نجد أن الاتجاه الآخر من الفقهاء قد تبنّى نظرة مغايرة، حيث ضيّق من دور الدول المكونة للاتحاد وقلّل من شأن استقلاليتها، معتبرًا أن الاتحاد الفدرالي لا يمنح الدول الأعضاء سيادة حقيقية، بل يجعلها كيانات خاضعة لسلطة مركزية عليا. وقد عبّر الفقيه هوير عن هذا الرأي، حيث عرّف الاتحاد الفدرالي بأنه مجموعة من الدول التي يجب أن تكون لديها الرغبة في الاتحاد، وليس مجرد دول موحّدة بشكل قسري ضمن كيان سياسي واحد. وهذا يعني أن الاتحاد يقوم على الإرادة المشتركة للدول الأعضاء، لكنه لا يمنحها الاستقلال التام الذي قد تتمتع به في نظام الكونفدرالية، وقد أيّد هذا الطرح الفقيه جواس حسن، الذي رأى أن الاتحاد الفدرالي يتكوّن من عدد من الولايات أو الأقاليم أو الدول التي تعيش معًا في إطار سياسي مشترك، دون أن تنفصل استقلاليًا كدول ذات سيادة مطلقة، ودون أن تندمج اندماجًا كليًا بحيث تفقد هويتها تمامًا. وهذا التصور يعكس طبيعة النظام الفدرالي كحلٍّ وسط بين الاستقلال التام والاندماج الكامل، حيث يظل لكل كيان داخل الاتحاد نوع من الحكم الذاتي، لكنه في الوقت ذاته يخضع لقواعد موحّدة تفرضها الدولة الاتحادية [٢].

في حين عرفها الباحث بانها شكل من اشكال الحكم يقوم على تقسيم السلطة في الدستور الاتحادي بين الحكومة المركزية و حكومات الاقاليم .

بعد التعرف على مفهوم الفدرالية تبين لنا بانه النظام الفدرالي يتمتع بجملة من الخصائص هي :

١. **الازدواج الدستوري:** يُقصد بالازدواج الدستوري في النظم الفيدرالية وجود إطارين دستوريين ينظمان شؤون الدولة على مستويين مختلفين. فعلى المستوى الأعلى، يوجد الدستور الفيدرالي الذي يُعَدّ المرجعية القانونية العليا وينظم العلاقات بين الحكومة المركزية والمناطق المكونة للاتحاد، ويحدد الصلاحيات المشتركة والمستقلة لكل طرف. أما على المستوى الإقليمي، فلكل ولاية أو إقليم دستور خاص بها، يُعنى بتنظيم شؤونها الداخلية وإدارة مواردها وسلطاتها

(١) ازهار هاشم احمد، المصدر نفسة، ص٦٢.
(٢) محمود شيخ وهاب حسن البرزنجي، مصدر سابق، ص١٨.

المحلية، وذلك بما لا يتعارض مع الدستور الفيدرالي. ويسهم هذا النظام في تحقيق التوازن بين وحدة الدولة واستقلالية الأقاليم، مما يمنحها قدراً من الحكم الذاتي في إطار سيادة الدولة الفيدرالية.[١].

٢. **ازدواجية المؤسسات الدستورية:** تشمل ازدواجية المؤسسات الدستورية في النظام الفيدرالي توزيعاً واضحاً للسلطات بين مستويين من الحكم، حيث تتكوّن الدولة من هيكلين مؤسسيين يعملان جنباً إلى جنب لتحقيق التوازن بين الوحدة والاستقلالية. يتمثل المستوى الأول في السلطات الاتحادية، وهي الجهات الحاكمة التي تمتلك الولاية العامة على الدولة بأكملها، وتتولى إدارة القضايا الوطنية المشتركة مثل السياسة الخارجية، الدفاع، والاقتصاد الكلي. أما المستوى الثاني، فيتجسد في السلطات الإقليمية، التي تتمتع بصلاحيات محددة تقتصر على إدارة الشؤون الداخلية للأقاليم أو الولايات ضمن نطاقها الجغرافي، وفق ما يحدده الدستور الفيدرالي. ويهدف هذا النظام إلى تحقيق نوع من الحكم الذاتي للمناطق المكوّنة للاتحاد، مع الحفاظ على إطار سياسي موحّد يضمن استقرار الدولة الفيدرالية وتناغمها. [٢].

٣. **تقاسم الاختصاصات:** يُعَدّ تقاسم الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم من أبرز الملامح المميزة للنظام الفيدرالي، حيث يتم تحديد هذا التقسيم بشكل واضح في الدستور الاتحادي لضمان توزيع متوازن للسلطات والصلاحيات بين مختلف مستويات الحكم. ويهدف هذا التوزيع إلى تحقيق المرونة والاستقلالية لكل من الحكومة الاتحادية والكيانات الإقليمية، مع الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها العامة، فعلى المستوى المركزي، تتولى الحكومة الفيدرالية مسؤولية الإشراف على القضايا الوطنية الكبرى التي تتطلب توحيد القرارات والسياسات، مثل الدفاع، العلاقات الخارجية، العملة، والتجارة بين الأقاليم. أما حكومات الأقاليم، فتمتلك صلاحيات تشريعية وتنفيذية مستقلة تُخولها إدارة الشؤون المحلية ضمن نطاقها الجغرافي، مثل التعليم، الصحة، الأمن الداخلي، والتنمية الاقتصادية، وذلك وفقاً لما يحدده الدستور الفيدرالي، يضمن هذا التقسيم وضوح الأدوار والمسؤوليات، مما يساعد في تجنب تداخل الصلاحيات ويُسهم في تعزيز كفاءة الإدارة والحكم. كما يعكس مبدأ التوازن بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية، بحيث يتم تحقيق التنسيق الفعّال بين المستويين، مع توفير مساحة كافية للأقاليم لممارسة الحكم الذاتي في إطار الدولة الفيدرالية [٣].

I.ب. المطلب الثاني

التأصيل التاريخي للاتحاد الفدرالي

يرى بعض الفقهاء والباحثين في القانون الدستوري أن جذور النظام الفيدرالي تعود إلى الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تم تكريسه رسمياً ضمن بنود دستورها الصادر عام

(١) محمود شيخ وهاب حسن البرزنجي، المصدر نفسة، ص٢٣.
(٢) مصطفى إسماعيل طعمة، "توزيع الاختصاصات التشريعية في الدولة الفدرالية"، *بحث كلية القانون و العلوم السياسية، جامعة ديالى* ، (٢٠١٨): ص٧.
(٣) محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص٣٠.

١٧٨٧، باعتباره نموذجاً رائداً في تنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية والولايات المكوّنة للاتحاد. غير أن التحليل التاريخي العميق يكشف أن فكرة الفيدرالية، وإن لم تكن تحمل نفس المسمى، تمتد إلى الحضارات القديمة، وتحديداً المدن الإغريقية التي شهدت ممارسات مشابهة من حيث توزيع السلطة والسيادة بين كيانات مستقلة، ففي العصور الإغريقية، كانت المدن تُعتبر وحدات سياسية مستقلة تمتلك سيادة مطلقة على أراضيها ونظمها الداخلية، دون خضوع لسلطة مركزية أعلى. إلا أن التطورات السياسية والاقتصادية التي شهدتها تلك الفترة، وخاصة التهديدات الخارجية الناجمة عن الحروب المستمرة، إلى جانب التحديات الاقتصادية الناجمة عن قلة الموارد وصعوبة تحقيق الاكتفاء الذاتي، دفعت هذه المدن إلى البحث عن وسائل تضمن لها البقاء والاستقرار. وكان الحل الأمثل آنذاك يتمثل في تشكيل تحالفات بين عدد من المدن المستقلة، وهو ما يمكن اعتباره أحد الأشكال المبكرة للنظام الفيدرالي، ومن أبرز هذه التحالفات، الائتلاف الذي ظهر في القرن الخامس قبل الميلاد تحت إشراف "الامفكتيونيين"، وهو اتحاد سياسي وديني ضم مجموعة من المدن الإغريقية التي رأت في الوحدة والتعاون وسيلة لمواجهة التحديات المشتركة وتعزيز الأمن والاستقرار. ورغم أن هذه الاتحادات لم تأخذ الطابع الفيدرالي بمعناه الحديث، فإنها جسدت المفاهيم الأولية للتعاون بين الكيانات السياسية المستقلة، مما يجعلها نموذجاً قديماً يُلقي الضوء على التطور التاريخي لفكرة الفيدرالية قبل أن تتبلور بصيغتها الحديثة في العصر الحديث.[١]

