



الضمانات السياسية لإستمرار الدولة الفدرالية

أ.د. شورش حسن عمر

كلية القانون الجامعة السليمانية



له بڵاوکراوهکانی ناوهندی کاروباری یاسایی
زنجیره‌ی کتێب (٣)

الضمانات السياسية لأستمرار الدولة الفدرالية

أ.د. شورش حسن عمر - كلية القانون / جامعة السليمانية



الضمانات السياسية لأستمرار الدولة الفدرالية

بابهت: تویژینهوهی یاسایی

بلاوکار: ناوهندی کاروباری یاسایی

چاپ: چاپی یه کهم - ۲۰۲۳

دیزاینی بهرگ

دیزاینی ناوهردۆك: شاهۆ عبدالرحمن

تیراژ: ۵۰۰ دانه

چاپخانه: کارۆ

له بهرپوهبهرایهتی گشتی کتبخانه گشتیهکان، ژمارهی سپاردن () ی سائی ۲۰۲۳ ی پیدراوه

هه موو مافه كان پارێزران بۆ ناوهندی کاروباری یاسایی



الاتحاد الوطني الكردستاني
مركز الشؤون القانونية

الضمانات السياسية لأستمرار الدولة الفدرالية

أ.د. شورش حسن عمر - كلية القانون
جامعة السليمانية

جميع الحقوق محفوظة لمركز الشؤون القانونية



المقدمة

الدولة الفدرالية دولة مركبة تضم ولايات أو أقاليم، تتمتع بالاستقلال السياسي الداخلي وذات دساتير وقوانين ومجالس تشريعية وحكومات خاصة بها، ترتبط فيما بينها بوثيقة دستورية تحدد اختصاصات الحكومة الفدرالية التي تمثل الدولة داخليا وخارجيا من جهة، واختصاصات هذه الولايات وما تستقل به من الأمور من جهة ثانية. فهناك بعض الدعائم أو الأركان الأساسية التي يجب توافرها في الدولة الفدرالية حتى يمكن ان يطلق عليها هذا الوصف وبدونها قد تقترب أكثر من الدولة البسيطة الموحدة، والتي من ابرزها ثنائية الدستور فيها وكذلك ثنائية السلطات العامة فيها وتحديد الاختصاصات بين مركزها ومكوناتها .

ان الدولة الفدرالية مهما تكن طريقة خروجها الى الوجود ومهما يكن نظام تقسيم السلطات، فهي حكومة ثنائية، تنقسم فيها السلطات وتوزع بواسطة الدستور بين حكومة فدرالية وحكومات أقليمية. وعلى خلاف الدولة الموحدة، فالسلطات في وحدات النظام الفدرالي أصيلة وغير مشتقة، فهي ليست منحة من الحكومة الفدرالية، ولكنها هبة من الدستور، ومصانة دستوريا. ولكلا مستوي الحكم الفدرالي و الأقليمي سلطات متناسقة مستقلة داخل دائرة سلطتها المقررة في الدستور، ولا تستطيع واحدة ان تعتدي على السلطات الأخرى. فأذا اريد عمل اي تغيير في توزيع السلطات، فلا يستطيع فعله بواسطة أية مستوى من الحكم، بل يجب فعله بتعديل الدستور كما يرسمه القانون. وان كل ذلك وضع لأجل ضمان الأستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للدولة الفدرالية و مشاركتهم فيها من حيث القانون والواقع، اذن من الضروري ان يتحقق في اطار هذا الاتحاد الفدرالي حماية فعالة لذلك حتى يشكل ضمنا لنجاح الدولة الفدرالية. وهذا يتجسد من وجود بعض الآليات الدستورية المنظمة لبناء هذا الاتحاد بحيث يمكن من خلالها تحقيق المبادئ الرئيسة للدولة الفدرالية.

ومن هذه الآليات، وجود الدستور الفدرالي الذي يتمتع بخاصية الجمود والسمو من الناحية الموضوعية والشكلية، على ان يتمخض هذا الدستور عن اتفاق بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، وبشكل طوعي وبارادة الحرة لممثلي تلك الوحدات، لبناء اتحاد فدرالي على أسس ديمقراطية، لأن الفدرالية والديمقراطية متلازمان. ومن ثم وفق هذا الدستور يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم بشكل محدد وواضح قدر المستطاع، اذ بدون ذلك لا يمكن القول بوجود الاتحاد الفدرالي. بحيث وفق هذا التنظيم يمكن تحقيق الأستقلال الذاتي للأقاليم



ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، وكذلك من خلال وجود المحكمة الفدرالية العليا المقررة تشكيلها بموجب الدستور يمكن المحافظة على الدستور وصيانة الاختصاصات المسندة بموجبه، منعا للاستبداد أو التضارب الذي يخل بالنظام الفدرالي، كما انها تمثل الضمانة هامة لأستقلال الاقاليم ضد اعتداءات المحتملة له من قبل الحكومة المركزية، باعتبارها هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية.

تتجلى اهمية هذا الموضوع بانه يحاول ان يبين بان الدولة الفدرالية قائمة على بعض الاسس لايمكن عزلهما عن بعض، فهي اسس مترابطة ومكتملة مع البعض. ووضع من خلال هذه الأسس أهم الضمانات لنجاحها واستمرارها، سواء كانت تلك الضمانات قانونية متمثلة في وجود الدستور الفدرالي بخصائصه التي تحدد الأستقلال الذاتي للأقاليم الأعضاء ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، أو ضمانات قضائية متمثلة بوجود المحكمة الفدرالية العليا التي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، أو الضمانات الواقعية التي تتعلق بكيفية بناء الأتحاد الفدرالي على اسس طوعية وديمقراطية التي يمكن فقط من خلالها تحقيق الأستقلال الذاتي لأقاليم الاعضاء ومشاركتهم الفعالة في الحكومة الفدرالية وعند تجسيد كل ذلك يمكن القول بان الدولة الفدرالية ذاهبة نحو النجاح والازدهار.

وتتلخص مشكلة الموضوع في قيام بعض الدول الفدرالية دون ان تتوفر الدعائم الضرورية لهذا النظام، لذا يستهدف الدراسة بيان هذه الدعائم ودورها في ترسيخ النظام الفدرالي ونجاحه في الدولة، اذ ان الدولة الفدرالية رغم كونها اتحادا اختياريا نابعا عن الدستور الذي يتم وضعه بموافقة ممثلي الوحدات المكونة لها، وبموجبه يتم تحديد الأسس الذي ينظم ويحدد الاستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، لكن هذه الأسس الدستورية قد لا يكون كافيا لوحدها في تجسيد ذلك وبالتالي لا يكون أداة لنجاح الفدرالية واستمرارها، ان لم يكن بالاساس هذا الاتحاد مبنيا على اتفاق واردة حرة وطوعية من قبل ممثلي الوحدات المكونة لها، وكذلك ان لم يكن هذا الاتحاد قائما على أسس ديمقراطية فعليا. لذلك فان مشكلة هذا البحث يدور حول بيان دور الضمانات الواقعية هذه لنجاح التجربة الفدرالية والتي تمثل المعضلة الاساسية في نماذج بعض الاتحادات التي نشأت ليس وفق اختيار واردة حرتين لممثلي الوحدات المكونة لها، وكذلك تلك التي نشأت في بيئة لم تتجسد فيه الأسس الديمقراطية للحكم، كما هو الحال في بعض البلدان العالم الثالث ومنها العراق. لأن واقع الحال في تلك البلدان ان القانون تخضع للواقع وليس العكس كما هو الحال في الاتحادات الفدرالية العريقة، وبالتالي ما يتم رسمه بموجب الدستور



من الاسس قد لايمثل اية اهمية امام التحديات التي تمثله الواقع السياسي للدولة الفدرالية، فمن هنا تتجلى مشكلة الموضوع الذي يبحث في تلك الضمانات السياسية لنجاح الدولة الفدرالية واستمرارها. ان دراسة موضوع يتطلب منا تقسيمه على فصلين مستقلين، في الاول نتناول الدعائم الاساسية للدولة الفدرالية وفي الثاني نتطرق الى الضمانات الواقعية لأستمرارها.

ههوالنامهى كئئب

الفصل الاول

الدعائم الاساسية للدولة الفدرالية

سوف نتكلم عن مفردات هذا الفصل من خلال مبحثين مستقلين، نتناول في الأول ثنائية الدستور في الدولة الفدرالية وتوزيع الاختصاصات فيها، أما المبحث الثاني فإنه يخصص لدراسة ثنائية السلطات العامة في الدولة الفدرالية.

المبحث الأول

ثنائية الدستور في الدولة الفدرالية وآلية توزيع الاختصاصات

يعد الدستور الوثيقة القانونية المنظمة لأوضاع الدولة، فإذا كان الدستور في الدولة الموحدة يمثل قاعدتها القانونية العليا، فهو الأساس القانوني للدولة الفدرالية، إذ ان الدستور الفدرالي هو الأداة المبينة لحدود سلطات الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، وهو الضامن للاستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للدولة الفدرالية من خلال تنظيمه لتوزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية. إن الدولة الفدرالية تتصف بسريان دستور واحد على إقليم الدولة كله وعلى أفراد الدولة جميعا ويخاطبهم خطابا مباشرا، وبجانبه توجد دساتير أو قوانين أساسية أعلى مرتبة من القانون العادي للوحدات الداخلية المكونة للدولة الفدرالية. عليه سنتناول في هذا المبحث ثنائية الدستور في الدولة الفدرالية وكيفية توزيع الاختصاصات فيها. وذلك في مطلبين مستقلين، نتناول في المطلب الاول ثنائية الدستور في الدولة الفدرالية، وفي المطلب الثاني توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

ثنائية الدستور في الدولة الفدرالية

إذا كانت الدولة الفدرالية تتكون من اتفاق مجموعة من الدول أو الولايات على تكوين دولة فدرالية تنضوي تحت ظلها، فإن اتفاق هذه الدول أو الولايات هو الأساس الذي بنيت عليه الدولة الفدرالية، وهو الذي يتجسد بعد قيامها في شكل الدستور. فالدستور الفدرالي له أهمية سياسية وأخرى قانونية، و تتمثل الأهمية السياسية في أن الولايات لن تقدم على الانضمام إلى دولة الاتحاد الفدرالي ما لم تكن متيقنة من إن الدستور الفدرالي سيضمن لها مصالحها الذاتية. وتبدو الأهمية القانونية للدستور الفدرالي في انه الأساس القانوني للدولة الفدرالية ككل. إذن تتصف الدولة الفدرالية بسريان دستور واحد على إقليم الدولة كله وعلى أفراد الدولة جميعا ويخاطبهم خطابا مباشرا، وبجانبه توجد دساتير خاصة بالوحدات المكونة للدولة الفدرالية ونحاول فيما يلي التطرق الى الدستور الفدرالي من حيث وضعه وسماته وطريقة تعديله وكذلك الى دساتير الاقاليم الفدرالية، وذلك في ثلاث فروع وكالاتي :

الفرع الأول

وضع الدستور الفدرالي وسماته

تختلف طريقة وضع الدستور الفدرالي وفق الأسلوب الذي تتشكل به الدولة الفدرالية، فإذا كانت تلك الدولة قد نشأت نتيجة تحول دولة بسيطة إلى دولة فدرالية فإن الدستور يتم وضعه فيها بالطريقة نفسها التي يوضع فيها الدستور في الدولة البسيطة، سواء عن طريق جمعية تأسيسية أو بواسطة الاستفتاء الدستوري، إذ يتطلب وضع الدستور في الحالتين موافقة مواطني الوحدات المكونة للدولة الفدرالية بصورة غير مباشرة من خلال ممثلهم في السلطة المؤسسة، مثل الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٤٦، والدستور الهندي لعام ١٩٥٠، أو بصورة مباشرة بواسطة الاستفتاء الدستوري كما حصل في العراق عام ٢٠٠٥.

أما إذا كانت الدولة الفدرالية قد نشأت عن اندماج عدد من الدول فإن إجراءات وضع الدستور تبدأ بعقد معاهدة بين هذه الدول، تحدد فيها دعائم الاتحاد الفدرالي المراد إقامته، ويرفق بها مشروع الدستور الفدرالي. وبعد أن توافق الدول على هذه المعاهدة طبقاً لنظمها القانونية يعرض مشروع الدستور الفدرالي على السلطات التأسيسية لهذه الدول، فإذا وافقت عليه اكتسب قوته القانونية وأصبح واجب التنفيذ، بعد إصداره من السلطة الفدرالية المختصة التي أنشأها هذا الدستور^(١).

إن الدستور الفدرالي وان وجد أساسه في اتفاق الدول على تكوين الدولة الفدرالية، إلا أنه ليس من نتاج هذا الاتفاق أو أطرافه، وإنما هو من عمل السلطة التي أصدرته^(٢). إذ يستند الدستور إلى عمل قانوني داخلي، فالاتحاد الفدرالي هو خاضع للقانون الدستوري، وان الاتفاق الدولي أو المعاهدة لا تصلح أن تكون أساساً لوضع الدستور^(٣)، بمعنى أن الدستور الفدرالي هو عمل تشريعي صادر من السلطة التأسيسية للدولة الفدرالية، بصرف النظر عن الاتفاق الذي تم بين الأطراف المعنية قبل صدور الدستور.

(١) د. ماجد راغب الحلوي، دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة العلاقات

الدولية، مقرر معتمد لبرنامج التعليم المفتوح، بدون تأريخ ومكان الطبع، ص ١٢٤.

(٢) د. عادل الطببائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ٨٧٩١، ص ١٨.

(٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياحة، الكويت، ٢٧٩١، ص ٤٤١.



تقوم الدولة الفدرالية بناء على صيغة الاتفاق الذي يتم بين الوحدات المكونة لها على وثيقة قانونية داخلية يسمي بالدستور الفدرالي، الذي بدوره يتضمن توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطات الفدرالية والسلطات الإقليمية، بمعنى إن النظام الفدرالي في الدولة كله يقوم على وثيقة الدستور، الذي يجب أن يكون ثابتا وواضحا ودقيقا في تحديده وتوزيعه للسلطات والاختصاصات بين المركز والوحدات المكونة للدولة الفدرالية بعيدا عن الغموض والالتباس حتى لا تثار المشاكل بين الجهتين عند ممارسة تلك السلطات وهذا لا يتحقق إذا لم يكن الدستور مكتوبا، لأن إقامة تنظيم من هذا النوع على أنواع من التفاهم والعرف لأبد وان ينتج أنواعا من سوء الفهم والاختلاف كما يقول الفقيه الانكليزي (دايسي)، فلهذا السبب يجب أن تسجل مواد الدستور كتابة^(١). فضلا عن هذا، ان شروط الاتفاق التي تقيم الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية والتي توزع السلطات فيها يجب أن تكون ملزمة للحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية^(٢)، لذلك فان وجود الدستور المكتوب ضرورة منطقية وعملية للدولة الفدرالية. إذ أن الدستور بالإضافة إلى مدلوله القانوني له مدلول سياسي^(٣)، لأنه يشارك بإقامة شكل الحكومات بشكل عام مع تحديد اختصاصات السلطات العامة الفدرالية والسلطات الإقليمية، علاوة على ذلك، ان تدوين الدستور تضيي على مواده الوضوح والثبات والسمو مقارنة مع الأعراف الدستورية والتشريعات العادية. وهكذا نشأت الولايات المتحدة الأمريكية كأول دولة فدرالية بموجب دستورها المكتوب الصادر عام ١٧٨٧، كما ان جميع الدول الفدرالية التي تأسست بعد ذلك جاءت دساتيرها مدونة أيضا.

إن الدستور الفدرالي هو القانون الداخلي الأعلى في الدولة الفدرالية مما يعني انه يسمو على جميع دساتير الوحدات المكونة لها، وكذلك على التشريعات التي تصدر عن تلك الوحدات وكذلك التي تصدر عن الحكومة الفدرالية. فإذا أريد للدولة أن تكون فدرالية، يجب أن يكون دستورها صاحب السلطة العليا كما يقول (هوير)^(٤)، وان التناسق بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية يتطلب أن لا تكون أي منها في مركز يجعلها تتمكن من خرق أو تجاوز مواد الدستور فيما يتعلق بسلطاتها ومكانتها التي لها أن تستمتع بها^(٥).

(١) Dicey A.V, Law of the constitution, London Macmillan and Co. press, ١٩٦٢, p١٤٢.

(٢) Wheara K.C., Federal Government, oxford university press, London, ١٩٦٧, p٥٥.

(٣) د.إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص٣٢.

(٤) Wheare. Ibid. p.٥٦.

(٥) د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٣، ص٤٩٣.



وتتجلى مظاهر سمو الدستور الفدرالي في ان لا تكون دساتير الحكومات الإقليمية قد تضمنت تعارضاً مع الدستور الفدرالي، كما تؤكد على ذلك معظم دساتير الدول الفدرالية، منها دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ في المادة (٦) منه، وكذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٣) منه.

فالدستور الفدرالي يستمد سموه الموضوعي من كونه تعبيراً عن إرادة مواطني ومكونات المختلفة للدولة الفدرالية، ويتضمن القواعد العامة التي تحدد المبادئ الأساسية للتشريع وما يتعلق بالبناء السياسي للدولة، ويتضمن أيضاً نصوصاً لتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الإقليمية.

ان هذا السمو الدستوري يتطلب أن يكون مجرداً أيضاً، أي أن يكون الدستور الفدرالي دستوراً جامداً كما هو الحال في دساتير معظم الدول الفدرالية، بحيث لا يمكن تعديل الدستور الفدرالي كما هو الحال في تعديل دساتير الدول الموحدة أو كما يتم تعديل التشريعات العادية، إذ إن الدستور الفدرالي - كما ذكرنا - يحدد اختصاصات وسلطات الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية، فان أي تعديل قد يكون ماساً بمركز أو وضع تلك الوحدات داخل الدولة الفدرالية^(١). ومن هنا تظهر أهمية الدستور في الدولة الفدرالية وتتجلى طبيعته كوسيلة لتكريس القوى الموجودة في الدولة وهي قوة الحكام الفدراليين وقوة الحكام المحليين، ويقوم نوعاً من التوازن بينهما^(٢).

أما سموه الشكلي فيستند إلى طبيعة الإجراءات اللازمة لتعديله، لان تعديله لا يتم في الواقع إلا بإجراءات معينة ومعقدة، وتتضح هذه الحقيقة في اغلب الدساتير الفدرالية^(٣). فيجب أن لا يكون الدستور الفدرالي معرضاً للتغيير أو التعديل بواسطة السلطات الفدرالية أو عن طريق السلطات الإقليمية، إذ يجب أن يكون الدستور ثابتاً أو قادراً على التغيير فقط بواسطة ما فوق الهيئات التشريعية العادية سواء كانت تلك الهيئات تابعة للحكومة الفدرالية أو للحكومات الإقليمية^(٤). فإذا أسندت سلطة تعديل الدستور لأي واحدة منهما فان ذلك لا يعطي المساواة في المركز لكليهما، لأنه قد تقوم الجهة التي تملك هذه السلطة منفردة في أثناء عملية التشريع العادي بالاستحواذ على اختصاصات السلطات الأخرى. لذلك فمن الضروري إشراك كل من الحكومة الفدرالية والأقاليم سوية، سواء حكوماتها أو شعوبها، في عملية تعديل الدستور.

(١) د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط ٢، مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص ١٨٣.

(٢) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥٥.

(٣) د. محمد هماوندي، مصدر سابق، ص ١٨٤.

(٤) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٤٩٤.

الفرع الثاني

تعديل الدستور الفدرالي

للدستور الفدرالي أهمية كبيرة في الدولة الفدرالية، فهو السند الذي ينظم توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية والأقاليم. فهو ذو أهمية بالغة في كيان الدولة الفدرالية باعتباره الأساس القانوني الذي يقوم عليه التعاقد بين الولايات الأعضاء فيه^(١). لذلك تميزت الدساتير الفدرالية كافة حتى اليوم بأنها دساتير جامدة لا يجوز تعديل أحكامها بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية. إذ أنه يعد بالنسبة للولايات الأعضاء في جميع الأحوال الضمان الذي يصون مظاهر استقلالها في وجه الحكومة الفدرالية، ويكفل لها مباشرة السلطات المقررة لمصالحها. وهذا ما يفسر لماذا أن جميع الدساتير الفدرالية دساتير جامدة تحتاج في تعديلها إلى إجراءات أشد واعقد من تلك المقررة بالنسبة للقوانين الفدرالية العادية وبالنسبة لدساتير الدول الموحدة البسيطة.

وبما أن الدول أو الولايات لا تنضم إلى الاتحاد إلا بناء على أسس معينة نص عليها الدستور الفدرالي، فإنه من المنطقي أن تحاط أحكام هذا الدستور بقدر من الضمانات فلا يسهل تعديلها، ويرجع بشأنها إلى هذه الولايات على نحو معين^(٢). لذلك لا يكفي لتعديل الدستور الفدرالي موافقة السلطات الفدرالية، وإنما يلزم لإجراء التعديل وتنفيذه موافقة أغلبية الولايات عليه دون إجماع الولايات الأعضاء على التعديل، فهذا الإجماع ضروري فقط عند إقامة الاتحاد ووضع دستوره، أما تعديله فتكفي فيه الأغلبية^(٣).

وقد ذهب بعض الفقهاء في ضمانات الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي إلى إقرارهم على وجوب احترام نصوص الدستور الفدرالي التي تفرض حظراً موضوعياً على تعديل

(١) د. محمد شريف احمد، المبادئ الأساسية للدستور الدائم في العراق الجديد، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل (هه وليبر)، العدد (٣) السنة (٣)، ٢٠٠٥، ص ٥.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٥٤.



بعض أحكامه، كتلك المتعلقة بالنظام الفدرالي للدولة أو بحقوق الاقاليم^(١). غير إن هذا الرأي محل نظر رغم ما فيه من احترام لإرادة السلطة التأسيسية التي أقامت الاتحاد الفدرالي أو وضعت الدستور، لأنه ليست باستطاعة السلطة التأسيسية الأصلية أن تقيد السلطة التأسيسية المشتقة^(٢). أو حسب المبدأ القائل بان القاعدة اللاحقة تستطيع تعديل القاعدة السابقة ونقضها. فإذا رأت هذه الأخيرة إن مصلحة الجيل الذي تمثله تتحقق بتغيير شكل الدولة إلى دولة موحدة فليس ثمة ما يمنعها من ذلك^(٣). ولكننا لانتفق مع هذا الرأي لان الدستور الفدرالي يتم وضعه بموافقة ممثلي الوحدات الداخلة في الاتحاد، فإى تغيير يطرأ عليه مستقبلا يجب ان يحضى بموافقة تلك الوحدات ايضا، ثم ان ما يفرض من حظر على تعديل بعض المواد او المسائل في الدستور تستوجبه ضرورة الحفاظ على النظام الفدرالي وحمائته من الانهيار.

واختلفت الدساتير الفدرالية فيما بينها في وسائل جمود الدستور أو الإجراءات الواجبة للإتباع لتعديل أحكامه، فبعضها يرجع إلى أهم أساليب الديمقراطية المباشرة وهو الاستفتاء الشعبي، فيشترط لتعديل أحكامه موافقة أغلبية الناخبين في أغلبية الولايات الأعضاء، على أن تصل الأصوات المؤيدة للتعديل إلى الأغلبية المطلقة لناخبي الدولة الفدرالية ككل^(٤). وينص كل من الدستور السويسري والدستور الاسترالي والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الاستفتاء الشعبي إجراء وحيدا للتصديق على مقترحات التعديل.

يقدم اقتراح التعديل في سويسرا من قبل احد مجلسي البرلمان الفدرالي أو من قبل (١٠٠٠٠٠) مائة ألف مواطن وأيا كانت كيفية تقديم هذه التعديلات فإنها لا تكون نافذة ما لم يوافق عليها أغلبية الناخبين في سويسرا وأكثية الناخبين في أكثية الكانتونات السويسرية في استفتاء شعبي يجرى لهذا الغرض^(٥). وفي استراليا تخضع مقترحات تعديل الدستور للاستفتاء الشعبي العام وتصبح التعديلات نافذة بعد موافقة أغلبية الناخبين في استراليا وأغلبية الناخبين في الولايات الاسترالية، وان

(١) ينظر: د. سعد عصفور، القانون الدستوري - القسم الأول، ط ١، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٦٧. وقد نصت المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على انه يجب ان لا يؤثر اى تعديل على انتقاص صلاحيات الاقاليم.

(٢) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٤) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٣.

(٥) المادتان (١٣٨، ١٣٩) من الدستور السويسري.



أي تعديل يؤدي إلى المساس بحقوق ولاية معينة لا يصبح نافذا ما لم يقترن بموافقة أغلبية الناخبين من تلك الولاية^(١). كما سلك الدستور العراقي الفدرالي الأسلوب نفسه لغرض تعديله اذ يتطلب تعديله، بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل، موافقة أغلبية المصوتين على التعديل في استفتاء عام^(٢).

في حين نصت دساتير دول فدرالية أخرى على استخدام أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل، فتستلزم موافقة نواب الشعب على التعديل. والذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلب موافقة أغلبية البرلمان الاتحادي، وأغلبية برلمانات الاقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، اذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات^(٣)، ولا يجوز إجراء أية تعديلات في حدود الولايات القائمة إلا بموافقة الهيئات التشريعية في الولاية المعنية والكونغرس^(٤). أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل^(٥).

نستنتج مما تقدم، إن الدستور الفدرالي من الضروري أن يكون مكتوباً ويتمتع بالسمو الشكلي والموضوعي وبخاصية الجمود، لأن بقاء الدولة الاتحادية واستمرارها يتوقف على مدى ما تتمتع به بنود دستورها من السمو والاحترام، كما ورد في الفقرة الأخيرة من ديباجة الدستور العراقي التي نصت على أن: «الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وأرضاً وسيادة»، بمعنى ان خرق بنود الدستور يترتب عليه تفكك دولة العراق وانهاره كدولة فدرالية وبالتالي لا يكتب لها النجاح والدوام، لأن البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على ما يتضمنه الدستور الفدرالي.

