النظام الفدرالي في العراق (دراسة مقارنة)

The Federal system in Iraq (A comparative study)

م. م. حيدر سامي رشيد [1] Assist. Lect. Haider S. Rasheed
م. م. مرتجى عبد الجبار مصطفى [٢] Assist. Lect. Murtaja A. Mustafa

الملخص

سيلخص هذه البحث دراسة مفهوم الدولة الاتحادية، وكيفية تطبيق هذه الحقيقة في العراق، عند تناول النظام الفيدرالي، وعوامل الفشل والنجاح لهذا النظام.

ونوع الظروف التي قد تشجع وتحافظ على هذا النظام، وبمساعدة التجارب القديمة الفيدرالية والاستفادة من الجوانب الإيجابية والسلبية التي رافقت بناء هذا النظام الذي يتغير بتغير الظروف. وتظهر هذه الدراسة التنوع الكبير داخل الفئة العامة من الأنظمة السياسية الفدرالية، وداخل فئة الاتحادات الفيدرالية، عندما تكون مشابه للظروف الاجتماعية التي تم التعرف عليها ومدى حجم الترتيبات التنظيمية والمسارات السياسية والتي تم تكييفها، وعند فحص او الاطلاع على الاختلافات بينهما تظهر أيضا أنه لا توجد عينة مميزة واحدة من الاتحادات الفيدرالية قابلة للتكيف في كل مكان. حيث تكون الاتحادات الفدرالية في اختلاف كبير في ظروفها ودوراتها الخاصة.

والاستفادة من كل ذلك في مجال الفدرالية العراقية التي تحاول البحث عن النظام الاتحادي العراقي ودراسة انسجامه مع الواقع العراقي في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومدى تقليده للنظم الأخرى التي تظهر من خلاله العديد من الاتجاهات التي يتكيف معها المشروع العراقي في رسم شكل الدولة الجديدة التي تظهر بعض الآراء حول مفاصل الاتحاد الفدرالي وآلية نشر الاختصاصات فيه.

كل ما كان مدرجا في الخطة المعدة لهذا الغرض والذي يظهر في المبحث الأول الذي يشرح مفهوم الفيدرالية وتاريخها بالإضافة إلى دراسة أهم العوامل التي قد تسهم في تأسيس الاتحاد الاتحادي.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم في النظام الفدرالي.

1- جامعة كربلاء/ كلية القانون.
٢- جامعة كربلاء/ كلية الطب البيطري.

Abstract

This study will summarize the study of the concept of the federal state, how to apply this fact in Iraq, when dealing with the federal system, and the factors of failure and success of this system.

To analyze the circumstances that might encourage and maintain this system, and to help the old federal experiences and to take advantage of the positive and negative aspects that accompanied the building of this changing regime.

This study shows great diversity within the general category of federal political systems, The social circumstances identified, the extent of the organizational arrangements and the political processes that have been adapted, and when examining or seeing the differences between them also show that there is no single distinctive sample of federal adaptable everywhere. Where the federations are very different in their circumstances and special courses.

And benefit from all this in the field of Iraqi federalism that is trying to search for the Iraqi federal system and study its compatibility with the Iraqi reality in the economic, social and political aspects and the extent of tradition of other systems that show the many trends that adapt the Iraqi project in drawing the form of the new state, About the Federal Union's interfaces and the mechanism of spreading competencies in it.

All that was included in the plan prepared for this purpose, which appears in the first section, which explains the concept of federalism and history in addition to studying the most important factors that may contribute to the establishment of the Federal Union.

The second topic dealt with the distribution of competencies between the federal government and regions in the federal system.

المقدمة

اولا- موضوع البحث

تلعب العوامل الجغرافية والاقتصادية والتاريخية والامنية، دورا باتجاه الاتحاد، فضلا عن معالجة ضرورة التعبير عن الحدود الاقليمية، والفدرالية هي مثال واضح لهذه النزعة فهي اتحاد اختياري بين الولايات او الاقليم او الدول، غالبا ما تتميز قوميا او دينيا او ثقافيا، حتى تتحول الى شخصية قانونية واحدة او نظام سياسي واحد مع احتفاظ هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها، ويوجد تفويض لهذا الكيان لمركزي ببعض الاختصاصات، مع الاحتفاظ بالبعض الاخر للولايات او اجزاء الاتحاد.

ثانيا- اشكالية البحث

جاء الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) متبني النظام الفدرالي شكلا للدولة العراقية مبني على دوافع منها اجتماعية (تقوية التآلف بين مكونات الشعب العراقي) والسياسية (الذي عمد الى تقوية السلطة المركزية)، حيث نظم الدستور مسألة توزيع الاختصاصات بين لمركز والاقاليم في الدولة الفدرالية بشكل خاص يتمتع كل منهما بالاستقلال والسيادة ادى الى توزيع الصلاحيات والادوار بينها، وهنا تثار اشكالية البحث كيفية توزيع تلك الاختصاصات بين سلطة لمركز والاقاليم بما ينسجم مع ما هو متبع في الدساتير الفدرالية المقارنة هذا سنراه ضمن البحث.

ثالثا- اهمية البحث

تبرز اهمية البحث خاصة في اطار دستور العراق الفدرالي (٢٠٠٥) الذي ترتب عليه تحول العراق من دولة بسيطة الى دولة مركبة، مما يقتضي ذلك تسليط الضوء على هذه التحولات الدستورية من جهة، ومن جهة اخرى ان ذلك يقتضي بيان توزيع الاختصاصات بين لمركز والاقاليم وفقا للدستور، لما ذلك من اهمية في الحفاظ على كيان الدولة وقوتها مع منح الوحدات او الاقاليم استقلال في ادارة بعض شؤونها الداخلية.

رابعا- منهجية البحث

سيكون بحثنا على وفق المنهج الوصفي المستند إلى الطريقة الاستقرائية في البحث العلمي لأن هذه المنهجية هي الأنسب في تحقيق الأهداف المرجوة.

المبحث الاول: مفهوم الفدرالية

الفدرالية كمفهوم معنى لغوي واخر اصطلاحي، كما انها تعد من اساليب توزيع الاختصاصات وفقا لطرق تكوين الدولة المختلفة، تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الدولية، كما ان هنالك عدة دوافع لقيامها، ومن بينها كبر مساحة الدولة او قد يكون نوع المجتمع مبررا لقيام الدولة الفدرالية.

وللدولة الفدرالية مظاهر معينة تتسم بها، وهذه المظاهر قد تكون وحدوية او استقلالية او مشتركة. ولما تقدم سوف نقسم هذا المبحث على شكل ثنائية المطالب، حيث يتعرض المطلب الاول تعريف الفيدرالية وطرق ودوافع قيام ذلك الاتحاد، والمطلب الثاني مظاهر الدولة الفيدرالية.

