

القيود الواردة على الاستقلال الذاتي للوحدات في الدولة الفيدرالية "دراسة مقارنة"
Restrictions on the autonomy of constituent units in a federal state a comparative study.

بحث مقدم من قبل
د. علي صبحي عمران
جامعة كربلاء / كلية التربية للعلوم الانسانية

الخلاصة .

يوضح البحث القيود التي سيتم فرضها على الاستقلال الذاتي للوحدات داخل الدولة الفيدرالية، والذي يتم هذا يشكل أساس بالاعتماد على النصوص الدستورية التي تم الاتفاق عليها ابتداءً أول تأسيس هذا الاتحاد والتي تعد بمثابة التنازل عن هذه السلطات والتي منها المنصوص عليه والبعض الآخر قد يستحدث ويكون غير منصوص عليه، وهنا لابد من تدخل جاد لسلطة الاتحاد في إيجاد الحلول اللازمة التي قد تحدث بين مستويات الحكم داخل الدولة الفيدرالية وهنا سنوضح في هذا البحث البات منها عبر القيود التي تفرض من قبل السلطات القضائية او من خلال طريق استثنائي اخر الا هو نظرية الاختصاص الضمني لضمان استمرارية وجود الاتحاد من خلال علاج نقاط الخلاف التي من الممكن ان تظهر وتحدث في مستقبل هذه العلاقة وكذلك عبر المغايرة في تشكيل مجلسي الوحدات .

الكلمات المفتاحية : القيود الواردة ، الاستقلال الذاتي، الوحدات ، الدولة الفيدرالية.

Abstract

The research explains the restrictions that will be imposed on the autonomy of units within the federal state. This is based on the constitutional texts agreed upon since the founding of this federation. These texts constitute a cessation of these powers, some of which are stipulated, while others may be newly created and not stipulated. Here, serious intervention by the federal authority is necessary to find solutions to the crises that may arise between the levels of government within the federal state. In this research, we will clarify mechanisms for this through restrictions imposed by the judicial authorities or through another exceptional method, namely the theory of implied jurisdiction, to ensure the continued existence of the federation by addressing points of contention that may arise and occur in the future of this relationship.

Key words: *Restrictions ,the autonomy , constituent units , a federal state*

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: -

يختص البحث بدراسة القيود الواردة على الوحدات الفيدرالية سواء كانت هذه القيود عند ممارستها اختصاصات الدستورية المتمثلة بالاختصاصات الأصلية أو الضمنية أو عقد المعاهدات، أو كانت القيود تتعلق بالمساواة بين الوحدات الفيدرالية من ناحية كيفية اختيار الأعضاء في مجلس الوحدات الفيدرالية والمغايرة في تشكيلة مجلسي البرلمان.

ثانياً: إشكالية البحث: -

تكمن مشكلة البحث في معرفة ماهي القيود الواردة على الوحدات الفيدرالية في ممارسة اختصاصاتها الدستورية؟ وكذلك معرفة ماهي القيود الواردة على المساواة بين الوحدات الفيدرالية بالنسبة لموقف الدول في تشكيل الوحدة الفيدرالية؟ وكذلك التمثيل في مجلس الوحدات الفيدرالية وكيفية اختيار الأعضاء في مجلس الوحدات؟ ومعرفة الاتجاه الذي سار عليه المشرع العراقي؟

ثالثاً: منهجية البحث: -

أن المنهج الذي اتبعناه في البحث هو المنهج التحليلي المقارن للنصوص الدستورية والقانونية في الدول الفيدرالية مع الاستعانة بالمنهج الاستقرائي للنصوص الدستورية للدول المقارنة.

رابعاً: خطة البحث: -

سيتم تناول موضوع البحث في مبحثين الأول هو القيود الواردة على انفراد الوحدات الفيدرالية لممارسة بعض الاختصاصات الدستورية والذي سوف يقسم الى ثلاث مطالب الأول الرقابة القضائية والثاني نظرية الاختصاصات الضمنية والثالث عقد المعاهدات الدولية
اما المبحث الثاني يتناول القيود الواردة على المساواة بين الوحدات الفيدرالية وعلى مطلبين الأول المغايرة في تشكيل الوحدات والثاني المغايرة في تشكيل مجلسي البرلمان.

المبحث الأول/ القيود الواردة على انفراد الوحدات الفيدرالية لممارسة بعض الاختصاصات الدستورية

في أي نظام فيدرالي يستوجب طبيعة العمل السياسي والدستوري والقانوني ان يكون هناك اختصاصات لكلا السلطتين والتي نقصد بها هي الوحدات مع السلطة الاتحادية ومنها التي تكون حصراً لسلطة الاتحاد ومنها التي تكون حصراً للوحدات ومنها التي يكون مشترك بين السلطتين، الا ان الوضع في الوحدات يكون أكثر تقييداً من الاتحاد لهذا نلاحظ وجود رقابة على الانفراد من قبل السلطة الاتحادية وذلك يرجع الى أسباب عديدة لعل ابرزها ان الوحدات تسعى جاهدة الى تحقيق مصلحة الوحدة على خلاف سلطة الاتحاد التي تراعي مصلحة الدولة بأكملها وتمتلك رؤياً أوسع بخصوص المصلحة العامة للدولة. وهنا سوف نتناول هذه القيود في ثلاثة مطالب، نكرس المطلب الأول للرقابة القضائية، ونخصص المطلب الثاني لنظرية الاختصاصات الضمنية أما المطلب الثالث فيكون لصلاحية الوحدات الفيدرالية لعقد المعاهدات الدولية.

