الآليات الدستورية لتعزيز تمثيل الأقاليم في المؤسسات الفدرالية (دراسة تحليلية)

https://doi.org/10.17656/jlps.10355

أ.م. كارزان عزت حسن

جامعة السليمانية / كلية القانون

karzan.hasan@univsul.edu.iq

كارمەند محمود عبدالله

Karmandabdullah991@gmail.com

ماجستير في القانون– جامعة السليمانية

الخلاصة

تختلف الدولة الفدرالية عن الدولة البسيطة الموحدة كونها يتم توزيع الإختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وتمتلك حكومات الأقاليم السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بجانب السلطات الثلاث الموجودة لدى الحكومة الفدرالية، لذلك نجد هناك هيئات الحكم لكل من مستويي الفدرالية والإقليمية، و إمتلاكها لإختصاصات الموزعة دستورياً بينهما، وان هذا الوضع قد يترتب عليه ظهور المشاكل القانونية والواقعية بين مستوى الحكم الفدرالي والإقليمي. وسوف نحاول في هذه الدراسة بيان سبل تجسيد مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية سواء من ناحية مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي، في السلطة التشريعية و في المحكمة الإتحادية العليا، باعتبارها المرجع لتفسير الدستور وحل المنازعات الدستورية بين مستويي الحكم .

الكلمات المفتاحية:– الدستور ،الفدرالية، الأقاليم، المشاركة، المحكمة الإتحادية العليا، مجلس الإتحاد.

Constitutional Mechanisms for Enhancing Regional Representation in Federal Institutions (An Analytical Study)

Karzan Izzat Hassan

University of Sulaymaniyah / College of Law

Karmand Mahmoud Abdullah

Master of Law - University of Sulaymaniyah

Abstract

The federal state differs from the simple unitary state in that constitutional powers are distributed between the federal government and regional governments. Regional governments possess the three general authorities—legislative, executive, and judicial—alongside the three authorities held by the federal government. This creates governance bodies at both the federal and regional levels, each holding constitutionally distributed competencies. Such a system may give rise to legal and practical issues between the federal and regional levels of governance.

This study aims to explore the mechanisms through which regional governments participate in the federal government, focusing on their role in amending the federal constitution, in the legislative authority, and in the Supreme Federal Court, which serves as the authority for

constitutional interpretation and resolving disputes between the two levels of governance.
Keywords: Constitution, Federalism, Regions, Participation, Supreme Federal Court, Federation Council.

(میکانیزمە دەستوورییەکان بۆ بەرزکردنەوەی نوێنەرایەتی هەرێم لە دامەزراوە فیدراڵییەکاندا (توێژینەوەیەکی شیکاری

کارزان عیزەت حەسەن
زانکۆی سلێمانی / کۆلێژی یاسا
کارمەند مەحمود عەبدوڵڵا
ماستەر لە یاسا – زانکۆی سلێمانی

پوختە

یەکێک لەسیما جیاکەرەوەکانی دەوڵەتی فیدراڵی کەجیای دەکاتەوە لە دەوڵەتی سادەی یەکگرتوو بریتییە لە دابەشبوونی دەسەڵاتە دەستوورییەکان بەسەر حکومەتی فیدراڵی و حکومەتی هەرێمەکان، لەپاڵ ئەوەی دەوڵەتە فیدراڵییەکە خاوەنی هەر سێ دەسەڵاتە سەرەکییەکەیە لەهەمان کاتدا هەرێمەکانیش خاوەنی هەرسێ دەسەڵاتی یاسادانان و جێبەجێکردن و دادوەرین، دەسەڵاتە دەستوورییەکانیش دابەشدەبن بەسەر دەوڵەتی فیدراڵی و هەرێمەکان، ئەمەش دەبێتە هۆی دەرکەوتنی گرفتە یاسایی و واقعییەکان لەنێوان هەردوو حکومەتی فیدراڵی و هەرێمەکان،

هەوڵدەدین لەم توێژینەوەیەدا تیشک بخەینەسەر پیشاندانی بەشداری هەرێمەکان لە حکومەتی فیدراڵی لەڕووی بەشداریان لە هەموارکردنەوەی دەستوری فیدراڵی، بەشداری هەرێمەکان لە دەسەڵاتی یاسادانانی فیدراڵی دواتر باسی بەشداری هەرێمە فیدراڵییەکان لەدادگای باڵای فیدراڵی دەکەین بەو پێودانگەی مەرجەعی شرۆڤەی دەستور و چارەسەری کێشەکانی نێوانیانە.

کلیلە وشەکان: دەستور، فیدراڵی، هەرێمەکان، هاوبەشی، دادگای باڵای فیدراڵی، ئەنجومەنی فیدراڵ.