المطلب الاول: تعريف الفيدرالية لغة واصطلاحا

الفيدرالية كلمة لاتينية الاصل، اشتقت من كلمة (Foedus)، وتعني المعاهدة او الاتفاق بين طرفين او اكثر او عقد زواج وفق القاموس اللاتيني، وهنالك من يرى ان الفيدرالية مشتقة من كلمة(Fides or trust) والتي هي نوع من الاتفاق المبني على الثقة المتبادلة بين الاطراف[٣]

والكلمة اللاتينية (Foedus) هي من اصل مشترك من (Fides) اي الثقة وكلمة الارتباط (Bind) الانكليزية لذلك يتضح ان اصل الكلمة هي نوع من الاتفاق يعتمد على الثقة المتبادلة بين الاطراف او التعهد الموثوق به، وعلى المستوى الدولي يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فيدرالي[٤].

٣- وائل عبد اللطيف، الرؤيا في نظرية الفدرالية، موقع البيت العراقي www. iraqihome. com

٤- د. محمد هماوه ندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارة الاقليمية، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٢، ص ١٨١.

اما الفيدرالية في الاصطلاح: كشكل من اشكال الدولة، الذي اسهب الفقه في ايراد تعريفات مختلفة لهذا الاصطلاح.

فعرفها البعض "ظاهرة تحرك الجماعات الانسانية المتميزة نحو تجمع بحركة تقدمية تقضي الى التوفيق بين اتجاهين متناقضين، بين الحرص على ذاتها من ناحية وبين الشعور الى تنظيم جماعي يشملها" (٥)

في حين ذهب البعض الى تعريفها "بانها شكل من اشكال التنظيم الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي فهي تنظيم دستوري واداري"(٦).

وهنالك من عرفها "بانها معاهدة تقوم بين طرفين متميزين او اكثر تجمع في ما بينهم روابط متينة، لها قدرة ذاتية على تحفيز الاطراف المعنية في سبيل البحث عن صيغة توافق وحكب ووحدة قوية"(٧).

يتضح مما سبق انه رغم اختلاف الآراء حول تعريف الفيدرالية الا انها متفقة على مضمونها وجوهرها الذي يتحدد او يتجسد بتوزيع الاختصاصات بين هيئات او وحدات ضمن حدود دولة معينة وهذا ما سنوضحه خلال بحثنا.

وبعد ان استعرضنا جملة من التعريفات اعلاه حسب ما ذهب اليه الفقه، نورد تعريفا للفيدرالية بمفهومها كشكل من اشكال الدولة ويمكن تعريفها هنا (هو ذلك النظام الذي تتوزع فيه السلطات بين حكومات او هيئات محلية متعددة ومستقلة ومختلفة فيما بينها في امور معينة، الا انها تتفق في امور اخرى. او هو ذلك النظام الذي تمارس فيه الاختصاصات من قبل سلطات وكزية واخرى محلية مستقلة ضمن حدود معينة).

الفرع الاول: ماهية النظام الفدرالي

تعريف الشيء هو بيان حقيقته حتى يتميز عمّا سواه، والتعريف بها يكون تعريفا لغة واصطلاحا، اما نشأتها تكون بإحدى الطريقتين الاول: من خلال انضمام عدة ولايات او دول مستقلة تتنازل عن بعض سلطاتها الداخلية، اما الثانية فتظهر من خلال تفكك دولة بسيطة موحدة الى عدة دويلات ذات كيانات دستورية مستقلة، ولأجل بيان ذلك نقسم المطلب الى فروع الاول تعريف الفدرالية لغة واصطلاحا والثاني طرق نشأة النظام الفدرالي والثالث دوافع قيام الفدرالية.

الفرع الثاني: طرق نشأة النظام الفيدرالي

ان الدولة الفيدرالية تنشأ اما عن طريق الانضمام او التفكك وهناك من يرى طريقة ثالثة لقيام الدولة الفيدرالية وهذا ما سنبينه من خلال الفقرات الثلاث التالية:

٥- ينظر: د. محمد هماوه ندي، المصدر السابق، ١٨١. ود. ممدوح عبد الكريم حافظ، الفدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها، مقوماتها، هيئاتها، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي، وكز السلام والتنمية للابحاث والدراسات، ٢٠٠٥، ص٣١.

٦- د. عصام سليمان، الفدرالية، والمجتمعات التعددية في لبنان، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٩١، ص ٣٧-٣٨.

٧- جميل عودة، حول الفيدرالية، وكز الامام الشيرازي للدراسات والبحوث www. shrsc. com

اولا: طريقة الانضمام

تنشأ الدولة الفيدرالية من اتحاد دولتين او اكثر، بحيث تتنازل كل منها عن بعض اختصاصاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية ثم تتوحد لتكون الدولة الفيدرالية استنادا الى الدستور الفيدرالي ومن امثلة ذلك (الولايات المتحدة الامريكية، المانيا الاتحادية، الامارات العربية المتحدة)[٨].

واغلب الدول الفيدرالية تنشأ بموجب هذه الطريقة بصورة اختيارية وذلك لرغبة كل دولة من دول الاتحاد بالحفاظ على قدر من استقلاليتها الذاتية مع الاشتراك في سلطات الدولة الجديدة.

ثانيا: تفكك الدولة البسيطة

وقد تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة بسيطة يعاني سكانها من مشاكل معينة سواء كانت اجتماعية او سياسية او اقتصادية فيطالب شعب مناطق معينة بالاستقلال التام عن سيطرة الحكومة لمركزية ثم تقوم الدولة المعنية بتحويل شكلها من دولة بسيطة موحدة الى دولة مركبة فيدرالية للحيلولة دون تقسيمها مع وجود رغبة لدى شعوب هذه المناطق بالمحافظة على نوع من الوحدة وفي مسائل معينة بينها فيتم تقسيم البلاد الى عدة ولايات او اقاليم وتبني النظام الفيدرالي، ومن الدول التي نشأة بهذه الطريقة (الاتحاد السوفيتي السابق، الهند، البرازيل، الارجنتين، العراق)[٩].

ثالثا: اسلوب الدمج والتفكك معا

يكاد ان يتفق فقه القانون العام على ان الدولة الفيدرالية تنشأ بأسلوب الدمج بين الطريقتين الانضمام والتفكك معا ويستند في ذلك الى كيفية نشوء كل من الهند وكندا ويقول الفقه ان هذا النمط هو مزيج بين الطريقتين اعلاه [١٠].

يتضح مما سبق ان قيام الدولة الفيدرالية يستند الى الاتفاق بين الوحدات المكونة لها بحيث يكون اتحادها نابعا من رضاها وارادتها في العيش المشترك وتتجلى هذه الارادة بوضوح في حالة الانضمام، كما تظهر في حالة التفكك لانه كان بإمكان الاقاليم ان تعلن استقلالها الكامل بدلا من تأسيس الاتحاد الفيدرالي.