(١) المادة (١٢٨) من الدستور الاسترالي.

(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٢٦) من الدستور العراقي الدائم، وكذلك الفقرتان (٣)، (٤) من المادة (١٤٢) من الدستور نفسه.

(٣) المادة (١) من الدستور الأمريكي.

(٤) الفقرة (٣) من المادة (٤) من نفس الدستور.

(٥) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٠.



الفرع الثالث

دساتير الأقاليم الفدرالية

إذا كانت الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي ليست لها شخصية قانونية دولية، وبالتالي ليس لها حق مباشرة مظاهر السيادة الخارجية، فإن هذه الوحدات لا تفقد جميع أو كل مظاهر السيادة الداخلية، وإنما تتمتع ببعضها، وذلك بان يكون لكل وحدة دستورها الخاص، وسلطاتها العامة المتميزة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

إذن يوجد في الدولة الفدرالية دستور فدرالي واحد يواجه إقليم الدولة كله وأفراد الدولة جميعاً ويخاطبهم خطاباً مباشراً، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود دساتير أو قوانين أساسية أعلى مرتبة من القانون العادي للوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي^(١). حيث إن كل ولاية من الولايات الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية^(٢)، تقوم بوضع دستور الولاية باستقلال تام دون الحاجة إلى تصديق الحكومة الفدرالية^(٣).

إن تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الفدرالية، يتطلب وجود تنظيمات دستورية خاصة بكل وحدة مستقلة ومتميزة عن التنظيم الدستوري الفدرالي، فلا بد أولاً من وجود وثيقة دستورية صادرة من السلطة المؤسسة في الوحدة المكونة للدولة الفدرالية تجسد التصورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة لدى غالبية رعاياها^(٤). غير أن هذه التصورات التي يعبر عنها الدستور الإقليمي يجب أن تكون متسقة مع الفكرة القانونية السائدة في الدولة الفدرالية لكي يتحقق التوازن والانسجام بين كل الأجزاء المكونة للدولة. فالوحدة الفدرالية تتمتع بسلطان استقلال ذاتي، وهذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي خاضعة لقيود متنوعة لا يخلو الدستور الفدرالي من إيراد بعضها على الأقل، ويكون من أثرها أن تسلب سلطة

(١) د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، دون تأريخ للطبع، ص ٥٥.

(٢) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٠٣.

(٣) د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ٢٠٠. ويستثنى من هذه القاعدة أن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها دولة الهند. ينظر: سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٦، ص ٨٨.

(٤) د. عادل الطبطائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص ١١٨.



الوحدة في نواح تتصل بنظامها الدستوري والقانوني^(١).

وهذه القيود التي يضعها الدستور الفدرالي تعد ضمانا لوحدة الدولة ومصالحها العامة، ومن أمثلة هذه القيود استلزام وضع دساتير الاقاليم عن طريق الاستفتاء الشعبي، ووجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وفرض النظام الجمهوري^(٢). فمن المقرر إن لكل وحدة الحق في أن تسن لنفسها الدستور الذي تراه ملائما وان تعدل نظامها القانوني والسياسي على النحو الذي يقتضيه صالحها^(٣)، مراعية في ذلك القيود التي يوردها الدستور الفدرالي، وتتنوع هذه القيود وتختلف من دولة فدرالية إلى أخرى. فمثلا ان دستور أول دولة فدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية) يفرض نظام الحكم الجمهوري على الولايات بموجب المادة الثانية منه، كما يحظر على الولايات إنكار حق الانتخاب على النساء في دساتيرها^(٤). ويفرض الدستور السويسري النظام الجمهوري على الكانتونات، وان تكون دساتيرها صادرة بموافقة الشعب، وان لا يتضمن نصا مخالفا للدستور الفدرالي^(٥). وتتفق الدساتير الفدرالية في أنها تفرض نظاما للحكم على الوحدات، ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى دستور ألمانيا لسنة ١٨٧١ الذي لم يورد أي قيد بهذا الصدد^(٦).

ويتبين مما تقدم، إن دستور الوحدات الفدرالية يجب أن يكون مقيدا بمراعاة أحكام الدستور الفدرالي، وفي حالة تعديل الأخير يتوجب على الوحدات أن تعدل دساتيرها أيضا على النحو الذي يجعلها متلائمة معه. وقد يتطلب تعديل دستور الاقاليم مصادقة السلطات الفدرالية المختصة كما هو الحال في كندا^(٧). ولكن هذا ليس مبدأ عاماً في جميع الدول الفدرالية لان الوحدة الداخلة في الاتحاد الفدرالي لها الحق والاستقلال الذاتي في وضع دستورها الخاص بها شريطة ان لا يتعارض بنوده مع الدستور الفدرالي. إن التنظيم الذي يقيمه الدستور للسلطات والمؤسسات في الولاية يكون متكاملًا بحيث تتجلى فيه سلطة الدولة ومظاهرها باستثناء الجانب المتعلق بشخصيتها القانونية الدولية، اذ تنظم بموجبه السلطات الثلاث الأساسية في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية الخاصة بالوحدة الفدرالية (بحيث توجد سلطة حكم لا مجرد سلطة تنفيذ). وبهذا تتميز الوحدة الفدرالية عن الوحدات اللامركزية الإدارية التي تتمتع بسلطة الادارة فقط دون سلطة الحكم.

(١) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٣) د. سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٦٤.

(٤) التعديل التاسع عشر للدستور الأمريكي الذي جرى في عام ١٩٢٠.

(٥) المادة (٥١) من الدستور السويسري.

(٦) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٦٥.

(٧) المادة (٩٢) من دستور كندا.

المطلب الثاني

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم

تعد مسألة توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم من المواضيع الجوهرية والدقيقة في النظام القانوني للدولة الفدرالية، لأنها تمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الجانبين. ان هناك نوعا من السلطات لا يثير جدلا في أن الحكومة الفدرالية دون غيرها هي التي تختص به، من ذلك الاختصاصات المتعلقة بالمجتمع الدولي، كعقد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي والجيش وصك العملة كلها أمور بصورة عامة لا تتصور تجزئتها أو ممارستها إلا من خلال الهيئات الفدرالية المركزية وبواسطتها. لكن الاختصاصات التي تحتل أن تؤدي من جانب الحكومة الفدرالية أو حكومة الأقاليم هي التي تثير توزيعها نوعا من الجدل لابد من حسمه، ويتم ذلك بالنص على طريقة توزيع السلطات في دستور الدولة الفدرالية، لتحديد سلطات كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم.

ورغم هذا التحديد للسلطات بين الجانبين الا ان الحكومة الفدرالية في بعض الدول أخذت تنتهج أساليب متنوعة لتوسيع سلطاتها دون حاجة لإتباع الإجراءات اللازمة لتعديل الدستور، استجابة للظروف والأوضاع السياسية الداخلية والدولية التي عززت من مركز الحكومة الفدرالية.

عليه سنتناول هذا المطلب في فرعين مستقلين، نخصص الأول لدراسة طرق توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، والثاني نتناول فيه الاتجاه الحديث في توزيع السلطات وتقوية مركز الحكومة الفدرالية وكالاتي:



الفرع الاول

طرق توزيع الاختصاصات

يعد توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية والوحدات الداخلة في تكوينها، أهم مسألة يتضمنها الدستور الفدرالي، بل إن هذا الموضوع يعد جوهر هذا الدستور^(١)، كونه يشكل المشكلة السياسية الأساسية للنظام الفدرالي^(٢)، إذ إن توزيع هذه السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات لا يعتمد فقط على الاعتبارات القانونية وإنما تمتد لتسيطر عليه الاعتبارات السياسية والعملية أيضاً^(٣). وبما إن لكل دولة فدرالية ظروفها السياسية الخاصة بها والتي أحاطت بنشأتها، ويكون لهذه الظروف تأثير واضح في مسألة توزيع السلطات بينها وبين الولايات المكونة لها، مما يترتب عليه اختلاف أو تباين الأسلوب الذي يتبع بين الدول الفدرالية في صدد توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية والولايات.

وكما كانت وحدة المصالح والأهداف الوطنية قوية بين شعوب الولايات الأعضاء اتسعت دائرة سلطات الحكومة الفدرالية، أما إذا كانت الروابط الاجتماعية والسياسية ضعيفة ضاقت اختصاصات الحكومة الفدرالية واحتفظت الولايات الأعضاء بالنصيب الأوفر من السلطات^(٤). لذلك، إن مسألة توزيع السلطات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الإقليمية تحكمها عوامل متعددة، يرجع بعضها إلى أسلوب نشأة الدولة الفدرالية، ويعود البعض الآخر إلى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها الدولة حين وضعت دساتيرها^(٥).

إن الدولة الفدرالية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة يتجه دستورها إلى منح سلطات واسعة للحكومة الفدرالية، وعلى العكس تتقلص سلطات الحكومة الفدرالية إذا كان نشأة الدولة عن طريق انضمام دول مستقلة بعضها البعض، وذلك رغبة منها

(١) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) دنوري طالباني، حول مفهوم النظام الفدرالي، ط ٣، مطبعة كه نج، السليمانية كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٥.

(٣) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٤) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٥) د. شيرزاد احمد النجار، محاضرات في النظرية العامة للقانون الدستوري، محاضرات أُلقيت على طلبة المرحلة الأولى في كلية الحقوق جامعة صلاح الدين، أربيل، السنة الدراسية ١٩٩٢-١٩٩٣، ص ٦٢.



بعدم التنازل عن مظاهر استقلالها إلا بالقدر اللازم لقيام الدولة الفدرالية^(١).

أيا كان الأمر، فهناك طرقا ثلاثة تسيّر عليها الدساتير الاتحادية في توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات. وفيما يلي نتناول هذه الطرق بشيء من الإيجاز:

الطريقة الأولى: حصر سلطات الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم:

وفق هذه الطريقة يحدد الدستور الفدرالي على سبيل الحصر المسائل التي تدخل في اختصاص الحكومة الفدرالية وتلك التي تدخل في اختصاص السلطات التابعة لحكومات الاقاليم^(٢). بمعنى يحدد الدستور قائمتين: القائمة الأولى تتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الحكام الفدراليين، أما القائمة الثانية فتتضمن جميع الأمور التي هي من اختصاص الحكام المحليين (حكام الاقاليم)^(٣).

إن هذه الطريقة معيبة وغير مجدية، لذلك من النادر أن تلجأ الدساتير الفدرالية إليها لتحديد اختصاصات كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات على وجه التفصيل، وذلك نظرا لصعوبة حصر الاختصاصات كافة، ولعدم خوض الدساتير في التفصيلات^(٤). ورغم ذلك، فالدستور مهما كان مفصلا لا يستطيع بحال من الأحوال أن يكون شاملا لجميع المسائل، هذا فضلا عن انه قد يستجد بعض المسائل نتيجة لتطور الزمن وتغير الظروف وبالتالي لم يحدد الدستور ما إذا كانت تدخل أو لا تدخل في اختصاص الولايات، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة إنشاء هيئة سياسية كي تنيط الاختصاصات غير الواردة في الدستور أو التي تستجد نتيجة تغير الظروف على مر الزمان إما بسلطات الحكومة الفدرالية ذاته، أو بسلطات حكومات الوحدات.

الطريقة الثانية: تحديد سلطات الحكومة الفدرالية:

تحدد في الدستور الاختصاصات التي تثبت لسلطات الحكومة الفدرالية على سبيل الحصر، ويترك ما عداها من اختصاصات لسلطات حكومات الاقاليم. وفي هذه الحالة يكون اختصاص السلطات الفدرالية اختصاصا ضيقا واستثنائيا، ويكون اختصاص السلطات التابعة للولايات هو الاختصاص العام^(٥). وبذلك يثبت لسلطات الولايات

(١) ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص ٢٤٥.

د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٤٩٠. د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٦١.

(٣) د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٥) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢،



الاختصاص بكل المسائل التي لم ينص عليها الدستور صراحة للسلطات الفدرالية، وكذلك يدخل في اختصاص الولايات كل المسائل المستجدة.

وقد سلك اغلب الدساتير الفدرالية هذا الأسلوب، وبينها دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا، استراليا، الأرجنتين، المكسيك، النمسا، بلجيكا والعراق. ان إتباع هذه الطريقة من جانب تلك الدول يرجع إلى ظروف نشأة الدولة الفدرالية. فقد كانت بعض من هذه الدول دولا كونفدرالية ثم أرادت أن تجعل رابطة الاتحاد أكثر قوة وتماسكا فانضمت إلى بعضها في الاتحاد الفدرالي^(١)، أو إن بعضا من تلك الدول كانت دولا بسيطة، مثل بلجيكا والعراق، ثم تفككت فأرادت مكونات تلك الدول البقاء والعيش مع البعض في إطار دولة فدرالية على أن تحدد اختصاصات الحكومة الفدرالية بالدستور أولا، وذلك ضمانا لحماية مصالح هذه المكونات وهويتها واستقلالها في إطار الدولة الجديدة من كل تجاوز أو تدخل من جانب الحكومة الفدرالية.

وهذه الطريقة تظهر بأنها تحايي الولايات على حساب الدولة الفدرالية، اذ إن كل الشؤون هي من اختصاص الولايات عدا ما استثنى منها بنص فانه يعود عند ذاك لاختصاص الدولة الفدرالية. إلا أن الأمور أو الشؤون التي يعود أمر البت فيها للدولة الفدرالية غالبا ما تحدد بنصوص مطاطة وواسعة بحيث إن توزيع الاختصاص بين الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم يتوقف، في الواقع، على التفسيرات التي تعطى لهذه النصوص أكثر مما تتضمنه بالفعل^(٢).

لذلك يلاحظ أن الدول التي اتبعت هذه الطريقة قد أخذت تدريجيا في توسيع اختصاص الحكومة الفدرالية على حساب اختصاص الاقاليم، حتى أصبح الأول اختصاصا عاما في الواقع وغير اختصاص الاقاليم اختصاصا ضيقا محدودا. وإذا كانت الدساتير الفدرالية لا زالت تجعل اختصاص الاقاليم هي الأصل، واختصاص الدولة الفدرالية استثناء، فان الواقع يسير في اتجاه عكسي اذ إن التطبيق الفعلي لنصوص الدستور الفدرالي يجعل من اختصاص الحكومة الفدرالية اختصاصا عاما شاملا لكل ما لم ينص على خلافه صراحة.

ص ١٧٣. د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١، ص ٢٤.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٧٠. د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

(٢) د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، مصدر سابق، ص ٢٥٥.



الطريقة الثالثة: تحديد اختصاصات حكومات الأقاليم:

بموجب هذه الطريقة يحدد الدستور المسائل الداخلة في اختصاص سلطات الاقاليم على سبيل الحصر. بحيث تكون الاختصاصات الأخرى غير الواردة في هذا الحصر من اختصاص السلطات الفدرالية المركزية. ومن ثم يكون اختصاص السلطات الفدرالية هو الأصل، بمعنى آخر يكون اختصاص هذه السلطات اختصاصاً عاماً، بينما يكون اختصاص الاقاليم اختصاصاً استثنائياً محدوداً^(١). وهي بهذا تقوي من قبضة الحكومة الفدرالية على حساب حكومات الاقاليم، الأمر الذي يخشى معه أن تصبح هذه السلطة القوية سبباً في تقويض الدولة الفدرالية وتحويلها إلى دولة بسيطة موحدة. ولعل هذا السبب هو ما دفع معظم الدول للعدول عن الأخذ بهذه الطريقة^(٢).

ومن الدول الفدرالية التي أخذت بهذه الطريقة فنزويلا، كندا، والهند. وإتباع هذه الطريقة في هذه الدول يرجع إلى أسلوب نشأة الاتحاد الفدرالي فيها، إذ نشأ الاتحاد فيها نتيجة تفكك دول كانت موحدة في الأصل أو كانت مستعمرات، ومن ثم كان من الطبيعي بالنسبة لها أن تجعل الاختصاص العام للسلطات الفدرالية والاختصاص الاستثنائي لسلطات الاقاليم^(٣).

وتعتمد بعض الدساتير الفدرالية على النص أحياناً بجانب المسائل والموضوعات المخصصة للحكومة الفدرالية أو لحكومات الولايات على مسائل مشتركة بين هذه وتلك، بغية تحقيق أغراض معينة، تمكيناً للاقاليم من التصرف فيها مع إخضاعها لنوع من الرقابة الفدرالية. وذلك مثل اشتراط حصول الاقاليم على موافقة الحكومة الفدرالية قبل الإقدام على التصرف في أي شأن من الشؤون. كما هو الحال بالنسبة للدستور الأمريكي الذي يوجب على الولايات اخذ إذن من الكونغرس قبل فرض هذا التنظيم، أن يعهد إلى الحكومة الفدرالية بمهمة وضع الأسس والمبادئ الرئيسة، ويترك تفاصيلها وإجراءات تنفيذها للاقاليم. وأحياناً تخول الحكومة الفدرالية سلطة تخييرية في بعض المسائل، بحيث يكون لها الخيار في استعمال سلطتها تجاهها، فإن لم تستخدم هذه السلطات فعندئذ تقوم حكومات الاقاليم بتنظيمها^(٤). وقد نص الدستور العراقي الدائم على الاختصاصات المشتركة للحكومة الفدرالية وحكومة

(١) د. طعمه الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢١. د. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٢) د. يوسف محمد عبيدان، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٣) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٢٤٦. د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

(٤) لمزيد من التفصيل حول تلك الاختصاصات ينظر: د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٦١-١٦٢.

د. طعمه الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢٢. د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٧-٢٧٨. د. ثروت بدوي،

مصدر سابق، ص ٢٤٧.



الأقاليم، وفي حالة الخلاف أو النزاع على تلك الاختصاصات تكون الأولوية لقانون الأقاليم^(١).

هذه هي الطرق المختلفة لتوزيع الاختصاص بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، وأيا كانت الطريقة التي يأخذها الدستور الفدرالي في هذا الصدد، فإن أساس هذا التوزيع يبقى واحداً، وهو إن كل الموضوعات المهمة، أو تلك التي ترتبط بالمصالح العامة لمجموع الدولة الفدرالية يجب أن تكون ضمن قائمة الاختصاصات الفدرالية. وعلى العكس فإن المسائل التي لا تهم إلا المصالح المحلية، أو تلك التي لا تكون من الضروري إخضاعها لقاعدة واحدة ينبغي أن تبقى ضمن اختصاص الأقاليم، مما يعني إن اختصاص الأقاليم يتعلق بالشؤون المتصلة بمظاهر السيادة الدستورية الداخلية، أي أن هناك شؤوناً تخرج من نطاقها، كشؤون السياسة الخارجية، سواء كانت سلمية أو حربية، إذ تصبح مثل هذه الاختصاصات وقفاً على الحكومة الفدرالية وحدها. إلا أنه ليس ثمة ما يمنع الدستور الفدرالي من أن يمنح الأقاليم الأعضاء بعض المسائل، كحق تبادل التمثيل السياسي، وحق إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى، شريطة أن تكون الدولة الفدرالية هي المسؤولة وحدها عن جميع أعمال وتصرفات الأقاليم الأعضاء في النطاق الدولي.

إذن، أياً كانت الطريقة المتبعة لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، فإنه من الواضح والمؤكد في الدولة الفدرالية إن الحكومة الفدرالية تستأثر بالمكانة العليا ويكون مركزها أقوى من مركز الأقاليم، وهذا وضع طبيعي وأمر واجب حتى يحقق الاتحاد الفدرالي الهدف المقصود منه. ولكن مهما كانت الطريقة والنوعية المتبعة للتوزيع الدستوري للسلطات في الدولة الفدرالية، يجب أن يكون هذا التوزيع بشكل واضح ومحدد في الدستور حتى يتمكن كل مستوى من المستويات الحكم في هذه الدولة من ممارسة اختصاصاته دون تجاوز أو تدخل في اختصاص الطرف الآخر، الأمر الذي ستتولد عنه مشاكل بين مستويي الحكم الفدرالي و الإقليمي في الدولة الفدرالية مما يؤثر سلباً على مصير التجربة الفدرالية.

(١) المادة (١١٥) من الدستور العراقي الدائم.

الفرع الثاني

الاتجاه الحديث في توزيع الاختصاصات

تتجه كثير من الدول الفدرالية في الوقت الحاضر نحو تقوية الحكومة الفدرالية وزيادة اختصاصاتها، ولو على حساب الاستقلال الذاتي للولايات، وذلك بتأثير عدة عوامل، يتعلق بعضها بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على الدول، ويعود البعض الآخر إلى الظروف والأوضاع التي استجبت على الساحة الدولية والداخلية لتلك الدول.

وقد تعرضت نظرية الفدرالية وتطبيقها إلى تغيير أساسي، وفي الحقيقة انه في معظم الدول التي اتخذت النظام الفدرالي في الحكم، وجدت حركة منتظمة لإصلاح العيوب الناشئة من التوزيع الدستوري للسلطات وذلك بالزيادة المستمرة لسلطات الحكومة الفدرالية^(١). وقد سلكت الحكومات الفدرالية أساليب متنوعة تمكنت من خلالها من توسيع نطاق اختصاصاتها دون حاجة لإجراء تعديل دستوري بذلك. وذلك بواسطة إعطاء مواد الدستور التي تحدد سلطات الحكومة المركزية سعة في التفسير^(٢). إذ إن قاعدة حصر الاختصاصات الحكومية الفدرالية تبقى نظرية أكثر منها في المجال العملي، فالقائمة التي تضم تلك الاختصاصات الحصرية طويلة وتضم كثيرا من الموضوعات، بحيث إن الاختصاص الفدرالي الذي كان يبدو ضيقا ومحدودا، هو في الواقع واسع جدا. كما أن تفسير هذه الاختصاصات من جانب آخر ليس حرفيا وضيقا، وإن كان مقيدا من الناحية المعنوية^(٣).

غير أن التجديد الهام في تفسير الدستور الفدرالي كان من ابتكار وتطبيق نظرية الاختصاصات الضمنية من جانب المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تتمكن الحكومة الفدرالية بالاستناد على هذه النظرية من توسيع اختصاصاتها المرسومة لها دون إجراء أي تعديل بالدستور، إذ يكفي لتبرير هذا التوسع أن تجد في الدستور عبارة أو إشارة تستنبط منها سنداً لما تريد أن تباشره

(١) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٤٩٩.

(٢) د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(٣) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٨١.



من سلطات^(١). أن نظريات السلطات المتضمنة والسلطات الذاتية، وقداسة العقود وقرارات أخرى كثيرة للمحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة تقوم دليلاً على توسيع نفوذ الحكومة الفدرالية أو سيطرتها على الوظائف التي كانت تعد من قبل من اختصاص الولايات وتحت سلطاتها. وبالمثل في استراليا قد أجازت عملية تعزيز سلطات المركز بواسطة المحكمة العليا^(٢).

كانت المحاكم في هذه الاتحادات الفدرالية تميل نحو قراءة الحد الأقصى من مفهوم (السلطات الضمنية) في السلطة الفدرالية المعنية بما يحوز على نطاق السلطات المتبقية للولايات، ومن ثم فقد كانت نزعة متنامية بمرور الوقت نحو المركزية التدريجية لسلطات الحكومة. وفي بضع الاتحادات الفدرالية يوفر الدستور للحكومة الفدرالية سلطات خاصة للسيادة أو الطوارئ بحيث تتجاوز أو تحد في بعض الظروف من السلطات الدستورية الممنوحة للأقاليم في الأحوال الطبيعية، والأمثلة توجد في الدستور الهندي والماليزي والكندي^(٣)، إذ أن للحكومة الفدرالية في حالة الحروب والطوارئ، وفي الأزمات الاقتصادية سلطات استثنائية يجوز بموجبها أن تتدخل في الشؤون الداخلية للولايات^(٤).

كما كانت هناك أربعة عوامل هامة في سويسرا وفي الاتحادات الفدرالية الأخرى أدت إلى عملية المركزية وهي الحرب والكساد الاقتصادي والمطالبة بخدمات اجتماعية متزايدة على الدوام والثورة الآلية والفنية في المواصلات والتجارة^(٥). فالحرب تزيد من سلطة الدولة على المجتمع لتوفر الحماية والأمن للأفراد ومنشآت الدولة، ولتتمكن من توجيه كل طاقات الأمة لما يخدم المجهود الحربي للدولة^(٦).

ونتيجة لتعقيد الحياة الاجتماعية والاقتصادية، زاد ارتباط الدولة الفدرالية بدول أجنبية، وبذلك تعززت سلطات الهيئات المركزية على حساب سلطات الاقاليم^(٧). لذلك تتحرك معظم الدول الفدرالية الآن نحو نظام اقتصادي واجتماعي موحد يوازي

(١) د. احمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠، ص ٩٧.

(٢) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٥٠٠.

(٣) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ٥١.

(٤) د. بيطرس غالي ود. محمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، ط ١٢، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٢٢٦. كذلك: د. محمد نصر مهنا، تطورات النظريات والمذاهب السياسية، ط ١، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٩.

(٥) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٥٠٠.

(٦) د. عادل الطيببائي، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٧) د. بيطرس غالي، مصدر سابق، ص ٢٢٦.



في اتساعه اتساع جميع إقليمها، ولا يمكن لمشكلة واحدة أن تعزل وينظر إليها من وجهة نظر محلية أو يوجد حل محلي لمشكلات محلية^(١). فالعوامل المادية والمعنوية كعوامل حرية التنقل والإقامة في كل مكان في الدولة الفدرالية، والتمتع بنفس الحقوق المدنية لسكان الولاية الأصليين، ومسألة انتقال رؤوس الأموال، وتوسع علاقات العمل، ساهمت في خلق شعور بالانتماء إلى الجماعة القومية غطى بالتدرج على شعور الارتباط بالجماعة المحلية. بالإضافة إلى ظهور الأحزاب السياسية التي ساعدت على إضعاف الشعور بالانتماء إلى الجماعة المحلية، لأن المصالح المختلفة التي تجمع أفراد الحزب الواحد قد تغلب على الروابط التي تشد أعضاء الحزب إلى أقاليمهم^(٢).