المقدمة

- **ماهية البحث:**

تقوم الدولة الفدرالية على أتفاق الوحدات أو المكونات المساهمة في تكوينها، وذلك من أجل التمتع والأستفادة من قدرات وأمكانيات المتنوعة لبعضهما البعض والتعايش معا في اطار هذه الدولة، بحيث يضمن لكل هذه الوحدات أوالمكونات تجسيد الأستقلال الذاتي والمشاركة الفعلية في مؤسسات الحكومة الفدرالية. أن الدولة الفدرالية قائمة على بعض الأسس الدستورية، منها إزدواجية دستور و إزدواجية السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية، و مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي، لايمكن عزلها عن البعض، وإن غياب تلك الأسس أو إنعدامها قد يؤثر على التجربة الفدرالية، حتى إلى فشلها ، وتختلف الدولة الفدرالية عن الدولة البسيطة الموحدة، كونها يتم توزيع الأختصاصات الدستورية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، اللتان تمتلكان السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بجانب السلطات الثلاث الموجودة لدى الحكومة الفدرالية، وان السمة الاساسية للنظام الفدرالي هي قيامها بتوزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية المنظوية تحت

الاتحاد ، ومن الدعائم الاساسية التي يبنى عليها النظام الفدرالي ان يوفر هذا النظام استقلالا ذاتياً لمكونات الدولة الاتحادية ويضمن لها دستور خاص لكل مكونات ، كما يحفظ لها قدراً من الاختصاصات خاصة مايدخل في شؤونها المحلية لذلك فان وجود هيئات الحكم الفدرالية والأقليمية، وامتلاكهما للأختصاصات الموزعة دستوريا بينهما، قد يترتب عليه ظهور المشاكل الدستورية والواقعية بين مستويي الحكم الفدرالي والأقليمي على دور كل منهما في ممارسة تلك الأختصاصات.

- **أهمية واهداف البحث: (تتجلى أهمية البحث في النقاط التالية):**

١- البحث عن مدى توفر و حضور الأسس الدستورية ضمن نصوص الدستور أو غيابها.

٢- بيان دور الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي و ضمان حقوقه.

٣- بيان أهمية دور الأقاليم في مشاركة الفعالة في المحكمة الإتحادية العليا .

٤- ونهدف هذه الدراسة الى القاء الضؤ على المباديء الأساسية للدولة الفدرالية منها مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية و مبدأ مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية

٥- ونهدف هذه الدراسة ايضاً الى بيان اهمية مشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية الفدرالية اضافة الى بيان حدود سلطات الاقاليم في تعديل الدستور الاتحادي.

- **تساؤلات البحث:**

١- ماهي المباديء الأساسية للدولة الفدرالية؟

٢- ماهي دور الأقاليم في المحكمة الإتحادية العليا في الدولة الفدرالية؟

٣- ماهي حدود سلطة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي؟

٤- مدى مشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية الفدرالية؟

- **إشكاليات موضوع البحث.**

١- هناك عدة اشكاليات دستورية في التجربة الفدرالية العراقية اهمها أقامة هذا الإتحاد على وجود إقليم واحد فقط (إقليم كوردستان)، دون محاولة لإنشاء أقاليم جديدة منذ عام ٢٠٠٥ لحد الآن .

٢- تحديد الأسس الذي تنظم وتحدد الإستقلال الذاتي للأقاليم ومشاركتها في الحكومة الفدرالية، هذه الأسس قد لاتكون كافية لوحدها في تجسيد ذلك، ولاتكون أداة لنجاح الفدرالية وإستمرارها، أن لم يكن مبنياً بالأساس على إتفاق و إدارة حرة من قبل ممثلي الوحدات المكونة لها.

٣- عدم تجسيد المباديْ الأساسية للدولة الفدرالية، منها المشاركة الفعلية للأقاليم في السلطات الثلاث الفدرالية، مع تجسيد الإستقلال الذاتي لها في إقليمها وفق الأسس المقررة في الدستور.

٤- غياب المباديْ الديمقراطية للحكم والإدارة في التجربة الفدرالية العراقية، سواء على صعيد مؤسسات الحكومة الفدرالية او مؤسسات حكومات الأقاليم.

- **منهجية البحث:**

نتبع في بحثنا المنهج التحليلي والوصفي، لبيان المباديء الأساسية للدولة الفدرالية و سبل تجسيد مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية، وكذلك الإعتماد على أسلوب المنهج المقارن لمقارنة الدول الفدرالية والتجارب الفدرالي في العالم.

- **هيكلية البحث:**

قسمنا البحث إلى مبحثين، يختص المبحث الأول لمباديء الأساسية للدولة الفدرالية، ونقسم إلى مطلبين، كالأتي:

المطلب الأول: مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية

المطلب الثاني: مبدأ مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية

ونخصص المبحث الثاني لسبل تجسيد مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية، ونقسم إلى ثلاثة مطالب كالأتي:

المطلب الأول: مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي

المطلب الثاني: مشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية الفدرالية

المطلب الثالث: مشاركة الأقاليم في المحكمة الأتحادية العليا

الخاتمة

المبحث الأول

المباديء الأساسية للدولة الفدرالية

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول لبيان مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية، ونخصص الثاني لمبدأ مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية وكالأتي:

المطلب الأول

مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية

إن مبدأ الاستقلال الذاتي الأقاليم يبرز المقومات الخاصة والخصائص الذاتية للاقاليم، 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، وعلى هذا الأساس تتمتع كل اقليم من الاقاليم الأعضاء باستقلال تنظيم ذاتي مثلما تتمتع باستقلال دستوري . وما يترتب على هذا الاستقلال هو تمتع الاقاليم في الدولة الفدرالية بسلطات مستقلة في مجالات مختلفة، وتباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التشريعية والتنفيذية والقضائية، التي سوف نوضحها في ثلاثة فروع وكالآتي: الفرع الأول: السلطة التشريعية الإقليمية، والفرع الثاني: السلطة التنفيذية الإقليمية، ونخصص الثالث للسلطة القضائية الإقليمية:

الفرع الأول

السلطة التشريعية الإقليمية

توجد إلى جانب السلطة التشريعية المركزية للدولة الفدرالية، سلطة تشريعية خاصة بكل اقليم من الأقاليم الداخلة في الاتحاد الفدرالي. تتمثل هذه السلطة في برلمان الاقليم المنتخب بواسطة ناخبي الإقليم، والذي يتولى وضع تشريعات الاقليم ومراقبة سلطتها التنفيذية. ورغم إن تشريعات الإقليم تتقيد بأحكام دستورها وبأحكام الدستور الفدرالي [١]. وقد تتكون الهيئة التشريعية الإقليمية من مجلسين أو من مجلس واحد، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، تتكون برلمانات الولايات غالبا من مجلسين،

(١) د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف,الإسكندرية،٢٠٠٥، ص١٣٣.

احدهما للنواب والآخر للشيوخ، على غرار البرلمان الفدرالي(الكونغرس)[١]، وان كانت بعض الولايات تأخذ بنظام المجلس الواحد، مثل ولاية نبراسكا [٢]. أما في النظام الفدرالي في العراق الفدرالي فنجد ان الهيئة التشريعية لإقليم كوردستان تتكون من مجلس واحد يسمى (برلمان كوردستان _ العراق) ويجري انتخاب أعضائه بالانتخاب المباشر[٣]، وله ممارسة السلطات التشريعية باستثناء ما ورد في الدستور الفدرالي من اختصاصات حصرية للسلطات الفدرالية [٤]. وتختلف سلطة الهيئات التشريعية الإقليمية من دولة فدرالية لأخرى، وفقا 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 [٥]. 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 حصرا للبرلمان الفدرالي [٦]. أما في العراق فان الهيئة التشريعية لإقليم كوردستان(برلمان كوردستان) 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 [٧].

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية الإقليمية

يتطلب التنظيم الذاتي للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي أن توجد في كل اقليم 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 [٨]. 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 [٩]. 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،

(١) د.طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤، ص٢٢٧.

(٢) د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط ٢ ،مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر ، أربيل ،ص٢٠١.

(٣) المادة(٤٠) من مشروع دستور إقليم كوردستان– العراق لعام ٢٠٠٩. وكذلك: المادة(١) من قانون انتخاب برلمان كوردستان _ العراق رقم(١) لسنة ١٩٩٢.

(٤) المادة(١/١٢١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وكذلك: المادة(١١٧) من الدستور العراقي نفسه.

(٥) د.محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ،ط ٢ ، مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر ،مطبعة وزارة التربية ، ٢٠٠٣، ص٢٦٥.

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

(٧) الفقرتان(١ و٢) من المادة(١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٨) د.ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٣٣.

(٩) 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، ص٣١.

وليس للحاكم حق حل برلمان الولاية [١]. أما في العراق نجد إن السلطة التنفيذية في إقليم كوردستان تتكون من رئيس الإقليم ومجلس الوزراء. وينتخب رئيس إقليم كوردستان 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].

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، اذ 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 [٣]. وكذلك الحال في الاتحاد السويسري، فبجانب المحكمة الفدرالية هنالك لكل مقاطعة محاكمها ونظامها القضائي الخاص [٤]. 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، اذ 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 [٥]. ويوجد حاليا في اقليم كوردستان نظام قضائي خاص وسلطة قضائية مستقلة بذاتها اسست وفقا لقانون اقليمى وهو قانون السلطة القضائية الملغى رقم (١٤) لسنة ١٩٩٢ وقانون السلطة القضائية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧. ومما تقدم نتوصل إلى ان الدولة الفدرالية قائمة على ثنائية السلطات العامة، اذ 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.

---

(١) د.طعمه الجرف، مصدر سابق، ص٢٢٧.

(٢) المواد(٦٠،٦١، ٦٤) من مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٩. وكذلك ينظر :الماد (١ ،٢) من قانون رئاسة اقليم كوردستان _العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) د.محمد عمر مولود، مصدر سابق، ص٢٦٨.

(٤) د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، مصدر سابق، ص٢٠٤.

(٥) المادة(١/١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.وكذلك: المادتان(١٣٣ و ١٣٥) من مشروع دستور إقليم كوردستان لسنة ٢٠٠٩.