على الرغم من ان مفهوم الفدرالية قد اخذ به من قبل الميلاد الا انه تحت تسميات اخرى ،اما الفدرالية بشكلها الحالي فقد اخذت به الولايات المتحدة الامريكية لأول مرة في عام ١٧٨٧، اذ ان امريكا الشمالية كانت عبارة عن ١٣ مستعمره قد انفصلت عن بريطانيا نتيجة الاسباب اقتصادية ادت الى قيام ثورة مسلحة ، اذ نتج عن تلك الثورة استقلال تلك المستعمرات و اصبحت لكل مستعمرة استقلال تام ، و قامت تلك المستعمرات المستقلة بعقد حلفاً عسكرياً لكي تتابع حربها ضد بريطانيا، و في عام ١٧٧١ قد تم عقد مؤتمر وتم تحويل التحالف الى كونفدرالية ، و بتأثير العوامل الاقتصادية و اصحاب المهن الحرة و الجماعات الرأسمالية و مواقف الصحافة توجهت امريكا نحو الفدرالية و انشاء الولايات المتحدة الامريكية في عام ١٧٨٧، فأصبحت الولايات المتحدة الامريكية اول دولة اخذت في الفدرالية ، فلحقتها كل من سويسرا و المانيا حتى انتشرت الفدرالية في اغلب دول العالم .[٢]

I.ج. المطلب الثالث

طرق انشاء الاتحاد الفدرالي

تختلف طرق إنشاء الاتحاد الفيدرالي تبعاً للطريقة والظروف التي أدت إلى نشأته، حيث تلعب العوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية دوراً حاسماً في تحديد طبيعة تشكيله. وبناءً على ذلك، يمكن تصنيف عملية إنشاء الاتحاد الفيدرالي إلى طريقتين رئيسيتين، تختلف كل منهما من حيث الأساس الذي قامت عليه وكيفية تطور العلاقة بين الأقاليم أو الدول التي اندمجت في هذا النظام.

(١) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص٢٤.
(٢) شؤرش حسن عمر، *خصائص النظام الفدرالي* ، الطبعة الثانية، (القاهرة: المركز العربي، ٢٠١٨)، ص٣٠.

وفي هذا المبحث، سوف نتناول هاتين الطريقتين بالتفصيل، موضحين الأسس التي تستند إليها كل طريقة، والأمثلة التاريخية التي تجسدها، بالإضافة إلى تأثيرها على هيكل السلطة داخل الدولة الفيدرالية. وسنناقش كيف تؤثر كل طريقة في توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والكيانات الإقليمية، ومدى استقلالية كل منها، لضمان فهم أعمق لآليات نشوء الاتحادات الفيدرالية حول العالم:

اولا: الاتحاد بعد التفكك

تقوم الدولة الفيدرالية، وفق هذا النموذج، على أساس تفكك دولة بسيطة كانت موحدة في السابق إلى عدة أقاليم أو وحدات إدارية تمتلك كيانات مستقلة خاصة بها. ويؤدي هذا التفكك إلى نشوء اتحاد فيدرالي بين هذه الأقاليم، يتم تنظيمه وفقاً لدستور جديد يحدد طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والأقاليم المكوّنة له. ونتيجة لهذا التحول، تنتقل الدولة من كونها دولة بسيطة ذات سلطة موحدة إلى دولة فيدرالية تعتمد على توزيع الصلاحيات بين المستوى المركزي والمستويات الإقليمية، ويحدث هذا النوع من التحول عندما لا تسعى الأقاليم إلى الانفصال التام والاستقلال الكامل كدول منفصلة، لكنها في الوقت نفسه ترغب في الحصول على درجة من الحكم الذاتي وإدارة شؤونها الداخلية بشكل أكثر استقلالية. وبدلاً من أن يؤدي هذا التفكك إلى نشوء عدة دول منفصلة، يتم تشكيل اتحاد فيدرالي يضمن للأقاليم نوعاً من الاستقلال النسبي، مع الإبقاء على روابط سياسية ودستورية مشتركة تضمن وحدة الدولة في إطار جديد أكثر مرونة واستجابة لاحتياجات الأقاليم المختلفة. (١).

غالباً ما يكون تحول الدولة البسيطة إلى اتحاد فيدرالي نتيجة لمعاناة شعوبها من مشكلات سياسية أو اجتماعية أو ثقافية تجعل من الصعب استمرار الحكم المركزي بنفس الشكل. ويرجع ذلك إلى وجود تباينات واضحة بين المكونات المختلفة للمجتمع، سواء في اللغة، حيث تتحدث بعض الجماعات لغات مختلفة عن اللغة الرسمية للدولة، أو في الدين، عندما تضم الدولة طوائف دينية متعددة لكل منها معتقداتها وممارساتها الخاصة. كما يمكن أن يكون التفاوت القومي والعرقي سبباً رئيسياً، حيث تسعى بعض القوميات للحفاظ على هويتها الخاصة داخل الدولة. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون هناك أسباب أخرى، مثل الفوارق الاقتصادية أو الشعور بالتهميش، مما يدفع بعض الأقاليم إلى المطالبة بمزيد من الحكم الذاتي. وفي مثل هذه الحالات، يصبح التحول إلى النظام الفيدرالي حلاً مناسباً، حيث يسمح لكل إقليم بإدارة شؤونه الداخلية مع البقاء ضمن إطار دولة موحدة. (٢)

وقد نشأ وفق هذه الطريقة عدد من الاتحادات الفيدرالية في مناطق مختلفة من العالم، حيث شهدت أمريكا اللاتينية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تحولات سياسية أدت إلى تبني النظام الفيدرالي في بعض الدول، مثل البرازيل التي اعتمدت هذا النموذج لتعزيز الحكم الذاتي للأقاليم مع الحفاظ على وحدة الدولة. كما تبنت المكسيك الفيدرالية عام ١٩٥٦، حيث تم توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والولايات المكونة لها. وفي

(١) محمود شيخ وهاب حسن البرزنجي، مصدر سابق،ص٢٤ .

(٢) هكار عبد الكريم فندي، *الفدرالية مفهوما و تطبيقا*، (دهوك: مطبعة خاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩)، ص٢٢.

أوروبا، اتخذت بلجيكا خطوة مماثلة عام ١٩٩٣، عندما تحولت من دولة بسيطة إلى دولة فيدرالية من خلال منح مناطقها المختلفة، مثل فلاندرز ووالونيا وبروكسل، صلاحيات موسعة لإدارة شؤونها الداخلية. أما في منطقة الشرق الأوسط، فقد شهد العراق تحولاً نحو الفيدرالية عام ٢٠٠٤، وذلك وفقاً لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، الذي أرسى أسس النظام الفيدرالي كجزء من إعادة هيكلة الدولة بعد التغيرات السياسية التي شهدتها البلاد [١].

اذن فأن الاخذ بهذه الطريقة سوف يوسع من اختصاصات الحكومة المركزية على حساب حكومات الإقليمية.

ثانيا: الاتحاد بالانضمام

بناءً على هذه الطريقة، تنشأ الدولة الفيدرالية عندما تتفق عدة دول بسيطة أو مستقلة على الاندماج في اتحاد واحد، وذلك بسبب وجود عوامل مشتركة تجمع بين شعوبها. وقد تكون هذه العوامل ذات طابع تاريخي، حيث ترتبط الدول بعلاقات وثيقة تعود إلى فترات طويلة من الزمن، أو سياسية، حيث تسعى الدول إلى تعزيز استقرارها وتوحيد جهودها تحت نظام واحد. كما قد تكون الأسباب اجتماعية، ناتجة عن تشابه العادات والتقاليد والروابط الثقافية بين الشعوب، أو دينية، حيث يجمع سكان هذه الدول اعتقاد ديني موحد يعزز من شعورهم بالانتماء المشترك. ونتيجة لهذه العوامل، تتنازل كل دولة عن شخصيتها الدولية المستقلة وتفقد جزءاً من سيادتها الداخلية لصالح الحكومة الفيدرالية، التي تتولى إدارة القضايا المشتركة، مع احتفاظ الأقاليم أو الولايات بدرجة من الحكم الذاتي ضمن إطار الدولة الموحدة[٢].