الفرع الثالث: دوافع قيام النظام الفدرالي

هنالك عدة عوامل تدفع باتجاه قيام الاتحاد الفيدرالي نذكر منها ما يلي على سبيل المثال لا الحصر.

اولا: المساحة الشاسعة

بسبب المساحة الشاسعة للدولة فان ذلك قد يؤدي الى عدم قدرة السلطة لمركزية على تقديم كل ما مطلوب منها وحاجات لسكانها المنتشرين في مناطق بعيدة عن المركز، ولتسهيل الامور الادارية تلجأ الى التحول من دولة موحدة الى دولة اتحادية مما يساعد على التقدم والتطور لتلك الوحدات شبه المستقلة بحيث تمنح صلاحيات كافية لادارة شؤونها وتقديم الخدمات اللازمة لسكان مناطقها دون اللجوء الى لمركز لكون

٨- د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن، سمو الدستور الفيدرالي، بحث مقبول للنشر في مجلة كلية القانون، جامعة دهوك.

٩- عبد المنعم احمد، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية والاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ص١٨.

١٠- فقد تضمنت عملية تكوين الفيدرالية الكندية التنازل عن السلطة المركزية فيما كان سابقا مقاطعة واحدة منفردة هي مقاطعة كندا لتكوين مقاطعتين جديدتين (اونتاريو وكيوبك) واضافة مستعمرتين كانتا منفصلتين سابقا (نيوبرونزويك ونوفاسكوشا) باعتبارهما مقاطعتين في الفدرالية الجديدة، كما ان الاتحاد الهندي الذي تأسس عن طريق دستور الهند لعام ١٩٥٠ تنازل عن السلطة لولايات كانت في السابق مقاطعات بالإضافة الى ضم ولايات منفصلة سابقا ويحكمها امراء الى الفيدرالية الجديدة.

هذه الوحدات على تماس مباشر بحاجة المواطنين القاطنين ضمن مناطقها مثل الولايات المتحدة الامريكية [١١].

ثانيا: التنوع في المجتمع

نقصد بالتنوع هنا وجود اكثر من طائفة واحدة متجانسة في جانب او جوانب معينة سواء من حيث اللغة او المعتقد او التاريخ او القومية اي وجود قوميات واطياف متعددة في الدولة الواحدة الموحدة ونادرا ما نجد دولة واحدة يكون شعبها بأجمعه متجانسا في الجوانب كافة.

ويؤدي الاختلاف عادة الى ظهور خلافات في المجتمعات التي لا تؤمن بالديمقراطية خاصة واذا كانت جماعة او طائفة تتفوق على الاخريات سواء من حيث القوة او العدد مما يؤدي الى تهميش الاقليات.

ومن الدول التي نشأت بفعل الدوافع القومية كندا اذ فرض الصراع القومي الطويل بين الانكليز والفرنسيين الى تبني الاتحاد الفيدرالي وتقسيم البلاد على اساس قومي، وفي الاتحاد الالماني كان للقومية المشتركة دور مهم في قيام الاتحاد الفيدرالي [١٢].

وفي العراق نلاحظ ان من اهم دوافع تبني النظام الفيدرالي في دستور ٢٠٠٥، هو تنوع المجتمع العراقي على المستوى القومي والاثني والديني وحتى المذهبي، ولعل العامل القومي كان له الدور البارز بتبني الفيدرالية وبسبب تسلط لمركز وخوف الاقلية من ظلم الاكثرية الحاكمة او عدم منحها حقوقها كان الالتجاء الى النظام الفدرالي هو الضامن لحقوق هذه الاقليات، حسبما تبناه واضعوا الدستور العراقي ٢٠٠٥.

المطلب الثاني: مظاهر الدولة الفيدرالية

تتميز الدولة الفيدرالية بثلاثة مظاهر وهي مظهر الوحدوية والاستقلالية والمظاهر المشتركة، اذ ان الدولة الفيدرالية تبرز الى العالم الخارجي وتتعامل في علاقاتها الدولية والسياسية مع الدول الاخرى كوحدة واحدة، وكمظاهر وحدوية في المجال الداخلي والتي لابد منها حتى توصف بانها دولة، كما ان الدويلات او الولايات تتمتع بالاستقلال في مجالات معينة، وتتنازع المظاهر الوحدوية والاستقلالية فيما بينها مما يؤدي الى نشوء مظاهر مشتركة.

وهذا ما سوف نتطرق اليه في الفروع الثلاثة التالية حيث يكون الفرع اولى المظاهر الوحدوية نعرج في الفرع الثاني المظاهر الاستقلالية وبعده نتناول المظاهر المشتركة في الفرع الثالث.

الفرع الاول: المظاهر الوحدوية في الدولة الفيدرالية

سوف نقسم هذا الفرع الى فقرتين نبحث في الاول المظاهر الوحدوية على المستوى الدولي، وفي الثاني المظاهر الوحدوية على المستوى الداخلي.

اولا: المظاهر الوحدوية للدولة الفيدرالية في المجال الدولي

لا يوجد في الاتحاد الفيدرالي سوى شخصية دولية واحدة، مقررة لدولة الاتحاد [١٣].

وان من اهم ما يترتب على مظاهر الاتحاد الفيدرالي في المجال الخارجي ما يأتي:

١١- لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق، دار سردوم للطباعة والنشر، ج١، السليمانية، ٢٠٠٦، ص٢٥.

١٢- د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، مؤسسة وكز ياني للطباعة والنشر، ط٢، اربيل، ٢٠٠٥، ص٢٥.

١٣- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الناشر مكتبة السنهوري، بغداد، ص١٠٣.

١. فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات، وظهور الدولة الفيدرالية في نطاق القانون الدولي العام بطابع الوحدة والمركزية.
٢. يكون لدولة الاتحاد وحدها الدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول، وهي التي تختص برسم السياسية الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، وابرام المعاهدات وتقرير السلم والحرب [١٤].

ولكن قد تعطي بعض دساتير الدول الفيدرالية استثناءا الحق للولايات بأبرام بعض المعاهدات غير السياسية ولكن هذا لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة، لأنها تخضع في مباشرتها لهذا الاختصاص الدولي لقواعد القانون الداخلي وليس الدولي [١٥].

ومن ذلك نجد مثلا ان دستور المانيا ١٩٤٩ قد اعترف للدويلات الداخلة في الاتحاد بحق ابرام بعض المعاهدات وهذا ما اكدته (م ٣٢ ف ٢) منه، والتي نصت على ان "يجوز للولايات في حدود اختصاصاتها التشريعية وبموافقة الحكومة الاتحادية ان تبرم المعاهدات مع الدول الاجنبية".