المطلب الثاني

مبدأ مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية من سلطة تنفيذية فدرالية تمثل حكومة الاتحاد بأكملها، كما يوجد في كل إقليم من الأقاليم الداخلة في الاتحاد سلطة تنفيذية خاصة بها. ويختلف تكوين السلطة التنفيذية الإتحادية 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 [١]، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية وهو الذي يكون رئيسا للدولة و رئيسا 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 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. وفي انتخاب الرئيس بهذه الصيغة يمكن للولايات أن تؤثر فيه ولكن الأثر الذي تباشرها 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[٤]. أما الدول الفدرالية ذات نظام الحكم البرلماني، وهو الشكل الأكثر إنتشاراً، إذ يقودها رئيس وزراء مسؤول فرديا وبالتضامن مع بقية الوزراء أمام المجلسين أو احدهما كما هو الحال في كل من استراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، ألمانيا والعراق، اذ تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة والحكومة، 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 [٥].

أما في سويسرا وهي تأخذ بنظام حكومة الجمعية، يتولى السلطة التنفيذية فيها 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 اعضائه 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 [٦]. ويتبع في كل من(جنوب أفريقيا و روسيا) 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

---

(١) جورج أندرسن، الفدرالية :كتاب تمهيدى ،منتدى الأتحادات الفدرالية ،٢٠٠٧، ص٥٣.

(٢) د.سعد عصفور ، القانون الدستورى – القسم الأول ، ط ١ ،دار المعارف ،الأسكندرية ،١٩٥٤، ص٢٦٢.

(٣) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

(٤) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا،النظم السياسية–الدول والحكومات،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٦، ص٦٨. د.عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستورى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط ١ ،عمان ،١٩٩٨ ص٩٨.

(٥) ينظر: المواد(٦٦، ٧٠، ٧٦) من من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥..

(٦) د.إسماعيل الغزال، الدساتيروالمؤسسات الدستورية،مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر ،بيروت، ١٩٩٦. ص١٠٤.

إلى نيل ثقة البرلمان [١]. وتختص السلطة التنفيذية الفدرالية أو الحكومة الفدرالية بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته في جميع أنحاء الدولة وذلك تأكيدا لمبدأ الوحدة فيها ولو كان التنفيذ واقعا 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]. ولا تسلك الحكومات الفدرالية في سبيل أداء هذه المهمة أسلوبا واحدا، 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 الأقاليم المختلفة والتي تتولى عملية التنفيذ داخل الأقاليم المختلفة، وتكون تابعة لها مباشرة ومستقلة عن الإدارات الخاصة بالأقاليم. وبهذه الطريقة تضمن الحكومة الفدرالية حسن تنفيذ قوانينها وقراراتها كما لا تستطيع الأقاليم إعاقة العمليات التنفيذية التي تقوم بها الإدارة الفدرالية، فالموظفون المكلفون بالتنفيذ يعملون في خدمة الاتحاد وتحت إشرافه المباشر[٤]. ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة الولايات المتحدة الأمريكية وكندا.

ثانياً- طريقة الإدارة غير المباشرة:

وفقا لهذه الطريقة تعهد الحكومة الفدرالية إلى الأقاليم نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الفدرالية مع احتفاظها بحق الرقابة والإشراف. وتمتاز هذه الطريقة بأنها توفر كثيرا من النفقات العامة، وتحقق الانسجام بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، وبذلك تبعد الحساسيات والمشاكل التي تثيرها الطريقة السابقة [٥]. والنقد الذي يوجه إلى هذه الطريقة يتلخص في أن الأقاليم في بعض الأحيان قد تتراخى 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.

ثالثاً- طريقة الإدارة المختلطة:

تتوزع مهمة التنفيذ وفق هذه الطريقة بين السلطات الفدرالية والسلطات المحلية في الأقاليم، فتحتفظ الأجهزة الفدرالية بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة ببعض المواضيع المهمة، وتترك ماعدا ذلك إلى السلطات المحلية لتتولى مهمة تنفيذها. بمعنى ان هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين، وبذلك تحقق مزاياهما، وتتفادى بقدر الإمكان ما وجه إليهما من نقد[٦]. وأخذت بهذه الطريقة سويسرا والنمسا والعراق في دستور عام ٢٠٠٥. ويمكن أن تعد هذه الطريقة أكثر ملائمة للدولة الفدرالية، اذ تشترك

(١) المصدر نفسه، ص٥٤.

(٢) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧، ص٣٢٦.

(٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص٦٦.

(٤) د.محمد السناري، القانون الدستوري-نظرية الدولة والحكومة، بدون مكان وسنة الطبع ، ص٧٣٥.

(٥) المصدر نفسه، ص١٥١.

(٦) د.محمد كامل ليلة،النظم السياسية –الدولة والحكومة ،دار النهضة العربية ،بيروت ،١٩٦٩ ، ص١٥١.

هيئات الأقاليم وهيئات الحكومة الفدرالية في ممارسة تنفيذ القرارات، وبهذه الطريقة تشعر الأقاليم بان لها سلطة في ممارسة تنفيذ القرارات الصادرة من الدولة الفدرالية [١].