المطلب الأول/ الرقابة القضائية

الغرض من تجسيد الحكمة المرجوة تطبيق النظام الفيدرالي يتطلب وجود مؤسسة دستورية محايدة تقوم بمهمة تفسير نصوص الدستور الفيدرالي وحل المنازعات الدستورية التي تنشأ في التطبيق العملي بين حكومة الاتحاد والوحدات الفيدرالية⁽¹⁾ ففي الولايات المتحدة الأمريكية توجد المحكمة العليا الأمريكية التي منحها الدستور الأمريكي وبصورة لا لبس فيها صلاحية مطلقة في كل القضايا المتعلقة بالدستور ذاته وبالقوانين الفيدرالية حيث نص على أن السلطة القضائية تمتد الى كل القضايا في القانون وفي العدالة والتي تنشأ في ظل الدستور ، غير أن هذا الدستور لم يتضمن تفاصيل أكثر لمعالجة حالات انتهاكه أو انتهاك القوانين الفيدرالية ، وبعبارة أخرى فهو لم ينص على حق المحكمة العليا في الرقابة على دستورية القوانين لكن هذه المحكمة وفي عهد القاضي مارشال دشنت هذا المبدأ ، وبدأ ذلك في قضية (مابوري) ضد (ماديسون) حيث الغت المحكمة العليا لأول مرة تشريعاً صادراً عن الكونجرس⁽²⁾. وكذلك قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة في حكمها الصادر بقضية (Durin Blumstein 1972) أن مطلب الإقامة كشرط للتصويت بعد مطلباً آخر غير دستوري وفيه قيد على الحق الأساسي الشخصي في التصويت. وفي قضية (Memorial Hospital v . . 1974) قضت المحكمة العليا ، أن شرط الإقامة لفترة معينة في أريزونا للحصول على خدمات العلاج المجاني هو عقوبة على الفقراء في ممارستهم حق الهجرة من مكان إلى آخر أو الإقامة في الولاية ، وعلى المحكمة العليا في مباشرتها لهذه المهمة أن تركز إلى التفسيرات التي تتطابق مع روح الدستور الفيدرالي وأهدافه ، فإذا ما كان النص يتحمل عدة تأويلات قانونية ، كان عليها أن تجني التفسير الملائم المصلحة الأقاليم والاتحاد⁽³⁾. أما في العراق فقد أعطى المشرع مهمة الرقابة لهيئة قضائية مستقلة الا وهي المحكمة الاتحادية العليا التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور ، والفصل في حال وجود خلاف بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم⁽⁴⁾. ويلاحظ ان اختصاص التفسير لم يكن قد أدرج في الأصل من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانونها رقم (30) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الا ان الدستور وفق المادة (٩٣ / ثانياً) قد اضافت هذا الاختصاص الى المحكمة الاتحادية.

ومن تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير نصوص الدستور عندما طلب مجلس النواب تفسير البندين (أ) و (ب) الفقرة تاسعا من المادة (61) من دستور 2005 حول مفهوم (أغلبية الثلثين) الواردة في البند (أ) عند اعلان حالة الطوارئ حيث كان تفسير المحكمة حول أغلبية الثلثين تعني أغلبية الثلثين الأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة المنصوص عليه في الفقرة أولا من المادة (59) من الدستور⁽⁵⁾. أما بالنسبة للمنازعات بين الحكومة الاتحادية والإقليم فالرغم من وجود خلافات حقيقية في الواقع العملي بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان إلا أنها من النواذر ما تعرض على المحكمة الاتحادية العليا، منها ما يتعلق بإلغاء الاستفتاء حول استقلال إقليم كردستان والتي رد لعدم سماح دستور جمهورية العراق لعام 2005 هكذا اجراء، وأيضا الدعوى الخاصة بالملف النفطي والمستحقات بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان.⁽⁶⁾ وهنا يتضح لنا ان السلطة القضائية الاتحادية هي أولى العوائق التي تصطدم بها حرية الوحدات الفيدرالية وتمنعها من الخروج عن النسق الاتحادي الذي ترسمه السلطة الاتحادية لكي لا تتفرد الوحدات وتذهب بعيدا عن الواقع الاتحادية وان كان هناك حرية واسعة تتضح في اغلب الوحدات الفيدرالية في اتخاذ القرار إلا أنها تبقى تحت القيد الفيدرالي.

المطلب الثاني/ نظرية الاختصاصات الضمنية

لقد اظهر التفسير الواسع للنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات نظرية قضائية في الولايات المتحدة الأمريكية سميت نظرية الاختصاصات الضمنية، ومؤدى هذه النظرية هو حق السلطة التشريعية الفيدرالية في وضع كافة القوانين التي تراها ضرورية لتنفيذ الاختصاصات المناطة بها من قبل الدستور.⁽⁷⁾ تستند هذه النظرية بالأصل على الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي تنص على أن الكونجرس بالإضافة إلى السلطات التي تمتلكها (سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ السلطات انفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها)⁽⁸⁾. وقد كان هنالك تفسيران لهذه المادة في ذلك الوقت دافع عن التفسير الأول جيفرسون لصالح الولايات حين رأى أن الكونجرس يملك إمكانية سن القوانين التي تكون ضرورتها مطلقة لممارسة الاختصاص الممنوح له، أما التفسير الآخر - الثاني - فقد دافع عنه هاملتون اذ كان يرى أن الكونجرس يمكنه من القوانين التي يقدر ضرورتها ليضع موضع التنفيذ الاختصاصات الممنوحة له. وقد تفاقمت مشكلة تفسير هذا النص الدستوري عندما اقترح هاملتون انشاء بنك مركزي اذ لقي المشروع معارضة شديدة من جيفرسون على أساس أن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية لم يرد من ضمنها الحق بأنشاء البنك مع ذلك فقد كتب النجاح لاقتراح هاملتون بموافقة الكونجرس على انشاء البنك، وقد انتهت هذه المشكلة عندما نظرت المحكمة العليا برئاسة القاضي مارشال في قضية ما كلوك ضد ماريلاند عام 1819 حيث ناقش مارشال سلطة الكونجرس في انشاء البنك وانتهى إلى الاعتراف بهذه السلطة فقد رأى أن التفسير الصحيح لنصوص الدستور هو وجوب منح الحكومة الفيدرالية جميع السلطات الضرورية اللازمة لمزاولة اختصاصاتها طالما أن الغاية مشروعة ولم تخرج عن النطاق المحدد في الدستور⁽⁹⁾ وهكذا فقد استقر الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية على ان الدستور له اختصاصات معينة للحكومة الفيدرالية فانه يمنحها بالتالي بصورة ضمنية كل الوسائل التي تيسر لها القيام بهذا الاختصاص. كذلك في عام 1864 أصدرت المحكمة العليا برئاسة القاضي مارشال حكما في قضية (كيونس ضد اوكدن) اعتبرت بمقتضاه فكرة التجارة المشار إليها في البند ثالثا من الفقرة الثامنة من المادة الأولى عامة وشاملة وليست محدودة المعنى فقد تمتد إلى كل مالة صلة بقطاع التجارة. بالتالي اكتسب الكونجرس صلاحيات أوسع معززا بموقف القضاء الذي اعتمد تفسيراً واسعاً للنصوص المنظمة المجال السلطة التشريعية⁽¹⁰⁾. وفي ألمانيا فقد بين القضاء الألماني أن هنالك اختصاصات تشريعية منحت للحكومة الفيدرالية ضمنا وان لم يرد ذكرها صراحة في القانون الأساسي لسنة 1949 ومثال ذلك إعطاء الاتحاد سلطة تحديد العاصمة الاتحادية وكذلك يقع ضمن اختصاص الاتحاد التشريعي ما يكون ضروريا أو امتدادا طبيعيا للممارسة الاتحاد السلطة التشريع المذكورة صراحة في الدستور⁽¹¹⁾. أما في العراق بموجب دستور جمهورية العراق لعام 2005 فان الأمر يكون أكثر صعوبة وفي أحيان أخرى أكثر غموض، اذ ان المادة (93) من الدستور وضعت جميع الأطر الدستورية لعمل المحكمة الاتحادية إلا أنها اغفلت بعض الأمور منها النص الصريح على نظرية الاختصاص الضمني، وباعتقادنا ان هذا السكوت الدستوري لم يكن مانع من ممارسة هذا الاختصاص، وذلك عبر السلطة الواسعة التي يستخدمها القاضي الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، وهنا يمكن للقاضي الدستوري في سياق ممارسة عمله ان يحل نفسه محل إرادة المشرع وان يستبدل بعض النصوص وبهذا يكون قد خلق قاعدة قانونية جديدة بما يتلائم مع نصوص الدستور.