ومن مظاهر وحدة الدولة الفيدرالية في المجال الخارجي هو عدم قدرة الولايات على الانفصال من جانب واحد، واكدت ذلك اغلب الدساتير الاتحادية ومنها الدستور الامريكي، ولكن يلاحظ ان بعض الدساتير الفيدرالية لم تذكر ذلك عن الانفصال كدستور المانيا الاتحادية ١٩٤٩ ودستور سويسرا، لذلك فان الولايات الاعضاء لا تملك حق الانفصال مالم يثبت هذا الحق في الدستور الفيدرالي، وهنا تختلف الدولة الفيدرالية عن الدولة الكونفدرالية التي يكون فيها للدول الاعضاء حق الانسحاب منها [١٦]. ومن الامثلة النادرة على الدساتير التي تمنح الولايات حق الانفصال دستور أثيوبيا ١٩٩٤.

ثانيا: المظاهر الوحدوية للدولة الفيدرالية في المجال الداخلي

لا تقتصر مظاهر الوحدة في الدولة الاتحادية على المجال الخارجي، بل تتعداه الى المجال الوطني (الداخلي)، فالدول الاعضاء تفقد جانبا من سيادتها الداخلية لمصلحة دولة الاتحاد التي تمارسها جميع اجزاء الاتحاد، ويترتب على ذلك قيام مؤسسات اتحادية موحدة في المجال الداخلي للدولة الاتحادية وهي وجود دستور ومركزي موحد، ووجود هيئة تشريعية مركزية موحدة، وهيئة تنفيذية مركزية موحدة وكذلك هيئات قضائية مركزية موحدة [١٧].

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية الاتحادية فأنها تمثل الاتحاد بأكمله، فيختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في كل المسائل التي تهم الدولة الاتحادية بأسرها وكل ما يصدر عن البرلمان الاتحادي يكون ملزم لكل الولايات ويسري على جميع سكان الدولة الاتحادية.

ونجد ان معظم دساتير الدول الفيدرالية قد درجت على الاخذ بنظام المجلسين بالنسبة لتكوين السلطة التشريعية لتلائم ذلك طبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة الفيدرالية ويطلق على احد المجلسين اسم المجلس الاعلى او مجلس الولايات كما في المانيا الاتحادية او مجلس الشيوخ كما في الولايات المتحدة الامريكية، ويكون التمثيل في هذا المجلس متساوي بين الولايات ويطلق على المجلس الاخر اسم المجلس

١٤- عبد المنعم احمد، مصدر السابق، ص٢٦.
١٥- عبد المنعم احمد، مصدر السابق، ص ٢٦.
١٦- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص١٩٠، محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٧٩.
١٧- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر السابق، ص١٠٤.

الادنى، ويسمى في كل من الولايات المتحدة والمانيا الاتحادية بمجلس النواب، وهو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، وتوزع مقاعده عن اساس عدد السكان في كل ولاية، ويمثل الشعب في الدولة الفيدرالية بأكمله لذلك يتفاوت عدد الاعضاء في كل ولاية وفقاً لعدد سكانها [١٨].

هذا وان الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، بعد ان تبنى النظام الفيدرالي في المادة (١) منه، ونصت المادة (٤٨) منه على انه "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"، ويتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة يمثلون الشعب العراقي بأكمله [١٩]، كما نصت المادة ٦٥ منه"يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى ب (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته. . . بقانون ليس بأغلبية مجلس النواب".

ويلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي هنا قد جعل مجلس الاتحاد في مرتبة ادنى من مجلس النواب بان جعل تنظيم كل ما يتعلق به بقانون يشرعه المجلس الاخر، وهذا خلاف ما جرى النص على اغلب دساتير الدول الاتحادية، ومنها محل المقارنة حيث نجد ان مجلس الولايات (في المانيا) ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الامريكية قد تم تنظيمها من جميع الجوانب بموجب نصوص دستورية ويعتبران (المانيا والولايات المتحدة) في مرتبة اعلى من مجلس النواب في كلا الدستورين.

وايضا للدولة الاتحادية سلطة تنفيذية فيدرالية، ويختلف تنظيم هذه السلطة من خلال شكل نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة، ومدى تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات، ففيما يتعلق بالنظام الرئاسي نجد ان الولايات المتحدة الامريكية تتكون فيها السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية وهو الرئيس الاعلى للدولة، ويساعده نائبه وعدد من المستشارين، وينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب على مرحلتين، والرئيس هو الذي يختار ويعين كبار المستشارين وكبار موظفي الدولة، وقضاة المحكمة الاتحادية العليا ذلك بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته [٢٠].

كما ان مبدأ الفصل بين السلطات يظهر بوضوح في النظام الفيدرالي الامريكي، حيث ان اعضاء الحكومة ليسوا اعضاء في البرلمان الفيدرالي، والتالي فهم غير مسؤولين امامه، بل امام رئيس الجمهورية، وهنالك دول فيدرالية تأخذ بالنظام المجلسي مثل البرازيل وسويسرا.

وفيما يخص النظام البرلماني نجد المثال على ذلك جمهورية المانيا الاتحادية، اذ يتولى فيها السلطة التنفيذية رئيس الدولة ويساعده اعضاء الحكومة الفيدرالية وينتخب الرئيس بواسطة مؤتمر عام يضم اعضاء المجلس التشريعي الادنى، وعدد مساوي من اعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات، ويقوم البرلمان الفيدرالي بانتخاب رئيس الحكومة الفيدرالي بناءا على اقتراح رئيس الدولة، اما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة بناءا على اقتراح رئيس الحكومة.

وفي العراق نجد ان دستور ٢٠٠٥ النافذ قد اخذ بالنظام البرلماني في المادة (١) منه، ونصت المادة ٦٦ على ان "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء. . . . " ويتم انتخاب

١٨- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص١٦٩.
١٩- المادة ٤٩ /اول –أ من دستور العراق ٢٠٠٥.
٢٠- الفقرة الاولى من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧.

رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضائه (م ٧٠ / اولا)، ويكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال (١٥ يوم) من تاريخ انتخابه (م ٧٦).

اما فيما يتعلق بالقضاء فيتم توزيع الاختصاصات بين هيئات فيدرالية وهيئات محلية وفق الدستور، مع وجود هيئة قضائية فيدرالية تفصل في النزاع بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، ويطلق عليها احيانا المحكمة العليا كما في الولايات المتحدة الامريكية، وتسمى المحكمة الدستورية الاتحادية [٢١]، اما في العراق فتسمى بالمحكمة الاتحادية العليا (م ٩٢).

الفرع الثاني: المظاهر الاستقلالية في الدولة الفيدرالية

ان من اهم مقومات الدولة الفيدرالية هو تمتع الولايات او الدويلات الداخلة في الاتحاد ببعض مظاهر الاستقلال في ادارة شؤونها الداخلية، وهذا المظهر الاستقلالي يفرض وجود في حالتي تكوين الدولة الفيدرالية (الانضمام والتفكك).