وعلى الرغم من كل ما تقدم حول هيمنة الهيئات المركزية والأسباب المؤدية لذلك على حساب الولايات، غير أننا نرى بان هذه المسألة (الهيمنة المركزية) لا يكتب لها النجاح أو الدوام، إن لم تكن تلك الدول الفدرالية قائمة على مبادئ ديمقراطية سليمة، نظرياً وعملياً، لأن الديمقراطية ملازمة للفدرالية، ففي الدول الفدرالية القديمة، كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، التي توسعت فيها اختصاصات المركز على حساب الولايات لم يترتب على ذلك يوماً ما تجاوز المركز على حقوق الأقاليم أو رعاياها، بل على العكس من ذلك إن عملية المركزية قد رسخت في هذه الدول بشكل عام لضمان حقوق الإنسان بشكل عام وضمان حقوق الأقاليم الداخلة في الاتحاد مما ساعد ذلك على استمرارها وازدهارها يوماً بعد الآخر، بينما نجد في الدول الفدرالية الأخرى غير الديمقراطية القائمة على الأنظمة الشمولية، تراجع تلك الدول عن النظام الفدرالي وجاءت الانهيار والتفكك في أول فرصة سنحت لشعوب تلك الدول كالاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا السابقتين. لذلك فإن توزيع السلطات سواء أكان في صالح الحكومة الفدرالية أم في صالح حكومات الأقاليم قد لا يؤثر على الاتحاد الفدرالي ومستقبله بقدر ما يؤثر احترام الوحدات المكونة لهذا الاتحاد الفدرالي لروح الدستور والمبادئ الديمقراطية ووجود النوايا الصادقة بين الولايات أو الأقاليم لضمان حقوق بعضهم للبعض.

عليه يمكن القول ان الاتجاه نحو توسيع اختصاصات المركز قد تم بهدف تمكين الحكومة الفدرالية من تقديم خدمات وضمانات أكثر للوحدات المفدلة ولجميع مواطني الدولة الفدرالية، وليس الانتقاص من حقوقهم وخضوعهم الإجباري لمشينة الحكومة الفدرالية وقراراتها. ويتحقق ذلك من خلال التزام كل من الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية بما حدده الدستور، من اختصاصات، وممارستها بهدف تحقيق المصالح العامة للدولة الفدرالية والمصالح الخاصة بالأقاليم أو الولايات الداخلة فيها.

(١) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٥٠٢.

(٢) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ١٧٠.

المبحث الثاني

ثنائية السلطات العامة في الدولة الفدرالية

تتمركز النقطة الأساس والجوهرية للتمييز بين الدولة البسيطة أو الموحدة والدولة الفدرالية في ركن السلطة السياسية كأحد الأركان الأساسية لبناء الدولة وقيامها، بينما لا يوجد اختلاف في ركني الإقليم والشعب في كل من هذين النوعين من الدول . والسبب في ذلك إن السلطة السياسية في الدولة الفدرالية تتميز بالتعقيد والتشابك بسبب ثنائيتها، إذ توجد بجانب السلطة السياسية العامة للدولة الفدرالية سلطات سياسية عامة إقليمية تتعدد بعدد الوحدات المكونة للدولة. وتعد هذه خاصية جوهرية من خصائص النظام الفدرالي، فكما توجد في الدولة الفدرالية المركزية السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، نجد السلطات الثلاث المذكورة بشكل مستقل في كل وحدة سياسية من الوحدات المكونة لهذه الدولة تتشكل وتؤسس وفق أحكام الدستور الخاص بالوحدة ذاتها.

عليه نحاول في هذا المبحث البحث في هذه الخاصية للنظام الفدرالي من خلال دراسة السلطات العامة للدولة الفدرالية في المطلب الأول، والسلطات العامة للأقاليم في المطلب الثاني .

المطلب الأول

السلطات العامة للحكومة الفدرالية

تمارس الحكومة الفدرالية اختصاصاتها عن طريق هيئات ثلاث كل منها تضطلع باختصاص أو سلطة من سلطات الدولة ألا وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، التي تشكل وتمارس دورها وفق ما ورد في الدستور الفدرالي. وسوف نبحث فيما يلي في كل سلطة من تلك السلطات من خلال الفروع الثلاثة وكالاتي:

الفرع الأول

السلطة التشريعية الفدرالية

تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة^(١)، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية الخاصة بالنظام الفدرالي، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الاقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ليكون للاقاليم دورها في صنع القوانين الفدرالية التي تطبق في جميع أنحاء الدولة. واستقرت هذه القاعدة بصورة عامة في معظم الدول الفدرالية التي تتكون فيها السلطة

(١) إن الأصل التاريخي لثنائية السلطة التشريعية في الدولة الفدرالية يعود إلى المفاوضات التي دارت حول إنشاء الولايات المتحدة الأمريكية بين كل من ممثلي الولايات الكبيرة الذين رأوا أن يكون التمثيل في البرلمان على أساس عدد السكان، والولايات الصغيرة الذين رأوا أن يكون التمثيل على أساس المساواة بين الولايات جميعاً. إذ تم في الأخير التوصل إلى إيجاد صيغة حول تشكيل البرلمان وذلك من مجلسين: يعكس المجلس الأول المساواة بين الولايات، والثاني يكون على أساس نسبة السكان في كل ولاية. وبذلك أمكن التوفيق بين أهمية الولايات، بإعطائها عدداً من المقاعد في المجلس الثاني يتناسب مع حجمها وقدراتها، وبين إزالة مخاوف الولايات الصغيرة، وترغيبها في دخول الاتحاد دون الخوف من الضياع بين أطماع الولايات الكبيرة. ينظر تفاصيل ذلك: د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٢٥٦. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٥٧ و ٢٥٨.



التشريعية من مجلسين^(١)، لأن نظام المجلسين لا غنى عنه في إقامة الدولة الفدرالية، وهو الصيغة الوحيدة الذي يمكن أن يجسد في ظله اعتبارا الوحدة والاستقلال للذات وسيطران على تنظيم الدولة الفدرالية^(٢).

ويمثل المجلس الأول شعب الدولة الفدرالية كلها، ويتشكل بالانتخاب من مجموع رعايا الاقاليم، بحيث يكون انتخاب أعضاء بناء على دوائر انتخابية عادية تنتخب كل دائرة نائبا لها كما في الدولة البسيطة أو الموحدة، ومن ثم لا يراعى في تشكيل هذا المجلس الشعبي تمثيلا للاقاليم، بل يراعى فقط تمثيل الشعب لهذا يعرف بالمجلس الشعبي^(٣). بمعنى أن يكون لكل ولاية في هذا المجلس عدد من الممثلين بنسبة عدد سكانها. فالمجلس الوطني في سويسرا يتكون من (٢٠٠) نائب بمعدل نائب واحد لكل (٢٥٠٠) ناخب^(٤)، وكذلك الحال في الهند اذ يتكون المجلس الشعبي (لوك صابها) من (٥٠٠) عضو بنسبة مندوب واحد عن (٥٠٠٠٠٠ - ٧٥٠٠٠٠٠) نسمة^(٥). ويتألف مجلس النواب في العراق من (٣٢٥) عضوا بنسبة مقعد واحد لكل (١٠٠٠٠٠) نسمة يمثلون الشعب

(١) تستثنى من الدول الفدرالية كل من: الكامبيون وباكستان وفنزويلا، والتي تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد وليس من مجلسين كما هو متبع في الدول الفدرالية. ينظر في ذلك: د.نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان (١٠ و ١١) السنة (٤٠)، ١٩٩٤، ص ٦٨. وكذلك: جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧. وفي الوقت الراهن فان الاتحادات الفدرالية التي بها مجالس تشريعية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا-الجبل الأسود، والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر، ميكرونيزيا، سانت كيتس أنديفينز. ينظر في ذلك: رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي بروهوما وآخرون، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦، ص ١٦٥.

(٢) د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٠.

(٣) تختلف تسمية المجلسين تبعاً لدرجات الدول الفدرالية، فقد يطلق على هذا المجلس، المجلس الأدنى أو مجلس الشعب أو مجلس النواب أو مجلس الوطني، وعلى المجلس الآخر بالمجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ أو مجلس الولايات أو مجلس الأقاليم أو مجلس الكانتونات.

إن تسمية مجلس الشعب بالمجلس الأدنى ومجلس الولايات بالمجلس الأعلى من قبل بعض المؤلفين والفقهاء يفيد بان المجلس الشعبي اضعف في اختصاصاته وان مجلس الأقاليم أقوى في اختصاصاته مما يؤدي هذا الوصف على هذا النحو إلى عد المجلس الشعبي اضعف من مجلس الولايات في جميع الدساتير الفدرالية، وهذا ما يخالف الوضع المقرر في بعض تلك الدساتير على الأقل كدستور استراليا ودستور ألمانيا لسنة ١٩١٩ ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠، والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ينظر في تفاصيل ذلك: د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٦٠. د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، مكتبة دارالثقافة، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٩٣. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ط ٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١١١. د.عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ١٩٩٨، ص ٧٥.

(٤) المادة (١٤٩) من الدستور السويدي.

(٥) بوي، روبرت و فديريك، كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: برهان دجاني، ج ١، مؤسسة

فرانكين، بيروت، ١٩٦٤، ص ١٦.

العراقي بأكمله^(١).

تختلف طريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي و مدة العضوية وشروط العضوية من دستور دولة فدرالية لأخرى، فقد يتقرر بدستور فدرالي أو بقانون فدرالي.

إن تشكيل البرلمان الفدرالي من هذا المجلس الشعبي لوحده، لاشك في أنه يؤدي إلى سيطرة الاقاليم الكبيرة على الاقاليم الصغيرة رغم مظاهر ديمقراطية الاقتراع، لذلك وجد المجلس الثاني لتصحيح هذا الوضع^(٢)، من اجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والاقاليم الأعضاء وحماية استقلال هذه الأخيرة^(٣).

ويتألف هذا المجلس الثاني (مجلس الأقاليم أو الولايات) بالاستناد إلى الاقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الاقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين إرادة الدولة الفدرالية، وعادة يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الاقاليم، رغم الاختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو عدد السكان.

ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بقاعدة المساواة بين الولايات في التمثيل بهذا المجلس كل من الأرجنتين، استراليا، نيجيريا، المكسيك، روسيا، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية^(٤). فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية يسمى هذا المجلس ب(مجلس الشيوخ SENAT) وهو يتألف من (١٠٠) عضو على أساس عضوين لكل ولاية من الولايات الخمسين^(٥). وفي سويسرا يتألف هذا المجلس الذي يسمى ب(مجلس الدول) أو (مجلس الكانتونات) من (٤٦) عضوا على أساس عضوين لكل كانتون وعضو واحد لكل نصف كانتون^(٦).

وهدف تلك المساواة في التمثيل هو لتلافي الحساسيات والنزاعات بين الاقاليم واحترام السيادة الداخلية لكل اقليم مهما كانت أهميتها. ويعد هذا المجلس من ابرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم وبالذات في سن القوانين الفدرالية^(٧)، ولحماية الاقاليم من تجاوز السلطة الفدرالية المركزية على مصالحها

(١) المادة (٤٩) من الدستور العراقي الدائم.

(٢) د.إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٣) د.عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٤) جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدى، منتدى الأتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧.

(٥) المادة (١) الفقرة (٣) من الدستور الأمريكي.

(٦) المادة (٨٠) من الدستور السويسري.

(٧) د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧١.



وسلطاتها^(١)، لأن هذا المجلس تظهر الرابطة الاتحادية التي تربط الاقاليم الأعضاء من جهة، وهذه بالدولة الفدرالية من جهة ثانية وعن طريق مشاركة هذه الولايات في تكوين الإرادة التشريعية للدولة الفدرالية^(٢).

ويتخذ هذا المجلس تسميات عديدة ومختلفة بحسب دستور كل دولة، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الدول في سويسرا، ومجلس البوندسرات (BONDES RAT) في ألمانيا الاتحادية، ومجلس القوميات في الاتحاد السوفيتي السابق، ومجلس الاتحاد في العراق وفقا للمادة (٦٥) من الدستور العراقي الدائم.

ان قاعدة المساواة أصبحت هي الأساس في تكوين مجلس الولايات في الدولة الفدرالية تحت تأثير الظروف التي صاحبت نشأة كثير من الدول الفدرالية وعلى الأخص الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية. كما ان ضمان هذا المبدأ هو السبيل لإقناع الولايات الصغيرة بقبول الانضمام إلى الاتحادات الفدرالية الناشئة وإزالة الشكوك التي كانت تساورها بسبب الخشية على استقلالها من الاقاليم الكبيرة^(٣). وقد بلغ حرص بعض الدساتير الفدرالية على تأكيد مبدأ التمثيل المتساوي بين الاقاليم إلى حد الذي جعلها تحظر تعديله، مثل المادة (٩٠) من الدستور البرازيلي والمادة (٥) من الدستور الأمريكي.

غير أن هذا المبدأ لم يؤخذ على إطلاقه في الدول الفدرالية جميعا، اذ هناك استثناءات على هذا المبدأ في بعض الدول الفدرالية فلا تتمتع اقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الاقاليم، كما هو الحال في كل من النمسا، بلجيكا، كندا، أثيوبيا، ألمانيا والهند^(٤). ففي كندا يتراوح عدد تمثيل الولايات ما بين (٢٤) مقعدا لكل من ولايتي اونتاريو وكويبك وستة مقاعد للولايات الغربية. وفي ألمانيا الاتحادية يمنح الدستور إلى كل مقاطعة ثلاثة أصوات على الأقل في (مجلس المقاطعات) البوندسرات، و أربعة أصوات إذا كان عدد سكان المقاطعة أكثر من مليوني نسمة، وخمسة أصوات إذا كان عدد سكان المقاطعة أكثر من ستة ملايين نسمة، أما المقاطعة التي تزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة فلها ستة أصوات في مجلس المقاطعات، ولكل مقاطعة ان توفد عددا

(١) بوي روبرت وفريدك كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: برهان دجاني، ج ١، مؤسسة فرانكلين، بيروت، ١٩٦٤، ص ١٩.

(٢) د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ١٣٧.

(٣) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٢.

(٤) جورج أندرسن، مصدر سابق، ص ٥٧.



من الأعضاء يساوي عدد الأصوات المحددة لها، لكن لا يجوز لأي مقاطعة الأدلاء بالأصوات المخصصة لها الا اذا كانت اصواتها موحدة أي كوحدة واحدة فقط وباتجاه واحد من قبل اعضاء المقاطعة الحاضرين او بدلائهم^(١). وفي الهند فان التمثيل في مجلس الولايات يقوم على أساس عدد سكان كل ولاية ومساحتها وليس على أساس فكرة المساواة القانونية بين الولايات الأعضاء^(٢)، اذ يتألف مجلس الولايات من (٢٥٠) مندوبا، (١٢) مندوبا منهم يتم ترشيحهم من قبل رئيس الدولة و(٢٣٨) مندوبا تنتخبهم الولايات^(٣).

الجدير بالإشارة ، إن مجلس الاقاليم في العراق ، الذي يسمى ب (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، وقد أحال الدستور أمر تنظيم تشكيله والعضوية واختصاصاته وكل ما يتعلق به الى القانون الذي من المنتظر ان يسنه المجلس النواب العراقي بأغلبية ثلثي أعضائه، وفق المادة (٦٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، علما ان هذه المادة قد تم تعطيلها رسميا بموجب المادة (١٣٧) من الدستور ذاته التي قررت تأجيل العمل باحكام المواد الخاصة بهذا المجلس اينما وردت في الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب باغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور . ونرى في ذلك وجود ثغرة جوهرية في النظام الفدرالي العراقي، اذ إن الدستور وضع بذلك الأقاليم مع المحافظات بنفس المستوى، علما ان الإقليم يعد وحدة سياسية متميزة في حين أن المحافظة لا تتعدى كونها وحدة إدارية يمكن منحها بعض السلطات الإدارية وفق نظام اللامركزية الإدارية، لان السيادة الداخلية تتوزع بين الهيئات الفدرالية المركزية والهيئات الإقليمية، لذا فان وضع الإقليم مع المحافظة في مستوى واحد أمر غير صائب وغير وارد من الناحية السيادية في النظام الفدرالي. هذا من جانب، ومن جانب آخر، ان إحالة الدستور أمر تنظيم هذا المجلس الى قانون يعد هو الآخر مناقضاً للمبادئ الفدرالية الأساسية التي بموجبها يجب أن تحدد وتنظم حقوق وضمانات الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي في وثيقة الدستور الفدرالي بداية بنص صريح من طرف ممثلي تلك الوحدات عند موافقتهم على الدستور الفدرالي، لان مجلس الاقاليم بدوره يشكل عنصرا أساسيا للنظام الفدرالي كما ذكرنا، غير أن منح مجلس النواب بموجب الدستور صلاحية تشكيل هذا المجلس وتحديد اختصاصاته يقضي على الاعتبارات والمبادئ الجوهرية للنظام الفدرالي ذاته. هذا في الوقت الذي يتطلب نجاح

(١) المادة (٥١) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل في سنة ٢٠١٢.

(٢) د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٣) ينظر المادة (٨٠) من الدستور الهندي.



الفدرالية في العراق تفعيل دور مجلس الاتحاد دستوريا و واقعيًا والذي من خلاله فقط تتجسد مصالح الوحدات المكونة لهذه الدولة ، لا ان يتم تهميش وتعطيل دوره وفي المقابل اعطاء زمام الامور والمبادرة الى المجلس الشعبي الذي يتكون على اساس نسبة السكان فقط .

ولقد أدى انتشار ظاهرة عدم المساواة في مقاعد مجلس الاقاليم إلى اختلاف الفقهاء في مدى أهمية فكرة الدولة الفدرالية. فذهب البعض إلى ضرورة التمثيل المتساوي للولايات في مجلسها، وعد ذلك ركناً من أركان الدولة الفدرالية^(١). بينما يرى فريق آخر على العكس من ذلك وبأن هذه القاعدة ليست ضرورية لقيام الدولة الفدرالية، فهي ليست سوى نتيجة تاريخية فرضتها صعوبات التوفيق بين مصالح الاقاليم المتحدة^(٢)، ويبررون وجهة نظرهم تلك بالإشارة إلى المراحل المتطورة التي مرت بها الفكرة الفدرالية استجابة لتطور الظروف المختلفة التي مرت بها الدول، وان هذه الفكرة لا تزال في تطور، يمكن أن يفضي إلى استبعاد مبدأ التمثيل المتساوي بين الاقاليم كما يدعون^(٣).

وبدورنا نؤيد الرأي الأول بان هذا المبدأ يشكل قاعدة أساسية لقيام الدولة الفدرالية، إذ بدونه لا يمكن تحقيق المبادئ الأساسية التي تقام عليها الدولة الفدرالية، لان تنافس الوحدات وخوف الصغيرة منها من تسلط الوحدات الكبيرة هو السبب الرئيس لتأسيس مجلس تشريعي ثان في الدولة الفدرالية، تمثل فيه الوحدات بالتساوي، وهذا يعني أن يكون لكل وحدة، في هذا المجلس، نفس عدد الممثلين مهما اختلفت هذه الولايات في عدد سكانها، ويؤكد ذلك الدكتور منذر الشاوي بقوله: «إن استقراء تاريخ الدول الفدرالية يثبت إن إسهام المناطق المحلية، في ممارسة سلطة الدولة الفدرالية، لا يكون إلا في إطار المجلس التشريعي، على أن يكون هذا الإسهام على قدم المساواة بين جميع المناطق المحلية»^(٤). ويمكن أن نلمس اثر هذا الإسهام أو المشاركة في كيفية تشكيل المجلس المذكور وفي تحديد اختصاصاته.

ان دساتير الدول الفدرالية تختلف حول تشكيل مجلس الاقاليم واختيار ممثلي الاقاليم وفق الطريقة التي يحددها دستور كل دولة، فهناك دساتير تأخذ بنظام الانتخاب كأساس لاختيار أعضاء مجلس الاقاليم، سواء اكان ذلك الانتخاب موكولا إلى الشعب مباشرة في كل ولاية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا بموجب المادة (٧) من دستورها والمكسيك بموجب المادة (٥٨)، وفي بعض الكانتونات

(١) من هؤلاء الفقهاء (Borel , Lefur، موسكليبي) ينظر ذلك في: د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

(٢) من هؤلاء الفقهاء (Burand, scelle، وجورج بيردو) ينظر ذلك في: المصدر السابق، نفس الصفحة.

(٣) د.محمد السناري، مصدر سابق، ص ٧٣٨. و د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

(٤) د.منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة) مصدر سابق، ص ٢٥٨.



السويسرية. أو يكون ذلك الانتخاب موكولا إلى سلطات الكانتون وبالذات برلمانها، ولا يلتزم ممثلو الاقاليم المختارون رسميا بتعليمات برلمان الاقليم الذي اختارهم، كما هو الحال في فنزويلا بموجب المادة (٦) من الدستور والأرجنتين في المادة (٤٦) من الدستور والهند وبعض الكانتونات السويسرية^(١)، أو قد يكون تشكيل المجلس هذا قد تم عن طريق التعيين كما هو الحال في كندا^(٢). أو يتكون من أعضاء يمثلون حكومة الولاية فكل ولاية يمثلها عدد من وزرائها كما هو الحال في ألمانيا وفق المادة (٥١) من دستورها لعام ١٩٤٩^(٣).

ويختص البرلمان الفدرالي بسن القوانين في جميع المسائل التي تهم الدولة الفدرالية في مجموعها كالشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية، والدفاع والمواصلات بمختلف أنواعها والمسائل الجمركية والعملية والجنسية وبصفة عامة القوانين التي تهم الدولة في مجموعها^(٤).

وفيما يتعلق باختصاصات مجلسي البرلمان الفدرالي، إن النظام الفدرالي يخص كل منهما بصلاحيات مهمة عكس ما هو عليه الحال في الأنظمة البرلمانية التي يوجد فيها مجلسان في الدول البسيطة الموحدة، التي تقلصت فيها المجلس الثاني سلطاته وأصبحت يطلق عليه صفة المجلس الاستشاري^(٥). أما في الدول الفدرالية فان طريقة توزيع الاختصاصات بين مجلسي البرلمان تتباين حسب دستور كل دولة، لكن غالبيتها تعطي سلطات متساوية للمجلسين فيما يتعلق بسن القوانين بحيث لا يمكن أن يكتمل القانون إلا إذا وافق عليه المجلسان، كما ورد في المادة (٣) الفقرة (١) من الدستور الأمريكي، والمادة (٨٩) من الدستور السويسري والمادة (١٧) من الدستور الكندي. بينما تجعل بعض الدول للمجلس الشعبي تفوقا في سن القوانين كما في دستور فايمار الألماني لسنة ١٩١٩ والنمسا لسنة ١٩٢٠^(٦)، ودستور ألمانيا الفدرالية لعام ١٩٤٩. والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٢٥) منه.

وفيما يتعلق بمواضيع غير التشريعية، خرج بعض الدساتير على قاعدة المساواة بين مجلسي البرلمان لصالح مجلس الاقاليم أحيانا كما هو الشأن بالنسبة للولايات

(١) د. محمد كاملة ليلة، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٢) د. الشافعي البشير، نظرية الأتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، ط ١، منشأة المعارف، الأسكندرية، ١٩٦٣، ص ١٣٧.

(٣) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٢٢.

(٥) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٦) د. محمد كاملة ليلة، مصدر سابق، ص ١٣٩.



المتحدة الأمريكية، حيث يحتفظ مجلس الشيوخ بالتصديق على بعض أعمال السلطة التنفيذية، كالتصديق على المعاهدات والموافقة على تعيين كبار الموظفين الفدراليين^(١). وذلك عندما تقرر دساتيرها ضرورة اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر تتخذ فيه القرارات بالأغلبية، ولاشك إن هذه الطريقة تضمن هيمنة المجلس الشعبي بأعضائه الكثرين على مجلس الاقاليم المحدود العدد. وتتبع هذه الطريقة مع اختلاف في الإجراءات في كل من الهند وسويسرا وأستراليا^(٢).

نستنتج من كل ما تقدم إن ازدواجية السلطة التشريعية هي ضرورة منطقية وعملية في الدولة الفدرالية، بهدف ضمان مشاركة الوحدات المكونة لها في سن وتشريع القوانين الفدرالية، وكذلك في تعديل الدستور الفدرالي واتخاذ القرارات التي تحدد مصير الدولة والأقاليم المكونة لها. لذلك نرى بان تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد في كل من فنزويلا والباكستان والكاميرون كدول فدرالية يتنافى مع المبادئ الأساسية للفكرة الفدرالية ذاتها ويشكل ذلك خلا جوهريا في النظام الفدرالي القائم في تلك الدول، وكذلك الحال بالنسبة للعراق الفدرالي الذي تتكون فيه السلطة التشريعية من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، غير ان المجلس الأخير معطل رسميا الآن بموجب المادة (١٣٧) من الدستور ذاته .

(١) د.عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢) د.محمد سناري، مصدر سابق، ص ٧٣١.

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية الفدرالية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة المتحدة اتحادا فدراليا من سلطة تنفيذية فدرالية تمثل حكومة الاتحاد بأكملها، كما يوجد في كل ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد سلطة تنفيذية خاصة بها.