وهنا يتضح لنا من المفهوم القانوني للنظرية انها قيد يرد على الوحدات الفيدرالية في ممارسة اختصاصها لكن هي بالأصل تكون مرتبطة بالسلطات الممنوحة للوحدات وتعتبر من الضروريات لممارسة سلطتها بغية تحقيق الأهداف التي حددها لها القانون بالأصل وبنهض القيد بشكل واضح عند النص عليه ضمن الاختصاص الحصري للسلطة الفيدرالية وبهذا لا تتمكن الوحدات تكثيف الظروف والمتغيرات والمستجدات لتواجه الوضع المستحدث لضمان صحة التشريعات.

المطلب الثالث/ عقد المعاهدات الدولية

لقد انقسم الموقف الدستوري للدول الفيدرالية بشأن سلطة الوحدات الفيدرالية في عقد المعاهدات الدولية إلى اتجاهين

الاتجاه الأول: ذهبت بعض الدول إلى حظر الوحدات الفيدرالية من ابرام المعاهدات الدولية بشكل مطلق ومن هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية في الدستور الأمريكي المادة (الأولى / الفقرة العاشرة / ١). (لا يجوز لأية ولاية ان تعقد أي معاهدة او ان تدخل في أي حلف... (12))

ومن هذه الدول ايضا الأرجنتين اذ نصت المادة (٢٧) من دستور ١٩٨٣ وتعديلاته عام ١٩٩4 (تلتزم الحكومة الاتحادية بقوة أوامر السلام والتجارة مع القوى الأجنبية عن طريق المعاهدات التي تعقد وفق مبادئ القانون العام التي ينص عليها هذا الدستور) وكذلك المادة (11/99) (يمارس رئيس الدولة الصلاحيات الآتية... ١١ - يبرم ويوقع المعاهدات والمواثيق وغيرها من المفاوضات المطلوبة). ومن هذه الدول أيضا التي ذهبت في نفس الاتجاه هي البرازيل. (13)

واخيرا نجد ان العراق سار على هذا النهج في دستور ٢٠٠٥ حيث نصت المادة (١١٠) - تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية (أولا - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية..). وكذلك نص في الفقرة الرابعة من المادة (61) - (يختص مجلس النواب... رابعا - تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكذلك المادة (٨٠) في الفقرة (6) التي جعلت مجلس الوزراء المسؤول عن التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها، يلاحظ من النصوص أعلاه أن المشرع العراقي جعل كل ما يتعلق بالمعاهدات من اختصاص السلطات الاتحادية.

الاتجاه الثاني: على العكس من الاتجاه الأول هنالك دول أخرى خولت الوحدات الفيدرالية سلطة عقد معاهدات غير سياسية فيما بينها او مع الدول الأجنبية الا ان هذا السلطة ترد عليها قيود كضرورة موافقة الحكومة الاتحادية وعدم تعارضها مع حقوق الوحدات الفيدرالية الأخرى (14)

ومن هذه الدول المانيا الاتحادية حيث نصت المادة (٣٢ / الفقرة ٣) من القانون الأساسي على انه ضمن الحدود التي تكون الولايات الاتحادية مسؤولة عن سن القوانين فيها، يمكن للولايات بموافقة الحكومة أن تقوم بعقد اتفاقيات مع دول أجنبية خارجية بشرط أن تتناول هذه المعاهدات مواضيع تتعلق بالاختصاص التشريعي للولايات بموافقة حكومة الاتحادية. وفي دستور الامارات العربية المتحدة أجاز للأمارات الأعضاء ابرام اتفاقيات على أن تكون: -

1 - محددة ذات طبيعة إدارية.

٢ - وان تكون مع الدول المجاورة.

٣ - واخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقا... (15)

وكذلك سار على هذه الاتجاه الدستور السويسري أيضا نص على قيود تتعلق بعقد المعاهدات حيث يجب أن لا تعارض مع العلاقات الخارجية للاتحاد وحقوق الولايات الأخرى. (16)

ونعتقد ان من خلال استقرار الاتجاهين السابقين نميل الى الاتجاه الأول الذي جعل المعاهدات من الاختصاصات الحصرية، ونوع السبب في ذلك الى ان في الغالب على الوحدات الفيدرالية تسعى الى تحقيق مصلحة الوحدة الفيدرالية، وتكون هي ملزمة بأمر الوحدة وعلى قدر عالي من المسؤولية الا انها لم تكن ملزمة بمصلحة باقي الوحدات الفيدرالية الأخرى داخل الاتحاد، وبالتالي من الممكن ان تكون هذه المعاهدات تضر بوحدة فيدرالية أخرى ولربما تضر الاتحاد بصورة عامة، على خلاف ذلك فان الاتحاد يكون على دراية بجميع تفاصيل الوحدات الداخلة ضمن الاتحاد وفي نفس الوقت يميل الى مصلحة الاتحاد بصورة عامة وليس خاصة لولاية محددة، وبالتالي يكون عقد المعاهدات اختصاص حصري افضل من ان يتم تخويل هذا الاختصاص المهم والذي يشكل خطورة على الاتحاد لما فيه من مسؤولية والتزامات ممكن تفرض على الاتحاد والوحدات نتيجة هذه المعاهدات.

المبحث الثاني/ القيود الواردة على المساواة في التمثيل بين الوحدات الفيدرالية

تم التطرق في المبحث الأول الى السلطات الممنوحة للوحدات والأخرى الممنوحة الى الاتحاد بصورة عامة وحدود كل منها، اما في المبحث الثاني سيتم تناول القيود المفروضة على التمثيل داخل هيئات كل من السلطتين وما هي القيود المفروضة على كل منهم وما هي طبيعة المغايرة التي تتم في التشكيل بين كل من الوحدات والسلطة الاتحادية، اذ تنطوي الهيئات التشريعية المركزية للاتحادات الفيدرالية على بعض التوازن بين التمثيل على أساس عدد السكان والتمثيل على أساس الوحدات المكونة، وتختلف طريقة تشكيل مجلسي البرلمان، وكذلك طريقة اختيار أعضاء المجلس الثاني إلى حد كبير بين الأنظمة الفيدرالية. لذا سوف نتناول في: **المطلب الأول/** على مستوى البناء الدستوري الاتحادي (المغايرة في تشكيل الوحدات) تشكيل (الوحدات) **المطلب الثاني/** على مستوى التمثيل النيابي (المغايرة في تشكيل مجلسي البرلمان) **والمطلب الثالث /** هو طرق اختيار الأعضاء في مجلس الوحدات الفيدرالية.