المبحث الثاني

سبل تجسيد مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية

نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الفدرالي، و نخصص المطلب الثاني لمشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية، أما المطلب الثالث نخصص لمشاركة الأقاليم في المحكمة الإتحادية العليا، كما يلي:

المطلب الأول

مشاركة الأقاليم في 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 التعاهد بين الولايات الأعضاء فيه [٢]. لذلك تميزت الدساتير الفدرالية كافة حتى اليوم بأنها دساتير جامدة لا يجوز تعديل أحكامها بنفس الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية. اذ انه يعد بالنسبة للولايات الأعضاء في جميع الأحوال الضمان الذي يصون مظاهر استقلالها في وجه الحكومة الفدرالية، وهذا ما يفسر لماذا أن جميع الدساتير الفدرالية دساتير جامدة تحتاج في تعديلها إلى إجراءات اشد واعقد من تلك المقررة بالنسبة للقوانين الفدرالية العادية اوبالنسبة لدساتير الدول الموحدة البسيطة. وبما أن الدول أو الولايات لا تنضم إلى الاتحاد إلا بناء على أسس معينة نص عليها الدستور الفدرالي [٣]. 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 موافقة الأغلبية [٤]. وقد ذهب بعض الفقهاء في ضمانات الوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي إلى إقرارهم على وجوب احترام نصوص الدستور الفدرالي التي تفرض حظرا موضوعيا على تعديل بعض أحكامه، كتلك المتعلقة بالنظام الفدرالي للدولة أو بحقوق الاقاليم [٥]. 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[٦]. ولكننا لانتفق مع هذا الرأى لان الدستور الفدرالى يتم وضعه بموافقة ممثلي

---

(١) د.إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد– كلية القانون، ١٩٩٩،ص١٠٩.

(٢) د.محمد شريف احمد، المبادئ الأساسية للدستور الدائم في العراق الجديد، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين،اربيل (هه ولير)، العدد(٣) السنة(٣)، ٢٠٠٥، ص٥.

(٣) د.ماجد راغب الحلو، مصدر سابق ، ص١٢٥.

(٤) د.محمد كامل ليلة، مصدر سابق ، ص١٥٤.

(٥) ينظر: د.سعد عصفور ، القانون الدستورى، مصددر سابق، ص٢٦٧. وقد نصت المادة(١٢٦)من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥على انه يجب ان لا يؤثر اى تعديل على انتقاص صلاحيات الاقاليم .

(٦) د.إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص٣٨.

الوحدات الداخلة في الاتحاد ، فأي 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 الفدرالى وحمايته من الانهيار . وينص كل من الدستور السويسري والدستور الاسترالي والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الاستفتاء الشعبي إجراء وحيدا للتصديق على مقترحات التعديل. 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 [١]. 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، [٢]، أما النوع الثاني فيكتفي بموافقة البرلمان الاتحادي بمجلسيه بأغلبية خاصة كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل[٣].

نستنتج مما تقدم، إن الدستور الفدرالي من الضروري أن يكون مكتوبا ويتمتع بالسمو الشكلي والموضوعي وبخاصية الجمود، لان بقاء الدولة الاتحادية واستمرارها يتوقف على مدى ما يتمتع 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 شعبا وأرضا وسيادة "، بمعنى ان خرق بنود الدستور يترتب عليه تفكك دولة العراق وانهياره كدولة فدرالية وبالتالي لا يكتب لها النجاح والدوام.

المطلب الثاني

مشاركة الأقاليم في السلطة التشريعية الفدرالية

تتكون السلطة التشريعية الفدرالية من مجلسين كقاعدة عامة[٤]، 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 [٥]. ويمثل المجلس الأول شعب الدولة الفدرالية كلها، ويتشكل بالانتخاب من مجموع رعايا الاقاليم، بحيث يكون انتخاب أعضاء بناء على دوائر انتخابية، ومن ثم لا يراعى في تشكيل هذا المجلس الشعبي تمثيلا للاقاليم

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

(٢) اذ لا تصبح التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة نافذة ما لم تصدق عليها الهيئات التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات المادة(١) من الدستور الأمريكي.

(٣) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص٢٠.

(٤). ينظر تفاصيل ذلك: د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨ص٢٥٦. د.عبد الحميد متولي، القانون الدستورى والأنظمة السياسية ،ج ١ ،ط ٤ ،دار المعارف ،الاسكندرية ،١٩٦٦ ص٢٥٧و ٢٥٨.

(٥) تستثنى من الدول الفدرالية كل من: الكاميرون وباكستان وفنزويلا، والتي تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد وليس من مجلسين. ينظر في ذلك: د.نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان(١٠ و١١) السنة(٤٠)، ١٩٩٤، ص٦٨. وكذلك: جورج أندرسن، الفدرالية، مصدر سابق، ص٥٧. وفي الوقت الراهن فان الاتحادات الفدرالية التي ليس لديها مجالس تشريعية ذات مجلسين هي الإمارات العربية المتحدة، صربيا–الجبل الأسود، ينظر في ذلك: رونالد ل.واتس،الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه وآخرون، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦،ص١١٥.