ويختلف تكوين السلطة التنفيذية بحسب ما إذا كانت الدولة تقوم على اعتناق النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلماني. ففي الدول الفدرالية ذات النظام الرئاسي، مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين، البرازيل، المكسيك، فنزويلا، نيجيريا^(١)، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية وهو الذي يكون رئيسا للدولة ورئيسا للحكومة في آن واحد. وقد ينتخب بصورة مباشرة من الشعب كما هو الحال في البرازيل (المادة (٤٧) من الدستور) والمكسيك (المادة (٧٦) من الدستور) وفي دستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩ (المادة (١٤) منه) ودستور النمسا ١٩٢٠ في المادة (٦٠) منه. وفي هذا النوع من الانتخاب للرئيس لا يكون للولايات اثر في انتخابه^(٢). أو قد ينتخب بصورة غير مباشرة من الشعب كما في الولايات المتحدة الأمريكية في المادة (٢) من الدستور، والأرجنتين في المادة (٨١) من الدستور. وفي انتخاب الرئيس بهذه الصيغة يمكن للولايات أن تؤثر فيه ولكن الأثر الذي تبشرها لا يصل إلى الحد الذي ينفي الطابع الموحد لاختياره^(٣).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه من الشعب على درجتين لمدة أربع سنوات، هذا فضلا عن معاوني الرئيس (الوزراء) الذين ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تعيينهم وعزلهم وله وحده حق مساءلتهم، وهؤلاء معاونون يعدون مجرد سكرتيرين أو معاونين للرئيس^(٤).

أما الدول الفدرالية ذات نظام الحكم البرلماني، وهو الشكل الأكثر انتشارا، اذ يقودها

(١) جورج أندرسن، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٢) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٦٢.

(٣) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة،

٢٠٠٦، ص ٦٨. د. عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ٩٨.



رئيس وزراء مسؤول فرديا وبالتضامن مع بقية الوزراء أمام المجلسين أو احدهما كما هو الحال في كل من استراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، ألمانيا، الهند، ماليزيا والعراق، اذ تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة والحكومة، مثلا في جمهورية ألمانيا الاتحادية ينتخب رئيس الدولة بواسطة هيئة مؤتمر مكونة من أعضاء مجلس النواب وعددا مساويا من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات. ويتم انتخاب رئيس الحكومة من قبل البرلمان الفدرالي بناء على اقتراح رئيس الدولة، أما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة استنادا إلى اقتراح رئيس الحكومة. وفي الهند تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فـرئيس الجمهورية يمارس سلطاته بناء على نصيحة رئيس الوزراء ومجلسه، واختصاصاته في حالة السلم يشبه النظام الانكليزي، أما في حالة إعلان الطوارئ فله صلاحيات خاصة ويستطيع أن يمارسها بناء على اجتهاده الشخصي أو بنصيحة من وزرائه^(١). أما مجلس الوزراء فيتولى الوزراء مناصبهم تبعا لإدارة الرئيس، اذ إن مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية جماعية أمام مجلس الشعب ومسؤولية حقيقية أمام البرلمان^(٢).

وفي العراق تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة الذي ينتخب من قبل مجلس النواب والحكومة (مجلس الوزراء)، اذ يكلف رئيس الدولة مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء^(٣).

أما في سويسرا- وهي تأخذ بنظام حكومة الجمعية- يتولى السلطة التنفيذية فيما مجلس فدرالي يتألف من سبعة أعضاء تنتخبهم السلطة التشريعية الفدرالية بالأغلبية المطلقة لمدة أربع سنوات، ويختار هذا المجلس من بين أعضائه رئيسا للاتحاد الفدرالي لمدة سنة واحدة، وان هذا المجلس غير مسؤول سياسيا لعدم خضوع أعضائه لإجراءات حجب الثقة أو منحها من طرف البرلمان الفدرالي، لكن باستطاعة هذا البرلمان أن يخضعهم لمشيئته ولأوامره ويجبرهم على تغيير سياستهم وفقا لتوجيهاته مما يجنبهم قرار العزل^(٤).

ويتبع في كل من (جنوب أفريقيا وروسيا) نظام مختلط، اذ يقوم البرلمان في جنوب أفريقيا بانتخاب الرئيس كرئيس للدولة والحكومة ولكنه لا يجلس في البرلمان. وفي روسيا الاتحادية يتم انتخاب الرئيس من قبل السكان ولكن تحتاج الحكومة إلى نيل

(١) د. ابدوريا، المدخل إلى العلوم السياسية، ط ١، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٧١.

(٢) نورمان د. بالمر، النظام السياسي في الهند، ترجمة: د. فتح الله الخطيب، بدون مكان وتاريخ النشر، ص ٢٥.

(٣) ينظر: المواد (٦٦، ٧٠، ٧٦) من الدستور العراقي الدائم.

(٤) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٤.

ثقة البرلمان^(١).

وتختص السلطة التنفيذية الفدرالية أو الحكومة الفدرالية بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدولة وذلك تأكيداً لمبدأ الوحدة فيها ولو كان التنفيذ واقعاً في الحدود الإقليمية لأية ولاية، وذلك على خلاف الهيئة التنفيذية للولاية حيث لا يتعدى اختصاصها حدود هذه الأخيرة^(٢) بشرط أن تكون هذه القرارات في إطار اختصاص الحكومة الفدرالية ولا تتعدى على اختصاص الولايات^(٣)، وذلك من أجل أن تتمكن الحكومة الفدرالية من الاحتفاظ بشرعيتها وفاعليتها والوفاء بمسؤوليتها الدستورية لتعزيز الوحدة الوطنية، وتنمية الهوية القومية، وحماية الحقوق والأقليات، والارتقاء بالأداء الجيد للاتحاد.

ولا تسلك الحكومات الفدرالية في سبيل أداء هذه المهمة أسلوباً واحداً، وإنما تختلف وسائلها في هذا المجال، فقد تتبع الحكومة الفدرالية طريقة الإدارة المباشرة، أو تفضل طريقة الإدارة غير المباشرة، وقد تلجأ إلى طريقة الإدارة المختلطة. وسوف نقوم بتوضيح هذه الطرق وكالاتي:

أولاً- طريقة الإدارة المباشرة:

بموجب هذه الطريقة تنشأ الدولة الفدرالية إدارات خاصة بها في الولايات المختلفة والتي تتولى عملية التنفيذ داخل الولايات المختلفة، وتكون تابعة لها مباشرة ومستقلة عن الإدارات الخاصة بالولايات. وبهذه الطريقة تضمن الحكومة الفدرالية حسن تنفيذ قوانينها وقراراتها كما لا تستطيع الولايات إعاقة العمليات التنفيذية التي تقوم بها الإدارة الفدرالية، فالموظفون المكلفون بالتنفيذ يعملون في خدمة الاتحاد وتحت إشرافه المباشر^(٤).

ويعيب الفقهاء على هذه الطريقة بأنها تؤدي إلى التعقيد في الجهاز الإداري، ويترتب عليه أحياناً حدوث تنافر بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، كما إن هذه الطريقة تحتاج إلى مصاريف باهظة مما يزيد من الأعباء المالية للدولة^(٥). ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية وكندا.

(١) المصدر نفسه، ص ٥٤.

(٢) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧، ص ٣٢٦.

(٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٦.

(٤) د.محمد سناري، مصدر سابق، ص ٧٣٥.

(٥) د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٥٠.



ثانياً- طريقة الإدارة غير المباشرة:

وفقاً لهذه الطريقة تعهد الحكومة الفدرالية إلى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الفدرالية مع احتفاظها بحق الرقابة والإشراف.

وتمتاز هذه الطريقة بأنها توفر كثيراً من النفقات العامة، وتمنع الازدواجية بين الأجهزة الفدرالية والمحلية، وتحقق الانسجام بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات، وبذلك تبعد الحساسيات والمشاكل التي تثيرها الطريقة السابقة^(١).

والنقد الذي يوجه إلى هذه الطريقة يتلخص في أن الولايات في بعض الأحيان قد تتراخي وتتلكأ في تنفيذ القوانين والقرارات الفدرالية لأسباب مختلفة، ولتلافي هذا الوضع تلجأ السلطات الفدرالية إلى فرض نوع من الرقابة على تنفيذ السلطات المحلية للقوانين والقرارات الفدرالية. وبما إن سلطة الرقابة والإشراف هذه قد تتضمن خطراً على الاستقلال الذاتي للولايات، لذا فإن بعض دساتير الدول التي أخذت بهذه الطريقة تتبع وسائل مختلفة لتلافي هذا العيب. كما هو الحال في ألمانيا الاتحادية حيث يشترك مجلس الولايات (البوندسرات) في سن اللوائح التنفيذية لهذه الحكومات والمتعلقة بتكليفها بمهمة التنفيذ، كما له الحق في إلغائها. وفي سويسرا إذا شعرت الكانتونات أن الإشراف الاتحادي يتعدى على الشؤون الداخلية ضمن استقلالها الذاتي يحق لها رفع الأمر إلى المحاكم المختصة^(٢). وقد أخذت بهذه الطريقة ألمانيا في دستوريتها لعامي ١٨٧١ و ١٩١٩.

ثالثاً- طريقة الإدارة المختلطة:

تتوزع مهمة التنفيذ وفق هذه الطريقة بين السلطات الفدرالية والسلطات المحلية في الولايات، فتحفظ الأجهزة الفدرالية بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة ببعض المواضيع المهمة، وترتك ماعدا ذلك إلى السلطات المحلية لتتولى مهمة تنفيذها. بمعنى أن هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين، وبذلك تحقق مزاياهما، وتتفادى بقدر الإمكان ما وجه إليهما من نقد^(٣). وأخذت بهذه الطريقة سويسرا والنمسا والعراق في دستور عام ٢٠٠٥.

ويمكن أن تعد هذه الطريقة أكثر ملائمة للدولة الفدرالية، إذ تشترك هيئات الولايات وهيئات الحكومة الفدرالية في ممارسة تنفيذ القرارات، وبهذه الطريقة تشعر الولايات

(١) المصدر نفسه، ص ١٥١.

(٢) بوي روبرت وفديريك كارل، مصدر سابق، ص ١٤٥. ود. طعمة الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

(٣) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٥١.



بان لها سلطة في ممارسة تنفيذ القرارات الصادرة من الدولة الفدرالية. ولكن تنفيذ هذه القرارات يتم تحديده في الدستور الاتحادي أو القوانين الفدرالية، حتى لا يحدث خلط في ممارسة تنفيذ هذه القرارات من قبل هيئات الدولة الفدرالية أو هيئات الولايات^(١).

(١) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، جامعة بغداد - كلية القانون ، ١٩٩٩ ، ص ١٠٩ .



الفرع الثالث

السلطة القضائية الفدرالية

تتمثل السلطة القضائية في الدولة الفدرالية أساساً في وجود محكمة عليا تتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الحكومة الفدرالية وبين حكومات الاقاليم أو بين هذه الأخيرة وبعضها، أو بين مواطنين من اقاليم مختلفة، كما تتولى عادة مراقبة دستورية القوانين الفدرالية وقوانين الاقاليم للتحقق من توافقها وأحكام الدستور، إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي تحددها الدساتير^(١).

اذ يقوم الدستور الفدرالي بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الاقاليم في نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين، أو بين بعضها البعض، أو بين أفراد ينتمون إلى اقاليم مختلفة، فهذه المنازعات لا تعد محلية لعدم اقتصارها على حدود اقليم معين، ثم إن الاقاليم لا تتبع الحكومة المركزية عن طريق التسلسل الإداري حتى تحسم هذه المنازعات وفق قواعد القانون الإداري، كما لا يمكن الفصل فيها بناء على قواعد القانون الدولي، كونها منازعات داخلية تدخل في نطاق القانون الدستوري^(٢)، لذلك تلجأ الدولة الفدرالية إلى إنشاء محكمة عليا تختص بالفصل في المنازعات سالفة الذكر، ويكون لها أحياناً اختصاص استثنائي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الاقاليم^(٣)، وتسمى بالمحكمة العليا أو المحكمة الفدرالية وتتبع السلطة الفدرالية مباشرة وتلعب دوراً هاماً في تأكيد سمو هذه الأخيرة على الاقاليم^(٤).

يتمتع قضاة هذه المحكمة بقدر كاف من الضمانات التي تكفل استقلالهم ونزاهتهم، واختيارهم بطرق تضمن استقلالهم^(٥)، فإذا كان من الصعب بلوغ هذه النتيجة إلا أنه من الجائز تحقيقها بتعيين قضاة غير قابلين للعزل ومدى الحياة^(٦).

(١) د. يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط ٢، قطر، ١٩٩٦، ص ١٣١.

(٢) د. محمد هماوندي، الدولة الفدرالية، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية- كردستان العراق، السنة الأولى، العدد (٢)، ٢٠٠٣، ص ٥٠.

(٣) د. طعمه الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٦) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٤.



وقد تنشأ بجانب هذه المحاكم العليا محاكم إدارية عليا تتبع الاتحاد أيضا وتختص بالفصل في القضايا الإدارية المتعلقة بشؤون الاتحاد، وهو ما قرره الدستور السويسري والدستور اليوغسلافي لعام ١٩٤٦.

والسلطة القضائية في الدول الفدرالية قد تتكون من محكمة واحدة تسمى أحيانا بالمحكمة العليا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يجري اختيار أعضاء هذه المحكمة لمدى الحياة من قبل رئيس الدولة وبموافقة مجلس الشيوخ^(١)، أو تسمى بالمحكمة الفدرالية كما هو الحال في سويسرا، فالمحكمة الفدرالية السويسرية تتألف من (٣٠) قاضيا ومن نواب قضاة يصل عددهم إلى (١٥) قاضيا، ويتم انتخابهم من جانب البرلمان الفدرالي بمجلسيه لمدة (٦) سنوات قابلة للتجديد من دون تحديد^(٢). وكذلك الحال في ألمانيا، توجد المحكمة الفدرالية الألمانية المكونة من (١٦) قاضيا يجري تعيينهم مناصفة من قبل مجلس النواب ومجلس الدول بأغلبية الثلثين في كل منهما ولمدة (١٢) سنة غير قابلة للتجديد^(٣). وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على إنشاء محكمة فدرالية عليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي ومن فقهاء القانون، دون أن يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم^(٤). إذ أحال تنظيم ذلك بموجب قانون يسن بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وهذا أمر منتقد لأن هذه المحكمة لها دورها وأهميتها في تحقيق التوازن بين أعضاء الدولة الفدرالية واستمرارية هذه الدولة، فكان من الأفضل أن يتم ذلك بنص دستوري وليس بقانون عادي ومن ثم حتى في حالة تنظيمة بقانون عادي كان من المفروض أن يكون لممثلي الأقاليم مساهمة جدية في ذلك، لا أن يقتصر أمر تشكيل هذه المحكمة بيد مجلس الشعبي الذي هو مجلس النواب في العراق وحده^٥.

وقد تضم السلطة القضائية الفدرالية عدة محاكم مختلفة، وتنظيم هذه السلطة في تفصيلاتها، ومدى اختصاصها يختلف باختلاف الدساتير الفدرالية^(٦). ونظرا لأهمية

(١) المصدر نفسه، ص ١٠٥.

(٢) د.عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ٩١.

(٣) د.إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٤) المادة (٢/٩٢) من الدستور العراقي الدائم.

(٥) لقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) في ضوء المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والذي بموجبهما تم تشكيل هذه المحكمة من تسعة أعضاء، علما بأنه لم يتم إجراء أي تعديل على قانون المحكمة المذكور رغم صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لاحقا والذي يختلف في نظرتة حول تكوين المحكمة كما ورد في المادة (٩٢) منه عن نظرة قانون إدارة الدولة الواردة في المادة (٤٤) منه.

(٦) د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ١٥٣.



المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، لذلك وصف بعض الفقهاء بأنها هيئة سياسية، وأنها بمثابة مجلس سياسي ثالث يقوم إلى جانب المجلس الشعبي ومجلس الولايات. إن أهمية هذه المحكمة لا تقل أهمية عن مجلس الولايات في تحقيق مبدأ الاتحاد، وترسيخ ركائز الدولة الفدرالية، بصفة كونه الضمانة الحقيقية لوجود الدول واستقلالها وحريتها والحفاظ على كياناتها السياسية، كما هو ضمانة في الوقت نفسه لاستمرار الدولة الفدرالية وتدعيم قوتها.

المطلب الثاني

السلطات العامة لحكومات الإقليم الفدرالية

إن مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للإقليم، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، والركن الأساس في هذا الاستقلال أن تكون للولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي هيئاتها الدستورية الخاصة بها، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها مادامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل إقليم من الأقاليم الأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري كما أسلفنا. وما يترتب على هذا الاستقلال هو تمتع الإقليم في الدولة الفدرالية بسلطات مستقلة في مجالات مختلفة مثل التشريع والإدارة والقضاء، وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية، التي سوف نوضحها في ثلاثة فروع وكالاتي:

الفرع الأول

السلطة التشريعية الإقليمية

توجد إلى جانب السلطة التشريعية المركزية للدولة الفدرالية، سلطة تشريعية خاصة بكل إقليم من الأقاليم الداخلة في الاتحاد الفدرالي. تتمثل هذه السلطة في برلمان الإقليم المنتخب بواسطة ناخبي الإقليم، والذي يتولى وضع تشريعات الإقليم ومراقبة سلطتها التنفيذية.

ورغم إن تشريعات كالأقاليم تتقيد بأحكام دستورها وبأحكام الدستور الفدرالي، إلا أنها تمثل الطابع المميز لكل إقليم، إذ تضع القواعد القانونية التي تحدد أحكام نوعيات السلوك فيها، فما يعد مباحا في إحدى الولايات قد يكون محظورا في الأخرى^(١).

(١) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٣.



وقد تتكون الهيئة التشريعية الإقليمية من مجلسين أو من مجلس واحد، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، تتكون برلمانات الولايات غالبا من مجلسين، أحدهما للنواب والآخر للشيوخ، على غرار البرلمان الفدرالي (الكونغرس)^(١)، وإن كانت بعض الولايات تأخذ بنظام المجلس الواحد، مثل ولاية نبراسكا^(٢).

وفي الهند تتكون السلطة التشريعية الإقليمية من هيئتين هما الجمعية التشريعية والمجلس التشريعي، في كل من ولايات بهار (BIHAR) و ماهاراشترا (MAHARASHTRA) و كارناتاكا (KARNATATKA) و اترابرايش (UTTAPRADESH)، ومن هيئة واحدة وهي الجمعية التشريعية في الولايات الأخرى^(٣)، وأعضاء ينتخبون بالانتخاب المباشر لمدة خمس سنوات^(٤)، على ألا يقل عدد مجموع أعضاء المجلس التشريعي في أية ولاية عن (٤٠) عضوا بأي حال من الأحوال^(٥). ويملك البرلمان الفدرالي بقانون، إلغاء أحد المجلسين في الولايات التي تأخذ بنظام المجلسين، كما يملك بقانون إنشاء المجلس الثاني في الولايات التي تأخذ بنظام المجلس الواحد، متى قررت الجمعية التشريعية للولاية ذلك بالأغلبية المطلقة لجميع أعضائها أو بأغلبية الثلثين لجميع أعضاء الحاضرين^(٦)، ولحاكم الولاية أن يحل برلمانها^(٧).

أما في بلجيكا فإن لكل إقليم مجلس إقليمي ولكل مجموعة لغوية مجلسها وينتخب أعضاؤه بالانتخاب المباشر، ولمدة خمس سنوات^(٨). وفي جمهورية بوسنياه وهرزكوفينا يكون لكل إقليم هيئة تشريعية مشكلة من مجلس واحد عن طريق الانتخاب المباشر على أن لا يقل عدد أعضائه عن (٣٠) عضوا ولا يزيد عن (٥٠) عضوا^(٩). وكذلك الحال في جنوب أفريقيا إذ تتكون الهيئة التشريعية الإقليمية من مجلس واحد^(١٠).

أما في العراق الفدرالي فنجد أن الهيئة التشريعية لإقليم كردستان فيه تتكون من مجلس واحد يسمى (برلمان كردستان - العراق) ويجري انتخاب أعضائه بالانتخاب المباشر^(١١)، وله ممارسة السلطات التشريعية باستثناء ما ورد في الدستور الفدرالي من

(١) د. طعمه الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٣) المادة (١٦٨) من الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (١٧٢) من الدستور نفسه.

(٥) المادة (١٧١) من الدستور نفسه.

(٦) المادة (١٦٩) من الدستور نفسه.

(٧) المادة (١٧٤) من الدستور نفسه.

(٨) المادتان (١١٦ و ١١٧) من الدستور البلجيكي لعام ١٩٩٤.

(٩) المادة (٥) من دستور بوسنياه وهرزكوفينا لعام ١٩٩٤.

(١٠) المادة (١٠٥) من دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦.

(١١) المادة (٤٠) من مشروع دستور إقليم كردستان - العراق لعام ٢٠٠٩. وكذلك: المادة (١) من قانون



اختصاصات حصرية للسلطات الفدرالية^(١).

وتختلف سلطة الهيئات التشريعية الإقليمية من دولة فدرالية لأخرى، وفقاً لما ورد في دستور الدولة نتيجة العوامل والظروف التاريخية المؤدية إلى إنشائها، وانعكاس هذا الواقع الدستوري في الواقع العملي على اثر مدى رسوخ الديمقراطية والنظام الفدرالي في تلك الدولة^(٢). فعلى سبيل المثال نجد سلطات واسعة لدى الهيئة التشريعية الخاصة بكل ولاية من الولايات الأمريكية بموجب الدستور الذي منح تلك الهيئات كل السلطات التي تكون خارجة عن السلطات المحددة حصراً للبرلمان الفدرالي^(٣). ولكن في كندا نجد الوضع على عكس النموذج الأمريكي، لأن المقاطعات منحت سلطة تشريعية منفردة على قائمة من الموضوعات المحددة، واحتفظ بالموضوعات الباقية للهيئات الفدرالية، ومن ثم أعطيت تلك الهيئات سلطة وفق أي قانون تسنه الهيئة التشريعية في المقاطعة^(٤).

أما في العراق فان الهيئة التشريعية لإقليم كردستان (برلمان كردستان) لها حق ممارسة جميع السلطات التشريعية في الإقليم باستثناء ما ورد في الدستور الفدرالي من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. كما لها سلطة تعديل تطبيق القوانين الفدرالية الخارجة عن تلك الاختصاصات الحصرية الفدرالية، في حالة وجود تعارض أو تناقض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم^(٥).

انتخاب برلمان كردستان _ العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

(١) المادة (١/٢١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وكذلك: المادة (١١٧) من الدستور العراقي نفسه.

(٢) د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط ٢، مؤسسة موكراني للطباعة والنشر، مطبعة وزارة التربية، ٢٠٠٣، ص ٢٦٥.

(٣) التعديل العاشر للدستور الأمريكي الذي اقر عام ١٧٩١.

(٤) د. محمد عبد المعز نصر، مصدر سابق، ص ٤٨٨.

(٥) الفقرتان (١ و ٢) من المادة (١٢١) من الدستور العراقي الدائم.



الفرع الثاني

السلطة التنفيذية الإقليمية

يتطلب التنظيم الذاتي للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي أن توجد في كل إقليم سلطة تنفيذية، التي تتولى الوظيفة الإدارية في الولاية وكذلك مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الإقليمية والفدرالية. ويتم اختيار أعضاء الهيئة التنفيذية في الولاية غالبا بالانتخاب، وذلك إما عن طريق المجلس الشعبي في الولايات، وإما عن طريق انتخاب مندوبين داخل الولاية، وفي بعض الأحيان تقوم الحكومة الفدرالية المركزية بتعيين رؤساء وأعضاء الهيئات التنفيذية الإقليمية^(١).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يوجد لكل ولاية رئيس للسلطة التنفيذية يسمى (الحاكم)، ويختار في بعض الولايات بالانتخاب عن طريق المجلس الشعبي للولاية، وفي بعضها الآخر عن طريق انتخاب مندوبين^(٢). وللحاكم، فضلا عن سلطته التنفيذية، حق الاعتراض على القوانين وحق دعوة البرلمان الخاص بالولاية لاجتماع غير عادي وحق إعداد مشروع الميزانية الخاصة بالولاية وعرضه على برلمان الولاية، وليس للحاكم حق حل برلمان الولاية^(٣).

وفي الهند يكون لكل ولاية حاكم يعينه رئيس الجمهورية لمدة هي نفس مدته (وهي خمس سنوات) ويتولى السلطة التنفيذية بنفسه أو بواسطة موظفين تابعين له^(٤). ويمكن أن يكون شخص واحد حاكما لولايتين أو أكثر^(٥). ولكل ولاية كذلك مجلس الوزراء يرأسه رئيس الوزراء لمعاونة الحاكم في أعمال السلطة التنفيذية، ويعين رئيس الوزراء من قبل حاكم الولاية، كما يعين الوزراء بناء على ترشيح من رئيس الوزراء، ومجلس الوزراء مسؤول تضامنيا أمام الجمعية التشريعية للولاية^(٦).

(١) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٢) تنص الفقرة (١) من المادة الأولى من دستور ولاية كاليفورنيا لعام ١٧٨٩ المعدل في ١٩٦٦ على أن "السلطة التنفيذية العليا في هذه الولاية تتمثل في الحاكم". ينظر في ذلك: د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ٣١.

(٣) د. طعمه الجرف، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٤) المواد (١٥٤، ١٥٥، ١٥٦) من الدستور الهندي.

(٥) المادة (١٥٣) من الدستور نفسه.

(٦) المادتان (١٦٣ و ١٦٤) من الدستور نفسه..



وفي فنزويلا يعهد بتعيين المحافظين وأعضاء الهيئات التنفيذية للولايات إلى رئيس الجمهورية^(١). أما في العراق نجد إن السلطة التنفيذية في إقليم كردستان تتكون من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء. وينتخب رئيس إقليم كردستان بالانتخاب المباشر من جانب مواطني إقليم لمدة أربع سنوات وتجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية، وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات حرس الإقليم، ويتولى التنسيق بين السلطات الفدرالية وسلطات الإقليم. أما مجلس الوزراء فهو السلطة التنفيذية والإدارية في الإقليم ويؤدي مهامه تحت إشراف وتوجيه رئيس الإقليم^(٢).