عندما يتشكل الاتحاد الفيدرالي نتيجة اندماج عدة دول مستقلة في كيان واحد، يتجه واضعو الدستور إلى تحديد نطاق صلاحيات الحكومة المركزية بدقة، بحيث يتم حصر اختصاصاتها في القضايا الرئيسية التي تمس الدولة ككل، مثل الشؤون الخارجية، الدفاع، العملة، والتجارة بين الأقاليم. ويتم ذلك لضمان الحفاظ على وحدة الدولة الجديدة دون المساس باستقلالية الأقاليم المكونة لها، وفي المقابل، تُترك بقية الصلاحيات والمسؤوليات للحكومات الإقليمية، التي تمتلك سلطة إدارة شؤونها الداخلية وفقاً لما تراه مناسباً، وبما يتماشى مع احتياجات سكانها وهويتها الخاصة. وتشمل هذه الاختصاصات مجالات مثل التعليم، الصحة، الأمن المحلي، والتنمية الاقتصادية، مما يمنح الأقاليم حرية اتخاذ القرارات التي تؤثر على مجتمعاتها بشكل مباشر، ويهدف هذا التوزيع المتوازن للسلطات إلى تحقيق التكامل بين مستويات الحكم المختلفة، بحيث تتمكن الحكومة المركزية من التركيز على المسائل الكبرى التي تتطلب تنسيقاً وطنياً، بينما تتمتع الأقاليم بدرجة من الحكم الذاتي، مما يعزز من استقرار الاتحاد الفيدرالي ويضمن تماسكه على المدى الطويل [٣].

ومن أبرز الاتحادات التي تشكلت وفق هذه الطريقة هي الولايات المتحدة الأمريكية، التي بدأت كاتحاد تعاهدي عام ١٧٧٦، حيث كانت الولايات الثلاث عشرة المستقلة آنذاك مرتبطة باتفاقية فضفاضة ضمن إطار "وثائق الكونفدرالية". إلا أن هذا النظام لم يكن فعالاً في تحقيق وحدة سياسية واقتصادية مستقرة، مما دفع المشرعين إلى تبني دستور جديد عام

(١) شروش حسن عمر، مصدر سابق، ص٤١.
(٢) محمود شيخ وهاب حسن البرزنجي، المصدر أعلاه ، ص ٢٣.
(٣) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص١١٤.

١٧٨٧، الذي أسس لنظام فيدرالي قوي يوازن بين سلطة الحكومة المركزية وحقوق الولايات الأعضاء، ليصبح بذلك نموذجاً رائداً للفيدرالية الحديثة، وبالمثل، شهدت دول أخرى تحولاً إلى النظام الفيدرالي بعد اندماج كيانات سياسية مستقلة في دولة واحدة، مثل جنوب إفريقيا، التي تبنت النظام الفيدرالي لمراعاة التنوع العرقي والثقافي داخلها، وأستراليا، التي تأسست كاتحاد فيدرالي عام ١٩٠١ من خلال دمج عدة مستعمرات بريطانية مستقلة تحت دستور موحد، يمنح الحكومة الفيدرالية سلطات محددة، بينما تحتفظ كل ولاية بصلاحياتها الذاتية. وتعكس هذه التجارب كيف أن الفيدرالية أصبحت نموذجاً فعالاً لتحقيق التوازن بين الوحدة والاستقلالية، مما يسمح للأقاليم بالحفاظ على هويتها الخاصة ضمن إطار دولة موحدة ومستقرة.[١]

II. المبحث الثاني

الضمانات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطات في الاتحاد الفدرالي

ان التوازن في العلاقة بين الحكومة المركزية و حكومات الأقاليم من الأسس الرئيسية في النظام الفدرالي ،و هذا ما يحقق حسن سير أجهزة الدولة بخطوات هادفة ،و يبذل واضعو الدساتير الفدرالية جهودا كبيرة لتحقيق التوازن عند توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم ،واذا كان أي نظام اتحادي لا يحقق النجاح من دون تحيق هذا التوازن بين المستويين (الاتحادي، الإقليم)،فانه لا يكفي مجرد النص عليه في نصوص الدستور فحسب وانما يجب ان تكون هناك ضمانات تكفل منع تجاوز أي منهما على اختصاصات الأخرى وكذلك تحفظ للأقاليم استقلالها الذاتي و تضمن استمرار التوازن الاتحادي و رعاية مصالح الأقاليم المحلية ،لذا فانه عملية الاستقلال لنسبي للأقاليم و كذلك التوازن في العلاقة لا يمكن له من ان يتحقق تلقائيا و انما لابد من احاطته بمجموعة من الضمانات ،وان هذه الضمانات لا يقتصر دورها في المواجهة الحكومة الاتحادية فحسب بل انها تكون في مواجهة الأقاليم التي تعتدي على اختصاصات الاتحادية ،وعلية فانه توفر الضمانات للمحافظة على مبدأ توزيع الاختصاصات الدستورية ،انما يريد منها تفادي ان تعتدي جهة على اختصاصات جهة أخرى[٢].

لذا فأن الحفاظ على توازن القوى بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم يتطلب ان توجد ضمانات تسهم في الحفاظ على هذا التوان، وتعد من اهم الضمات لتحقيق هذا التوازن هو الضمانة القانونية المتمثلة بوجود دستور اتحاد شامل يضم نصوص قانونية تطبق على الاتحاد بالكامل ولا يجوز الاي اتحاد ان يشرع قانون يخالف من ورد في نصوص الدستور الاتحاد ، و بالإضافة الى الضمانة القانونية تكون هناك ضمانه قضائية متمثلة بوجود هيئة عليا وتكون مهمتها حل النزاعات بين الاتحاد و الأقاليم او النزاعات بين الأقاليم فيما بينها إضافة الى تفسير نصوص القوانين الاتحادية المبهمة، اذ تعد هذه الهيئة مستقلة لا يجوز ان تخضع الاي جهة بالبلاد، اما الضمانة الثالثة هي الضمانة السياسية .سوف نتطرق في هذا المبحث الى هذه الضمانات بشيء من الدقة .

(١) محمود شيخ وهاب حسن البرزنجي، مصدر سابق،ص٢٤.
(٢) أسامة الشبيب، "الضمانة الدستورية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم"، مقالة ،مركز البيدر للدراسات و التخطيط ،٢٠٢٣،ص٢.