، بل يراعى فقط تمثيل الشعب لهذا يعرف بالمجلس الشعبي [١]. ويتألف مجلس النواب في العراق من(٣٢٩) عضوا بنسبة مقعد واحد لكل(١٠٠٠٠٠) نسمة يمثلون الشعب العراقي بأكمله [٢]. 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[٣]، من اجل حفظ التوازن بين الدولة الاتحادية والاقاليم الأعضاء وحماية استقلال هذه الأخيرة[٤]. أما 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 [٥]. فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية يسمى هذا المجلس بـ(مجلس الشيوخ – Senat) وهو يتألف من(١٠٠) عضو على أساس عضوين لكل ولاية من الولايات الخمسين [٦]. وفي سويسرا يتألف هذا المجلس الذي يسمى بـ(مجلس الدول) أو (مجلس الكانتونات) من(٤٦) عضوا على أساس عضوين لكل كانتون وعضو واحد لكل نصف كانتون [٧]. وهدف تلك المساواة في التمثيل هو لتلافي الحساسيات والنزاعات بين الاقاليم واحترام السيادة الداخلية لكل اقليم مهما كانت أهميتها. ويعد من ابرز مظاهر مشاركة الولايات للدولة الفدرالية في سلطات الحكم وبالذات في سن القوانين الفدرالية [٨]، لان 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 [٩]. ويتخذ هذا المجلس تسميات عديدة ومختلفة بحسب دستور كل دولة، كمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، ومجلس الدول في سويسرا ، ومجلس الاتحاد في العراق وفقا للمادة(٦٥)من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. ان قاعدة المساواة أصبحت هي الأساس في تكوين مجلس الولايات في الدولة الفدرالية

(١) تختلف تسمية المجلسين تبعا لدساتير 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. ينظر في تفاصيل ذلك: د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢٦٠. د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستورى ،ط ١، مكتبة دالرالثقافة ، الأردن،٢٠٠٤ ، ص٩٣. د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،النظم السياسية، ط٤، منشأة المعارف،الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص١١١. د.عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستورى ، مصدر سابق، ص٧٥.

(٢) المادة(٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د.إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص١٠٣.

(٤) د.عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص٢٤٠.

(٥) جورج أندرسن، الفدرالية، مصدر سابق، ص٥٧.

(٦) المادة(١) الفقرة(٣) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧..

(٧) المادة(٨٠) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

(٨) د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢٧١.

(٩) د.خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص١٣٧.

تحت تأثير الظروف التي صاحبت نشأة كثير من الدول الفدرالية وعلى الأخص الولايات المتحدة الامريكية 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 [١].

الجديربالإشارة 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 الدستورالعراقى لسنة ٢٠٠٥ [٢]،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 التى يعقدها بعد نفاذ الدستور[٣]، 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 الأختصاصات 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[٤]. 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 الفدرال، غير أن منح مجلس النواب بموجب الدستور صلاحية تشكيل هذا المجلس وتحديد اختصاصاته يقضي على الاعتبارات والمبادئ الجوهرية للنظام الفدرالي ذاته، هذا في الوقت الذى يتطلب نجاح الفدرالية في العراق تفعيل دور مجلس الاتحاد دستوريا و واقعيا، والذى من خلاله فقط تتجسد مصالح الوحدات المكونة لهذه الدولة ، لا ان يتم تهميش وتعطيل دوره وفي المقابل اعطاء زمام الامور والمبادرة الى المجلس الشعبى الذى 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. بينما يرى فريق آخر على العكس من ذلك وبان هذه القاعدة ليست ضرورية لقيام الدولة الفدرالية، فهي ليست سوى نتيجة تاريخية فرضتها صعوبات التوفيق بين مصالح الاقاليم المتحدة [٥].

ومن خلال إستعراض هذه الآراء نؤيد بأن 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

(١) د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢٧٢.

(٢) المادة (٦٥) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦٥) من دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤) من هؤلاء الفقهاء(Borel , Lefur ، موسكليلي) ينظر ذلك في: د.سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢٧٤.

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

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(١). 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 واستراليا وفي بعض الكانتونات السويسرية. ويختص البرلمان الفدرالي بسن القوانين في جميع المسائل التي تهم الدولة الفدرالية في مجموعها كالشؤون المتعلقة بالسياسة الخارجية، والدفاع والمواصلات بمختلف أنواعها والمسائل الجمركية والعملة والجنسية وبصفة عامة القوانين التي تهم الدولة في مجموعها (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 يتنافى مع المبادئ الأساسية للفكرة الفدرالية ذاتها ويشكل ذلك خللا 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 منذ نفاذ الدستور لحوالي عقدين من الزمن والى الآن بموجب المادة (١٣٧) من الدستور ذاته .

المطلب الثالث

مشاركة الأقاليم في المحكمة الإتحادية العليا

تتمثل السلطة القضائية في الدولة الفدرالية أساسا 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 (٣).