ففي حالة تكوين الدولة عن طريق انضمام عدة دول كانت مستقلة، تجد ان كل منها تدافع عن استقلالها وتحاول ان لا ينال الكيان الجديد من هذا الاستقلال الى القدر الضروري لتماسكه وبنائه، اما في حالة انشاء الدولة الفدرالية عن طريق تفكك دولة موحدة الى عدة ولايات فيدرالية، فان الدولة الفيدرالية، ما كانت لترضى بالتفكك الا استجابة لرغبة سكان تلك الولايات بالاستقلال الذاتي والابتعاد عن نظام المركزية، لذلك فان هذه الولايات لا تقبل اي تقييد لاستقلالها الا بالحدود الضرورية للحفاظ على بقاء الدولة الفيدرالية [٢٢].

ولعل من اهم مظاهر الاستقلال الذاتي للولايات الداخلة في الاتحاد الفيدرالي، هو ان تكون لهذه الولايات او الاقاليم، هيئاتها الدستورية الخاصة بها والمستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تستطيع الاخيرة ان تتدخل في تكوين هذه الهيئات او في مباشرتها لاختصاصها ما دامت تباشر ذلك وفق الدستور الاتحادي.

ومظاهر الاستقلال من حيث حدوده يبدو مختلفا من دولة الى اخرى حسب ما ينص الدستور الفيدرالي، ففي الولايات المتحدة يكون لكل ولاية دستورها الخاص به والذي وضع وتم مراجعته من قبل السلطة الاتحادية.

اما في العراق فقد ورد النص الصريح في دستور العراق ٢٠٠٥ في المادة (١٢٠) منه على ان "يقوم الاقليم بوضع دستور له، . . . . على ان لا يتعارض مع هذا الدستور"، وبذلك نجد المشرع الدستوري العراقي على غرار ما ذهب اليه الدستور الامريكي قد اعطى للأقاليم حق وضع دستور خاص بها على ان يكون متفقا مع الدستور الاتحادي.

هذا وتتمتع الاقاليم والولايات الفيدرالية بان كل سلطاتها الخاصة بها من سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ضمن خصائص الدولة الفيدرالية ازدواج الهيئات، حيث توجد ثلاث سلطات اتحادية (تشريعية وتنفيذية وقضائية) الى جانب ذلك توجد سلطات ثلاث محلية خاصة بالولايات.

٢١- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٢٥.

٢٢- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص ٢٩.

ففي الولايات المتحدة الامريكية تملك كل ولاية سلطة تشريعية تسمى المجلس التشريعي وغالبا ما يتكون من مجلسين (مجلس الشيوخ ومجلس النواب)، ولذلك نجد ان القوانين المنظمة للحالات المتشابهة تختلف من ولاية لأخرى.

اما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية للأقاليم، فأنها تمارس اختصاصاتها دون الرجوع للرقابة او التوجيه من جانب السلطة الفيدرالية[٢٣].

اما السلطة القضائية فتحتفظ بالفصل في المنازعات التي تحدث في حدود الولاية وحسب ما ينظمه دستور الولاية.

وفي العراق نجد ان المادة (١٢١) من دستور ٢٠٠٥ قد نص على ان "اولا– لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية".

الفرع الثالث: المظاهر المشتركة

يقصد بمبدأ المشاركة بان تشارك الولايات في ادارة الدولة الفيدرالية باعتبارها كيانات دستورية مميزة، مما يترتب على ذلك تحقيق التوازن بين مظهري او مبدأي الوحدة والاستقلال الذاتي [٢٤].

فبما ان الدستور الفيدرالي هو في الحقيقية يفسر التوازن الدقيق بين متطلبات المصلحة العامة لدولة الاتحاد والمصالح الذاتية للولايات او الاقاليم الفيدرالية، فان مشاركة هذه الولايات في اعداد او تنفيذ القرارات ذات المنفعة المشتركة يعد تجسيدا لهذا التوازن، بمعنى ان العلاقة بين الدولة الفيدرالية والاقاليم يجب ان تقوم على اساس التعاون وليس التبعية.

وبناء على ذلك فانه من الضروري وجود مشاركة في تكوين هيئات الاتحاد والتصويت على ما تتخذه هذه الهيئات من قرارات، ويتجلى هذا الاشتراك بأقوى مظاهره عند تعديل الدستور الاتحادي وفي وجود مجلس الولايات الذي يتكون من ممثلي هذه الولايات على قدم المساواة [٢٥]، والمشاركة في القرار الاتحادي قد تكون بصورة مباشرة او غير مباشرة، فمثلا تعديل الدستور الاتحادي نجد بعض الدساتير تنص على مشاركة الاقاليم في عملية التعديل بصورة مباشرة من خلال منحها حق الاقتراح او تصديق التعديل، كما هو في الدستور الولايات المتحدة، حيث تنظم المادة (٥) منه طريقة مساهمة الولايات في تعديل دستور الاتحاد، وتشترط ان يكون اقتراح التعديل بناءا على قرار يصدر من مجلس الشيوخ بموافقة ثلثي اعضاء الكونجرس (مجلس الشيوخ والنواب)، او بناء على طلب يقدمه الكونجرس من ثلاثة ارباع برلمانات الولايات بدعوة مؤتمر خاص لهذا الغرض، اما قرار التعديل فيجب ان يوافق عليه ثلاثة ارباع برلمانات الولايات.

اما دستور العراق ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (١٢٦) منه على اعطاء رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، او خمس اعضاء مجلس النواب حق اقتراح تعديل الدستور.

٢٣– عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، نظرية الدولة –الحكومة– الحقوق والحريات العامة، مطبعة السعدني، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١٤، محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢٠١.

٢٤– د. نوري الطالباني، مصدر سابق، ص ٥٢–٥٣، د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، مصدر سابق، ص ٦١.

٢٥– عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٣٤.

وان مشاركة الاقاليم في عملية تعديل الدستور الاتحادي تهدف للحيلولة دون الانتقاص من صلاحيات الاقاليم او تغيير النظام القانوني والكيان السياسي للأقاليم[٢٦].

المبحث الثاني: توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم

ان العلاقة بين السلطات الاتحادية والاقاليم في الدول الفيدرالية هي ليست علاقة تبعية، لان كل منها يتمتع بالاستقلال والسيادة في نطاق اختصاصها، لذلك فان طبيعة هذه العلاقة القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الاساس على قاعدة توزيع وتحديد المواضيع التي تدخل في نطاقها وتنفذها في الواقع العملي.