II.أ. المطلب الأول

الضمانات السياسية

ان هذه الضمانة تتمثل في ضرورة المحافظة على الهدف الأساسي من وجود الاتحاد الفدرالي الا وهو عدم الذوبان بشكل تام داخل الاتحاد، اذ يجب ان تحتفظ الدول المكونة للاتحاد بقدر معين من الأهداف التي تكون هي وحدها دون غيرها من السلطات داخل الاتحاد قادرة على تحقيقها بالشكل المطلوب كونها تتطلب معاينة معينة او نظره خاصة قد لا تستطيع أي جهة اخر القيام بها ، اذ ان الذوبان الكامل داخل الاتحاد يجعلنا امام دولة بسيطة وليس اتحاد فدرالي ،إضافة الى ذلك فان فكرة المشاركة تعتبر مبدا يميز بين المحافظات الإدارية العادية داخل الدولة البسيطة وبين الأقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي ،اذ تعتبر من بين اهم الأسس التي تبنى عليها الاتحادات الفدرالية هي ان تكون هناك علاقة إيجابية بين المشاركة السياسية ومفهوم الفدرالية ، اذ ان هذه العلاقة قد تكون في حالة قوة او ضعف و على العموم فانه اعتمادها يكون على مدى التكوين الثقافي للشعب من جهة و نوع النظام السياسي المتبع في الدولة من جهة أخرى [١]

لذا سوف يكون هذا المطلب مقسم الى فرعيين :

II.أ.١. الفرع الأول

المشاركة الفعالة للأقاليم في السياسة العامة للدولة

ان اهم ميزه في النظام الفدرالي تميزه عن نظم الحكم السياسية الأخرى السارية في الدولة البسيطة (اللامركزية الإدارية) هي مشاركة الأقاليم في الإدارة العامة في الاتحاد تتمثل مشاركتها عن طريق المشاركة في المجالس النيابية في الاتحاد المتمثلة في (المجلس الأعلى، المجلس الأدنى)، إضافة الى مشاركتها في تعديل الدستور و لا شك في ان لهذه المشاركة دور مهم في تحقيق التوازن في توزيع السلطة بين السلطات المركزية و السلطات الإقليمية داخل الاتحاد.[٢]

اذ ان اهم خصائص الدولة الفدرالية تتمثل في تشكيل السلطة التشريعية الاتحادية ،اذ يتكون من مجلس اعلى و مجلس ادنى ، فتتولى المهام التي تتعلق بتشريع القوانين التي تخص الاتحاد بالكامل ،وعلى الرغم ان الاختصاصات التشريعية التي يمارسها هذان المجلسين تختلف من اتحاد الى اخر بناء على ما يقوم بتحديده الدستور الاتحادي لها من اختصاصات ، حيث ان السبب وراء تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين يعود الى مخاوف الولايات الصغيرة في الولايات المتحدة الامريكية الى هيمنة الولايات الكبيرة على السلطة لذلك اقترح نظام المجلسين في مؤتمر فيلادلفيا بصدد وضع الدستور الأمريكي .[٣]

---

(١) معمر مهدي صالح الكبيسي، "توزيع الاختصاصات الدستورية قي الدولة الفدرالية"، (رسالة ماجستير ،جامعة بغداد ،٢٠٠٧)،ص٢١١.

(٢) أسامة عبد الكاظم جلاب، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية"، (رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق ،٢٠١٤)،ص٩٣.

(٣) عبد المنعم احمد أبو طبيخ، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية"، (رسالة ماجستير، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون و العلوم السياسية ،٢٠١٥)، ص٩٦.

تختلف طرق اختيار الأعضاء المكونة للسلطة التشريعية الاتحادية من مجلس الى اخر، اذ ان طريقة اختيار الأعضاء في المجلس الأعلى (مجلس الاتحاد)يكون فيها تمثيل الأقاليم بصورة متساوية بين الأقاليم بغض النظر عن عدد السكان وحجم الإقليم،اما في المجلس الأدنى (مجلس النواب) فيكون اختيار الأعضاء فيها بشكل نسبي،اذ يتفاوت فيها عدد أعضاء المجلس بتفاوت عدد سكان الإقليم و اختلاف عدد الافراد الذين تتوفر فيهم شروط الناخب .[١]

فالمجلس الأعلى (مجلس الشيوخ، مجلس الاتحاد) يكون اقرب الى الصبغة الفدرالية من المجلس الأدنى (مجلس النواب) اذ يعتبر أداة للتعبير عن مصالح الأقاليم المكونة للاتحاد اما من حيث كونها وحدات سياسية او كونها أقاليم اذ لديها دور مؤثر في التشريع الاتحادي :و كان قصد المشرع من وراء هذه السلطة التي أعطاهم ضمانه ضد التهديدات التي قد تواجههم من وراء التشريعات الاتحادية و حمايتهم من هيمنة وسيطرة السلطات الاتحادية في اتخاذ القرارات الضارة في مصالح الأقاليم وخاصة الأقاليم الصغيرة الذي يكون تمثيلها داخل مجلس النواب ضعيف ،اذ ان هذا المجلس يختار اعضاءه بشكل متساوي بين الأقاليم بغض النظر عن العدد النسبي لسكان الإقليم مثل في الولايات المتحدة الامريكية و المانيا و العراق ،ففي الولايات المتحدة الامريكية فان إصرار الولايات الصغيرة على الحصول على أصوات مساوية الأصوات الولايات الكبيرة كاد ان يؤدي الى انهيار مؤتمر فيلادلفيا حتى حل الموضوع على أساس حصول كل إقليم على صوتين في مجلس الشيوخ بغض النظر على عدد سكانه ،وكذلك الحال في سويسرا حدث نزاع اثناء وضع الدستور السويسري عام ١٨٤٨وحل في نفس الأسلوب فحصل كل إقليم في سويسرا على صوتين في المجلس الأعلى .[٢]

ففي العراق الامر لا يتخلف عن الدول الأخرى التي اخذت بالفدرالية حيث ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على وجود مجلسين تشريعين هما كل من مجلس الاتحاد و هو المجلس الأعلى في الدولة،[٣] و مجلس النواب الا انه يعاب على الدستور العراقي انه ترك مصير مجلس الاتحاد بيد مجلس النواب الذي يعتبر المجلس الأدنى، فكيف للمجلس الأدنى ان ينظم أمور المجلس الأعلى .

II.أ.٢. الفرع الثاني

مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي

ان النصوص الدستورية هي في الواقع انعكاس الى الأوضاع الاجتماعية والسياسية و الاقتصادية في المجتمع السياسي، تتأثر وتؤثر بها ،و لكون هذه الأوضاع في تطور وتغيير مستمر لذلك اصبح الزاما ان يصار الى تعديل كلما دعت الحاجة لذلك، و ان الوضع لا يختلف بين دساتير لدولة اتحادية او موحدة ،فالدستور الاتحادي هو الاخر قد يتطلب اجراء علية بعض التعديلات بين فترة وأخرى بإضافة او حذف او بالتغيير في احكامه، وان ما يعنينا في كل ذلك هو ان الدستور الاتحادي له أهمية خاصة في النظام الاتحادي اذ يمثل السند القانوني لاستقلال الولايات ،وان أي تعديل قد يطال بعض نصوصه التي تعني بتنظيم أمور الأقاليم و استقلالها باي وجه كان ،فيفتح المجال امام السلطات الاتحادية بان تنتقص من

(١) أسامة عبد الكاظم جلاب، المصدر نفسة،ص٩٤.
(٢) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق،ص٢١٦.
(٣) المادة ٤٨، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

استقلال الأقاليم و تؤثر على مركزها واختصاصاتها ،لذا يجب ان يكون لتلك الأقاليم حق في المشاركة في تعديل نصوص الدستور الاتحادي لكي تستطيع المحافظة على مركزها، و لهذا تعتبر المشاركة في تعديل نصوص الدستور الاتحادي ضمانه مهمة لحماية استقلال الذاتي للأقاليم كما انها تعتبر ضمانة مكملة للتكريس الدستوري لهذا الاستقلال كونها تحول دون قيام السلطات الاتحادية ،بتعديل المركز الدستوري للأقاليم من دون مشاركة الأقاليم في ذلك.[١]

ولكون الدستور الاتحادي ثابت لا يمكن تغيير او اجراء أي تعديل علية الا بأتباع إجراءات معقدة، وقد يمس هذا التعديل صلاحيات السلطات الإقليمية لذلك لا يمكن تعديله من قبل السلطات الاتحادية فقط، وانما يتطلب الامر كذلك مشاركة الأقاليم في ذلك،اذا تعتبر هذه ضمانه مهمة للأقاليم لحماية مصالحها واستقلالها .[٢]