الجدير بالإشارة، ان تكوين السلطة التنفيذية للإقليم وممارستها لاختصاصاتها تجري بشكل مستقل ودون أي تدخل من جانب السلطات الفدرالية. لكن عندما تتدخل الحكومة الفدرالية بتعيين رئيس الهيئة التنفيذية أو أعضاء الهيئة التنفيذية الإقليمية، يشكل ذلك خلافا جوهريا في مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات الأعضاء في الاتحاد الفدرالي، لانه من خلال تعيين أعضاء السلطة التنفيذية من جانب الحكومة الفدرالية تتمكن هذه الأخيرة من التأثير أيضا على انتخاب أعضاء الهيئة التشريعية، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تهديم الاستقلال الذاتي للولايات، مما يشكل في الوقت ذاته تناقضا مع مبدأ هام من مبادئ الفدرالية. لذلك يجب أن تكون السلطة التنفيذية الإقليمية مستقلة عن أي تدخل أو خضوع للسلطة الفدرالية، لان الهيئات التي توجد في كل ولاية هيئات حاكمة وليست هيئات إدارية، وأنها مستقلة في ممارسة اختصاصاتها، فلا تخضع لرقابة وإشراف الهيئات الفدرالية المركزية، وفي حالة وجود مثل هذه الرقابة أو إشراف الهيئات الفدرالية المركزية، تفقد الدولة الفدرالية صفتها وتصبح دولة بسيطة.

(١) د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

(٢) المواد (٦١، ٦٠، ٦٤) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق لعام ٢٠٠٩. وكذلك ينظر: المادة (١)

(٢)، من قانون رئاسة إقليم كردستان_ العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.



الفرع الثالث

السلطة القضائية الإقليمية

بجانب الهيئتين التشريعية والتنفيذية، توجد في كل إقليم هيئة قضائية خاصة به، التي تشكل وفقا لدستوره. ان السلطة القضائية للإقليم لها أهمية كبيرة لأنها تبين مدى استقلالية القضاء الإقليمي عن الحكومة الفدرالية، والمعيار الحاسم في وجود هذه الاستقلالية للإقليم هو في كون قرارات القضاء الإقليمي نهائية وغير قابلة للطعن لدى المحاكم الفدرالية.

وهذا ما نجده في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أقامت نظاما للمحاكم الفدرالية التي تتراوح ما بين محاكم المقاطعات صعودا خلال طائفة من محاكم الاستئناف الجوالة وصولا إلى قمة الهرم القضائي حيث المحكمة الاتحادية العليا جنبا إلى جنب مع نظام محاكم الولاية التي تنتهي بالمحكمة العليا للولاية^(١). وكذلك الحال في الاتحاد السويسري، فبجانب المحكمة الفدرالية هنالك لكل مقاطعة محاكمها ونظامها القضائي الخاص، وبصورة عامة فان لكل ولاية محكمة عليا، ومحكمة مدنية ومحكمة جنائية، هذا بالإضافة إلى وجود المدعي العام وقاضٍ للتحقيق^(٢).

أما في كندا فان المحاكم تقترب من نظام المحاكم الأحادي الجانب والموحد، لان قضاة محاكم الولايات يعينون وتدفع مرتباتهم من قبل الحكومة الفدرالية، كما أن المحكمة العليا للاتحاد تملك الصلاحية كمحكمة استئنافية على كل القرارات الصادرة من محاكم الولايات في الدعاوي المدنية والقضايا الجنائية. وانه منذ صدور قانون المحكمة العليا في نهاية عام ١٩٤٩ فإنها أصبحت المحكمة الأخيرة والنهائية للاستئناف في كل الدعاوي القضائية الكندية^(٣).

وفي الهند يمتد اختصاص المحكمة الاتحادية العليا إلى جميع القضايا التي تخضع لقوانين الولاية وللقوانين الاتحادية وان القرارات القضائية الصادرة من المحاكم العليا في الولايات خاضعة للطعن استئنافيا أمام المحكمة العليا للاتحاد^(٤). بمعنى إن السلطة القضائية للأقاليم في الهند لا تتمتع بالاستقلال الكافي كما هو الحال في كل

(١) د.محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

(٢) د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص ٢٠٤.

(٣) د.محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص ٢٦٩.

(٤) المادتان (١٢٤ و ١٣٥) من الدستور الهندي.



من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والعراق.

ففي العراق قرر الدستور الفدرالي نظام القضاء المستقل للأقاليم، وذلك في المادة (١٢١) منه عندما نص على أن للأقاليم حق ممارسة السلطة القضائية بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن ثم جاء مشروع دستور إقليم كوردستان ليؤكد استقلال السلطة القضائية في الإقليم، إذ توجد على رأس هذه السلطة المحكمة الدستورية لكوردستان والتي تكون أحكامها باتة وملزمة للكافة، كما لا تخضع أحكام محاكم الإقليم المختلفة للطعن أمام المحاكم الفدرالية^(١). ويوجد حاليا في إقليم كوردستان نظام قضائي خاص وسلطة قضائية مستقلة بذاتها أسست وفقا لقانون اقليمي وهو قانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ وقانون السلطة القضائية الملغى رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢.

ومما تقدم نتوصل إلى ان الدولة الفدرالية قائمة على ثنائية السلطات العامة، إذ توجد في المركز لدى الحكومة الفدرالية كل السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، والقضائية، كما هو الحال في الدولة البسيطة، وبجانب تلك السلطات المركزية، توجد السلطات الثلاث المذكورة أيضا خاصة بكل إقليم أو ولاية تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي وتدير من خلالها دفة شؤون الحكم في الإقليم، لكن تختلف درجة هذا الاستقلال الذاتي للهيئات الإقليمية من تدخل الهيئات المركزية من دولة فدرالية لأخرى، وذلك حسب ظروف نشأة الاتحاد الفدرالي وطريقة تكوينه، وتبعاً لذلك قد تضيق درجة هذا الاستقلال المحلي أو تتسع حسب الأحوال.

(١) المادة (١/١٢١) من الدستور العراقي الدائم. وكذلك: المادتان (١٣٣ و ١٣٥) من مشروع دستور إقليم كوردستان.

الفصل الثاني

المبادئ العامة لأستمرار الدولة الفدرالية

ان الدولة الفدرالية قائمة على بعض الاسس لايمكن عزلهما عن بعض، فهي اسس مترابطة ومكتملة مع البعض. ووضع من خلال هذه الأسس أهم الضمانات لنجاحها واستمرارها، سواء كانت تلك الضمانات قانونية متمثلة في وجود الدستور الفدرالي بخصائصه التي تحدد الأستقلال الذاتي للأقاليم الأعضاء ومشاركتهم في الحكومة الفدرالية، أو ضمانات قضائية متمثلة بوجود المحكمة الفدرالية العليا التي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، أو الضمانات الواقعية التي تتعلق بكيفية بناء الأتحاد الفدرالي على اسس طوعية وديمقراطية التي يمكن فقط من خلالها تحقيق الأستقلال الذاتي لأقاليم الاعضاء ومشاركتهم الفعالة في الحكومة الفدرالية وعند تجسيد كل ذلك يمكن القول بان الدولة الفدرالية ذاهبة نحو النجاح والازدهار.

عليه فان دراسة موضوع هذا الفصل يتطلب منا تقسيمه على مبحثين ، نتناول في المبحث الاول المبادئ الدستورية لأستمرار الدولة الفيدرالية ، والذي يتم توزيعه على ثلاث مطالب، نتطرق في الاول الى بيان أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الوحدات المكونة لها، وخصص المطلب الثاني لدراسة الأعتراف بسلطة تقرير الذاتي للأقاليم، وفي المطلب الثالث نتكلم عن أسس المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية . ونخصص المبحث الثاني لدراسة المبادئ الواقعية لأستمرار الدولة الفدرالية ، وذلك من خلال ثلاث مطالب، نبحت في الاول عن بناء الدولة الفدرالية على أساس الأتحاد الاختياري، وفي المطلب الثاني نتكلم عن بناء الأتحاد الفدرالي على عدد معقول من الوحدات الفدرالية ، اما المطلب الثالث والاخير خصص لدراسة بناء الدولة الفدرالية على أسس الديمقراطية.

المبحث الاول

المباديء الدستورية لأستمرار الدولة الفيدرالية

هناك بعض المظاهر الأساسية في الدولة الفيدرالية تحرص على السير بمقتضاها، وان هذه المظاهر تنشأ عن بعض الاسس التي تقيم عليها الدولة الفدرالية، ويمكن القول بان للاتحاد الفدرالي ثلاث أسس رئيسية، أولها هو علو الحكومة الفدرالية على الحكومات الإقليمية المكونة لها، وثانيها هو الاعتراف للحكومات الإقليمية بسلطة التقرير الذاتي في إقليمها، وثالثها يتجسد في المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية. وان تنظيم هذه الأسس بشكل واضح ومحدد في الدستور الفدرالي ومن ثم تجسيدها على أرض الواقع يكون ضمانا أساسيا لمستقبل الدولة الفدرالية من حيث نجاحها وأستمرارها، عليه سوف نتناول في هذا المبحث الأسس الثلاثة المذكورة وذلك كل منهم في مطلب مستقل وكالاتي:

المطلب الاول: أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الأقاليم

المطلب الثاني: الاعتراف بسلطة تقرير الذاتي للأقاليم

المطلب الثالث: أسس المشاركة الفعالة للأقاليم في الحكومة الفدرالية

المطلب الاول

أولوية الحكومة الفيدرالية على حكومات الأقاليم

ان نظام الاتحاد الفدرالي لا يوضع الحكومة الفدرالية والأقاليم المكونة لها في نفس المركز، بل انه يتضمن سمو الحكومة الفدرالية وأولويتها بحيث يجعل من الدولة الفدرالية ان تجمع بين كثير من سمات او مظاهر الدولة الموحدة المركزية، سواء كان في المجال الخارجي أو في المجال الداخلي، بمعنى آخر إن هناك مظاهر للوحدة في الدولة الفيدرالية تتمثل على المستويين الدولي والداخلي، وفيما يلي نبين تلك المظاهر.

ولاً: مظاهر أولوية الحكومة الفدرالية على مستوى الخارجي:

هناك عدة مظاهر تثبت من خلالها سمو الحكومة الفدرالية على الحكومات الأقاليم في المجال الخارجي ويمكن أجمالها فيما يلي:

١- تعد الدولة الفيدرالية شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام في حين تنعدم الشخصية الدولية للأقاليم الأعضاء، ويترتب على وحدة الشخصية الدولية للدولة الفيدرالية إن يكون لها وحدها حق الدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول، وان تكون وحدها عضواً في المنظمات الدولية، كما يكون لها وحدها حق التمثيل الدبلوماسي ولها وحدها حق إعلان الحرب، كما يكون لها وحدها كقاعدة عامة حق إبرام المعاهدات الدولية والانضمام إليها^١.

ويترتب على وحدة الشخصية الدولية احتكار التعامل الخارجي من قبل الحكومة الفدرالية وحدها التي تتمتع بحق التعامل الخارجي مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية سواء في وقت السلم أم وقت الحرب، أما الوحدات الداخلة في تكوينها فليس لها الشخصية الدولية الأمر الذي يحرمها من التعامل مباشرة مع العالم الخارجي، فهي غير موجودة في مواجهة القواعد الدولية. هذا وإذا كان ما تقدم يمثل القاعدة العامة فان هناك ثمة استثناء قد تسمح به بعض الدساتير الفيدرالية إذ تجعل للولايات حق التمثيل الدبلوماسي وإبرام بعض المعاهدات الدولية^٢، ومثال ذلك الدستور

(١) - د. وحيد رأفت و د. وايت أبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، ١٩٣٧، ص ٤٨.

و د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ٢٠٠٧، ص ٥٩.

(٢) - د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٢.



السويسري لعام ١٩٩٩، إذ أجازت المادة (٥٣) منه للكانتونات عقد اتفاقيات لتنظيم شؤون الجوار والحدود، وكذلك وفق المادة (٥٦) منه يحق للكانتونات عقد معاهدات في مسائل أخرى ضمن اختصاصها على ان لا تتعارض مع حقوق ومصالح الاتحاد او مع مصالح الكانتونات الأخرى، وكذلك دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١، الذي وفق المادة (١٢٣) منه قد سمحت للإمارات الأعضاء بعقد اتفاقيات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة لها وبشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، كما ويجوز للإمارات الأعضاء الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليها، وقد أجازت الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٤/١٢١) منه للأقاليم والمحافظات تأسيس مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية.

٢- وحدة جنسية الدولة: إن الجنسية التي يتمتع بها مواطنو الدولة الفدرالية واحدة بغض النظر عن الوحدات التي ينتمون إليها وذلك لتعلق الأمر بشعب دولة واحدة وان اختلفت قوميات تلك الدولة أو تعددت أعراقها أو دياناتها. لأن لا يوجد في الدولة الفدرالية سوى جنسية واحدة، يتمتع بها جميع رعايا الأقاليم الأعضاء فيها^١، وذلك الى جانب احتفاظ كل فرد بالرابطة التي تربطه بالولاية التي ينتمي إليها، وليس معنى ذلك أزواج في الجنسية لأن الفرد في نظر القانون الدولي، لا يتمتع بالجنسية واحدة فقط هي جنسية الدولة الفدرالية، أما الرابطة التي تربط الفرد بالأقليم العضو فلا تعتبر الجنسية، وهي على العكس، مجرد رعوية لأن الأقليم لا يعد دولة ذات سيادة^٢. وهكذا يظهر شعب الدولة الفدرالية في مواجهة العالم الخارجي بأعباءه شعبا واحدا يتمتع أفرادها بجنسية واحدة لاشعوبا متعددة لها جنسيات مختلفة.

٣- وحدة إقليم الدولة: للدولة الفدرالية إقليم واحد في مواجهة العالم الخارجي يشمل مجموع أقاليم الوحدات المكونة لها، ولا يوجد لأقاليم هذه الوحدات كيان دولي، وهذا الأخير ينصرف الى إقليم الدولة جميعه^٣. هكذا يشكل إقليم الدولة الفدرالية وحدة واحدة بحيث يشمل جميع أقاليم الوحدات الداخلة في الاتحاد.

٤- وحدة رئيس الدولة: يرأس الدولة الفيدرالية شخص واحد قد يكون رئيسا أو ملكا

(١) - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، ط١، دار المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٩. ود. ابراهيم درويش، الدولة- نظريتها وتنظيمها، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٢٥١.

(٢) - د. منذر الشاوي، القانون الدستوري- نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١، ص ٢٥٢. ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

(٣) - د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٨، ص ٢٧ و ٢٨. ود. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٦، ص ١٢٠.



يمثل رمز وحدة الدولة الفيدرالية^١.

ثانياً: مظاهر أولوية الحكومة الفدرالية على المستوى الداخلي:

لا تقتصر سمو الدولة الفدرالية على المستوى الخارجي فقط، بل ان لها سموها على الوحدات المكونة لها على صعيد الداخلي أيضاً، وذلك فيما يتعلق بسيادة الدستور الاتحادي وطبيعة تكوين وأختصاصات السلطات الفدرالية التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما يشكل هذا الأمر عدة عناصر تشجع الوحدة في الدولة الفدرالية. ويأخذ هذا السمو بعض المظاهر في المجالات الآتية:

١- سيادة الدستور الاتحادي: للدولة الفدرالية دستورها الذي يتم وضعه بصورة مباشرة من قبل الشعب عن طريق الأستفتاء أو بطريقة غير مباشرة من قبل جمعية تأسيسية، ودستور ينطبق على إقليم الدولة جميعاً، ويتوجه بالخطاب الى أفراد الأقاليم جميعه دون وساطة. اذ إن احد الملامح المهمة في الدولة الفيدرالية هي ضمان سيادة الدستور الفدرالي باعتباره مصدر السلطات الحكومية سواء أكانت فدرالية أم إقليمية ولذلك فان سمو هذا الدستور هي شرط أساسي في الدولة الفيدرالية. كونه يمثل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الفيدرالية ويمثل ضماناً مزدوجة تتجسد فيه كفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم من جهة ومن جهة أخرى يشكل حماية كبرى للنظام الفدرالي^٢. ويتم وضع الدستور الفدرالي بمشاركة ممثلين عن الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم سواء تم وضعه بأية طريقة من الطرق الديمقراطية التي يتم بها وضع الدستور.

ويجب إن يكون الدستور الفدرالي جامداً، لذلك فان تعديله يتطلب إجراءات معقدة طالما كان من شأنه إن يمس الاستقلال الذاتي للأقاليم و اختصاصاتها، ولهذا يلزم لإجراء التعديل وتنفيذه موافقة أغلبية الأقاليم الأعضاء، وعليه فقد اتفقت الدساتير الفدرالية على الاكتفاء بموافقة أغلبية الأقاليم الأعضاء ولم تتطلب إجماعها، ذلك ان الإجماع ضروري فقط عند إنشاء الاتحاد ووضع دستوره إما تعديله فيكتفي فيه بالأغلبية وليس للأقلية التي ترفض التعديل إن تنفصل عن الاتحاد الفدرالي^٣.

٢- السلطة التشريعية الفدرالية: للدولة الفدرالية سلطة تشريعية تسري تشريعاتها

(١) - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢) - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٢٠.

(٣) - د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠٤.



مباشرة على جميع رعايا الاقاليم المكونين لشعب الدولة، وتتناول بالتشريع جميع المسائل التي تهم جميع الاقاليم مثل العلاقات الخارجية، المواصلات، النقد والبنوك، الجنسية... الخ. ومن الطبيعي أن يتأثر السلطة التشريعية في تكوينه بطبيعة شكل الفدرالي للدولة، ومن هنا كان اللجوء الى نظام المجلسين^١. لذلك نجد ان السلطة التشريعية الفدرالية في أكثر الدول الفيدرالية من حيث التشكيل يقوم على نظام المجلسين التشريعيين، ويشكل احد المجلسين على أساس نسبة السكان لكل شعب الدولة وبالتالي يكون لكل إقليم في هذا المجلس عدد من المقاعد تختلف عن الأقاليم الأخرى بحسب حجمها السكاني، ويسمى هذا المجلس بمجلس النواب أو مجلس الشعب أو المجلس الأدنى، أما المجلس الآخر فيتشكل على أساس تمثيل الأقاليم الأعضاء في الاتحاد كونها وحدات سياسية متميزة، وعادة ما يكون لكل إقليم عدد من المقاعد مساو للأقاليم الأخرى وبغض النظر عن عدد سكانها أو مساحتها، ويعد هذا المجلس المجلس الأعلى ويسمى بمجلس الولايات أو مجلس الاتحاد أو أو مجلس الشيوخ^٢. لذلك فإن قاعدة الازدواج التي يقوم عليها البرلمان الاتحادي ضرورة مهمة لتمثيلها طبيعة الدولة الفيدرالية وضمانة أساسية لتمكين الأقاليم من الاشتراك في سلطات الحكم وعليه فإنه إذا كان مجلس النواب يعبر عن مظهر الوحدة في الدولة الفيدرالية فإن مجلس الاتحاد يعبر عن مظهر الاستقلال فيها كما يمثل مظهر للمساواة بين الوحدات المكونة للدولة^٣.

يلاحظ على مجلس الاقاليم في العراق، الذي يسمى ب (مجلس الاتحاد) انه يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم، وقد أحال الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ أمر تنظيمه الى القانون الذي يسنه المجلس النواب العراقي، وفق المادة (٦٥) من الدستور، غير إن هذا القانون لم ير النور لحد الآن وان المادة المذكورة قد تم تعطيلها رسمياً بموجب المادة(١٣٧) من الدستور^٤، ونرى في ذلك وجود ثغرة جوهرية في النظام الفدرالي العراقي.

٣- السلطة التنفيذية الفدرالية: تتمثل في وجود حكومة مركزية موحدة تشمل

(١) - د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨، ص ٢٥٦. و د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٢) - د. عبدالحميد المتولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف الاسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٥٧ و ٢٥٨. و د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٨ و ٢٥٩.

(٣) - رحيم قاسم، النظام الفيدرالي في العراق وتوزيع السلطات، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ٢٠٠٦، ص ٣٦.

(٤) - د. شورش حسن عمر، حالات التعطيل الدستوري في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كويه، العدد(٢٣)، حزيران ٢٠١٣، ص ٣٤٥ و ٣٤٦.



أختصاصاتها جميع أنحاء إقليم الدولة الفدرالية، لأن الدولة الفيدرالية لها سلطتها التنفيذية الخاصة بها، والتي تختلف من دولة فيدرالية إلى أخرى وذلك بحسب النظام السياسي الذي يحدده الدستور الفيدرالي^١. ففي الدول ذات النظام الرئاسي كالولايات المتحدة الأمريكية تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الدولة وحده الذي ينتخبه الشعب بطريق غير مباشر ويعاونه عدد من معاونين من الوزراء. إما في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني كألمانيا وكندا والهند وأستراليا والعراق فأنها تتميز بثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول ومن حكومة فيدرالية تتألف من رئيس الحكومة وعدد من الوزراء وتكون مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي. إما الدول التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية كسويسرا فتتكون السلطة التنفيذية فيها من عدد من الأعضاء ينتخبهم البرلمان الفيدرالي ويرأسها رئيس المجلس الفيدرالي وهي غير مسؤولة أمام البرلمان كونها منبثقة عنه. وفي العراق تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة الذي ينتخب من قبل مجلس النواب والحكومة (مجلس الوزراء)، إذ يكلف رئيس الدولة مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء^٢. وتتولى الحكومة الفدرالية تنفيذ التشريعات التي يسنها البرلمان الاتحادي على مستوى إقليم الدولة الفدرالية بكامله كما تتخذ القرارات اللازمة لذلك. وفي سبيل تنفيذها للقوانين والقرارات تسلك الحكومة الفدرالية أما طريقة الإدارة المباشرة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا^٣، أو طريقة الإدارة غير المباشرة الذي كان متبعاً في ألمانيا في ظل دستوري ١٨٧١ و١٩١٩^٤، أو طريقة الإدارة المختلطة التي أخذت بها سويسرا والنمسا^٥.

وقد أخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذه الطريقة حينما نص في المادة (١١٤/أولاً) منه على أن تكون إدارة الكمارك من ضمن الاختصاصات المشتركة^٦. ويمكن أن تعد هذه الطريقة أكثر ملائمة للدولة الفدرالية، إذ تشترك هيئات الولايات وهيئات الحكومة الفدرالية في ممارسة تنفيذ القرارات، وهذه الطريقة تشعر الولايات بأن لها سلطة في ممارسة تنفيذ القرارات الصادرة من الدولة الفدرالية. ولكن تنفيذ هذه القرارات يتم تحديده في الدستور الفيدرالي أو القوانين الفدرالية، حتى لا يحدث خلط

(١) - رحيم قاسم، مصدر السابق، ص ٣٩.

(٢) - ينظر: المواد (٦٦، ٧٠، ٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) - د. محمد سناري، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) دون تأريخ ومكان للطبع، ص ٣٣٥.

(٤) - د. طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٢٥.

(٥) - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت

١٩٦٩، ص ١٥١.

(٦) - معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه

مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد ٢٠٠٧، ص ٦٦.



في ممارسة تنفيذ هذه القرارات من قبل هيئات الدولة الفدرالية أو هيئات الأقاليم^١.

٤- القضاء الفدرالي: تتمثل السلطة القضائية في الدولة الفدرالية أساساً في وجود محكمة عليا تتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين الحكومة الفدرالية وبين حكومات الأقاليم أو بين هذه الأخيرة وبعضها، أو بين مواطنين من أقاليم مختلفة، كما تتولى عادة مراقبة دستورية القوانين الفدرالية وقوانين الأقاليم للتحقق من توافقها وأحكام الدستور، إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي تحددها الدساتير^(٢). إذ يقوم الدستور الفدرالي بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الفدرالية والهيئات الأقاليم في نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون والانسجام بين الطرفين، أو بين بعضها البعض، أو بين أفراد ينتمون إلى أقاليم مختلفة، فهذه المنازعات لا تعد محلية لعدم اقتصرها على حدود إقليم معين، ثم إن الأقاليم لا تتبع الحكومة المركزية عن طريق التسلسل الإداري حتى تحسم هذه المنازعات وفق قواعد القانون الإداري، كما لا يمكن الفصل فيها بناء على قواعد القانون الدولي، كونها منازعات داخلية تدخل في نطاق القانون الدستوري^٣، لذلك تلجأ الدولة الفدرالية إلى إنشاء محكمة عليا تختص بالفصل في المنازعات سالفة الذكر، ويكون لها أحياناً اختصاص استثنائي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الأقاليم^٤. هذا ويرى البعض أنه لا بد من تحقق شرطين لكي يمكن القبول بالمحاكم الاتحادية كهيئات محايدة ومستقلة وهما الاستقلالية عن أي تأثير من أية سلطة في الدولة والثاني التمثيل النسبي في عضوية المحكمة كأن تمثل فيها كافة المجتمعات الدينية واللغوية والقومية ومن ذوي الاختصاص القانوني والقضائي العالي^٥.

وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على إنشاء محكمة فدرالية عليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي ومن فقهاء القانون، دون أن يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم^٦. إذ أحال تنظيم ذلك بموجب قانون يسن بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وهذا أمر منتقد لأن هذه المحكمة لها دورها وأهميتها في تحقيق التوازن بين أعضاء الدولة الفدرالية واستمرارية هذه الدولة، فكان من الأفضل أن يتم ذلك بنص دستوري وليس بقانون عادي ومن ثم حتى في حالة تنظيمه بقانون عادي كان من المفروض أن يكون لممثلي الأقاليم مساهمة جديّة في ذلك، لا أن يقتصر أمر

(١) - د.إحسان حميد المفرجي وآخرون، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) - د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط ٢، قطر، ١٩٩٦، ص ١٣١.

(٣) - د.محمد هماموندي، الدولة الفدرالية، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية- كردستان العراق، السنة الأولى، العدد (٢)، ٢٠٠٣، ص ٥٠.

(٤) - د.طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٢٢٦.

(٥) - رونالد ل. واتس، الأنظمة الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا، ٢٠٠٦، ص ١٢٧-١٢٨.

(٦) - ينظر المادة (٩٢/ثانياً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.



تشكيل هذه المحكمة بيد مجلس الشعبي الذي هو مجلس النواب في العراق وحده^١. باعتبارها الضمانة الاساسية لصيانة الدستور الفدرالي وحماية سموه على الحكومة الفدرالية وحكومات الاقاليم.