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 (٤)، لذلك تلجأ الدولة الفدرالية إلى إنشاء محكمة عليا تختص بالفصل في المناعات، ويكون

(١) للتفاصيل ينظر: د.منذر الشاوي،القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد،١٩٨١، ص٢٥٨.

(٢) د.حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية ،ط ١، منشورات الحلبى الحقوقية ،بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص١٢٢.

(٣) د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط٢، قطر، ١٩٩٦، ص١٣١.

(٤) د.محمد هماوندي، الدولة الفدرالية، مجلة سردم العربي، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية- كردستان العراق، السنة الأولى، العدد(٢)، ٢٠٠٣، ص٥٠.

لها أحيانا اختصاص استئنافي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الاقاليم [١]، وتسمى بالمحكمة العليا أو المحكمة الفدرالية [٢]. يتمتع قضاة هذه المحكمة بقدر كاف من الضمانات التي تكفل استقلالهم ونزاهتهم، واختيارهم بطرق تضمن استقلالهم [٣]. والسلطة القضائية في الدول الفدرالية قد تتكون من محكمة واحدة تسمى أحيانا بالمحكمة العليا كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية،اذ يجري اختيار أعضاء هذه المحكمة لمدى الحياة من قبل رئيس الدولة وبموافقة مجلس الشيوخ [٤]، أو تسمى بالمحكمة الفدرالية كما هو الحال في سويسرا، 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 [٥]. اذ أحال تنظيم ذلك بموجب قانون يسن بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. وهذا أمر منتقد لان 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 جدية في ذلك، لا أن يقتصر أمر تشكيل هذه المحكمة بيد مجلس الشعبي الذي هو مجلس النواب في العراق وحده([٦]).

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

الخاتمة:

توصلنا من خلال دراسة مختلف جوانب البحث إلى جملة من الإستنتاجات والتوصيات نلخصها فيما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات

١- ونرى في نهاية هذا البحث ان بقاء الدولة الاتحادية واستمرارها يتوقف على مدى ما يتمتع به بنود دستورها من السمو والاحترام، و إلزام وتقييد كافة السلطات بالدستور بشكل متساوي كما ورد في الفقرة الأخيرة من ديباجة الدستور العراقي

(١) د.طعمه الجرف، مصدر سابق، ص٢٢٦.

(٢) د.حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص١٢٤.

(٣) د.ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٣١.

(٤) المصدر نفسه، ص١٠٥.

(٥) المادة(٢/٩٢) من من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

([٦]) لقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠)لسنة (٢٠٠٥) في ضوء المادة (٤٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ، والذى بموجبهما تم تشكيل هذه المحكمة من تسعة اعضاء ، علما بانه بعد صدور دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتم اجراء اى تعديل على قانون المحكمة المذكور، والذى يختلف في نظرته حول تكوين المحكمة كما ورد في المادة (٩٢)منه عن نظرة قانون ادارة الدولة الواردة في المادة (٤٤)منه، لحين سنة ٢٠٢١ عندما تم تعديل القانون المذكور، لتقرر هذا التعديل تكوين المحكمة وفق ما مقرر في قانون ادارة الدولة، اما اختصاصاتها فحددت فيه على وفق دستور ٢٠٠٥. ينظر بصدد قانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ التعديل الأول لقانون المحكمة الأتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد٤٦٣٥ الصادر في ٧/حزيران/٢٠٢١.

التي نصت على أن : " الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وأرضا وسيادة "، بمعنى ان خرق بنود الدستور يترتب عليه تفكك دولة العراق وانهياره كدولة فدرالية وبالتالي لا يكتب لها النجاح والدوام، لان البناء الهيكلي للدولة الفدرالية يقوم بالأساس على موافقة الوحدات المكونة لها على مايتضمنه الدستور الفدرالي.

٢- هناك اشكالية جوهرية في التجربة الفدرالية العراقية وهي أقامة هذا الإتحاد على وجود إقليم واحد فقط، دون محاولة لإنشاء أقاليم جديدة لحد الأن، بغض النظر عن تحديد الدستور أليات تشكيل الأقاليم الجديدة، وصدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٣- ان عدم حل المشاكل الحدودية بين الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في الإقليم ، تكون سبباً من الأسباب عدم استقرار النظام الفدرالي في العراق ،وهذا الأمر سيكون بلا شك يؤدي الى انهيار النظام الفدرالي في العراق في المستقبل.

٤- 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 الدستورالعراقى 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 التى يعقدها بعد نفاذ الدستور، و في ذلك وجود ثغرة جوهرية دستورية في النظام الفدرالي العراقي، اذ إن الدستور وضع بذلك الأقاليم مع المحافظات بنفس المستوى.

ثانياً: التوصيات

١- نقترح الإسراع في تعديل الدستور العراقي وتنظيم اجراءات تشكيل مجلس الاتحاد، من حيث التكوين والإختصاص في صلب الدستور ضمن مادة مستقلة اسوة بمجلس النواب ، لأن مجلس الإتحاد يمثل هيئة دستورية أساسية ومن ضرورات النظام الفدرالي، و ضمانة حقيقية لتمثيل الأقاليم و مشاركتها في السلطات الفدرالية.