اذ ان المشاركة في تعديل نصوص الدستور تكون على شكل صورتين هي اما تكون بصورة مباشرة ، وذلك عندما قامت بعض النظم الفدرالية بإعطاء الأقاليم الأعضاء في الاتحاد دور مباشر في تعديل نصوص الدستور الاتحادي و ذلك يكون اما في مرحلة اقتراح التعديل ،اذ قامت بعض الدول الفدرالية بمنح اقاليمها حق المشاركة في تعديل الدستور في مرحلة اقتراح التعديل اذ انه لا يمكن تعديل الدستور الاتحادي من دون الحصول على موافقة الأقاليم ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة هو الدستور الأمريكي ،فبموجب نصوص هذا الدستور فان عملية اقتراح تعديل الدستور تكون عن طريق مؤتمر وطني يدعو ليه الكونغرس بناء على طلب يتقدم به ثلثي المجالس التشريعية للولايات او ان الاقتراح يكون بناء على قرار يصدر بموافقة ثلثي الأعضاء في كل من مجلس النواب و مجلس الشيوخ ،وهنالك بعض الدساتير تقوم بمنح الأقاليم المكونة لها حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي دون اقراره . .[٣]

او في مرحلة الإقرار النهائي للدستور الاتحادي ، ،فأن بعض الدساتير الفدرالية منحت الأقاليم والولايات دور في إقرار تعديل الدستور الاتحادي ،ومن اهذه لدساتير التي منحت هذا الحق هو الدستور الأمريكي حيث منح الولايات دور اكبر من الدور الذي منحه لها في اقتراح التعديل الدستوري ،فوفقا لنص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي الاتحادي يتعين إقرار التعديلات المقترحة في الطريقة التي يحددها الكونغرس وهي اما عن طريق مصادقة ثلاثة ارباع الهيئات التشريعية في الولايات، وفي هذه الطريقة تستقل الهيئات التشريعية للولايات بتقرير امر الموافقة على التعديلات المقترحة وفقا للألية التي تقررها ،اما الطريقة الثانية فتكون بإقرار التعديل عن طريق مؤتمرات تنعقد لهذا السبب بثلاثة ارباع الولايات .[٤]

اما الطريقة الثانية فتكون مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي بطريقة غير مباشرة ويكون ذلك عن طريقة المشاركة في المجالس التشريعية الاتحادية،[٥]ومن الدساتير

---

(١) مها يونس الصالحي، "مبدأ المشاركة بوصفة ضمانه لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنه)"، *بحث مجلة العلوم القانونية ،جامعة بغداد، كلية القانون* ، (٢٠١٧): ص٤.

(٢) ضرغام الدباغ، *محاضرات في موضوعات العلوم السياسية*، طبعة أولى ،٢٠١٦،ص١٠٢.

(٣) ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، مصدر سابق،ص١٧٣.

(٤) مها بهجت يونس الصالحي، مصدر سابق،ص٧.

(٥) ازهار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، مصدر سابق،ص١٧٥.

التي اخذت بهذه الطريقة هو دستور النمسا الصادر في عام ١٩٢٠، حيث يتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس الوطني و وبشرط حضور نصف عدد الأعضاء على الاغلب عند اجراء تعديل دستوري جزئي، و منح لثلث أعضاء أي من المجلسين التشريعية الاتحادية الحق بطلب اجراء مراجعة شاملة للدستور الاتحادي لكن بشرط عرضة للاستفتاء الشعبي الإقرار بأغلبية عدد سكان الاتحاد.(١)

اما الستور الاتحادي العراقي فانه نص في المادة ١٢٦ على انه لا يجوز اجراء أي تعديل على نصوص الدستور الاتحادي من شانها ان تؤدي الى الانتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادي الا بموافقة السلطة التشريعية للإقليم المعني و كذلك موافقة اغلبية سكانه بالاستفتاء الشعبي (٢)

II.ب. المطلب الثاني

الضمانات الدستورية

ان الفدرالية لا يمكنها القيام من دون التوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومة المركزية و حكومات الأقاليم،و بناء على ذلك فأن نجاح هذا النظام واستمرار قيامه لا يحدث من دون وجود ضمانه قانونية، تكفل احترام هذا التوزيع بين المركز و الأقاليم، وان هذه الضمانة تتمثل بوجود دستور اتحادي وهذا الدستور يتمتع بالسيادة و السمو بكونه القانون الاسمى في الاتحاد الفدرالي من جانب و كونه دستور جامد من جانب اخر،يعني لا يمكن اجراء أي تعديل او تبديل في نصوصه بذات الطريقة التي يجري بها القانون العادي (٣).

، ان الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تضمن المقومات الأساسية للامركزية السياسة و لاسيما توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية و حكومة الإقليم و الاستقلال الذاتي للإقليم ،الا ان هذا فقط لا يمكن اعتباره ضمانه كافية بعدم الاعتداء على هذا التوزيع من كلا الطرفين على اختصاصات الطرف الاخر بل لابد من ان يتضمن ما يؤمن استقرار وثبات هذا التوزيع و تطبيقه و الحفاظ على هذه الخصوصية التي تمييز النظام الفدرالي عن غيره من النظم و الا كان تقريرها فاقدا لجدواه طالما كانت السلطة الفدرالية تستطيع المساس بها متى شاءت ، لذلك فمن المتوقع ان تثير ممارسة السلطات الوارد ذكرها في الدستور الكثير من الخلافات بين المركز والاقاليم اما الأسباب تتعلق في تفسير النصوص الدستورية او لعدم وضوح دلالات النصوص او بتعمد احدى السلطات ان تتجاوز على السلطات المحددة الى السلطات الأخرى اذ لابد للجهة واضعة الدستور ان تتوقع كل ذلك و ان يضع لهذه الاحتمالات حلول في صلبه ،ومن ذلك بوضح لنا أهمية دراسة ضمانات توزيع الاختصاصات الواردة في الدستور الاتحادي اذ كيف يؤمن للدستور السمو و الرفعة المفترضة ؟و كيف يمكن لنا ان نسبغ على الدستور العلو و السمو فوق المؤسسات الدستورية من دون وضع و سائل و اليات تضمن

(١) أسامة عبد الكاظم جلاب، مصدر سابق،ص١٠٣.
(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،المادة ١٢٦.
(٣) أسامة عبد الكاظم جلاب، المصدر نفسة،ص٨١

ذلك ؟و في هذا الاطار يحرص اغلب واضعي الدساتير الى إضفاء طابع الجمود على دساتيرها فضلا على الرقابة الدستورية .[١] و لدراسة هذه الضمانة سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعيين :

II.ب.١. الفرع الأول

سمو الدستور الاتحادي

يُعَدّ الدستور الاتحادي الركيزة القانونية التي يقوم عليها الاتحاد الفيدرالي، حيث يحدد بوضوح اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم. ولهذا السبب، يحظى الدستور الاتحادي بأهمية مزدوجة، قانونية وسياسية. فمن الناحية السياسية، لا يمكن للأقاليم أن توافق على الانضمام إلى الدولة الفيدرالية ما لم يكن الدستور الاتحادي كفيلاً بحماية مصالحها وضمان حقوقها، إذ يُعتبر هذا الضمان أساساً لثقتها في النظام الفيدرالي. أما من الناحية القانونية، فإن الدستور الاتحادي يُعَدّ المرجعية القانونية العليا التي تستند إليها الدولة الفيدرالية في كيانها التنظيمي، حيث يُشكّل الإطار القانوني الذي تنبثق عنه جميع القوانين الأخرى، سواء كانت اتحادية أم إقليمية ،ونظراً لما يتمتع به الدستور الاتحادي من أهمية جوهرية، فمن الطبيعي أن يحتل مرتبة أعلى من القوانين العادية، سواء من الناحية القانونية أو السياسية، وهو ما يُعرف بمبدأ السمو الدستوري، فالدستور الاتحادي لا يقتصر دوره على تحديد القواعد القانونية الأساسية فحسب، بل إنه يُنظّم العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، ويضع الأسس التي تضمن التوازن بينها. ولهذا، فإن أي قانون يصدر على المستوى الاتحادي أو الإقليمي يجب أن يكون متوافقاً مع نصوص الدستور الاتحادي، إذ يُعَدّ الدستور المصدر الأساسي لشرعية هذه القوانين ووجودها، إضافة إلى ذلك، يُحدد الدستور الاتحادي توزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات الاتحادية والإقليمية، مما يجعل جميع هذه السلطات خاضعة لأحكامه ومُلزَمة باحترام مبادئه، نظراً لأنه الوثيقة القانونية التي أسست لهذه السلطات ونظّمت صلاحياتها وعلاقاتها فيما بينها. ومن هنا، فإن الدستور الاتحادي ليس مجرد مجموعة من القواعد القانونية، بل هو الإطار العام الذي يضمن استقرار النظام الفيدرالي، ويُحافظ على توازن القوى بين الحكومة المركزية والأقاليم، ويضمن تحقيق العدالة والمصلحة المشتركة بين جميع مكونات الدولة الفيدرالية..[٢]