المطلب الأول/ القيود الواردة على مستوى البناء الدستوري الاتحادي (المغايرة في تشكيل الوحدات)

يتباين موقف الدول الفيدرالية في تشكيل الوحدات الفيدرالية على مستوى البناء الدستوري الاتحادي ففي روسيا الاتحادية تتكون البنية الاتحادية من جمهوريات والمدن ذات الأهمية الاتحادية، ووحدات ذات حكم ذاتي بالتالي يوجد ثلاث أنواع من الوحدات الفيدرالية في روسيا، حيث تتحدد صفة الجمهوريات عن طريق الدستور الاتحادي ودستور الجمهورية، اما المدن ذات الأهمية الاتحادية ومناطق الحكم الذاتي فيتم تحديد صفتها بموجب الدستور الاتحادي وبموجب دساتير هذه الوحدات، ويجوز أن تتغير صفة الكيان المكون للاتحاد الروسي بالاتفاق بين الاتحاد الروسي والكيان المكون للاتحاد. (17)

أما في الهند فقد قضت المادة الأولى من دستور ١٩49 المعدل بما مضمونها؛ تتكون الهند من ولايات وأقاليم اتحادية والأراضي الأخرى كما قد يتم اكتسابها. وفي المادة الثانية فقد نصت (يستطيع البرلمان بموجب قانون، قبول الدخول في الاتحاد، أو إنشاء أية ولايات جديدة على أساس الأحكام والشروط التي يراها البرلمان مناسبة)، يتضح من نص المادة أعلاه أن قبول الدخول في الاتحاد أو إنشاء ولاية جديدة يتم بقانون يصدر عن البرلمان.

أما المادة الثالثة فقد نصت (يجوز للبرلمان بموجب القانون، أن يعمل على ما يلي:

أ. تشكيل أي ولاية جديدة من خلال فصل أراضي إقليم من أية ولاية، أو من خلال توحيد ولايتين أو أكثر أو أجزاء من الولايات، أو من خلال دمج وتوحيد أي إقليم مع جزء من أية ولاية

ب- زيادة مساحة أية ولاية.

ج - التقليل من مساحة أية ولاية.

د- تغيير حدود أية ولاية.

هـ- تغيير اسم أية ولاية.

شريطة ألا يتم تقديم أي مشروع قانون لهذا الغرض في أي من المجلسين في البرلمان إلا بناء على توصية من الرئيس وإذا كان الاقتراح الوارد في مشروع القانون يؤثر على المنطقة، أو حدود أو اسم أي من الولايات، فإنه يتعين أنذاك إحالة مشروع القانون من الرئيس إلى السلطة التشريعية لتلك الولاية للإعراب عن وجهة نظرها في ذلك الشأن في غضون الفترة المحددة في كتاب الإحالة أو خلال أية فترة أخرى قد يسمح بها الرئيس، أو أية مدة محددة أو مسموح ها قبل انتهاء الصلاحية⁽¹⁸⁾ يتضح من النص أعلاه إن الدستور قد أجاز للبرلمان بموجب قانون تشكيل أي ولاية جديدة وتوحيد ولايتين أو أكثر، إلا أن الدستور قد قيد حق البرلمان حيث منع تقديم أي مشروع قانون لهذا الغرض إلا بناءاً على توصية من الرئيس، وإن لا يؤثر هذا المشروع على المنطقة، أو حدود الولاية، فإنه يتعين أنذاك حالة مشروع القانون من الرئيس إلى السلطة التشريعية لتلك الولاية للإعراب عن وجهة نظرها إما في ألمانيا الاتحادية فإن توزيع مناطق الاتحاد يتم بناءاً على قانون صادر عن البرلمان على أن يؤخذ رأي المقاطعات التي تم اقتطاع مناطق منها لتكوين مقاطعة جديدة باستفتاء شعبي⁽¹⁹⁾ أما في العراق فإن النظام الاتحادي يتكون من عاصمة وأقاليم ومقاطعات لا مركزية وإدارات محلية⁽²⁰⁾، ويعد إقليم كردستان الإقليم الوحيد القائم في العراق حالياً، أما عن كيفية تشكيل الأقاليم الجديدة فقد أجاز الدستور لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءاً على طلب بالاستفتاء عليه ويقدم الطلب بطريقتين الطريق الأول من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات أما الطريق الثاني فيكون عن طريق تقديم طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم⁽²¹⁾. أما قانون الإجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الأقاليم رقم (١٣ لسنة ٢٠٠٨) قد جاء ليكرس النظام الاتحادي في العراق الجديد⁽²²⁾، وقد نص على أن الإقليم يتكون من محافظة أو أكثر⁽²³⁾. ويتم تكوين الإقليم عن طريق الاستفتاء ويقدم طلب تكوينه من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم أو من خلال طلب يقدم من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم أو في حالة طلب انضمام أحد المحافظات يقدم الطلب من ثلث أعضاء مجلس المحافظة مشفوعاً بموافقة ثلث أعضاء المجلس التشريعي للإقليم⁽²⁴⁾ ويقدم طلب تكوين الإقليم إلى مجلس الوزراء الذي يكلف بدوره المفوضية العليا المستقلة للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من تقديم الطلب باتخاذ إجراءات الاستفتاء ضمن الإقليم المراد تكوينه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور⁽²⁵⁾ وفي حالة تقديم الطلب من قبل عشر الناخبين في المحافظة فيجب أن يقدم الطلب ابتداءً من ٢ % من الناخبين إلى مكتب المفوضية العليا للانتخابات في المحافظة يتضمن شكل الإقليم المراد تكوينه⁽²⁶⁾. ومن هنا تتضح الأهمية على موضوع المغايرة في تشكيل الوحدات الفيدرالية، لذا نجد أغلب الدساتير تطرقت لهذا الأمر ومنها الدساتير محل المقارنة، وقد وضعت لها قيود ومحددات نصت عليها في الدستور - وهذا الأغلب - وبعضها أوجد لها قوانين خاصة، وهناك من أوجد لها الأساس الدستوري في متن الوثيقة الدستورية وأحال أحكامها إلى قانون خاص ينظم الية التشكيل والجزئيات الخاصة بالقانون، إلا أن الواضح في المعالجة لهذا الموضوع وردت بشكل جيد جداً في العراق من خلال الاعتماد على إجراءات محددة واعتماد على رأي الوحدات داخل الاتحاد، فضلاً عن أمر مهم جداً هو حظر العاصمة من الانضمام إلى الأقاليم ومنحها الاستقلالية وجعل منها تنظيم خاص، وباعتقادي حالة توجيه أي نقد إلى هذا الموضوع وفرض إجراءات أخرى ما هو إلا تقيد للحريات وفرض نوع من التسلط على إرادة الوحدات وحرمانها من حق المغايرة داخل الاتحاد الفيدرالي.