وتختلف طرق توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم في ميدان الشؤون الداخلية باختلاف الظروف الملازمة لكل اتحاد من حيث كيفية قيامه، فهناك اعتبارات سياسية واقتصادية ومجتمعية الى جانب الاعتبارات القانونية كل ذلك يؤثر على طريقة توزيع الاختصاصات ومحتوى هذه الاختصاصات.

ان توزيع الاختصاصات داخل الدولة الفيدرالية يعد من اهم المسائل التي تتعرض لها الدساتير الفيدرالية، وبالرغم من الاختلاف الموجود بين الدول في طريقة توزيع الاختصاصات ومحتواها فان هناك مسألتين هامتين في كل دولة فيدرالية حيث تتعلق الاولى بطريقة توزيع الاختصاصات وهي مسالة شكلية، اما المسألة الثانية فهي موضوعية تتعلق بمحتوى هذه الاختصاصات.

وبناءا على ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين حيث نتعرض في المطلب الاول طرق توزيع الاختصاصات، اما المطلب الثاني فسوف نبحث في مضمون الاختصاصات.

المطلب الاول: طرق توزيع الاختصاصات

ان طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم في الدول الفيدرالية، يعتمد على اعتبارات سياسية وعملية خاصة لكل دولة، ولا يقتصر ذلك على الاعتبارات القانونية.

فالدول الفيدرالية التي قامت عن طريق الانضمام، تسعى لتضييق اختصاصات السلطات الاتحادية، لان الولايات او الاقاليم ترغب بالاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال، وهذا بخلاف الدول الفيدرالية التي نشأت عن طريق التفكك، اذ انها تتجه الى توسيع اختصاصات السلطات الاتحادية، نظرا لانحصار كل السلطات بيدها قبل تفككها وتحولها الى اتحاد فدرالي [٢٧].

وأيا كانت طريقة نشوء الدولة الفيدرالية والظروف الملابسة لها، فان طرق توزيع الاختصاصات لا تخرج عن حالات ثلاث نتعرض لها في هذا المطلب.

وبناء على ما تقدم سوف نبحث هذا المطلب على شكل ثلاثة فروع، نخصص الفرع الاول لطريقة تحديد اختصاصات كلا من السلطات الاتحادية والاقاليم اما الفرع الثاني فنعرض فيه لطريقة تحديد سلطات الاقاليم وما تبقى للسلطة الاتحادية، اما الفرع الثالث فسوف نبحث فيه تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية وما تبقى لسلطات الاقاليم.

الفرع الاول: تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم

٢٦- د. محمد هماوه ندي، مصدر سابق، ص٢٠٥.

٢٧- عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص١١٧.

ومقتضى هذه الطريقة، ان يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر، المسائل التي تدخل في اختصاصات السلطات الاتحادية، وتلك التي تدخل في اختصاص الاقاليم او الولايات وذلك في صلب الدستور الاتحادي، وانتقد الفقه هذه الطريقة، باعتبار ان الدستور مهما كان دقيقا ووافيا الا انه لا يستطيع ان يحيط بكل ما يستجد من ظروف لم يكن المشرع الدستوري قد نظمها، فتثار عندئذ مسألة الاختصاص وهذا يؤدي الى خلافات ومشاكل بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، مما يؤثر على وحدة واستقرار الدولة الفيدرالية [٢٨].

ولتدارك النقص الموجود في هذه الطريقة فقد اسندت بعض الدساتير الفيدرالية الاختصاص في جميع المسائل التي لم يرد بشأنها نص الى السلطات الفيدرالية [٢٩].

او قد تنص بعض الدساتير على بعض المسائل المشتركة بين دولة الاتحاد والاقاليم، بهدف تمكين الاقاليم من ممارسة بعض الاختصاصات نحو ما يتفق مع السلطة الاتحادية، قد تنص بعض الدساتير على اختصاصات اختيارية للأقاليم بحيث تستطيع ممارستها مالم تسبقها فيه الحكومة الاتحادية [٣٠].

الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الاقاليم وترك ما تبقى للسلطات الاتحادية

بمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات او الاقاليم على سبيل الحصر بحيث يكون ماعداه من اختصاص الحكومة الاتحادية [٣١]، اي ان اختصاص السلطات الاتحادية وفق هذه الطريقة ستصبح عامة، اما اختصاصات الولايات ستكون محددة.

ان هذه الطريقة تتفق مع السياسة لمركزية التي تنتهجها الدولة الفيدرالية، حيث ان الولايات لا تستطيع ان تدخل في مسائل جديدة لاسيما اذا كان الاتحاد قد نشأ بأسلوب التفكك حيث تعتبرها (اختصاص الولايات) انتزاعا او نقلا لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية الى السلطات التي نشأت وهي سلطات الولايات [٣٢].

وينتقد بعض الفقه هذه الطريقة كونها توسع اختصاصات السلطات الفيدرالية وتجعلها الاصل بينما تضيق اختصاص الاقاليم وتجعله استثناء، وبذلك تمنح الحكومة الاتحادية مزيدا من القوة على حساب سلطات الولايات، مما قد يؤدي الى تقويض الدولة الفيدرالية وقد تتحول الى دولة بسيطة مما دفع معظم الدولة الفيدرالية العدول عن هذه الطريقة [٣٣].

ومن الدساتير التي اخذت بهذه الطريقة الدستور الكندي ١٨٦٧ والمعدل ١٩٥١، ودستور الهند ١٩٥٠ [٣٤].

الفرع الثالث: تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وما تبقى للأقاليم

٢٨- ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص١٨٥.
٢٩- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٤٢.
٣٠- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر سابق، ص١١٢.
٣١- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر سابق، ص١١٢.
٣٢- محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ٢٠٠١ ص١٥٧.
٣٣- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٤٣.
٣٤- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر سابق، ص١١٢.

بمقتضى هذه الطريقة تكون اختصاصات الاقاليم هي الاصل واختصاصات السلطة الاتحادية هي الاستثناء، حيث تحدد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ماعدا ذلك لاختصاص سلطات الاقاليم [٣٥].

ويتفق هذا الاسلوب مع الظروف التاريخية التي ولدت فيها الدولة الفيدرالية، فهو تقليص لمظهر الاستقلال الذاتي للأقاليم تجاه السلطات الفيدرالية [٣٦].

وقد اخذت بهذه الطريقة معظم الدساتير الفيدرالية باعتبارها طريقة تلبي رغبة الولايات في الابقاء على قدر من الاستقلال الذاتي، وتمتاز هذه الطريقة بعدة مزايا هي:

١. سهولة تعرف سلطات الاقاليم على احتياجات مواطنيها ذات الطابع المحلي.
٢. سرعة تلافي الازمات داخل الاقاليم، حيث تكون السلطات الاقليمية اقدر على معالجة الازمة بالسرعة.
٣. تقليل النفقات الاتحادية بسبب تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية.
٤. تخفيف الاعباء عن الحكومة الاتحادية، والتالي تتفرغ للمسائل ذات الطابع القومي، كالشؤون الخارجية والدفاع وغيرها [٣٧].