(١)- لقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة (٢٠٠٥) على ضوء المادة (٤٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، والذي بموجبهما تم تشكيل هذه المحكمة من تسعة اعضاء ، علما بانه لم يتم اجراء اى تعديل على قانون المحكمة المذكور رغم صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لاحقا والذي يختلف في نظرتة حول تكوين المحكمة كما ورد في المادة (٩٢) منه عن نظرة قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الواردة في المادة (٤٤) منه .

المطلب الثاني

الاعتراف للأقاليم بسلطة التقرير الذاتي

إذا كانت الدولة الفدرالية تركز على سمو الحكومة المركزية على الاقاليم المكونة لها، إلا أنها لا تدمج هذه الأقاليم تماماً في الدولة، بل على العكس تتمتع هذه الأقاليم بسلطة التقرير لنفسها، أي أنها تستقل في وضع القواعد التي تحكمها، وفي تحديد نظامها القانوني، وتتمثل مظاهر استقلال الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية في وجود دستور خاص لكل ولاية، وفي تنظيم الذاتي للسلطات الحاكمة فيه التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويستند في ذلك على الأسس الآتية:

أولاً: تتمتع الأقاليم بالاستقلال الدستوري، تتمثل مظاهر استقلال الولايات المكونة للدولة الفيدرالية في وجود دستور خاص لكل ولاية كقاعدة عامة في الدول الفيدرالية مع وجود بعض الاستثناءات في بعض الدول التي لا توجد دساتير لولاياتها مثل الإمارات العربية المتحدة والهند ونيجيريا^١، وكذلك العراق الذي لا يمتلك أقليمه الوحيد وهو كردستان دستورا خاصا به. إن دساتير هذه الولايات تنظم السلطات العامة فيها وتبين حقوق مواطنيها، وتستقل بوضعه وتعديله السلطة التأسيسية في الولاية، ولا يحد من حريتها في ذلك إلا القيود التي يضعها الدستور الاتحادي ضمانا لوحدة الدولة ومصالحها العامة. واستقلال الأقليم الدستوري يعني، بالإضافة الى ذلك، ان يتضمن دستورها النص على أحكام تتعارض مع ما نصت عليه دساتير الأقاليم الأخرى، فالمهم ان لا يتعارض دستور الأقليم مع الدستور الفدرالي^٢. فلكل أقليم دستوره الذي تضعه لتنظيم هيئات الحكم فيه، وتوزيع الاختصاصات بينها، شريطة ان يتم ذلك في حدود الدستور الفدرالي. حيث إن كل ولاية من الولايات الأعضاء تتمتع باستقلال دستوري وتنظيم ذاتي، ويتجسد هذا الاستقلال الدستوري في وجود سلطة تأسيسية^٣، تقوم بوضع دستور الولاية باستقلال تام دون الحاجة إلى تصديق الحكومة الفدرالية^٤.

ثانياً: يتمتع كل أقليم بتنظيم ذاتي وبسلطات الحكم الخاصة به، أي انه يوجد على

(١) - د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٢) - د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص ٣٠ و ٣٣.

(٣) - د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٠٣.

(٤) - ويستثنى من هذه القاعدة أن تكون لكل ولاية دستورها الخاص بها دولة الهند. ينظر: سولاف محمد

أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة صلاح

الدين، ٢٠٠٦، ص ٨٨.



راسه سلطة الحكم لا مجرد سلطة التنفيذ. فهناك جهاز تشريعي يسن لها ما يرى من تشريعات، شريطة ان لا تتعارض مع الدستور الفدرالي. وتوجد في كل إقليم سلطة تنفيذية خاصة به تقابل الحكومة الفدرالية. وهناك محاكم خاصة بالأقليم تفض المنازعات التي تثور بين رعاياه، مطبقة في ذلك القوانين الصادرة عن سلطته التشريعية. أذ إن مبدأ الاستقلال الذاتي للولايات يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للأقاليم، ويعمل على إقرارها وتثبيتها، ومن ثم المحافظة عليها وحمايتها، والركن الأساس في هذا الاستقلال أن تكون للولايات الداخلة في الاتحاد الفدرالي هيئاتها الدستورية الخاصة بها^١، بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع أن تعينها أو تعزلها مادامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاستقلال. وعلى هذا الأساس تتمتع كل إقليم من الأقاليم الأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري كما أسلفنا. وما يترتب على هذا الاستقلال هو تمتع الأقاليم في الدولة الفدرالية بسلطات مستقلة في مجالات مختلفة مثل التشريع والإدارة والقضاء، وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثالثا: تملك كل إقليم اختصاصات أصيلة ومبدئية يستمدتها من الدستور الفدرالي مباشرة، وتباشرها دون تعقيب عليها من جانب الحكومة الفدرالية^٢. لذلك ليس للسلطة التشريعية الفدرالية أن تشرع للأقاليم فيما هو من اختصاص هذه الأقاليم بنص الدستور، وليس لها أيضا أن تعدل قوانينها، أو المساس بدستورها.

رابعا: وحماية لأستقلال الأقاليم في مواجهة الدولة الفدرالية، ان الدستور الفدرالي، وهو الوثيقة التي تحدد اختصاصات كل من السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم، يشترط لتعديله موافقة أغلبية الأقاليم، حتى تستطيع الدفاع عن أستقلاله والمحافظة على كيانه. وتطبيقا لذلك ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على ضرورة موافقة ثلاثة أرباع الأقاليم، على الأقل، حتى يمكن تعديله، ويقصد بذلك موافقة المجالس التشريعية في هذه الأقاليم، كما ان الدستور السويسري يشترط لتعديله موافقة أغلبية الناخبين واغلبية المقاطعات^٣.

لذلك يمكن القول بان الأقاليم الأعضاء في الدولة ذات النظام الفدرالي لها صفة الدولة من وجهة نظر القانون الدستوري، حيث ان لها وجودها المستقل عن الحكومة

(١) - د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط ٢، مؤسسة

موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١، ص ٢٠٠.

(٢) - د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

(٣) - القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط ١، المكتبة القانونية،

بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٣.



الفدرالية ولها جميع السلطات المعترف بها للدولة العادية الموحدة وان كانت اضيق نطاقا.



المطلب الثالث

تحقيق المشاركة الفعالة للاقاليم في الحكومة الفدرالية

تتجسد مشاركة الوحدات المفدرلة في الدولة الفدرالية من خلال مشاركتها في جوهر السيادة نفسه، أو بتعبير آخر مشاركتها في تكوين أرادة الدولة الاتحادية، وهي الصيغة العملية للمبدأ الاتحادي الذي تقوم عليه الدولة الفدرالية الى جانب مبدأ الوحدة، وهذا يستتبع بطبيعة الحال قيام الهيئة التي تظهر من خلالها ارادة الدولة على اساس الأزدواجية، وهو ما يعبر عنه بازدواجية السلطة التشريعية^١. لذلك تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة^٢، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية والسياسية الخاصة بالنظام الفدرالي، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الاقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ليكون للاقاليم دورها في صنع القوانين الفدرالية التي تطبق في جميع أنحاء الدولة. واستقرت هذه القاعدة بصورة عامة في معظم الدول الفدرالية التي تتكون فيها السلطة التشريعية من مجلسين^٣، لأن نظام المجلسين لا غنى عنه في إقامة الدولة الفدرالية، وهو الصيغة الوحيدة الذي يمكن أن يجسد في ظله اعتبارا الوحدة و الاستقلال اللذان يسيطران على تنظيم الدولة الفدرالية^٤. وتتجسد مشاركة الأقاليم في المؤسسات الفيدرالية والتي تعد من أهم السمات البارزة في النظام الفيدرالي، فهي تتخلى عن جزء من اختصاصاتها وصلاحياتها إلى الحكومة الفيدرالية مقابل أن تشارك في تكوين هيئاتها وفي اتخاذ قراراتها. وتبدو الأهمية السياسية لظاهرة المشاركة في أنها تضمن

(١) - خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص

١٤٩ و ١٥٠.

(٢) - ينظر تفاصيل ذلك: د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مصدر سابق، ص ٢٥٦. و. د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٥٧ و ٢٥٨.

(٣) - تستثنى من الدول الفدرالية كل من: الكاميرون وباكستان وفنزويلا، والتي تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد وليس من مجلسين كما هو متبع في الدول الفدرالية. ينظر في ذلك: د. نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان (١٠ و ١١) السنة (٤٠)، ١٩٩٤، ص ٦٨. وكذلك: جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدي، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧، ص ٥٧. وفي الوقت الراهن فان الاتحادات الفدرالية التي بها مجالس تشريعية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا-الجبل الأسود، والاتحادات الفدرالية بالجزر الصغيرة مثل جزر القمر، ميكرونيزيا، سانت كيتس أندنيفيز. ينظر في ذلك: رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٤) - د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧٠.



للولايات أن استقلالها الذاتي لا يمكن الانتقاص منه دون علمها على الأقل، كما أنها تجعل تقبلها للقرارات والتشريعات الفيدرالية أكثر سهولة مما لو كانت غريبة عنها بالكامل^١.

لذلك فإن تشكيل البرلمان الفدرالي من المجلس الشعبي لوحده، لاشك في أنه يؤدي إلى سيطرة الاقاليم الكبيرة على الاقاليم الصغيرة رغم مظاهر ديمقراطية الاقتراع، لذلك وجد المجلس الثاني لتصحيح هذا الوضع^٢، من أجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والاقاليم الأعضاء وحماية استقلال هذه الأخيرة^٣، وكذلك تجسيد مشاركتها الفعلية في المؤسسات الفدرالية، لأن مشاركة الوحدات الفدرالية في تكوين ارادة الدولة هي في الواقع مشاركة في تكوين مؤسسات الدولة الدستورية وفي تسير هذه المؤسسات^٤.

ويتألف هذا المجلس الثاني بالاستناد إلى الاقاليم بوصفها وحدات سياسية متميزة، وهو قاصر على تمثيل الاقاليم حتى يكون لها دورها في تكوين ارادة الدولة الفدرالية، وعادة يكون التمثيل فيها على أساس المساواة الكاملة بين الاقاليم، رغم الاختلاف الموجود بينها من حيث المساحة أو الأهمية الاقتصادية أو عدد السكان. ومن الدول الفدرالية التي تأخذ بقاعدة المساواة بين الولايات في التمثيل بهذا المجلس كل من الأرجنتين، استراليا، نيجيريا، المكسيك، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية^٥. غير أن مبدأ المساواة هذه لم يؤخذ على إطلاقه في الدول الفدرالية جميعا، إذ هناك استثناءات على هذا المبدأ في بعض الدول الفدرالية فلا تتمتع اقاليمها بالتمثيل المتساوي في مجلس الاقاليم، كما هو الحال في كل من النمسا، بلجيكا، كندا، أثيوبيا، ألمانيا والهند^٦.

ويعد هذا المجلس من أبرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم وبالذات في سن القوانين الفدرالية^٧، ولحماية الاقاليم من تجاوز السلطة الفدرالية

(١) د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة

الرابعة، العدد الأول، صفر ١٤٠٠ يناير ١٩٨٠، ص ١١٣.

(٢) د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة

والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٠٣.

(٣) د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٤) د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٥) جورج أندرسن، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٦) جورج أندرسن، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٧) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٧١.



المركزية على مصالحها وسلطاتها^١، لأن هذا المجلس تظهر الرابطة الاتحادية التي تربط الاقاليم الأعضاء من جهة، وهذه بالدولة الفدرالية من جهة ثانية وعن طريق مشاركة هذه الاقاليم في تكوين الإرادة التشريعية للدولة الفدرالية^٢.

وما يخص موقف الدستور العراقي فنجد انه قد نظم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، إذ خص المواد من ٤٩ الى ٦٤ منه لتنظيم مجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص، اما مجلس الاتحاد الذي هو الآخر جزء من السلطة التشريعية الاتحادية، قد أحال الدستور أمر تنظيمه واختصاصاته وكل ما يتعلق به الى القانون الذي يسنه مجلس النواب، وافرد مادة دستورية واحدة لتنظيمه، وهي المادة (٦٥) التي تنص على ان: (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بـ «مجلس الاتحاد» يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)، ان هذا النص لم يبين كيفية تكوين مجلس الاتحاد واختصاصاته، بل أحال الأمر الى مجلس النواب بدلا من ان ينظم الدستور بذاته هذا المجلس كما فعل بالنسبة لمجلس النواب والهيئات الدستورية الاخرى، مما يعني ان الدستور مكن مجلس النواب ان يتحكم بمجلس الاتحاد، وله سلطة مطلقة في التقليل من شأنه او الانتقاص من صلاحياته^٣. هذا بالاضافة الى ان الدستور العراقي قد أعطى جميع الصلاحيات الى مجلس النواب وسكت عن صلاحيات مجلس الاتحاد، لذلك فأن هذا الأخير لم يعد له اي دور ايجابي في ممارسة مهامه كجزء مهم في السلطة التشريعية الاتحادية، باعتباره تمثل ارادة الوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي العراقي، وهي الهيئة التي تتجسد من خلالها مشاركة الاقاليم في مؤسسات الحكومة الفدرالية.

ومن جانب آخر نرى وجود ثغرة جوهرية اخرى في تشكيل مجلس الاتحاد، الذي يتكون من ممثلي الأقاليم والمحافظات، بمعنى ان الدستور جعل الاقاليم والمحافظات بنفس المستوى، علما ان الإقليم يعد وحدة سياسية متميزة في حين أن المحافظة لا تتعدى كونها وحدة إدارية يمكن منحها بعض السلطات الإدارية وفق نظام اللامركزية الإدارية، لذا فان وضع الإقليم مع المحافظة في مستوى واحد أمر غير صائب وغير وارد من الناحية السيادية في النظام الفدرالي^٤. وفي الوقت الذي كان يتطلب نجاح

(١) - بوي روبرت و فدريك كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: بهران دجاني، ج ١، مؤسسة فرانكلين، بيروت، ١٩٦٤، ص ١٩.

(٢) - د. خالد قباني، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٣) - ما يجب الاشارة اليه هنا ان مجلس النواب العراقي قد اعد مقترح قانون مجلس الاتحاد وتم القراءة الاولى له فقط.

(٤) - د. شورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، منشورات اكااديمية التوعية وتأهيل



الفدرالية في العراق تفعيل دور مجلس الاتحاد دستوريا وواقعيا، اتجه الدستور الى تعطيل هذا المجلس رسميا^١، وذلك بموجب المادة ١٣٧ منه^٢.

مما تقدم يتضح تفوق مجلس النواب على مجلس الإتحاد بشكل جازم لما للأول من صلاحية في تشريعه وبالتالي تعديله في أي وقت، وبالتالي رجحان كفة مجلس النواب على مجلس الإتحاد وخضوع الأخير لتحكم وسيطرة الأول، علاوة على ذلك فان الدستور قد عطل هذا المجلس (مجالس الإتحاد) رسميا. لذلك لا يمكن إطلاق وصف المجلس الأعلى على مجلس الإتحاد بل يصح إطلاق وصف المجلس الأدنى عليه ، والعكس بالعكس. الأمر الذي يعني انعدام الآليات القانونية لمشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، الامر الذي يترتب عليه ايضا فقدان الضمانات الواقعية مباشرة لنجاح واستمرار التجربة الفدرالية في العراق، التي تتضمن مشاكل اساسية اخرى بسبب وجود اقليم واحد في اطارها وهو اقليم كردستان، مما يؤدي الى ان يكون مشاركة هذا الاقليم في المؤسسات الفدرالية أكثر صعوبة وتعقيدا. وبذلك يمكننا القول بغياب احدى الضمانات الاساسية من الناحية القانونية والواقعية في التجربة الفدرالية العراقية، وهذه بلاشك يكون له تأثيره السلبي على مستقبلها. كذلك يتجسد مشاركة الوحدات المفدرلة عن طريق الأشتراك في تعديل الدستور الفدرالي، لان البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على مايتضمنه الدستور الفدرالي. واختلفت الدساتير الفدرالية فيما بينها في كيفية تعديل أحكامه، فنصت دساتير بعض الدول الفدرالية على استخدام أساليب الديمقراطية النيابية لإجراء التعديل، فتستلزم موافقة نواب الشعب على التعديل. والذي يتنوع إلى نوعين: الأول يتطلب موافقة أغلبية البرلمان الاتحادي، وأغلبية برلمانات الاقاليم الأعضاء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك، اذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات^٣، ولا يجوز إجراء أية تعديلات في حدود الولايات القائمة إلا بموافقة الهيئات التشريعية في الولاية المعنية والكونغرس^٤. أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة

الكوادر، السليمانية، ٢٠١٢، ص ٨٨.

(١) - ينظر: د.شورش حسن عمر، حالات التعطيل الدستوري في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٣٤١ الى ٣٤٥.

(٢) - تنص المادة (١٣٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان: (يؤجل العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الإتحاد اينما وردت في هذا الدستور، الى حين صدور قرار من مجلس النواب، باغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور).

(٣) - المادة(١) من الدستور الأمريكي.

(٤) - الفقرة(٣) من المادة(٤) من نفس الدستور.



البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل^١.

في حين يرجع بعض الدساتير الأخرى إلى أهم أساليب الديمقراطية المباشرة وهو الاستفتاء الشعبي، ويشترط لتعديله موافقة أغلبية الناخبين في أغلبية الولايات الأعضاء، على أن تصل الأصوات المؤيدة للتعديل إلى الأغلبية المطلقة لناخبي الدولة الفدرالية ككل. وينص كل من الدستور السويسري والدستور الاسترالي والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الاستفتاء الشعبي إجراء وحيدا للتصديق على مقترحات التعديل. ففي سويسرا يقدم اقتراح التعديل من قبل احد مجلسي البرلمان الفدرالي أو من قبل مائة ألف مواطن وأيما كانت كيفية تقديم هذه التعديلات فإنها لا تكون نافذة ما لم يوافق عليها أغلبية الناخبين في سويسرا وأكثريه الناخبين في أكثرية الكانتونات السويسرية في استفتاء شعبي يجرى لهذا الغرض^٢. وفي استراليا تخضع مقترحات تعديل الدستور للاستفتاء الشعبي العام وتصبح التعديلات نافذة بعد موافقة أغلبية الناخبين في استراليا وأغلبية الناخبين في الولايات الاسترالية، وان أي تعديل يؤدي إلى المساس بحقوق ولاية معينة لا يصبح نافذا ما لم يقترن بموافقة أغلبية الناخبين من تلك الولاية^٣. القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٣.

وقد سلك الدستور العراقي الفدرالي الأسلوب نفسه لغرض تعديله اذ يتطلب تعديله، بعد موافقة مجلس النواب على مقترح التعديل، وموافقة المصوتين على التعديل في استفتاء عام^٤. ويلاحظ على الفقرات الواردة في المادة (١٢٦) من الدستور العراقي المتعلق بتعديله، نجد ان هذه النصوص لم يضمن للأقاليم المشاركة الفعالة في عملية تعديل الدستور الاتحادي، لأن تعديل الدستور يكون نافذا اذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام، فيما يتعلق بموافقة مجلس النواب انه يمكن ان تتم هذه الموافقة على مشروع التعديل دون الأخذ بنظر الاعتبار رأى ممثلي ابناء الأقليم في هذا المجلس كون التمثيل فيه يكون بناء على نسبة السكان، كما ان الدستور لم يحدد نسبة معينة لموافقة الشعب على مشروع التعديل في الاستفتاء، هل يكون هذه الموافقة وفق اغلبية البسيطة للناخبين او اغلبية موصوفة كما هو الحال بالنسبة للمادة ١٤٢ من دستور ٢٠٠٥ والمادة ٦١ من دستور ٢٠٠٤، ودون ان يضمن للأقاليم حق الفيتو او الرفض كما فعل الدستور نفسه بالنسبة

(١) - القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٠.

(٢) - المادتان (١٣٨، ١٣٩) من الدستور السويسري.

(٣) - المادة (١٢٨) من الدستور الاسترالي.

(٤) - الفقرتين (٢ و ٤) من المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.



لآليات تعديل الاستثنائي للدستور الواردة في المادة (١٤٢) منه، وكذلك قانون ادارة الدولة في المادة (٦١/ج) منه. عندما نصا على ان يكون الاستفتاء العام على مسودة الدستور او تعديل الدستور ناجحا اذا لم يرفضها ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.

ورغم ان الدستور قد فرض حظرا موضوعيا على اختصاصات الاقاليم بانه لايجوز لشأن أي تعديل على الدستور ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم^١، غير اننا نرى بان هذا الحظر لن يبقى ذو قيمة واهمية دستورية بعد ان رفع الحظر الزمني الوارد على المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول من الدستور وذلك لأنهاء دورتين انتخابيتين متعاقبتين من نفاذ هذا الدستور^٢، وان الحظر المذكور المفروض لمصلحة الاقاليم يسقط تلقائيا عند إجراء التعديل على الدستور مستقبلاً، اذا كان هذا التعديل شمل تغييرا في شكل الدولة الواردة ضمن المبادئ الاساسية الى دولة بسيطة أو دولة كونفدرالية.

هكذا ان معنى المشاركة السياسية يراد به عدم احتكار السلطة في الدولة الفدرالية التي تتم في اطارها توزيع السلطة على مستوي الحكم الفدرالي والأقليمي. أذن توجد هناك علاقة إيجابية بين الفيدرالية والمشاركة السياسية حيث متى ما وجدت الفيدرالية انفتحت أبواب المشاركة السياسية، بالرغم من تأثر المشاركة اتساعا أو ضيقا بنوع النظام السياسي السائد بالدولة. ومن هذا العرض يتبين لنا بان الدستور العراقي لم يحقق الضمانة الأساسية اللازمة لتحقيق المشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، ويظهر ذلك جليا بسبب غياب المجلس الاعلى للسلطة التشريعية التي تمثل الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في الاقليم وهو مجلس الاتحاد الذي لم يقرر الدستور آليات تشكيله واختصاصاته وعلاوة على ذلك فانه على الرغم من الاقرار بوجوده بالاسم فقط، فان حتى هذا الوجود الشكلي للمجلس قد تم تعطيله بشكل رسمي. وكذلك عدم وضع الدستور ضمانات لتحقيق مشاركة الاقاليم عند اجراء التعديل على الدستور الفدرالي.

(١) - تنص الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان: (لايجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه بأستفتاء عام).

(٢) - ينظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

المبحث الثاني

المبادئ الواقعية لاستمرار الاتحاد الفدرالي

بجانب المبادئ والأسس الدستورية لنجاح واستقرار الدولة الفدرالية، هناك بعض المبادئ والأسس الواقعية التي لاتقل أهمية من المبادئ الدستورية ان لم يكن دورها أكثر تأثيراً لنجاح الدولة الفدرالية، ويتوقف أهم هذه المبادئ والضمانات الواقعية لنجاح الدولة الفدرالية واستمرارها على الأليات والأسس المتبعة لبنائها، ومن هذه الأسس، بناء الدولة الفدرالية وفق الاختيار والأرادة الحرة لوحداتها أو مكوناتها، وبناء هذا الأتحاد على عدد معقول من الوحدات الفدرالية، و كذلك بنائها على الأسس والمبادئ الديمقراطية الحقيقية، عليه نتناول كل هذه الأسس أو المبادئ الواقعية المؤدية الى استمرار ونجاح الدولة الفدرالية، وذلك من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الاول: بناء الدولة الفدرالية على أساس الاتحاد الاختياري

المطلب الثاني: بناء الأتحاد الفدرالي على عدد معقول من الوحدات الفدرالية

المطلب الثاني: بناء الدولة الفدرالية على الأسس الديمقراطية

المطلب الاول

بناء الدولة الفدرالية على أساس الاتحاد الاختياري

تقوم النظام الفدرالي على رغبة أبناء الوحدات الفدرالية، ويتكون استجابة لحاجة بعض الدول او بعض المكونات، حرصا على التوفيق بين رغبتين متعارضتين، وتمثل الرغبة الاولى في ميل هذه الدول او الوحدات او المكونات الى تكوين كتلة واحدة، وتظهر الرغبة الثانية في حرص كل دولة على المحافظة والتمسك بأكبر قدر من استقلالها الذاتي وسيادتها الداخلية^١. ويتحقق ذلك عندما تكون الفدرالية اتحادا طوعيا بين أقاليم أو دول أو أقوام تختلف قوميا وعرقيا أو ديانة أو لغة أو ثقافة، حيث يصبح كيانا واحدا مع احتفاظ هذه الاجزاء المكونة للكيان المتحد بخصوصيتها وهويتها، وتفوض الكيان المركزي بالبعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الاجزاء^٢. فالفدرالية لايمكن ان تكون مصطنعة تخلق خلقا انما يجب ان تستجيب لظروف موضوعية معينة تعترف بها السلطة المركزية فتعيد للأقاليم استقلالها الذاتي رغم وجود سلطة مركزية^٣. بمعنى ان الفدرالية لايمكن ان تفرض جبرا من قبل جهة معينة كنظام على بقية الاعضاء من الوحدات او المكونات دون اختيار او الرغبة منهم بذلك.

وقد جسدت دساتير معظم البلدان الفدرالية ذلك، بدءاً من الرغبة في الاتحاد عن طريق توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة الفدرالية المشتركة وحكومات الاقاليم، وتحديد الطرق التي تتبع لحل المشاكل التي ستظهر بين مستويي الحكم. ونجد هذا التجسيد في أول دستور فدرالي صدر عام ١٧٨٧ في الولايات المتحدة الامريكية، الذي أكد في ديباجته على ما يلي: (نحن، شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل،، رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الامريكية). بمعنى أن الدستور الأمريكي يعتبر الوثيقة الأساسية القانونية العليا التي بنيت عليها النظام الفدرالي بين الولايات المتحدة الأمريكية باتفاقهم وموافقهم عليها ابتداء، ويجب عليهم الالتزام بمضمونه لأنه هو وحده الذي يحفظ للاتحاد الاستمرار والازدهار.