وفي هذا الصدد يذهب العلامة جورج بيدرو الى القول (ان المكان الذي تشغله القواعد الدستورية في الترتيب القانوني انما استحقته بفضل موضوعها فهي في الواقع القوانين الأساس للدولة لأنها هي التي تعطيها وجودها الحقيقي وتحدد شكلها و تزودها بالمؤسسات اللازمة لكي تؤدي رسالتها و تحقق مثلها الأعلى في الحياة الاجتماعية).[٣]

اذن فالدستور الاتحادي يتصف بالعلو والسمو من الناحيتين الشكلية والموضوعية فهو يستمد سموه الشكلي من طبيعة الإجراءات المتبعة في تعديله لأنه إجراءات تعديله تتسم بالتعقيد و هذه الإجراءات تعتبر وسيلة لمساعدة تلك الأقاليم التي تتميز في الغالب باختلافات

---

(١) فريد كريم علي، "ضمانات توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية و سلطات الأقاليم في الدستور العراقي"، بحث ،*كلية القانون و العلوم السياسية ،جامعة ديالى* ، (٢٠٢٠): ص١.

(٢) دهام سمكو حسين، "التنظيم الدستوري لاختصاصات السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية"، بحث، *كلية الحقوق ،جامعة المنصورة* ، (٢٠٢٤): ص٩.

(٣) أسامة عبد الكاظم جلاب، مصدر سابق، ص٩١.

متباينة كقلة السكان و الاختلاف القومي و صغر المساحة للوقوف على قدم المساواة مع بقية الأقاليم في داخل الاتحاد الفدرالي لذلك فانه تعديل الدستور الاتحادي تواجه بحذر شديد، اما السمو الموضوعي فيستمد من كونه تعبيرا عن إرادة مواطني الاتحاد الفدرالي ويضمن القواعد العامة التي تقوم بتحديد المبادئ الأساسية للتشريع وما يتعلق بالبناء السياسي للاتحاد يضمن كذلك نصوصا لتوزيع الاختصاصات بين السلطات الفدرالية و السلطات الإقليمية .[١]

لذا فان النتائج التي تترتب على مبدأ سمو الدستور أن قواعده تتمتع بطابع الإلزام المطلق لكافة هيئات الاتحاد، مما يترتب عليه انعدام الأثر القانوني لأي تصرف يتعارض مع هذه القواعد. وبناءً على ذلك، فإن السلطات الاتحادية والإقليمية ملزمة بالتقيد الصارم بالنصوص الدستورية التي تنظم توزيع الاختصاصات، ولا يجوز لها تجاوزها بأي شكل من الأشكال ،وعليه، فإن ترسيخ مبدأ سيادة الدستور الفدرالي على جميع مستويات الحكم يعد ضرورة جوهرية لضمان وحدة النظام الدستوري، كما أن تعزيز الوعي السياسي بأهمية هذا المبدأ يشكل ركيزة أساسية لتحقيق التنسيق الدستوري الفعّال، فالدستور، بصفته المصدر الأعلى للسلطات الحكومية، يمثل الإطار المرجعي لتنظيم العلاقة بين مختلف مستويات الحكم، ويضمن التوازن والاستقرار المؤسسي داخل الدولة الفدرالية.

II.ب.٢. الفرع الثاني

جمود الستور الاتحادي

تُصنَّف الدساتير من حيث قابليتها للتعديل إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة، وهو تقسيم اصطلاحي يستند إلى طبيعة الإجراءات المتبعة في تعديل النصوص الدستورية.[٢] ويُعرَّف الدستور الجامد بأنه الدستور الذي يتطلب تعديله إجراءات خاصة تتميز بدرجة عالية من التعقيد مقارنة بتلك التي يخضع لها تعديل القوانين العادية، وذلك بهدف ضمان استقراره ومنع تعرضه لتعديلات متكررة قد تؤثر على ثبات النظام الدستوري. وتعكس هذه الطبيعة الصارمة رغبة المشرّع الدستوري في تحقيق التوازن بين ضرورة التطوير الدستوري والاستجابة لمتغيرات الواقع السياسي والقانوني، وبين الحاجة إلى حماية المبادئ الدستورية من التعديلات العشوائية التي قد تؤدي إلى اضطراب النظام القانوني للدولة.[٣]

و هذا ما تفرضه طبيعة النظام الفدرالي، أن تكون الدساتير الفدرالية دساتير جامدة يتطلب تعديلها إجراءات معقدة و مغايرة للإجراءات المتبعة في تعديل الدساتير المرنة و ذلك حفاظا على التوازن الذي وضعة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية و حكومات الأقاليم،على ان لا يكون جمود الدستور جمود مطلق لان ذلك سوف يؤثر عليه سلبا وليس إيجابيا لأنه لا يستطيع ان يواكب التطورات التي تحدث في المجتمع الاستمرارية الحياة [٤].

وان صفة الجمود لابد ان تتوفر في الدساتير الاتحادية ،فالدستور الاتحادي يعتبر بمثابة الفيصل بين السلطات الاتحادية و السلطات الإقليمية حيث انه ينص على اختصاصاتهم

(١) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق ،٢٠٠.
(٢) معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق ،ص٢٠٥.
(٣) بقدار كمال، بختي نفيسة، "مكانه الدستور الجامد في ظل الفقه الدستوري الحديث"، *بحث، جامعة معسكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية* ، (٢٠٢١): ص٧٢.
(٤) أسامة عبد الكاظم، مصدر سابق ،ص٨٣.

و ينص كذلك على استقلال الأقاليم و حدود هذا الاستقلال ،فاذا كان باستطاعة السلطة التشريعية الاتحادية تعديل الدستور الاتحادي بذات الطريقة التي تعدل فيها القوانين العادية ،فانه الاستقلال الذاتي التي تتمتع به الأقاليم سيبقى تحت رحمة السلطات الاتحادية ،لذلك كان لابد من إقامة نوع من التوازن بين الحكومة الاتحادية و الحكومات الإقليمية عم طريق تحصين الاختصاصات المقسمة بينهما بجمود الدستور الاتحادي ،و تقوم بعض الدساتير الاتحادية بتحريم المساس باختصاصات الأقاليم او الإبقاء عليها كعناصر مستقلة في الاتحاد الفدرالي كالقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩،كما تقوم دساتير أخرى بأبرام بعض الاتفاقيات الدولية التي تقوم بمنع أي مساس بحقوق الأقاليم او الولايات او ان يحدث لها تعديل في حدودها الإقليمية دون موافقتها كما هو الحال في دستور الامارات العربية المتحدة[١].