المطلب الثاني/ القيود الواردة على المغايرة في تشكيل مجلسي البرلمان (المغايرة في تشكيل مجلسي الوحدات)

تباينت الأنظمة باختلافها من نظام إلى آخر حسب الأساس التاريخي أو العرف السياسي أو التوجه الشعبي في آلية الأخذ سواء كان بنظام المجلس الواحد أو المجلسين فبعض الأنظمة تتجه نحو الأخذ بالمجلس الواحد والبعض يتجه نحو الأخذ بنظام المجلسين ولكلا الفريقين هناك مسوغات، وهذه المسوغات أضحيت تبحث وتضع تبرير الأخذ بالمجلسين على اعتبار أنها ليست الأصل العام ولكن ماهي الطريقة التي يعتمد عليها في التمثيل داخل المجلسين من حيث عدد الأعضاء هل هو متساوي أم غير متساوي هذا ما سيتم بيانه في هذا المطلب.

أولاً: مسوغات الأخذ بنظام المجلسين.

1- الميزة التاريخية التي نشأ من أجلها نظام المجلسين هي أن يكون للطبقة الأرستقراطية في الأمة تمثيل خاص لكي لا تحارب حرية العامة ووجود المجلس الثاني يساعد على حفظ التوازن بين الخواص والعوام.⁽²⁷⁾

2- المجلس الثاني يبطئ العملية التشريعية لضمان الدقة والتدقيق.

3- ان نظام المجلسين يساعد على رفع مستوى المجالس النيابية ذلك أن ذبوع مبدأ الاقتراع العام وجعل انتخاب النواب بيد الشعب ربما لا يساعدان على دخول أصحاب الخبرة والاختصاص في المجلس وقيام نظام المجلسين يساعد الحكومة على تعيين ذوي الخبرة والاختصاص.

4 - يحول دون التسرع في اصدار التشريعات المختلفة ذلك أن أحد المجلسين يكون مسؤول عن مراجعة التشريعات التي يقرها المجلس الآخر بالتالي هو نوع من الرقابة⁽²⁸⁾.

5 - تنفرد الهيئة النيابية في الدولة بسلطة سن التشريعات والقوانين فاذا كانت هذه السلطة بيد مجلس واحد فانه قد يستبد بها وبتعسف في استعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية أما إذا توزعت بين مجلسين فانه سوف يكون مانعا من الاستبداد.

6 - تمثل الدولة الاتحادية بطبيعتها تركيباً ثنائياً فمن جهة هنالك الأمة التي هي كيان قائم بذاته، ومن جهة هنالك الوحدات الفيدرالية التي يتألف منها الاتحاد⁽²⁹⁾.

ثانياً: التمثيل في مجلس الوحدات الفيدرالية

يمثل أعضاء الدولة الفيدرالية في هذا المجلس غالباً بنسبة واحدة لغرض تحقيق المساواة فيما بينها فلا يختلف عدد ممثلي أي وحدة فيدرالية عن بقية الأعضاء دون مراعاة لعدد سكان الوحدة الفيدرالية أو مساحتها أو أهميتها الاقتصادية أو السياسية على خلاف أنظمة أخرى يكون التمثيل خاضع لضوابط مختلفة تجعله غير متساوي، لذا سوف نتناول هذا الموضوع على النحو الآتي:

1- التمثيل المتساوي في مجلس الوحدات الفيدرالية

2- التمثيل غير المتساوي في مجلس الوحدات الفيدرالية

1- التمثيل المتساوي في مجلس الوحدات الفيدرالية: -

طبقت هذه القاعدة في عدة دول منها الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين وجنوب أفريقيا وكذلك استراليا. وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أقدم دولة فيدرالية في العالم الحديث⁽³⁰⁾ فيها مجلسان تشريعيان (مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذين يشكلان الكونجرس ، اذ نصت المادة الأولى / ٢) من دستور سنة ١٧٨٧ (تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونجرس الذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب) ، يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الوحدات (المادة الأولى / ٢) ، اما مجلس الوحدات الفيدرالية (مجلس الشيوخ) يتألف من عضوين عن كل ولاية ، وبما أن عدد الولايات هو خمسون ولاية بالتالي يكون مجموع أعضاء المجلس (١٠٠) .

كذلك الحال في الأرجنتين اذ اناطت المادة (44) من دستور عام 1983 وتعديلاته لغاية السلطة التشريعية بكونجرس مكون من مجلسين أحدهما للنواب، وآخر للشيوخ. اذ يتألف مجلس النواب من نواب الأمة ينتخبون مباشرة من قبل سكان جميع الوحدات وسكان مدينة بونيس إيرس هذا ما أشاره الية نص المادة (45) من دستور الأرجنتين عام ١٩٨٣. اما مجلس الشيوخ الذي يمثل الوحدات الفيدرالية يكون توزيع المقاعد فيه لا على أساس الكثافة السكانية وانما يمثل كل وحدة فيدرالية بالإضافة إلى مدينة بونيس إيرس بثلاث شيوخ مهما بلغ عدد سكانه أو مساحته وينتخب الأعضاء بشكل مشترك ومباشر على أساس مقعدين للحزب السياسي الأكثر صوتاً والمقعد الآخر للحزب الذي يليه من حيث عدد الأصوات ويكون لكل عضو صوت واحد⁽³¹⁾.

2- التمثيل غير المتساوي للوحدات الفيدرالية: -

لم تأخذ جميع الدول بقاعدة التمثيل المتساوي في مجلس الوحدات الفيدرالية وانما هنالك عدة دول خرجت على هذه القاعدة ومن هذه الدول المانيا والهند ففي المانيا نصت المادة (٢ / 5١) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1944 وتعديلاته لغاية ٢٠٠٢ لكل ولاية اتحادية عدد من الأصوات في المجلس لا يقل عن ثلاث أعضاء ويكون للولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات وللولايات التي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات وللولايات التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات . يتضح من النص أعلاه أن المانيا لم تأخذ بقاعدة المساواة في مجلس الوحدات الفيدرالية حيث يكون التمثيل هنا على أساس عدد السكان كل وحدة فيدرالية وسارت على هذا الاتجاه الهند في دستور 1950 وتعديلاته حيث يكون للاتحاد برلمان يتألف من رئيس الدولة ومجلسين أحدهما يسمى مجلس الولايات والآخر مجلس الشعب اذ يتكون مجلس الشعب مما لا يزيد عن (530) عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من الدوائر الانتخابية الإقليمية. وفي الولايات الهندية ولا يزيد عن (٢٠) عضواً لتمثيل أقاليم الاتحاد ويتم اختيارهم بالطريقة التي يقرها البرلمان بقانون، أما مجلس الوحدات الفيدرالية يتكون من (١٢) عضواً يرشحهم الرئيس وما لا يزيد عن (386) ممثلاً عن الولايات والأقاليم الاتحادية ويتألف الأعضاء الذين يرشحهم الرئيس من اشخاص لديهم الخبرة ومعرفة خاصة بالمسائل المتعلقة بالأدب والعلوم والفنون والخدمات الاجتماعية⁽³²⁾.