وكذلك الحال بالنسبة للدستور السويسري الذي أقيم بقرار الشعب السويسري

(١) - د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية- الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٣٧.

(٢) - زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي الدائم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر،

كردستان العراق، ٢٠٠٥، ص ٣١.

(٣) - د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢١١.



والمقاطعات السويسرية، إعمالاً لإرادة العيش معا ضمن التعددية، وإيماناً بان قوة الجماعة تقاس بمدى رفاهية اضعف أعضائها^(١)، وقد نصت المادة الأولى منه على ان: (يتكون الاتحاد السويسري من الشعب السويسري والمقاطعات الآتية: زيورخ، بيرن، لوتزرن، اوري، شفيتز، أوبفالدن ونيدفالدن، جلاريس، تزوج، فريبورج، سولوتورن، مدينة بازل وريفها، شافهاوزن، ابزل رود الخارجية والداخلية، سانت جالين، جراوبوندن، أرجاو، تورجاو، تسين، فو، فالي، نيوشاتيل، جينيف، وجورا)، و بموجب هذا النص يتكون الاتحاد السويسري بعد موافقة جميع هذه المقاطعات على الاتحاد والانضمام إليها، لذلك يجب على جميع تلك الوحدات الالتزام بهذا الدستور والقوانين التي ستصدر على ضوء مبادئه^(٢).

وهذا ما تم تقريره أيضاً في الدستور الهندي لعام ١٩٤٩ الذي أكد في ديباجته على انه: (نحن، شعب الهند، لقد قررنا رسمياً، أن نشكل الهند، دولة موحدة في جمهورية ديموقراطية...، أن نبنى ونعتمد ونمنح أنفسنا هذا الدستور)، وقد حددت المادة (١) من الدستور نطاق الدولة الاتحادية مع الولايات والأقاليم التي تضمه وذلك في فقراتها الثلاثة الآتية: ١- الهند، وهي بهارات - BHARAT - ، يجب أن تكون اتحاد ولايات. ٢- الولايات والأقاليم المذكورة الخاصة بها هي على النحو المبين في الجدول الأول. ٣- تضم أقاليم الهند، ما يلي: أ. أراضي الولايات؛ ب. الأقاليم الاتحادية المحددة في الجدول الأول؛ ج. الأراضي الأخرى كما قد يتم اكتسابها). بمعنى ان هذا الاتحاد شكل ايضاً نتيجة لرغبة واتفاق ابناء جميع الولايات والأقاليم والمكونات في الهند وبارادتهم الصريحة قرروا إصدار هذا الدستور الذي ثبت فيه اتحادهم الطوعي في اطار الدولة الاتحادية.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد بأنها لم تنشأ عن اتفاق وحدات فدرالية تتمتع باستقلال سابق على نشوء الكيان الفدرالي، عدا إقليم كردستان الذي كان يتمتع بشبه استقلال عن السلطة المركزية العراقية منذ عام ١٩٩١ كأمر واقع إلى حين

(١)- وردت في ديباجة الدستور السويسري لعام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٩٩٨، مايلي: (يقرر الشعب السويسري والمقاطعات السويسرية، بمقتضى مسؤوليتهم تجاه الخليفة، وتأكيداً على تجديد تفاهم لتعزير الحرية والديمقراطية والاستقلال والسلام بروح من التضامن والانفتاح على العالم، وإعمالاً لإرادة العيش معاً ضمن التعددية باحترام وتقدير متبادلين، و وعياً بإنجازاتهم المشتركة ومسؤوليتهم تجاه الأجيال القادمة، وإيماناً بأن الحر هو من يستخدم حريته وأن قوة الجماعة تُقاس بمدى رفاهية أضعف أعضائها؛ فإننا ننتبى الدستور التالي).

(٢) - نصت المادة ٤٩ من الدستور السويسري على ان: (تكون للقانون الاتحادي أولوية على قانون المقاطعات ويشرف الاتحاد على التزام المقاطعات بالقانون الاتحادي).



سقوط النظام السابق في ٩/نيسان/٢٠٠٣، وإقرار الفدرالية بعد ذلك في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ في المادة (٤) منه^١. وفيما بعد جاء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ليثبت الفدرالية كصيغة نهائية لشكل الدولة وطبيعة النظام السياسي الجديد في العراق، فالمادة الأولى منه تشير إلى ان: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)، وقد وردت الإشارة إلى النظام الفدرالي وتحديد مسالكة في كثير من وجوه هذا الدستور، ففي ديباجته ورد انه تبني أسلوب عادل للثروات والسلطات وان الشعب اختار الاتحاد بنفسه، وانه فقط من خلال الالتزام بهذا الدستور سوف يحفظ للعراق اتحاده و وحدته. وتضمن القسم الدستوري أيضا الذي يؤديه أصحاب المناصب العليا (رئيس الجمهورية ونوابه، رئيس الوزراء ونوابه، وأعضاء مجلس النواب) المحافظة على النظام الفدرالي^٢.

ومن خلال التمعن في نصوص الواردة في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بشأن أقرار الفدرالية في العراق، يتبين لنا بان النظام الفدرالي في العراق لم يكن تعبيراً عن الإرادة الصريحة لمعظم مكونات الشعب العراقي، اذ لم نجد في ديباجة الدستورين ولا في نصوصهما أقراراً دستوريا برغبة الاقاليم او المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي، كون هذا الاتحاد ظهرت انطلاقاً من حاجات مرحلية أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذلك. فهذه الحاجات قد تتغير في فترة لاحقة إلى النقيض من الإيمان بضرورة العيش المشترك في دولة اتحادية، وهو ما سيؤدي إلى نقض الميثاق الدستوري الذي بنيت على أساسه الفدرالية. بينما نجد عكس ذلك لدى دساتير معظم البلدان الفدرالية ومنها دساتير التي ذكرنا مواقفهما أنفاً، الذي تؤكد أو تقر في ديباجتها أو ضمن نصوصها الى رغبة مكونات أو أقاليم معينة على بناء الاتحاد الفدرالي طوعياً وبارادتهم الصريحة. فمتى انبثق الاتحاد الفدرالي على هذا النحو فلاشك بان هذا النموذج تتجه نحو الاستمرار والأزدهار، كما هو الحال بالنسبة للفدرالية الأمريكية أو السويسرية أو الألمانية... الخ، لكن الاتحاد الناجم دون رغبة و ارادة مكوناته وأقاليمه فلا يمكن ان تتجه نحو الاستمرار والأزدهار كما هو الحال بالنسبة للفدرالية العراقية. لذلك فان بناء الاتحاد على اساس رضاء المكونات او الاقاليم وبشكل طوعي يعد ضمانة اساسية لنجاح الاتحاد الفدرالي من الناحية السياسية. لأن الاتحاد في

(١) - نصت المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على أن: (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي- فدرالي-، ديمقراطي، تعددي...)

(٢) - المادة (٥٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.



ظل الفدرالية يكون اختيارا وليس قسرا، فالأنظمة الفيدرالية يجب إن تقوم بصورة طوعية لكي تكون لها فرصة اكبر للبقاء أكثر من تلك التي تفرض عليها الفيدرالية بالقوة، فالأنظمة الفيدرالية الطوعية التي تأسست نتيجة المفاوضات بين مجموعاتها المختلفة تتمتع بفرصة اكبر ذلك إن المواطنين والوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي يعتبرون فيها السلطة المركزية لدى الحكومة الفدرالية سلطة شرعية.

المطلب الثاني

بناء الاتحاد الفدرالي على عدد معقول من الوحدات الفدرالية

إن عدد الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي يؤثر على نجاح التجربة الفدرالية أو فشلها، فكلما كان الاتحاد ناشئاً من عدد أكبر من الوحدات السياسية فإن هذا الاتحاد يكتب له الدوام والاستقرار، وقد قاومت تلك الاتحادات الفدرالية حالات الانفصال والتفكك رغم حدوثها، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تتكون من (٥٠) ولاية، وسويسرا التي تتكون من (٢٦) كانتونا، وفي اتحادات الفدرالية الأخرى كألمانيا التي تتكون من (١٦) مقاطعة، والبرازيل مكون من (٢٢) كانتونا، والأرجنتين من (٢١) مقاطعة وغيرها. حيث في هذا النوع من الاتحادات لا تكون الاتفاق بين الوحدات المكونة سهلاً وتكوين الأغلبية فيما بينها أمراً ميسوراً، كون الدستور الفدرالي يتطلب تعديله موافقة أغلبية الوحدات المكونة للاتحاد^(١).

في حين أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من أعداد قليلة من الوحدات كائنتين أو ثلاث، فإن مثل هذا الاتحاد يتعرض غالباً إلى حالات من عدم الاستقرار في بنائها السياسي والقانوني، وقد يؤدي ذلك إلى ظهور حالات انفصال وحدة معينة من الاتحاد أو تفكك الاتحاد برمته. ولقد ثبت بالتجربة التاريخية لبعض البلدان الفدرالية انهيار عدد من الاتحادات الفدرالية من هذا النوع أو حدوث حالات الانفصال فيها، مثل خروج سنغافورة عام ١٩٧٥ من ماليزيا الفدرالية، وخروج بنغلادش عن دولة باكستان عام ١٩٧١، وانهيار يوغسلافيا السابقة عام ١٩٩٢، والاتحاد الكاميروني كان يتكون من وحدتين والتي عادت وأصبحت دولة موحدة عام ١٩٧٢، وفشل الاتحاد الفدرالي الأثيوبي الاثري (١٩٥٢-١٩٦٢)، والاتحاد الفدرالي لروديسيا ونايسلاند الثلاثي الوحدات (١٩٥٣-١٩٦٣)^(٢). وانفصال إقليم كوسوفو عن صربيا عام ٢٠٠٨. حيث يلاحظ أن جميع هذه الاتحادات في النهاية أدت إلى تفكك تلك الوحدات.

إن تفكك وانحلال تلك الاتحادات ناجمة عن جملة عوامل تضافرت في إنهائها، من ذلك إصرار الوحدات المكونة على المساواة فيما بينها في كافة أمور قد تؤدي بها إلى

(١) لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٢) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١٤٢.



النزوح نحو حالات من الجمود والتوقف التام^(١)، وذلك بسبب احتمال وجود مجموعة متبادلة من حقوق النقض (الفيتو) لدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات، الأمر الذي ينجم عنه بلا شك حدوث حالات الجمود والتوقف التام المتكررة والتي تسهم بدوره في وقوع احباطات حادة بصورة تصاعدية^(٢). حيث يلاحظ على تلك الاتحادات عدم وجود أية فرصة أو تهيئتها لإحداث تغييرا ما في اتجاه التحالفات والائتلافات بين الوحدات المكونة كما يحدث في الاتحادات الفدرالية المتعددة الوحدات، والتي تعتبر واحدة من السبل التي يمكن من خلالها ان تحل الاتحاد قضايها.

كما أن نسبة السكان في إحدى الوحدات المكونة لتلك الاتحادات لها تأثير كبير على مصير الاتحاد الفدرالي، حيث أن انخفاض الكثافة السكانية في إحدى وحدات الاتحاد الفدرالي المكون من وحدتين يجعل هذه الوحدة على الدوام ان تشعر احتياجها المستمر نحو الإصرار على تأكيد مساواتها في التأثير على السياسات الفدرالية، وبالمقابل يشعر الوحدة الأكبر دائما بالشكوى من القيود المفروضة عليها لاستيعاب الوحدة الأصغر^(٣). ونلتمس نفس المشكلة لدى الاتحاد الفدرالي المكون من ثلاث وحدات إذا كانت إحدى وحداتها تقطنها الغالبية العظمى من السكان. وفي هذا النوع من الاتحادات قد يتولد لدى واحدة من الوحدات بصورة شبه دائمة إحساس بان الوحدتين الاخرتين قد تحالفتا لفرض مصالحهم، مما يشكل أثرا متلغا على العلاقات داخل الاتحاد الفدرالي.

إذن يبدو أن الاتحادات الفدرالية التي تتكون من وحدتين تأسيسيتين أو ثلاث يحتمل ان تشهد عدم استقرار نهائي كقاعدة عامة، كما هو الحال في بلجيكا التي تتكون من ثلاث أقاليم ولكنها غير مستقرة، ومهددة بالتفكك على حد قول الوزير الليبرالي السابق (جان غول) الذي أكد على «إن القانون الذي ينظم الفدرالية في بلاده هو الذي ادخل الفيروس الانفصالي في مؤسساتها»^(٤). لكن الفدرالية التي تم تبنيها في العراق فإنها من نوع خاص وحالة جديدة مقارنة بالأنظمة الفدرالية الأخرى، إذ أنها لا تزال تتكون من إقليم واحد (وهو إقليم كردستان) وليس حتى من إقليمين، كما أن هذا الإقليم لم يثبت لها الحدود بشكل نهائي سواء على ارض الواقع أم في الدستور، الأمر الذي يعني أن الفدرالية بهذه الصيغة قد تتعرض إلى مشاكل عديدة لا محالة مستقبلا.

(١) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٤٣.

(٣) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٤) جاك باغنار، الدولة مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نور الدين اللباد، ط ١، مكتبة مدبولي، ٢٠٠٢.

ص ١٤٧ وما بعدها.



اذ يلاحظ في اطار هذه الفدرالية بان إقليم كردستان متحد مع الإقليم العراقي، أي مع باقي مناطق العراق الواقع خارج إقليم كردستان المعترف به دستوريا، وفي هذه الحالة ينتقص وجود حكومة فدرالية مشتركة، بمعنى يجب أن تكون هناك حكومة فدرالية وحكومات إقليمية إحداها تمثل إقليم كردستان والأخرى تمثل الإقليم العراقي، هذا على افتراض أن باقي مناطق العراق عدا إقليم كردستان يفضل أن تشكل إقليما واحدا. أما إذا اختار الإقليم العراقي أن يشكل أكثر من إقليم عندها ستكون هناك أكثر من حكومة محلية^(١)، وبالتالي يصبح عدد الوحدات المكونة للاتحاد إقليمين أو أكثر وليس إقليم واحد كما هو الحال الآن، ولا يزال لم يتحقق هذا الأمر رغم مرور أكثر من خمسة عشرة سنة على دخول قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم في العراق رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨ والذي اقره في ٢٢/تشرين الأول/٢٠٠٦ حيز التنفيذ.

إن بقاء البناء الفدرالي في العراق بهذه الصيغة يشكل خلافا أساسيا في جوهر النظام الفدرالي ذاته ويؤدي إلى خلق عدم التوازن بين الوحدات والمكونات الاجتماعية المكونة لها وفي مدى مشاركتهم للحكومة الفدرالية، الأمر الذي يعني أن الفدرالية المقامة في العراق مهزوزة ومعرضة للاهتزاز إذا ظلت على هذه الشاكلة. وهذا دفع ببعض المختصين أن يقول «إن العراق لا يعتبر الآن بلدا فدراليا، لأن إقليم كردستان كان موجودا قبل دستور عام ٢٠٠٥ ولا يزال موجودا حتى الآن، ولا يوجد أي إقليم فدرالي آخر، كما لم يتم إنشاء وتفعيل أي من المؤسسات الفدرالية الرئيسية، كمجلس الاتحاد والمحكمة الاتحادية العليا، لذلك فإن دستور عام ٢٠٠٥ لا يخلق الفدرالية بمعناها الدقيق وإنما يحرك العملية الفدرالية وهي عملية يفترض أن تؤدي إلى نظام فدرالي عامل على حد قولهم»^(٢). لأنه لا يمكن من حيث القانون والواقع أن يشكل اتحادا فدراليا على وجود إقليم واحد فقط دون وجود لأي إقليم آخر في إطار الدولة الفدرالية، ومن ثم تنتظر من هذه الدولة فرص النجاح والاستمرار، وذلك لأسباب عديدة تتعلق بمبادئ وأساسيات النظام الفدرالي ذاته، حيث لا يمكن أن تتوفر هذه المبادئ في الدولة الفدرالية القائمة على إقليم واحد فقط.

بالإضافة لذلك فإن الدولة الفدرالية يجب ان تشكل من إقليم أو وحدات محددة، وان تستند تلك الوحدات إلى حدود داخلية واضحة وثابتة، حتى لا تكون موضوع خلاف أو تجاذب من أي نوع كان. لكن يلاحظ على الفدرالية العراقية المقامة على إقليم واحد كما

(١) على القطبي، البحث حول الفدرالية، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

www.ebaa.net/wihat-nadat/13/728.htm. last visit 24/2/2008

(٢) دافيد كاميرون. إنجاح الفدرالية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني التالي:

www.forumed.org. last visit 21/7/2008



ذكرنا، فنجد ان أمر تثبيت حدود هذا الإقليم لم يحسم بعد داخل الإطار الجغرافي للدولة العراقية، حيث ان قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) منه، والتي أدخلت إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٣)، قد رسم وافر حدودا أوليا ومرحليا لهذا الإقليم، التي تشمل المناطق التي كانت تحت سيطرة حكومة إقليم كردستان قبل تاريخ ١٩/ آذار/ ٢٠٠٣، وهو تاريخ بدء العمليات الحربية لدول التحالف على قوات النظام السابق. علما بان تعيين حدود الإقليم على هذا الأساس، الذي هو نفس الخط الذي حدده النظام السابق لحدود إقليم كردستان عند انسحابه من المدن والمناطق الكوردية عام ١٩٩١، فيه إجحاف وغبن فاحش بحق الإقليم وشعبه، والذي على أثره تم قطع مساحات شاسعة من الإقليم وأصبحت خارجة عنها، وعرفت رسميا في قانون إدارة الدولة بالمناطق المتنازع عليها بين حكومة إقليم كردستان والحكومة العراقية، وان المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ حددت الإجراءات والآليات اللازمة لحل وتسوية مشكلة المناطق المتنازع عليها وبالتالي رسم حدود إقليم كردستان على ضوء النتائج التي يتم التوصل إليها وفق تلك الآليات. وأدخلت هذه المادة إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (١٤٣) منه، وتحول مضمونها والجهة المنفذة بتنفيذ هذا المضمون إلى المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والتي تقع مسؤولية تنفيذها على السلطة التنفيذية الفدرالية في مدة لا تتجاوز ٣١/١٢/٢٠٠٧. لكن على الرغم من مرور أكثر من عشرين عاما على صدور قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ وأكثر من تسعة عشر عاما على صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إلا أن السلطة التنفيذية الفدرالية لم تقوم حتى الآن بتنفيذ المرحلة الأولى من المراحل الثلاثة المقررة لتنفيذ هذه المادة لتسوية أوضاع تلك المناطق، ولا تزال مشكلة المناطق المتنازع عليها عالقة بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الفدرالية، الأمر الذي يعني عدم تحديد حدود إقليم كردستان في اطار العراق الفدرالي، مما يشكل ذلك تهديدا للتجربة الفدرالية في العراق.

بناء على ما تقدم نرى أن التجربة الفدرالية الفتية في العراق، القائمة على إقليم فدرالي واحد وهو إقليم كردستان غير محدد المعالم والحدود، تجربة غير مستقرة وقابلة للانحيار والتفكك لأي سبب قد يظهر مستقبلا، لذلك نقترح بضرورة تفعيل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم، والأسراع في تنفيذ المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لأجل تشكيل عدد من الأقاليم الفدرالية الأخرى وفق الأسس العرقية أو الدينية أو الجغرافية لمكونات الشعب العراقي، وذلك لإقامة التوازن بين الوحدات التي ستتشكل منها هذا الاتحاد، أما بقاءه في ظل الوضع الحالي، أي الفدرالية بإقليم واحد، فلا يمكن لهذه التجربة أن تزدهر وتستمر.

المطلب الثالث

بناء الدولة الفدرالية على أسس الديمقراطية

ان من اسس ديمقراطية نظام الحكم هو رضاء الرأى العام للمواطنين عن المؤسسات الحاكمة، وانه من شأن أي ديمقراطية أن تكون جديرة بأسمها اذا امتلك المواطنون في ظلها قدرة فعلية على ان يكونوا مواطنين فعالين، أى اذا كان المواطنون قادرين على التمتع بحزمة من الحقوق التي تتيح لهم فرصة المطالبة بالمشاركة الديمقراطية وعلى التعامل معها بوصفها اصحابها^١. ويذهب عدد هام من الكتاب ان شرعية سلطة أى حاكم هو هذا الرضاء الشعبي، ولا بد أن يستمر هذا الرضاء عنها كشرط لشرعية بقاء السلطة والحاكم الذي يحوزها^٢. وان الدولة الفدرالية بما انها تتشكل من خلال توافق إرادات الوحدات المكونة لها، الموجودة أساسا ومتفقة على التجمع، تشكل على أساس مجموعة سياسية تحفظ على نطاق واسع الحقوق الخاصة بكل وحدة، إلا أن هذه الوحدة تفقد كل أو بعض استقلالها في المجال الخارجي، غير أن الحل الفدرالي لا يشجع على التوجه الانفصالي بقدر ما يحتويه، وهذا ما اثبتته تجارب الدول الفدرالية القائمة على أسس الديمقراطية واحترام الدستور الفدرالي، بينما التجارب الفدرالية التي أدت إلى تفتيت الدولة وانفصال الأجزاء عنها، وقعت حيثما كانت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة أو غائبة عنها ولم تتصرف الهيئات الفدرالية بمقتضى الدستور الفدرالي. لذا ان نظام الحكم الفدرالي ينتهي إلى ما يسمى بالأنظمة الديمقراطية، عليه لا يمكن لفدرالية حقيقية أن تتحقق ضمن نظام استبدادي وتسلسلي، لان مفهوم اقتران الحرية بالفدرالية لا يمكن إنكاره بأي شكل من الأشكال^٣، كونها تشكل إطارا مناسباً لنظام سياسي ديمقراطي لما توفره من مستوى إقليمي للحكم يأتي بعد المستوى الاتحادي، حماية للوحدة الوطنية ومنع التقسيم، فالفدرالية قادرة على تحقيق مصالحة بين القومية والديمقراطية في الدول متعددة القوميات من خلال منح المناطق التي تتركز فيها الأقليات السلطة الذاتية لإدارة شؤونها المحلية، كتأمين حقوقها اللغوية والثقافية وممارسة شعائرها الدينية، وحمايتها من انتقادات أو تدخلات القومية التي تشكل الأغلبية، لاسيما في البلدان الفدرالية المبنية على الديمقراطية التوافقية، التي

(١) -ديفيد هيلد، نماذج الديمقراطية (II)، ترجمة: فاضل بكر، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، بغداد-

أربيل- بيروت، ٢٠٠٧، ص ٥٤١.

(٢) - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ١٥٨.

(٣) -لاري دايموند. الديمقراطية: تطويرها وسبل تعزيزها. ترجمة فوزية ناجي جاسم الرفاعي. بغداد، دار

المأمون للترجمة والنشر، ٢٠٠٥، ص ٨٢.



تجمع بين مقتضيات الديمقراطية ومقتضيات التوافق، بمعنى التوافق بين ممثلي المكونات الاجتماعية المختلفة، تلك المكونات المتصارعة والتي تبحث عن دور سياسي لها وتحرص على تأكيد هويتها المستقلة ضمن اطار الاتحاد.

وتتلاقى الديمقراطية كمذهب مع الديمقراطية كنظام للحكم من حيث الاتفاق حول أساس نظري واحد يجمعهما، ألا وهو سيادة الامة أو الشعب، كما تتأسس الديمقراطية أصلا على مبدأي الحرية والمساواة، أي حرية الشعب بوصفه الجماعة صاحبة السيادة، ويمكن ان نسميها بالحرية السياسية، والتي تعني حرية الشعب أو غالبية العظمى في اختيار الاتجاه السياسي أو الايديولوجي للدولة وكذلك حرية اختيار حكامه^١. أما مبدأ المساواة فهي أرتبطت بفكرتي الحرية والمساواة الفعلية بين الافراد، وان خرق المساواة لايحوز الالسبب متعلق بالمصلحة العامة وبمقتضى نص في القانون^٢. لانه من حق جماهير الشعب المشاركة في السلطة وتصريف الشؤون العامة والتقرير في القضايا المصيرية للدولة، كون الفدرالية هي ديمقراطية بذاتها وبمطلباتها، لذلك فان الفدرالية لايمكن ان تدرك في نظام سياسي لايتسوحى أسسه من الفكرة الديمقراطية، وهذا الربط بين الفكرة الديمقراطية والفدرالية تؤيده الوقائع^٣. كون الديمقراطية في داخل الدولة تقيم حوارا سلميا عاما بين الاحزاب السياسية وبين فئات وقوى الامة والشعب، والذي بدوره يؤدي الى تحقيق السلم والاستقرار، فلا يكون محل للأضطرابات أوللثورات، وبالتالي فان الديمقراطية تساهم عمليا في تحقيق السلام الاجتماعي والاستقرار داخل الدولة^٤، هكذا نجد معظم دول العالم المتقدمة تسير ببلدها الى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار من خلال النظام الفدرالي المبني على المباديء الديمقراطية، منها، الولايات المتحدة الامريكية، الاتحاد السويدي، الالمانيا الاتحادية، الهند، ماليزيا وغيرها....، لأن الدولة الفيدرالية بطبيعتها تتطلب نظام حكم ديمقراطي سواء داخل الولايات المكونة للاتحاد أو على مستوى مؤسسات الحكومة المركزية^٥. اذ إن الكثير من الأنظمة الفيدرالية التي فشلت كان سبب فشلها يعود إلى طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الفيدرالي مثل الاتحاد السوفيتي السابق وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا، لأن هذه الدول حكوماتها كانت شديدة المركزية وتفتقر إلى الديمقراطية وهذا ما غيب

(١) - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ١٦٧ و١٦٨.

(٢) - المصدر نفسه، ص ١٦٩.

(٣) - د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٢١٢.

(٤) - د. محمد رفعت عبدالوهاب، مصدر سابق، ص ١٥٩ و١٦٠.