٢- نقترح عند عملية تعديل الدستورالعراقي باشتراك مجلس الاتحاد بجانب مجلس النواب في عملية اقتراح تعديل نصوص الدستور واقرار تلك التعديلات .

٣- بهدف نجاح التجربة الفدرالية في العراق و تطويره، نقترح على المؤسسات الدستورية الفدرالية الإسراع في تشكيل الأقاليم الجديدة في وسط و جنوب العراق دعماً للنظام الفدرالي العراقي، من خلال تفعيل قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٨.

٤- الإسراع في ترسيم حدود إقليم كوردستان في إطار العراق الفدرالي، وذلك من خلال تفعيل و تطبيق المادتين (١٤٠ و ١٤٣) من الدستور.

٥- على السلطات الحاكمة في اقليم كوردستان ان تقوم باعداد ومصادقة دستور اقليم كوردستان العراق باسرع وقت

٦- منح دوراً أكثر فعال للأقاليم بخصوص إقليم كوردستان كإقليم واحد داخل الدولة الفدرالية بشكل عام، و لتحديد ممثل أعضاء الأقاليم في المحكمة الإتحادية العليا بشكل خاص.

قائمة المصادر:

أولاً – الكتب العلمية:

١. د.إبراهيم عبد العزيز شيحا،النظم السياسية–الدول والحكومات،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٦.

٢. د.إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد– كلية القانون، ١٩٩٩.

٣. د.إسماعيل الغزال،الدساتيروالمؤسسات الدستورية،مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر ،بيروت، ١٩٩٦.

٤. د.حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية ،ط ١، منشورات الحلبى الحقوقية ،بيروت ، ٢٠٠٦ .

٥. د.خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١.

٦. د.سعد عصفور ، القانون الدستورى – القسم الأول ، ط ١ ،دار المعارف ،الأسكندرية ،١٩٥٤.

٧. د.طعمه الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، ١٩٦٤.

٨. د.عادل الطبطبائي، النظام الاتحادي في الإمارات العربية، مطبعة القاهرة الجديدة، ١٩٧٨.

٩. د.عبد الحميد متولي، القانون الدستورى والأنظمة السياسية ،ج ١ ،ط ٤ ،دار المعارف ،الاسكندرية ،١٩٦٦ .

١٠.د.عبد الغني بسيوني عبد الله ،النظم السياسية، ط٤، منشأة المعارف،الإسكندرية، ٢٠٠٢.

١١.د.عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستورى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،ط ١ ،عمان ،١٩٩٨ .

١٢.د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشاة المعارف,الإسكندرية,٢٠٠٥.

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

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

١٥. د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.

١٦.محمد عمر مولود ، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي العراق نموذجا ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت – لبنان ، ط١، ٢٠٠٩.

١٧.د.محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق ،ط ٢ ، مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر ،مطبعة وزارة التربية ، ٢٠٠٣.

١٨.د.محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية والإقليمية، ط ٢ ،مؤسسة موكريانى للطباعة والنشر ، أربيل ،٢٠٠١ .

١٩.د.محمد كامل ليلة،النظم السياسية –الدولة والحكومة ،دار النهضة العربية ،بيروت ،١٩٦٩ .

٢٠. د.محمد السناري، القانون الدستوري–نظرية الدولة والحكومة، بدون مكان وسنة الطبع.

٢١.د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان الطبع، ١٩٨٧.

٢٢.القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.

٢٣.د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستورى ،ط ١، مكتبة دالرالثقافة ، الأردن،٢٠٠٤.

٢٤. د.يوسف محمد عبيدان، مبادئ العلوم السياسية، ط٢، قطر، ١٩٩٦.

ثانياً- الكتب المترجمة:

١. جورج أندرسن، الفدرالية :كتاب تمهيدى ،منتدى الأتحادات الفدرالية ،٢٠٠٧.

٢. رونالد ل.واتس،الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومه وآخرون، طبعة منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.

ثالثاً –البحوث والدراسات القانونية:

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

٢. د.نوري طالباني، تجارب في النظام الفدرالي، مجلة الثقافة الجديدة، العددان(١٠ و١١) السنة(٤٠)، ١٩٩٤.

رابعاً–الدساتير:

١. الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ .

٢. الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ المعدل.

٣. الدستور الاسترالي لسنة ١٩٠١ المعدل.

٤. الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ المعدل.

٥. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٦. مشروع دستور إقليم كوردستان العراق لعام ٢٠٠٩.

خامساً –القوانين والتشريعات الوطنية:

١. قانون انتخاب برلمان كوردستان _ العراق رقم(١) لسنة ١٩٩٢.

٢. قانون رئاسة اقليم كوردستان _العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ .

٣. قانون السلطة القضائية لأقليم كوردستان العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧.

٤. قانون الأجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.