ولعل من اهم الانتقادات التي وجهها الفقه لهذه الطريقة، هو انها تؤدي الى ان تحرص الاقاليم على كيانها وسيادتها الداخلية اكثر من حرصها على تقوية ودعم الاتحاد [٣٨]. كما ان هذه الطريقة تؤدي في التضييق العملي الى اضعاف الاتحاد، اي السلطة الاتحادية، ولكن ذلك بالتأكيد يتوقف على محتوى هذه الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، فكلما كانت اختصاصات جوهرية كانت للحكومة الاتحادية اكثر قوة، والعكس صحيح.

ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة، الولايات المتحدة الامريكية، وسويسرا، والمانيا في دستور ١٩٤٩.

وبالإضافة الى الطرق الثلاثة التي سبق الاشارة اليها فان هنالك طريقة اخرى تأخذ بها بعض الدساتير الفيدرالية، وهي لا تكتفي فقط بتوزيع الاختصاصات المتقابلة بين السلطات الفيدرالية والاقاليم، بل تنص احيانا على اختصاصات مشتركة، فنجد مثلا ان دستور المانيا الاتحادية ١٩٤٩، قد نص على اختصاصات حصرية للحكومة الاتحادية، واختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والولايات [٣٩].

اما دستور العراق ٢٠٠٥ فهو الاخر قد اخذ بهذه الطريقة فقد نص في المادة (١١٠) منه على اختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، ثم نص في المادة (١١٤) منه على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم. اما في المادة (١١٥) منه فقد جعل كل مالم ينص عليه ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فهو من اختصاص الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٣٥- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر سابق، ص١١٢.
٣٦- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٤٤.
٣٧- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص ٤٣.
٣٨- د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، مصدر سابق، ص ١١٣.
٣٩- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، ط١، بدون سنة طبع، ص٨٦.

يلاحظ ان مسلك المشرع الدستوري العراقي منتقد من ناحية انه قد عمل على تقوية سلطات الاقاليم تجاه الحكومة الاتحادية عندما نص في المادة ١١٥ على ان تكون الغلبة لقانون الاقليم في حالة التعارض وبذلك قد افرغ مضمون المادة (١١٤) من محتواها.

المطلب الثاني: مضمون اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم

ان الدساتير الفيدرالية تختلف في طريقة توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، وذلك يرجع بالدرجة الاساسية الى اعتبارات سياسية خاصة لكل دولة. ومن جانب اخر فان نطاق هذه الاختصاصات قد يختلف من دولة الى اخرى، وقد تختلف حتى بين الدول التي تتبع نفس طريقة توزيع الاختصاصات.

ويقصد بنطاق الاختصاصات، المهام التي تمارسها اي مستوى من مستويات السلطات، وبموجب هذا التحديد يمكن معرفة المهام المسموح لها بممارستها اي كمية ومدى الاختصاصات التي تملك اي مستوى من مستوى السلطات [٤٠].

ويبدو ان اغلب الدساتير الفيدرالية تحدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، مع وجود اختصاصات مشتركة بينها وبين سلطات الاقاليم وفي حالة تعارض القوانين تكون الاولوية للقانون الفيدرالي[٤١]، باستثناء الدستور العراقي حيث اعطى الاولوية لقانون الاقاليم.

وبناء على ما تقدم سوف نبحث هذا الموضوع من خلال فرعين، حيث نتعرض في الفرع الاول الى الاختصاصات الحصرية الاتحادية، ثم نعرج في الفرع الثاني الى الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم.

الفرع الاول: الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

توجد اختصاصات سيادية غالبا ما تنص عليها الدساتير الفيدرالية من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، سواء تتعلق هذه الاختصاصات بالشؤون الخارجية او الدفاع او الجنسية او الامور المالية وغير ذلك من الصلاحيات التي تهم الاتحاد وسنتناول هذه الاختصاصات في الفقرات الاتية:

اولا – الشؤون الخارجية:

ذهب الدستور الامريكي الى انه تختص الحكومة الاتحادية في عقد المعاهدات وتعيين السفراء واستقبالهم، والقناصل ويعتبر الرئيس الامريكي المسؤول الاول دستوريا عن علاقة دولته بالدول الاخرى ويساعده في ذلك وزير الخارجية والذي يسمى سكرتير الدولة، اضافة الى اشراك مجلس الشيوخ في بعض المسائل [٤٢].

كما ذهب القانون الاساسي الالماني ١٩٤٩ بذات الاتجاه اما الدستور العراقي ٢٠٠٥ وتماشيا مع الدساتير الفيدرالية فقد منح السلطة الاتحادية سلطة رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وابرامها [٤٣]، كما ان تعيين السفراء يتم بترشيح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب [٤٤].

٤٠- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ص٥٢.
٤١- المادة (٧٤) من القانون الاساسي الالماني ١٩٤٩.
٤٢- عبد المنعم احمد، مصدر سابق، ٥٦.
٤٣- المادة (١١٠ / اولا) من دستور العراق ٢٠٠٥.
٤٤- المادة (٦١/ خامسا / ب) من دستور العراق ٢٠٠٥.

ثانيا – شؤون الدفاع:

تحتفظ السلطات الاتحادية دائما باختصاص اعلان الحرب وتشكيل الجيش، ففي الولايات المتحدة الامريكية، يعتبر الرئيس الامريكي القائد العام للقوات المسلحة [٤٥]، فهو الذي يدير القوات المسلحة بكافة صنوفها، الا ان اعلان الحرب من اختصاص الكونجرس. وفي القانون الاساس الالماني ١٩٤٩، يعد تنظيم شؤون الدفاع من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية وذلك بموجب المادة (٧١ / ١) منه.

وفي العراق فان شؤون الدفاع من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وتشمل كذلك وضع سياسة الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء القوات المسلحة وادارتها [٤٦]، ويعد رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة [٤٧].

ثالثا – الجنسية:

يتمتع مواطني الدولة الفيدرالية في مختلف الولايات او الاقاليم بجنسية واحدة هي الجنسية الفيدرالية، وهذا الاختصاص درجت عليه الدساتير الفيدرالية على تضمنه.

فقد اكد التعديل الرابع عشر للدستور الامريكي ١٨٦٨ على ان جميع الاشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة يتجنسون بجنسيتها، ويملكون صفة المواطن للولايات المتحدة والولاية التي يقيمون فيها.

وفي العراق ينعقد الاختصاص في شؤون الجنسية للسلطات الاتحادية وذلك وفق المادة (١١٠ / خامسا).

رابعا – الاختصاص المالي:

يعد هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة التي يتمتع بها البرلمان الاتحادي، الذي له سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة.