وأخيراً نجد العراق في دستور 2005 قد اناط السلطة التشريعية الاتحادية بمجلس النواب ومجلس الاتحاد المادة (48)، يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم على أساس الكثافة السكانية بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه المادة (49 / اولا). اما مجلس الاتحاد فقد أشار الدستور الى ان هذا المجلس يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وترك تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته بقانون يصدر عن البرلمان⁽³³⁾.

مما لا شك فيه أن ترك تأسيس مجلس الاتحاد واختصاصاته إلى مجلس النواب يعني انهما غير متساويين هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن حصول خلاف مستقبلاً فإن مجلس النواب سوف يلجأ إلى تعديل قانون مجلس الاتحاد كما أن ما ذهبت إليه المادة (60) لا يوجد له مثيل في الأنظمة الفيدرالية في أن يكون للمحافظات غير المنتظمة في إقليم تمثيل في مجلس الاتحاد⁽³⁴⁾. وباعتقادنا أن المجالس المشكلة في الوحدات الفيدرالية الهدف الأساس من وجودها هو ضمان وجود تمثيل للوحدات الفيدرالية فضلاً عن اعتبارها مرحلة فلترة للقوانين ورقابة متقابلة مع المجلس النيابي الفيدرالي لكي لا يتعسف في قراراته لهذا فإنه ضمان تحقيق هذه الأسباب لا يتطلب وجود تمثيل غير متساوي خاضع للمساحة والسكان وإنما تتحقق الغاية المطلوبة منه حتى بوجود التمثيل المتساوي.

المطلب الثالث/ طرق اختيار الأعضاء في مجلس الوحدات الفيدرالية

للتعرف على كيفية اختيار هؤلاء الأعضاء يمكن القول أن دساتير الدول الفيدرالية قد سلكت ثلاث طرق:

أولاً: - طريقة التعيين

تأخذ بعض النظم الفدرالية بطريقة التعيين لاختيار ممثلي الوحدات في المجلس الأعلى للسلطة التشريعية الاتحادية، وتختلف الدساتير الفدرالية التي تأخذ بهذه الطريقة في تحديد الجهة التي تملك صلاحية التعيين على النحو الآتي: -
أ - أعطت بعض الدساتير للوحدات الفيدرالية صلاحية تعيين ممثليها في المجلس الأعلى للسلطة التشريعية الاتحادية مثال ذلك جمهورية ألمانيا الاتحادية.⁽³⁵⁾

ب - تملك الحكومة الفدرالية في بعض النظم الفدرالية صلاحية تعيين ممثلي الوحدات في مجلس الوحدات الفيدرالية بدون تشاور مع حكومة الوحدة الفيدرالية مثال ذلك كندا كما هو الحال في ظل دستورها لسنة 1867 علماً أن اتفاق (ميتشل ليك) يتضمن مقترحاً يتعلق بطريقة تعيين ممثلي الوحدات في مجلس الشيوخ الكندي يقضي بأن يتم التعيين من قبل الحكومة الفدرالية بناء على ترشيحات من حكومات المقاطعات.⁽³⁶⁾

ثانياً: - طريقة الانتخاب

وفي بعض النظم الفدرالية تختار حكومات الوحدات الفيدرالية ممثليها في مجلس الوحدات بطريقة الانتخاب وقد يكون هذا الانتخاب أما بصورة مباشرة بواسطة المواطنين الساكنين فيها مثال ذلك استراليا منذ نشأتها في عام 1901 والولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1913، وأما بصورة غير مباشرة بواسطة مجالسها التشريعية مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1912 - 1789 والهند بالنسبة لمعظم أعضاء المجلس الثاني والنمسا⁽³⁷⁾ حيث نصت المادة (٨٠) و (٨٣) من الدستور الهندي عام ١٩49 على يتشكل مجلس الولايات مما يلي: -
[أ. اثنا عشر عضواً يرشحهم الرئيس وفقاً لأحكام الفقرة 3.

ب. ما لا يزيد عن ٢٣٨ ممثلاً عن الولايات والأقاليم الاتحادية.

٢ - يتم توزيع مقاعد مجلس الولايات على ممثلي الولايات والأقاليم الاتحادية، وفقاً للأحكام الواردة في ذلك الشأن بالجدول الرابع

3- يتألف الأعضاء الذين يرشحهم الرئيس بموجب البند الفرعي (أ) من البند (1) من أشخاص لديهم معرفة خاصة، أو خبرة عملية فيما يتعلق بالمسائل التالية: الآداب والعلوم والفنون والخدمات الاجتماعية.

4 - يتم انتخاب ممثلي كل ولاية في مجلس الولايات من قبل الأعضاء المنتخبين في الجمعية التشريعية الولاية، وفقاً لنظام التمثيل النسبي من خلال الاقتراع بصوت واحد قابل للتحويل.

5 - يتم اختيار ممثلي أقاليم الاتحاد في مجلس الولايات بتلك الطريقة التي قد يحددها البرلمان بقانون [يتضح من النص أعلاه أن ممثلي كل ولاية في مجلس الوحدات الفيدرالية يتم اختيارهم من قبل الأعضاء المنتخبين في الجمعية التشريعية للولاية وفقاً لنظام التمثيل النسبي من خلال الاقتراع بصوت واحد، أما ممثلي أقاليم الاتحاد في مجلس الوحدات الفيدرالية يتم اختيارهم بطريقة يحددها البرلمان بقانون.

ثالثاً: - الطريقة المختلطة: حيث تجمع هذه الطريقة بين التعيين والانتخاب وتأخذ بهذه الطريقة كل من ماليزيا وبلجيكا واسبانيا وفي ماليزيا مثلاً. فإن ٣٨ % فقط من مقاعد مجلس الشيوخ يتم شغلها عن طريقة الانتخاب غير المباشرة من قبل المجالس التشريعية في الولايات في حين أن نسبة ٩٢ % المتبقية هم معينون مركزياً وفي بلجيكا يتم اختيار، (4) من أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب المباشر و(٢١) انتخاباً غير مباشر من قبل مجالس الجاليات الفلمنكية والفرنسية والألمانية و(١٠) يتم الموافقة عليهم بصورة مشتركة (يتم تعيينهم بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين بصورة مباشرة)⁽³⁸⁾

أما العراق فلم يعالج دستور ٢٠٠٥ تنظيم المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) بما فيها تنظيم العضوية في المجلس فكل ما ورد في هذا المجال هو ما نص عليه الدستور (يتم إنشاء مجلس الاتحاد... وينظم... شروط العضوية في.... بقانون)⁽³⁹⁾.