(٥) - محسن سعدون كركري، الفدرالية في المجتمعات المتعددة، ط١، مطبعة آزادي، دهوك، ٢٠٠٨،



فرص الحوار أو التعاون فيما بين المركز والولايات كما إن الأخيرة في كثير من الأحيان كانت مكرهة بالقوة للاستمرار بالاتحاد ولذلك كله فلم يكن من المستغرب إن تسعى هذه الولايات للانفصال كلما تلوح الفرصة المناسبة وهو ما حصل بعد ذلك^١. لأن النظام الفيدرالي الديمقراطي يتطلب حكم القانون وتوزيع السلطات حسب الدستور واحترام حقوق الأقليات وان هذه المسائل لم تكن متحققة في تلك الأنظمة الفيدرالية الفاشلة، بالإضافة الى ان وجود الحزب الواحد في تلك الدول الفيدرالية قد أدى إلى انهيارها وذلك لغياب وسائل الديمقراطية في التعامل مع الصعوبات، مثل انهيار الاتحاد اليوغسلافي عام ١٩٩١ وانهيار الاتحاد التشيكوسلوفاكي عام ١٩٩٢. وكان مشكلة هذه الدول لم تكن في طابعها الفيدرالي أو تعددها العرقي ولكن في نظامها غير الديمقراطي و واقعها الاقتصادي، ذلك إن الفيدرالية استخدمت كأداة لإدارة الصراع العرقي وبنجاح في عدة دول متعددة القوميات مثل سويسرا وكندا وماليزيا ولعل الهند المثل البارز للدولة الفيدرالية المتعددة الاثنيات^٢. إذ ان هذه الدول الفيدرالية كانت تفتقر إلى الديمقراطية وكانت السلطة المركزية والحزب الواحد يهيمن على كل المجالات السياسية والاقتصادية في الدولة فلم يكن هناك أي نوع من المشاركة في السلطة.

وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد ان هذه الفدرالية لن تؤسس طوعا واختيارا برادة حرة لمكوناتها كما تبين لنا في المطلب السابق، وان تكوينه ونشأته تم بأسلوب شاذ ومنفرد عن الدول الفدرالية الأخرى كونها تتضمن الى الآن اقليما واحدا فقط، وهو غير محدد المعالم والحدود، رغم ما يترتب من مشاكل عن هذه الأوضاع، فنجد ان النظام الديمقراطي المقرر في المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لن تجد صداها على أرض الواقع في التجربة الفدرالية الفتية في العراق سواء على صعيد المؤسسات الفدرالية أو على صعيد مؤسسات الموجودة في إقليم كردستان وتلك الموجودة في المحافظات الغير المنتظمة بالاقليم. لذلك بعد مضي أكثر من عقد على التجربة الفدرالية، نجد ان اسس الديمقراطية غائبة تماما عن مؤسسات الحكم لهذه التجربة، الأمر الذي يؤثر سلبا على مستقبل الفدرالية في العراق نحو التفكك والانهيار بدلا من التقدم والازدهار. لأن المبادئ الديمقراطية المقررة في الدستور سواء في الحكم او في الإدارة لم تترجم على أرض الواقع، فمثلا لم يتم لحد الآن تشكيل إقليم آخر ضمن هذا الكيان الفدرالي بجانب إقليم كردستان وفق المادة (١١٩) من الدستور ورغم صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (١٣)

(١) - معمر مهدي صالح الكبيسي، مصدر سابق، ص ٢١٣ و ٢١٤.

(٢) - د. صلاح جبير البصيصي، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص ٣٧٧ و ٣٧٨.



لسنة ٢٠٠٨، اذ جوهت كل المحاولات التي ظهرت لتشكيل اقاليم جديدة بمعارضة الحكومة الفدرالية من المركز وذلك بسبب غياب اسس الديمقراطية في الحكم. وعلى صعيد الادارة لم تترجم اللامركزية الادارية كاحدى اسس الديمقراطية في المحافظات التي لم تنظم في الاقليم. بالاضافة لغياب مبدأ المساواة والمواطنة في ادارة المرافق الدولة.

وما بدر من الحكومة الفدرالية في العراق من ردود الفعل أزاء محاولة إقليم كردستان للانفصال عن هذه الدولة على أثر الاستفتاء الذي أجريت بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٧، يجعلنا ان نقول بان الفدرالية العراقية لم يقم على الأسس والمبائدي الديمقراطية التي تشكل بدورها الوجه الاخر للفدرالية، اذ تمكنت الحكومة الفدرالية خلال بضعة ايام بعد اجراء الاستفتاء وتحديد يوم ١٦/١٠/٢٠١٧ ان يبسط سلطتها على المناطق المتنازع عليها المحددة بموجب المادة ١٤٠ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بين الحكومة الفدرالية وحكومة إقليم كردستان، رغم ان هذه المادة حددت الالية القانونية والديمقراطية لحسم مصير هذه المناطق، لكن الحكومة العراقية لم يضع احتراماً و التزاماً لهذه الالية الديمقراطية، بل لجأ الى الطريقة غير القانونية وذلك باستخدام القوة لحسم مصير تلك المناطق آخذاً من الاستفتاء ذريعة للتقدم بهذا النحو لحل مصير تلك المناطق، وان الاستمرار بهذا المنطق للتعامل بين مستويي الحكم قد يصعب بالتجربة الفدرالية نحو الانهيار.

هكذا يتبين لنا بوضوح بان المبادئ الأساسية للديمقراطية لم تنعكس أثرها في التجربة الفدرالية العراقية، سواء على صعيد مؤسسات الحكومة الفدرالية وفي مؤسسات حكومات الأقاليم والمحافظات، بشكل ان يتم من خلال دور هذه المؤسسات من حيث آلية تكوينها وممارسة اختصاصاتها تجسيد الأسس الديمقراطية وتحقيق مبدئي المواطنة والمساواة وبالتالي تعميق فكرة التعايش الطوعي بين المكونات في اطار الاتحاد الفدرالي. بل على العكس فان ابتعاد هذه المؤسسات عن الممارسة الديمقراطية نتج عنها انعدام مبدأ المواطنة والمساواة، الامر الذي خلق لدى المواطن العراقي موقفا سلبيا ازاء النظام الفدرالي، وهذا كله يترتب عليه انقياد التجربة الفدرالية الى الانهيار مستقبلا بلا شك.



الخلاصة

تقوم الدولة الفدرالية بناء على صيغة الاتفاق الذي يتم بين الوحدات المكونة لها على وثيقة قانونية داخلية تسمى بالدستور الفدرالي ، بمعنى ان الدستور له اهمية كبيرة في حياة هذه الدولة و وجودها ، لذلك يجب ان يتميز بالسمو والجمود وان يتضمن حظرا موضوعيا على تعديل بعض احكامه كتلك المتعلقة بالنظام الفدرالي او بحقوق الوحدات المكونة للاتحاد، وبما ان تلك الوحدات لاتفقد جميع مظاهر السيادة الداخلية وانما تتمتع بمعظمها مما ينتج عن ذلك ان يكون لكل وحدة دستورها الخاص بجانب الدستور الفدرالي على ان لا يتعارض مع تحقيق مبدأ الاستقلال الذاتي لتلك الوحدات .

ان توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الاقليمية للوحدات المفدرلة من المواضيع الجوهرية والدقيقة في النظام القانوني للدولة الفدرالية ، لانها تتضمن المشكلة السياسية الاساسية للنظام الفدرالي وتمس طبيعة العلاقات القانونية والسياسية بين الجانبين . وان كيفية توزيع تلك الاختصاصات وفق طريقة معينة من الطرق الثلاث الرئيسة المتبعة في الدول الفدرالية تحكمها عوامل متعددة، يرجع بعضها الى اسلوب نشأة الدولة الفدرالية ويعود البعض الاخر الى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها الدولة حين وضعت دستورها .

من خلال تجربة بعض الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الامريكية ، استراليا، سويسرا، كندا... وغيرها وتباين عوامل مختلفة ظهر اتجاه يهدف الى توسيع اختصاصات الحكومة الفدرالية ، وذلك لاجل تمكين الحكومة الفدرالية من تقديم خدمات و ضمانات اكثر للوحدات المفدرلة ولجميع مواطني الدولة الفدرالية ، وليس الانتقاص حقوقها واخضوعها الاجباري لمشئنة الحكومة الفدرالية وقراراتها . ولا يمكن تحقيق هذا الامر ان لم تلتزم كل من الحكومة الفدرالية والحكومات المحلية وجميع الاطراف الداخلة في الاتحاد الفدرالي بما حدده لهم الدستور من اختصاصات وممارستها بهدف تحقيق المصالح العامة للدولة الفدرالية مع المصالح الخاصة للوحدات الداخلة فيها والتوفيق بينها .

تمارس الحكومة الفدرالية اختصاصاتها بموجب الدستور الفدرالي عن طريق السلطات الفدرالية الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية . وتتكون السلطة التشريعية الفدرالية كقاعدة عامة من مجلسين، اذ يتجسد من خلال نظام المجلسين



اعتبارا الوحدة والاستقلال اللذان يسيطران على تنظيم الدولة الفدرالية . ويشكل ازدواج السلطة التشريعية الفدرالية ضرورة منطقية وعملية لاجل ضمان مشاركة الوحدات المكونة في وضع وتشريع القوانين الفدرالية وكذلك في تعديل الدستور الفدرالي وفي اتخاذ القرارات التي تحدد مصير الدولة الفدرالية والوحدات المكونة لها . الى جانب السلطات العامة الفدرالية تتمتع كل وحدة مكونة للدولة الفدرالية بسلطات عامة محلية : تشريعية وتنفيذية وقضائية ، كما تتمتع الهيئات المحلية التي تمارسها كمبدأ عام باستقلالية عن الهيئات الفدرالية بحيث لا تستطيع ان تعينها او تعزلها ما دامت تباشر اختصاصاتها وفقا للدستور الفدرالي ودستورها الخاص ، وذلك استنادا لمبدأ الاستقلال الذاتي لتلك الوحدات .

ان الأنظمة الفيدرالية الطوعية التي تأسست نتيجة المفاوضات بين مجموعاتها المختلفة تتمتع بفرصة اكبر للنجاح والأستقرار، ذلك إن المواطنين والوحدات الداخلة في الاتحاد الفدرالي يعتبرون فيها السلطة المركزية لدى الحكومة الفدرالية سلطة شرعية، كما هو الحال لدى التجربة الفدرالية الأمريكية والسويسرية والهندية، الذي تقرر في ديباجة دساتيرهم أو ضمن نصوصه الى رغبة مكونات أو أقاليم معينة على بناء الاتحاد الفدرالي طوعيا وبارادتهم الصريحة. في حين لم نجد في ديباجة كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ولا في نصوصهما أقرارا دستوريا برغبة الاقاليم او المكونات المتنوعة للشعب العراقي على اتفاقهم لبناء الاتحاد الفدرالي، لأن هذا الاتحاد ظهرت أساساً انطلاقاً من حاجات محلية أو قناعات ظرفية لهذا الطرف أو ذاك، لذلك نرى بان الفدرالية العراقية لن تتجه نحو الاستمرار والاستقرار. ان النظام الفدرالي المبني على المبادئ الديمقراطية تسير بالدولة الى المراتب العالية من التقدم والتطور والازدهار، كالولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد السويسري، الالمانيا الاتحادية، الهند، ماليزيا. وان الكثير من الأنظمة الفيدرالية التي فشلت كان بسبب طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الفيدرالي مثل الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا، لأن التجربة الفدرالية في هذه الحالة تكون مكرهة بالقوة للاستمرار، وبلاشك إن هذه الوحدات تسعى للانفصال كلما تلوح الفرصة المناسبة. وفيما يتعلق بالفدرالية العراقية نجد غياب الأسس والمبادئ الديمقراطية تماما عن مؤسسات الحكم، الأمر الذي يؤثر سلبا على مستقبلها نحو التفكك والأهيار بدلا من التقدم والازدهار، لأن المبادئ الأساسية للديمقراطية لم تنعكس أثرها على ارض الواقع، سواء على صعيد مؤسسات الحكومة الفدرالية وفي مؤسسات حكومات الأقاليم والمحافظات، الأمر الذي نتج عنها انعدام



مبدأ المواطنة والمساواة، الذي بدوره خلق لدى المواطن العراقي موقفا سلبيا ازاء النظام الفدرالي، وهذا كله يترتب عليه انقياد التجربة الفدرالية الى الانهيار مستقبلا بلا شك.

تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين وليس من مجلس واحد كقاعدة عامة، الذي يتطلب وجود مجلس خاص بممثلي الاقاليم على مستوى البرلمان الفدرالي، ويعد هذا المجلس من ابرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم. غير ان الدستور العراقي قد نظم السلطة التشريعية الفيدرالية، بخلاف ما سار عليه الحال معظم الدساتير الفيدرالية، فرغم اقراره بوجود مجلسا للأقاليم بجانب مجلس النواب، الا انه اقر بتفوق مجلس النواب على مجلس الإتحاد بشكل جازم لما للأول من صلاحية في تشريعه وبالتالي تعديله في أي وقت، وبالتالي خضوع الاخير لتحكم وسيطرة الاول، علاوة على تعطيل مجلس الاتحاد رسميا بنص الدستور. بمعنى انعدام الآليات القانونية لمشاركة الاقاليم في الحكومة الفدرالية، الامر الذي يترتب عليه ايضا فقدان الضمانات الواقعية لنجاح واستمرار التجربة الفدرالية في العراق.

ان البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على مايتضمنه الدستور الفدرالي، لذلك يتجسد مشاركة الوحدات المفدلة عن طريق الأشتراك في تعديل هذا الدستور بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما لاحظنا ذلك لدى الدستور الأمريكي والسويسري والاسباني. بينما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يضمن في المادة (١٢٦) منه للأقاليم المشاركة الفعالة في عملية تعديل الدستور الأتصادي، لأن تعديل الدستور يكون نافذا اذا وافق عليه ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام، دون اي تقرير لحق الاقاليم في المساهمة في اجراء هذا التعديل بوسيلة معينة.

ان الحظر الموضوعي المفروض لمصلحة الاقاليم في المادة (١٢٦/رابعاً) يسقط تلقائيا عند اجراء التعديل على الدستور مستقبلاً، اذا كان هذا التعديل شمل تغييرا في شكل الدولة الواردة ضمن المبادئ الاساسية الى دولة بسيطة أو دولة كونفدرالية.

عليه لنجاح واستمرار الدولة الفدرالية نقترح مراعاة المسائل التالية في الواقع الدستوري والسياسي للدولة:

يجب عند بناء الدولة الفدرالية مراعاة القواعد او المبادئ الاساسية للنظام الفدرالي وليست قبول الفدرالية من حيث الشكل والمظهر فقط ، وانما من الضروري الاخذ بالمسائل الجوهرية والاساسية التي يتوقف عليها نجاح هذا النظام واستقراره ومن اهمها القيام الطوعي والاختياري للاتحاد الفدرالي وان تكون الوحدات المفدلة ذات



حدود واضحة ومعلومة لتمارس سلطتها على اقليمها، هذا ما نقترح تعزيزه وبذل الجهد من جانب المكونات العراقية المختلفة نحو تثبيته على ارض الواقع لبقاء التجربة الفدرالية الفتية ونجاحها .

يجب ان تتمتع الوحدة الداخلة في الاتحاد الفدرالي باستقلال ذاتي تام لحكم شؤونها الداخلية وادارته، وذلك من خلال تملكها دستورا خاصا بها وتمتعها بسلطات عامة محلية، شريطة انسجام او عدم تعارض دستور الوحدات مع الدستور الفدرالي .

عندما يتطلب الظروف او الحاجة ضرورة تدخل الحكومة الفدرالية في شؤون الوحدات المفدلة مما يترتب على ذلك توسيع اختصاصات المركز نسبيا ، فانه يجب ان يجسد ذلك في خدمة هذه الوحدات ولترسيخ الوحدة الوطنية في اطار الدولة الفدرالية وليست لاجل سيطرة المركز على تلك الوحدات والنيل من استقلالها.

ضرورة تكوين السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين ،لانه من خلال المجلس الثاني فقط (الذي يمثل الوحدات المفدلة) يتحقق التوازن الحقيقي فيما بين تلك الوحدات من جانب وبينها مع المركز من جانب اخر، عليه فمن الضروري تفعيل مجلس الاتحاد المزمع تاسيسه وفق المادة (٦٥) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تعزيرا لدور الاقاليم في اتحاد الفدرالي العراقي .

ان يتضمن الدستور نصا صريحا على قيام هذا الاتحاد بين الوحدات الفدرالية بارادة واختيار حرتين على ان يتحدد تلك الوحدات بأسمائهم واضحة المعالم.

الأقرار الدستور في احدى مواد الاساسية بحق الهيئات و الأفراد مقاومة حالات انتهاك المبادئ الديمقراطية المقررة في الدستور من قبل أية جهة كان وبطرق قانونية وسياسية.

تنظيم مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وأختصاصاته بنص الدستور بشكل يضمن تحقيق مبدئي الاستقلال الذاتي والمشاركة للأقاليم.

ضمان مساهمة الاقاليم في اجراء أي تعديل على الدستور الفدرالي يسواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث لن يكون بأستطاعة الحكومة الفدرالية اجراء التعديل دون موافقة الأقاليم عليه.

المصادر

أولاً: الكتب والمراجع العلمية العربية

- ١- د. ابدوريا، المدخل إلى العلوم السياسية، ط ١، بغداد، ١٩٨٨.
- ٢- د. ابراهيم درويش، الدولة- نظريتها وتنظيمها، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
- ٣- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية - الدول والحكومات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- ٤- د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، درعد الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٠.
- ٥- (٤) د. احمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠.
- ٦- د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، بيروت، ١٩٦٩.
- ٧- د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦.
- ٨- د. بطرس غالي ود. محمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، ط ١٢، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩١.
- ٩- (٨) بوي، روبرت و فديريك، كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: برهان دجاني، ج ١، مؤسسة فرانكين، بيروت، ١٩٦٤.
- ١٠- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١.
- ١١- جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدى، منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧.
- ١٢- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ١٣- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط ١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.
- ١٤- د. عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية المتحدة، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨.
- ١٥- د. عبد الحميد المتولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج ١، ط ٤، دار المعارف الاسكندرية، ١٩٦٦.
- ١٦- د. عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٥١.



- ١٧- د.رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياحة، الكويت، ١٩٧٢ .
- ١٨- د.سعد عصفور ، القانون الدستوري - القسم الأول ، ط ١ ، دار المعارف ، الإسكندرية، ١٩٥٤ .
- ١٩- د.الشافعي البشير ، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٣ .
- ٢٠- د. شورش حسن عمر، مميزات النظام الفدرالي في العراق، منشورات أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٢ .
- ٢١- رحيم قاسم، النظام الفيدرالي في العراق وتوزيع السلطات، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ٢٠٠٦ .
- ٢٢- زهير كاظم عبود، النقاط المهمة في الدستور العراقي الدائم، مؤسسة حمدي للطباعة والنشر، كردستان العراق، ٢٠٠٥ .
- ٢٣- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، ط ٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤ .
- ٢٤- د.طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤ .
- ٢٥- د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨ .
- ٢٦- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، ط ٤ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ .
- ٢٧- د.عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ .
- ٢٨- ماجد راغب الحلو،، دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة العلاقات الدولية، مقرر معتمد لبرامج التعليم المفتوح، بدون تاريخ ومكان الطبع .
- ٢٩- د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧ .
- ٣٠- د.محمد سناري، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) دون تاريخ ومكان للطبع، ص ٧٢٧ .
- ٣١- د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٧٣ .
- ٣٢- د.ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .
- ٣٣- د. محمد رفعت عبدالوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٧ .
- ٣٤- د.محمد كامل ليلة، النظم السياسية -الدولة والحكومة ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٦٩ .



- ٣٥-د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠١.
- ٣٦-محسن سعدون كركري، الفدرالية في المجتمعات المتعددة، ط١، مطبعة آزادي، دهوك، ٢٠٠٨.
- ٣٧-د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- ٣٨-د. منذر الشاوي، القانون الدستوري- نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ١٩٨١.
- ٣٩-د.محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، مطبعة وزارة التربية، ٢٠٠٣.
- ٤٠-د.محمد نصر مهنا، تطورات النظريات والمذاهب السياسية، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٤١-د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٨.
- ٤٢-القاضي نبيل عبدالرحمن الحياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٤٣-د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢.
- ٤٤-د.ثروت بدوي، النظم السياسية- الكتاب الاول، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٦١.
- ٤٥-د.وحيد رأفت و د. وايت أبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، ١٩٣٧.
- ٤٦-لقاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٤٧-د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٤.
- ٤٨-د.يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، دون تأريخ للطبع.
- ٥٠-د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط٢، قطر، ١٩٩٦.

ثانياً: الكتب مترجمة:

- ٥١-د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط٢، قطر، ١٩٩٦.
- ٥٢-ديفيد هيلد، نماذج الديمقراطية (II)، ترجمة: فاضل بكر، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، بغداد-أربيل- بيروت، ٢٠٠٧.
- ٥٣-لاري دايموند، الديمقراطية- تطويرها وسبل تعزيزها، ترجمة: فوزية ناجي جاسم الرفاعي، بغداد، دار المأمون للترجمة والنشر، ٢٠٠٥.



- ٥٤- جورج أندرسن، الفدرالية: كتاب تمهيدى، ترجمة: منتدى الاتحادات الفدرالية، ٢٠٠٧.
- ٥٥- بوي روبرت و فديريك كارل، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة: برهان دجاني، ج١، مؤسسة فرانكلين، بيروت، ١٩٦٤.
- ٥٦- رونالد ل. واتس، الانظمة الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦.

ثالثاً: الرسائل والبحوث العلمية:

- ٥٧- د. شورش حسن عمر، حالات التعطيل الدستوري في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كويه، العدد (٢٣)، حزيران ٢٠١٣.
- ٥٨- سولاف محمد أمين، توزيع الصلاحيات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٦.
- ٥٩- د. محمد هماوندي، الدولة الفدرالية، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية- كردستان العراق، السنة الأولى، العدد (٢)، ٢٠٠٣.
- ٦٠- معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون/ جامعة بغداد ٢٠٠٧.
- ٦١- د. صلاح جبير البصيصي، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة.
- ٦٢- د. نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان (١٠ و ١١) السنة (٤٠)، ١٩٩٤.
- ٦٣- د. عادل الطباطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الرابعة، العدد الأول، صفر ١٤٠٠ يناير ١٩٨٠.
- ٦٤- د. محمد شريف احمد، المبادئ الأساسية للدستور الدائم في العراق الجديد، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، العدد (٣) السنة (٣)، ٢٠٠٥.

رابعاً: الكتب الأجنبية:

- (1) Dicey A.V, Law of the constitution, London Macmillan and Co. press, 1962
- (2) Wheara K.C., Federal Government, oxford university press, London, 1967

خامساً: الدساتير:

- ١- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧
- ٢- الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨



- ٣- الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.
- ٤- الدستور السويسري لعام ١٩٩٩.
- ٥- الدستور الالماني لعام ١٩٤٩.
- ٦- الدستور الكندي
- ٧- الدستور الهندي
- ٨- الدستور البلجيكي
- ٩- دستور جنوب أفريقيا
- ١٠- دستور بوسنيا هرزكوفينا
- ١١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ١٢- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ١٣- مشروع دستور اقليم كردستان _العراق لعام ٢٠٠٩

سادسا: القوانين

- ١- قانون السلطة القضائية لأقليم كردستان رقم (١٤) لعام ١٩٩٢
- ٢- قانون السلطة القضائية لأقليم كردستان رقم (٢٣) لعام ٢٠٠٧

0	المقدمة
٨	الفصل الاول: الدعائم الاساسية للدولة الفدرالية
٨	المبحث الأول: ثنائية الدستور فى الدولة الفدرالية وتوزيع الاختصاصات فيها
٩	المطلب الأول: ثنائية الدستور فى الدولة الفدرالية
١٠	الفرع الأول: الدستور الفدرالى اقامته وسماته
١٣	الفرع الثانى: تعديل الدستور الفدرالى
١٦	الفرع الثالث: دساتير الأقاليم او الوحدات الفدرالية
١٨	المطلب الثانى: توزيع الاختصاصات فى الدولة الفدرالية
١٩	الفرع الاول: طرق توزيع الأختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم
٢٤	الفرع الثانى: الأتجاه الحديث فى توزيع الأختصاصات
٢٧	المبحث الثانى : ثنائية السلطات العامة فى الدولة الفدرالية
٢٨	المطلب الأول: السلطات العامة للحكومة الفدرالية
٢٨	الفرع الأول: السلطة التشريعية الفدرالية
٣٦	الفرع الثانى: السلطة التنفيذية الفدرالية
٤١	الفرع الثالث: السلطة القضائية الفدرالية
٤٤	المطلب الثانى: السلطات العامة لحكومات الأقاليم
٤٤	الفرع الأول: السلطة التشريعية الإقليمية
٤٧	الفرع الثانى: السلطة التنفيذية الإقليمية
٤٩	الفرع الثالث: السلطة القضائية الإقليمية
٥١	الفصل الثانى: المبادئ العامة لأستمرار الدولة الفدرالية
٥٢	المبحث الاول: المبادئ الدستورية لأستمرار الدولة الفيدرالية
٥٣	المطلب الاول: أولوية الحكومة الفيدرالية على الوحدات المكونة لها
٦٠	المطلب الثانى: الاعتراف بسلطة التقرير الذاتى للأقاليم
٦٣	المطلب الثالث: أسس المشاركة الفعالة للأقاليم فى الحكومة الفدرالية
٦٩	المبحث الثانى: المبادئ الواقعية لأستمرار الدولة الفدرالية
٧٠	المطلب الاول: بناء الدولة الفدرالية على أساس الاتحاد الاختياري
٧٤	المطلب الثانى: بناء الأتحاد الفدرالى على عدد معقول من الوحدات الفدرالية
٧٨	المطلب الثالث: بناء الدولة الفدرالية على الأسس الديمقراطية
٨٢	الخلاصة
٨٦	المصادر



الضمانات السياسية لإستمرار الدولة الفدرالية

أ.د. شورش حسن عمر

كلية القانون الجامعة السليمانية