ويمنح الدستور الامريكي صلاحية اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بتحصيل الايرادات لمجلس النواب ومجلس الشيوخ الحق في ادخال تعديلات على هذه المشاريع، كما ان للكونجرس صلاحية فرض الضرائب، كما اشار في المادة (١/ ٧) منه على ان التجارة مع الدول الاجنبية من اختصاص السلطات الفيدرالية.

اما في العراق فان الموافقة على مشروع الموازنة العامة يعد من الاختصاصات المهمة لمجلس النواب وكذلك ما يتعلق بالاعتمادات المالية، والحساب الختامي وكل ما يتعلق بالقروض والضرائب وغيرها من الامور المالية [٤٨].

وهنالك اختصاصات اخرى حصرية منها ما يتعلق بالبريد والاتصالات والمقاييس والترددات البثية وغيرها قد نصت عليها الدساتير الاتحادية باعتبارها من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية [٤٩].

الفرع الثاني: الاختصاصات المشتركة

٤٥- المادة (٧/٢) من الدستور الامريكي ١٧٨٧.
٤٦- المادة (١١٠/ ثانيا) من دستور العراق ٢٠٠٥.
٤٧- المادة (٧٨) من دستور العراق ٢٠٠٥.
٤٨- المادة (٦٢) من دستور العراق ٢٠٠٥.
٤٩- المادة (١١٠/ رابعا، خامسا، سادسا) من دستور العراق ٢٠٠٥.

هنالك من الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادي وسلطات الاقليم، ففي الدستور الامريكي من الاختصاصات المشتركة هي ان للولايات حق فرض الضرائب على الواردات والصادرات بشرط موافقة الكونغرس، كما تملك الولايات حق اقتراح تعديل الدستور الفيدرالي.

اما الاختصاصات المشتركة في القانون الاساس الالماني ١٩٤٩، فمنها ما يتعلق بالاختصاص التشريعي، وهي التشريعات المتعلقة بالقانون المدني، والقانون الجنائي ونظام السجون، والتنظيم القضائي وشؤون المحاماة [٥٠].

اما دستور العرق ٢٠٠٥ فقد نص على الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم في المادة (١١٤) منه، ومنها ادارة الكمارك، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، ورسم السياسة البيئية وغيرها [٥١].

وتنص المادة ١١٢/ اولا من دستور العراق ٢٠٠٥ على ان "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم. . . "

كما نصت الفقرة (ثانيا) من المادة نفسها على انه "تقوم الحكومة وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز. . . . "

ويلاحظ ان هذه المادة لم تأتِ ضمن الاختصاصات المشتركة بل اراد المشرع الدستوري من خلالها وضع تنظيما خاصا لإدارة النفط والغاز تعتمد على التعاون والتنسيق بحيث لا يطبق بشأنها مبدأ اولوية قانون الاقليم، التي لا تنالها التدخل لا في الاختصاصات الحصرية ولا المشتركة.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا هذا، خلصنا الى بعض النتائج والمقترحات نوجزها بما يأتي:

اولا - النتائج

١. ان الفيدرالية تعد من النظم الديمقراطية والدستورية المنتشرة في بلدان مختلفة ومتنوعة الى درجة كبيرة.
٢. تختلف طرق نشوء الدول الفيدرالية حسب الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدولية التي قادت لنشأتها.
٣. تتميز الدول الفيدرالية بثلاثة مظاهر وحدوية واستقلالية ومشتركة.
٤. من خصائص الدولة الفيدرالية، هو ان السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين، المجلس الاعلى يسمى (مجلس الشيوخ) او مجلس المقاطعات او مجلس الاتحاد او مجلس الولايات، ومجلس ادنى هو مجلس النواب.
٥. ان دستور العراق قد سلك في توزيع الاختصاصات طريق تحديد اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، وترك ماعدا ذلك لاختصاص الاقاليم، ثم نص على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم، وتكون الاولوية لقانون الاقاليم مجال الاختصاصات المشتركة.

٥٠- المادة (٥) من الدستور الامريكي، والمادة (٧٤) من القانون الاساس الالماني ١٩٢٩.
٥١- المادة (١١٤) من دستور العراق ٢٠٠٥.

ثانيا – المقترحات

١. دعوة الى المشرع الدستوري لتكوين مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته في صلب الوثيقة الدستورية، دون ترك ذلك لقانون يسنه مجلس النواب، لما في ذلك من اضعاف لمجلس الاتحاد في حين انه يمثل المجلس الاعلى والضامن لحقوق الاقاليم في المساواة.
٢. الدعوة الى تعديل المادة (١١٢) من دستور العراق ٢٠٠٥ وجعل ادارة الثروات المعدنية بما في ذلك النفط والغاز من الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وذلك لضمان استقرار الدولة وعدم تفككها، وضمان تقوية الحكومة الاتحادية.
٣. جعل الاولوية للقانون الاتحادي عندما يتعارض و قانون الاقليم في الاختصاصات المشتركة وذلك بتعديل نص المادة (١١٥) من دستور العراق ٢٠٠٥ بما يضمن تحقيق ذلك المطلب.

قائمة المصادر

اولا: - الكتب

١. د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة طبع.
٢. د. احسان المفرجي و د. رعد ناجي الجدة و د. كطران زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد بدون سنة طبع.
٣. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، ط١، بغداد، بدون سنة طبع.
٤. د. عصام سليمان، الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، دار العلم للملايين، ط١، بيروت، ١٩٩١.
٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري/ نظرية الدولة–الحكومة–الحقوق والحريات العامة، مطبعة السعدي، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٦. عبد المنعم احمد، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك.
٧. د. محمد هماوه ندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الاقليمية– دراسة مقارنة، ط٢، موكرياني، اربيل، ٢٠٠١.
٨. لطيف مصطفى امين، الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق، ط١، دار سردوم، سليمانية، ٢٠٠٧.
٩. د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفيدرالي، ط١، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٥.
١٠. محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النشر للجامعات، القاهرة، ٢٠٠١.

ثانيا: - البحوث والمقالات

١. ممدوح عبد الكريم حافظ، الفيدرالية (الدولة الاتحادية خصائصها، مقومتها، هيئاتها) دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العراق الفيدرالي، مركز السلام والتنمية للأبحاث والدراسات، ٢٠٠٥.
٢. د. ناظم يونس زاوي، سمو الدستور الفيدرالي، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة دهوك.

ثالثا: - المصادر المنشورة على شبكة الانترنت

١. وائل عبد اللطيف الفضل، الرؤيا في النظرية الفيدرالية، موقع البيت العراقي www. iraqihome. com.

جميل عودة، حول الفيدرالية، مركز الامام الشيرازي للدراسات والبحوث، www. shrsc. com.