وخلافاً لنص المادة 65 من الدستور ذهب مشروع قانون الاتحاد إلى حرمان الأقاليم من التمثيل المباشر للمجلس في النص المقترح من المادة الثانية يكون لكل محافظة سواء انضمت في إقليم أم لم تنضم 4 أعضاء في مجلس الاتحاد، بالتالي هذا النص يحصر التمثيل المباشر في مجلس الاتحاد دون الأقاليم⁽⁴⁰⁾. أما عن كيفية اختيار الأعضاء فقد نص مشروع القانون المقترح في المادة (٣)، (يسري قانون انتخابات مجلس النواب العراقي، على انتخابات مجلس الاتحاد بما لا يتعارض وأحكام هذا القانون، ومهام مجلس الاتحاد) بالتالي فإن اختيار أعضاء مجلس الاتحاد يتم عن طريق الانتخاب.

ومما لا شك فيه فإن الانتخاب هو الطريقة المثلى لاختيار أعضاء المجلس لما له من توافق مع مبدأ الديمقراطية، ولكن هنا الوضع يختلف لسببين الأول هو وجود مجلس منتخب بالأصل وهنا ينتفي عنا أصل الفكرة والثاني أن الغاية منه هو وجود حاجز لفترة القوانين أو نوع من الرقابة وهذا بلا شك يحتاج إلى أشخاص متخصصة لكي يصل إلى أقصى درجات تحقيق الغاية المطلوبة منه، ولتجنب وصول من لا يملك التخصص والخبرة عن طريق الانتخاب فإنا هنا نعتقد الأفضل أن يتم اختيار أعضاء مجلس الولاية عبر التعيين، ولكن لا ننسى في نفس الوقت صعوبة تقبل المواطن لفكرة التعيين بسبب انتشار وشيوع مبادئ الديمقراطية والتوجه نحو الانتخاب فيكون الأفضل مع هذه المعطيات لتحقيق رغبة الجميع أن تتم عملية الاختيار للأعضاء بالطريقة المختلطة.

الخاتمة

أولاً: النتائج

- 1 - منعت دساتير الاتحادية المحاكم المحلية من الفصل في المنازعات الناشئة بين الوحدات الفيدرالية وعدت بهذه المهمة إلى محكمة اتحادية ومن هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الأمريكية، ودستور العراق لعام 2005.
- 2 - لقد تباينت الدساتير في كيفية اختيار أعضاء المجلس الفيدرالي بعضها يعطي الحق للحكومة الاتحادية في اختيار أعضاء الوحدات الفيدرالية وبعضها أعطى الحق لكل وحدة فيدرالية في تعيين من يمثلهم في مجلس الوحدات الفيدرالية أو بواسطة برلمان الوحدات الفيدرالية أو يتم الاختيار عن طريق الاقتراع العام المباشر، أما بالنسبة للعراق فإنه جعل اختيار أعضاء الوحدات الفيدرالية يتم بالانتخاب حيث نص على ذلك مشروع قانون الاتحاد وإن كان فكرة مشروع.
- 3 - أما بالنسبة للتمثيل في مجلس الوحدات فنجد بعض الدول قد طبقت قاعدة التمثيل المتساوي والبعض الآخر أخذ بالتمثيل غير المتساوي، وبالنسبة للعراق قد أخذ بالتمثيل المتساوي في مشروع قانون الاتحاد حيث جعل هذا المجلس يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات ويكون لكل إقليم أو محافظة 4 أعضاء.
4. أول ظهور لنظرية الاختصاص الضمني كانت في الولايات المتحدة الأمريكية والتي أعطت الحق للسلطة التشريعية الفيدرالية وضع كافة القوانين التي تراها ضرورية لتنفيذ الاختصاص المناط بها وإن لم يكن منصوص عليها.
5. تتباين الدول بخصوص منح حق عقد المعاهدات الخارجية، فالبعض منح حق عقد المعاهدات غير السياسية التي تخص الوحدات فقط، وعلى خلاف ذلك حظرت بعض الأنظمة عقد المعاهدات الخارجية من قبل الوحدات الفيدرالية بكل أشكالها.
6. الغاية الأساسية من وجود ثنائية المجالس داخل الوحدات الفيدرالية ضمان التمثيل أولاً فضلاً عن كونه رقابة متقابلة مع المجلس النيابي الفيدرالي وبالتالي تعتبر مرحلة فترة للقوانين.
7. أخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 بنظام المجلسين وأطلق عليه اسم مجلس الاتحاد إلا أن العمل به معطل لكون تفعيله يتطلب وجود إقرار لقانون مجلس الاتحاد، فضلاً عن عدم وجود رغبة سياسية وشعبية في الوقت الحالي على تفعيل العمل به.

ثانياً: التوصيات

1. من أهم القيود الواردة على الاستقلال الذاتي هي الرقابة القضائية، والتي نجدها في العراق ولكن مع الكثير من الإبهام في قانون المحكمة الاتحادية العليا وعليه نوصي بتشريع قانون رصين لاهم جهة رقابية والتي تشكل أحد القيود في الدولة الفيدرالية.
2. الإرث التاريخي الذي نشأ عليه نظام المجلسين في تمثيل الطبقة الأرستقراطية، مما يميز هذه الطبقة من رؤيا وتطلعات متطورة لذا نوصي بالإسراع في نهج نظام المجلسين وفقاً للدستور العراقي لسنة 2005.
3. انما يلاحظ من خلال استقرار النصوص والمقارنة بين الدساتير نجد دستورنا قد انحاز إلى جانب الدستور الأمريكي في تفاصيل التمثيل والولايات، ونحن نرى أن من الأفضل أن يساير المشرع الدستوري في العراق الدستور الألماني كونه الأقرب إلى البيئة الدستورية العراقية وكونه أحدث في تنظيمه الدستوري، لذا نوصي مشرعنا إلى العزوف عن الدستور الأمريكي والاقتراب إلى الدستور الألماني في حال أن طرئت تعديلات على الدستور.
4. تفعيل نص المادة (65) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 لما يضمن التمثيل العادل عن الأقاليم والمحافظات.
5. نوصي المشرع العراقي في حال إقرار قانون مجلس الاتحاد أن يكون الأخذ بنظام التمثيل غير المتساوي في مجال تمثيل الوحدات وذلك للتباين بين المساحة واعداد المواطنين بين المحافظات والأقاليم في العراق لضمان الحيادية في التمثيل.
6. نوصي المشرع العراقي بممارسة واعتماد نظرية الاختصاص الضمني وهذا يتحقق بدعم المحكمة الاتحادية العليا لكونها من النظريات الناجحة والمطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تعد هي مسقط رأس النظرية ومطبقة في بلدان أخرى مهمة مثل ألمانيا.