II.ج. المطلب الثالث

الضمانات القضائية

سنبحث في هذا المطلب الضمانة الأخيرة الا وهي الضمانة القضائية و دور القضاء الدستوري في ممارسة دوره الضامن بالفصل في المنازعات و الرقابة على الدستور ،ويعتبر هذا الدور للقضاء امر حتمي في النظام الفدرالي ،و ذلك لتقوية العلاقات الاتحادية و تكريس الضمانات التي تكفل موضوع التوازن الذي أقيمت عليه صلة بين الحكومة الفدرالية و حكومات الأقاليم ،لذلك فأننا نرى ان هذه الضمانة تعتبر من اهم الضمانات التي تحافظ على تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية و سلطات الأقاليم لذلك كان من الضروري ان توجد جهة قضائية عليا تكون مهمتها اجبار السلطات الاتحادية و الإقليمية ان تلتزم بحدود الاختصاصات الممنوحة لها و ترد أي اعتداء يحدث من جهة على الجهة الأخرى .[٢]

و للقيام بدورها بما يحقق مصلحة كل من السلطات المركزية و السلطات الإقليمية، تنص اغلب الدساتير الاتحادية على إجراءات تهدف ضمان استقلالية هذه الهيئة عن أي تأثير من جانب الحكومة الفدرالية او حكومات الأقاليم، و تتمثل هذه الإجراءات بما يلي:

١. اغلب النظم الفدرالي تمنح الأقاليم المكونة للاتحاد دور في تعيين القضاة العاملين في الهيئة القضائية العليا سواء بشكل مباشر او غير مباشر فعلى سبيل المثال فان الولايات المتحدة الامريكية يعود امر تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العليا الى رئيس الجمهورية بشرط، مصادقة مجلس الشيوخ عليها، و بذلك فان الولايات المكونة للاتحاد تمارس دورها في تعيين القضاة بشكل غير مباشر عن طريق ممثليها في مجلس الشيوخ.
٢. ان بعض النظم الفدرالي تحرص على مراعاة موضوع التمثيل النسبي للأقاليم المكونة للاتحاد عند تشكيل الهيئات القضائية الاتحادية العليا، وعلى سبيل المثال كندا، اذ تشكل المحكمة العليا من ستة قضاة تمنح القوانين مقاطعة كيوبكالحق في تعيين ثلاثة قضاة اعترافا بما لهذه المقاطعة من مركز ثقافي و قانوني خاص، وجرى العرف على منح مقاطعة اونتاريو ذات العدد على ان تقوم المقاطعات الثمانية الأخرى بمهمة تعيين القضاة الثلاث المتبقين

(١) فريد كريم علي، مصدر سابق ،ص٦.
(٢) أسامة شبيب، "الضمانة القضائية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم"، *مقالة* ،*مركز البيدر للدراسات و التخطيط* ، (٢٠١٥)،ص٢.

٣. غالبا ما تعزز الدساتير الفدرالية استقلالية الهيئة القضائية الاتحادية العليا، ضمانة بتعينهم مدى الحياة او عدم القدرة على عزلهم او تعينيهم لفترات طويلة، ففي سويسرا على رغم ان الدستور الفدرالي لم ينص صراحة على تعيين القضاة لمدى الحياة، الا ان المحكمة صدرت قرار الى ان تعيين قضاتها يكون مدى الحياة امرا جوهريا، و صفة ملازمة بالضرورة للهيئة القضائية الاتحادية العليا .[١]

و بعد معرفتنا من هي الجهة القضائية المسؤولة على ضمان تحقيق التوازن بين السلطات الاتحادية و السلطات الإقليمية، سوف نتطرق الى اهم اختصاصاتها وهي الرقابة على دستورية القوانين و حل المنازعات التي تحدث بين السلطات المركزية و سلطات الأقاليم في فرعيين.

II.ج.١. الفرع الأول

الفصل في تنازع الاختصاصات

ان ازدواج الهيئات العامة بين السلطة الاتحادية من جانب و السلطات الإقليمية من جانب اخر يؤدي الى حدوث الكثير من التناقضات و لذلك تحدث مشاكل كبيرة بينهم ،لذلك فانه اغلب الدساتير الفدرالية تعطي القضاء المختص وغالبا ما يكون القضاء الدستوري مهمة الفصل في تلك المنازعات التي تحدث بين السلطات المركزية و السلطات الإقليمية وبين النزاعات التي تحدث بين الأقاليم فيما بينهم ،اذ ان هذه المنازعات لا يمكن ان يتم حلها عن طريق لعلاقات الدبلوماسية او بواسطة التحكيم وذلك لان النزاع يكون داخليا داخل الاتحاد لذلك تطبق علية القوانين الداخلية ولا شان للدول الأخرى من التدخل ،لذلك يعتبر الدور الذي تقوم به الهيئة القضائية الاتحادية العليا بديل عن التسويات الدبلوماسية لفض المنازعات التي تحدث بين الدول السيادية و التي قد تتضمن استعمال القوة ،وكذلك لا يمكن حل هذه المنازعات باللجوء الى الإدارة ،اذا ان الامر يستلزم حسم القضاء الأعلى في هكذا منازعات وفق ما ترسمه احكام الدستور الفدرالي وأهدافه العامة و غاياته .[٢]

تمنح الدساتير الفدرالية غالبا المحكمة الاتحادية العليا صلاحية فض النزاعات التي تنشب بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم مثل الدستور الهندي لعام ١٩٤٩،وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص في المادة ٩٣[٣]على اختصاص المحكمة الاتحادية

---

(١) ازهار هاشم احمد، مصدر سابق،ص١٧٩.

(٢) أسامة شبيب، الضمانة القضائية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم ،مصدر سابق ،ص٩.

(٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة ٩٣،(تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:
ثالثا:- الفصل في القضايا التي تنشا عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والانظمة والتعليمات، والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشان، من الافراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة.
رابعا:- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.
خامسا:- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم او المحافظات)

العليا في فض المنازعات التي تحدث بين الإقليم و بغداد او بين أي محافظة و الإقليم ،و على ذلك فان اعلى هيئة قضائية دستورية في الجمهورية العراقية هي المختصة في النظر في هذه المنازعات أي ان الدستور الاتحادي اخذ فيما يتعلق به، بمعيار صفة الخصومة في المنازعات التي تحدث وليس بمعيار طبيعة النزاع ،و الدليل على ذلك نص المادة٩٣من جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥اذ حددت الخصوم في المنازعات وهي كل من الحكومة الاتحادية و أجزاء الاتحاد ،فان الأصل ان المحكمة الاتحادية العليا في الاتحاد الفدرالي تفصل في المنازعات التي تحدث بين المركز و الأقاليم ،الا ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥له راي اخر ،اذ ادرج إضافة الى المنازعات التي تحدث بين المركز و الإقليم المنازعات التي تحدث بين الحكومة المركزية و البلديات و المحافظات و الإدارات المحلية كون الأخيرة تعمل على مبدا اللامركزية الإدارية المحلية ،لم تنتظم بإقليم و بناء على نص الدستور فالدور الأساس الذي تقوم به المحكمة الاتحادية العليا هو الرقابة على دستورية القوانين وكذلك الرقابة على الاتحاد ،و على هذا الأساس فان المنازعات التي تنشب بين الحكومة المركزية و المجالس المحلية تعمل على أساس مبدا اللامركزية الإدارية ،يختص بها القضاء الإداري و القضاء العادي وعلية لا مسوغ لقيام المحكمة الاتحادية العليا به .[١]

II.ج.٢. الفرع الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

في الأنظمة الفيدرالية، تُعدّ رقابة القضاء على دستورية القوانين إحدى أهم الضمانات القضائية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطات الفيدرالية والإقليمية، حيث تتيح هذه الرقابة إمكانية مراجعة القوانين والتشريعات لضمان امتثالها لمبادئ الدستور، مما يسهم في الحفاظ على الاستقرار القانوني والدستوري داخل الدولة،تختلف آليات الرقابة الدستورية وفقًا لطبيعة الأنظمة القانونية والدستورية في الدول الفيدرالية. ففي بعض الدول، يتم إسناد هذه المهمة إلى هيئات قضائية متخصصة مثل المحاكم الدستورية، التي تُناط بها صلاحية الفصل في مدى دستورية القوانين واللوائح التنظيمية. بينما في دول أخرى، يُعهد بهذه المهمة إلى المحكمة العليا، التي تتولى فحص التشريعات للتأكد من مطابقتها للدستور وإلغاء أي نصوص قانونية تتعارض معه. ومن أبرز أشكال هذه الرقابة، الدفع بعدم الدستورية الذي يسمح للقاضي برفض تطبيق قانون معين أثناء النظر في دعوى قضائية إذا ثبت تعارضه مع المبادئ الدستورية .[٢]

وفي النظام الفيدرالي للولايات المتحدة، تتمتع السلطات الإقليمية بتمثيل في مجلس الولايات، مما يمنحها دورًا مهمًا في الرقابة على القوانين ويسهم في مراعاة المصالح الإقليمية داخل العملية التشريعية الفيدرالية. وتعتبر المحكمة العليا الأمريكية الجهة الأساسية التي تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين، حيث كرست المحكمة هذا الدور من خلال مبدأ "المراجعة القضائية" (Judicial Review) الذي أقرته في قضية "ماربوري ضد

(١) هلكوت امين حسن صلاحي، "دور المحكمة الاتحادية العليا في حل النزاعات بين المركز و الأقاليم"، (رسالة ماجستير ،جامعة المشرق الأدنى ،كلية الحقوق ،٢٠٢١)،ص٩٩.