الهوامش

- (1) آيات سلمان شهيب، النظام الفيدرالي في العراق دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، ٢٠٠٧، ص 134
- (2) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام (العراق نموذجاً)، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٩، ص 240

- (3) د. معمر مهدي الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 241
- (4) انظر المواد (٩٢) و (٩٣) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (5) التفسير رقم ٢٧٨ / ت / ٢٠٠٦ / طالب التفسير مجلس النواب، التاريخ 2006/12/6.
- (6) -فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٨٩. ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 93، 92، 91، 89 / اتحادية / 2017، والقرار 59 / اتحادية / 2012 و 110 / اتحادية / 2019 في 2022/2/15.
- (7) د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، السنة الرابعة، العدد الأول، ١٩٨٠، ص ١٠٣.
- (8) دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧، المادة الأولى فقرة (الثامنة/18).
- (9) د. معمر مهدي صالح الكبيسي مصدر السابق، 234.
- (10) د محمد المالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى، ط ١، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2004 - 2005، ص ٩٢ - ٩٣
- (11) القسلي عبد الوهاب، الفيدرالية الألمانية كحل لإشكاليات الحكم الذاتي الموسع، دراسة محكمة، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، المغرب، دون سنة نشر، ص 12.
- Brest, Paul, et al. American constitutional Law : powers and Liberties. 5th ed, foundation press, 2018, p112 (12)
- (13) المادة (84) من دستور جمهورية البرازيل الاتحادية عام 1988 المعدل.
- Charles A. Beard, The Enduring Federalist, Frederick Ungar Publishing, second printing, New York, 1948, P63. (14)
- (15) المادة (123) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971.
- (16) المادة (166) من دستور سويسرا الصادر عام 1999 المعدل.
- (17) المادة (65/الفقرة الأولى) والمادة (66/ الفقرة الثانية والخامسة) من دستور روسيا الاتحادية لعام 1993 المعدل.
- (18) ستار جبار علاي، التجربة الهندية أكبر ديمقراطية في العالم، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 67.
- (19) المادة (29) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل
- (20) المادة (116) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (21) المادة (119) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (22) عمر ابراهيم احمد، الأداة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 304.
- (23) المادة (1) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة ٢٠٠٨.
- (24) المادة (2) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة ٢٠٠٨.
- (25) المادة (3) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة ٢٠٠٨.
- (26) الفقرة الأولى من المادة (4) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة ٢٠٠٨
- Arend Lijphart, Bicameralism, patterns of Democracy : Government forms and performance in Thirty- six countries, second edition, Yale university press, 2012, p98 (27)
- (28) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط 1، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، ٢٠١١، ص 145 - 141.
- (29) د. عثمان خليل ود. سليمان محمد الطماوي، القانون الدستوري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٠ - ١٩٥١، ص ١٧٦ - ١٧٧.
- (30) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة، ط 1، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١، ص ١١١
- (31) انظر المادة (54) من دستور الأرجنتين ١٩٨٣ وتعديلاته.
- (32) المادة (٧٩) و (80) من الدستور الهندي لعام ١٩٥٠.
- (33) المادة (65) من دستور العراق ٢٠٠٥.
- (34) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق نموذجاً)، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص 51٩ - 5٢.
- (35) المادة (1/51) من دستور من دستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل
- (36) رونالدول - واتس - الانظمة الفدرالية - ترجمة غالي برهومه، ومها بسطامي، ومها تكللا، منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتواو - كندا - طبعة خاصة، ٢٠٠٩، ص 34
- (37) - از هار هاشم احمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٠٩، ص ١٥٧ - 156.
- (38) رونالدول - واتس مصدر سابق، ص 98.
- (39) المادة 65 من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (40) د. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠١٣، ص ١٩٠ - 159.

المصادر

أولاً: الكتب

- 1- القسلي عبد الوهاب، الفيدرالية الألمانية كحل لإشكاليات الحكم الذاتي الموسع، دراسة محكمة، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، المغرب، دون سنة نشر.
- 2 - رونالدول - وائس - الانظمة الفدرالية - ترجمة غالي برهومه، ومها بسطامي، ومها تكلاء منتدى الاتحادات الفدرالية - اوتواوا - كندا - طبعة خاصة . . .
- 3- ستار جبار علاي، التجربة الهندية أكبر ديمقراطية في العالم، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
- 4- د. عابد خالد رسول، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفيدرالية، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية. ٢٠١٣.
- 5- د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي الولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الرابعة العدد الأول، ١٩٨٠.
- 6- عامر إبراهيم أحمد ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الاماراتي . مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣
- 7- د . عثمان خليل ود . سليمان محمد الطماوي ، القانون الدستوري، ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1951 .
- 8- د . علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط 1، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان ، ٢٠١١.
- 9- عمر ابراهيم احمد ، الاداة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي ، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- 10- فرمان درويش حمد، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- 11- لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية دراسة تحليلية مقارنة ، ط 1 ، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١.
- 12- د . محمد المالكي، الأنظمة الدستورية الكبرى، ط ١، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ٢٠٠٥.
- 13- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام (العراق نموذجاً) ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر بيروت ، ٢٠٠٩.
- 14- د ، معمر مهدي الكبيسي ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ، ٢٠١٠.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

- 1- از هار هاشم احمد ، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠٠٩.
- 2- آيات سلمان شهيب، النظام الفيدرالي في العراق دراسة دستورية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.

ثالثاً: الدساتير

- 1- دستور الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٧.
- 2- دستور كندا لعام 1867 المعدل.
- 3- من دستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل
- 4- الدستور الهندي لعام ١٩٥٠.
- 5- دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971.
- 6- دستور الأرجنتين ١٩٨٣ وتعديلاته.
- 7- دستور جمهورية البرازيل الاتحادية عام 1988 المعدل
- 8- دستور روسيا الاتحادية لعام 1993 المعدل.
- 9- من دستور سويسرا الصادر عام 1999 المعدل.
- 10- دستور جمهورية العراق 2005.

رابعاً : القوانين

- 1- قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم 13 لسنة ٢٠٠٨ .

خامساً : القرارات القضائية

- 1- القرار التفسيري رقم ٢٧٨ / ت / 2006 / طالب التفسير (مجلس النواب، التاريخ 2006/12/6).

سادساً: المصادر الأجنبية

- 1- Charles A. Beard, The Enduring Federalist, Frederick Ungar Publishing, second printing, New York, 1948.
- 2- «Brest, Paul, et al. American constitutional Law : powers and Liberties. 5th ed, foundation press, 2018
- 3- Arend Lijphart, Bicameralism, patterns of Democracy : Government forms and performance in Thirty- six countries, second edition, Yale university press, 2012