(٢) مروة أبو علاء، "الرقابة السياسية و القضائية على دستورية القوانين"، مقالة ،٢٠١٨، https://www.mohamah.net/law

ماديسون" عام ١٨٠٣. هذا الإطار القانوني يساعد على تعزيز توزيع الاختصاصات، ومنع تجاوزات السلطة الفيدرالية، والحفاظ على التوازن بين المستويات المختلفة للحكم،وتساهم هذه الآليات الرقابية بشكل كبير في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تضمن استقلالية السلطة القضائية في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تؤدي دورًا حاسمًا في حماية الحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها الدستور. وبالتالي، فإن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تشكل دعامة أساسية في الحفاظ على النظام الدستوري، وضمان سيادة القانون، وتحقيق الاستقرار المؤسسي داخل الدولة الفيدرالية.[١]

الخاتمة

بعد استعراض مفهوم الدولة الفيدرالية، وأسس نشأتها التاريخية، وتحليل الضمانات القانونية والسياسية والقضائية التي تحكم توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والإقليمية، يمكن القول إن الفيدرالية تمثل نموذجًا سياسيًا وإداريًا يسهم في تحقيق التوازن بين المركزية والاستقلالية الإقليمية. يهدف هذا النموذج إلى تحقيق وحدة الدولة مع احترام الخصوصيات الإقليمية، مما يساهم في تعزيز الاستقرار السياسي والحوكمة الرشيدة.

النتائج

١. الفيدرالية نموذج مرن للحكم يسمح بتوزيع الصلاحيات بطريقة تحقق التكامل بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، وفقًا لاحتياجات كل دولة.
٢. الضمانات القانونية تلعب دورًا رئيسيًا في تحديد صلاحيات كل مستوى من مستويات الحكم، حيث توفر الدساتير آليات واضحة تمنع تجاوز أي طرف على صلاحيات الآخر.
٣. الضمانات السياسية تساهم في تحقيق التوازن من خلال إشراك الأقاليم في صنع القرار الوطني عبر مؤسسات تشريعية تمثيلية مثل المجالس العليا (مجلس الشيوخ أو ما يعادله).
٤. القضاء الدستوري هو الضامن الأساسي لحل النزاعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، من خلال دوره في تفسير النصوص الدستورية والفصل في القضايا المتعلقة بتوزيع الاختصاصات.
٥. رغم وجود هذه الضمانات، لا تزال هناك تحديات كبيرة مثل التداخل في الاختصاصات، النزاعات الدستورية، والتفاوت الاقتصادي بين الأقاليم، مما قد يؤدي إلى عدم استقرار النظام الفيدرالي.

التوصيات

١. تعزيز وضوح النصوص الدستورية التي تحدد صلاحيات الحكومة الاتحادية والأقاليم لتجنب النزاعات القانونية والتداخل في الاختصاصات.

(١) مروة أبو علا، "الضمانات القانونية للمحافظة على توزيع الاختصاصات في النظام الفيدرالي"، ٢٠١٨، https://www.mohamah.net/law

٢. تطوير آليات تمثيلية أكثر فعالية لضمان مشاركة الأقاليم في صنع القرار الوطني بطريقة تحقق التوازن بين السلطات.
٣. تعزيز دور القضاء الدستوري والمحاكم الفيدرالية في الفصل العادل والسريع في النزاعات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، بما يضمن احترام مبدأ سيادة القانون.
٤. إعادة النظر في آليات توزيع الموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم لضمان تحقيق العدالة الاقتصادية والتنمية المتوازنة.
٥. إنشاء آليات سياسية للحوار والتفاوض بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم كوسيلة لحل النزاعات قبل تصعيدها إلى المستوى القضائي.

ختامًا، تعد الفيدرالية نموذجًا ناجحًا لإدارة الدول ذات التنوع الجغرافي والثقافي، إلا أن نجاحها يعتمد على مدى فعالية الضمانات الدستورية والقانونية والمؤسسية في تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. ومن خلال تطبيق التوصيات المذكورة، يمكن تحقيق توزيع أكثر استقرارًا ومرونة للسلطة، بما يضمن تحقيق التنمية العادلة والاستقرار السياسي.

المصادر

أولاً: الكتب

١. ازهار هاشم احمد، *تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية و سلطات الأقاليم في النظام الفدرالي*، الطبعة الأولى، عمان، الأردن: ٢٠١٥.
٢. حكيم فيصل، *حافظ الأسد و الدور الريادي للجمهورية العربية السورية في جامعة الدول العربية*، الطبعة الأولى، دار المشرق العربي الكبير، جامعة ميشيغان ،٢٠٠٠.
٣. شؤرش حسن عمر، *خصائص النظام الفدرالي*، الطبعة الثانية، القاهرة: المركز العربي، ٢٠١٨.
٤. ضرغام الدباغ، *محاضرات في موضوعات العلوم السياسية*، طبعة أولى ،٢٠١.
٥. كارون عزت محمد دوسكي، *دور القضاء في حماية الدستور الفدرالي*، الطبعة الأولى،القاهرة: ٢٠٠٦.
٦. محمد عمر مولود، *الفدرالية و إمكانية تطبيقها كنظام سياسي*، عمان: الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
٧. محمود الشيخ وهاب حسن البرزنجي، *مجلس الولايات في الدولة الفدرالية*، الطبعة الأولى، القاهرة: دار مصر، ٢٠٢١.
٨. هاكر عبد الكريم فندي، *الفدرالية مفهوما و تطبيقا*، دهوك: مطبعة خاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل

١. أسامة عبد الكاظم جلاب، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق ،٢٠١٤.

٢. عبد المنعم احمد أبو طبيخ، "توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية"، رسالة ماجستير، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون و العلوم السياسية ،٢٠١٥.
٣. معمر مهدي صالح الكبيسي، "توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية"، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ،٢٠٠٧.
٤. هلكوت امين حسن صلاحي، "دور المحكمة الاتحادية العليا في حل النزاعات بين المركز و الأقاليم"، رسالة ماجستير، جامعة المشرق الأدنى، كلية الحقوق ،٢٠٢١.

ثالثاً: البحوث العلمية:

١. دهام سمكو حسين، "التنظيم الدستوري لاختصاصات السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية"، *بحث، كلية الحقوق، جامعة المنصورة* ، (٢٠٢٤).
٢. فريد كريم علي، "ضمانات توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية و سلطات الأقاليم في الدستور العراقي"، *بحث، كلية القانون و العلوم السياسية، جامعة ديالى* ،(٢٠٢٠).
٣. مصطفى إسماعيل طعمة، "توزيع الاختصاصات التشريعية في الدولة الفدرالية"، بحث، *كلية القانون و العلوم السياسية، جامعة ديالى* ، (٢٠١٨).
٤. مها يونس الصالحي، "مبدأ المشاركة بوصفة ضمانه لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنه)"، *بحث، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون*، (٢٠١٧).

رابعاً: المقالات

١. أسامة الشبيب، الضمانة الدستورية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم، مقالة، مركز البيدر للدراسات و التخطيط ،٢٠٢٣
٢. أسامة شبيب، الضمانة القضائية في توازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية و الأقاليم، مقالة، مركز البيدر للدراسات و التخطيط ،٢٠١٥
٣. مروة أبو علاء، الرقابة السياسية و القضائية على دستورية القوانين، مقالة ،٢٠١٨، https://www.mohamah.net/law
٤. مروة أبو علا، الضمانات القانونية للمحافظة على توزيع الاختصاصات في النظام الفيدرالي، ٢٠١٨، https://www.mohamah.net/law

خامساً: القوانين و الدساتير

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢. القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩
٣. الدستور الهندي١٩٤٩