مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المفهوم القانوني والسياسي للفدرالية .. والتوزيع العادل للاختصاصات

الأستاذ الدكتور عبدالغفور علي غفور

قسم الدبلوماسية والعلاقات الدولية/ كلية القانون والعلاقات الدولية / الجامعة اللبنانية الفرنسية

المدرس الدكتور شفان أحمد عبدالقادر

قسم الدبلوماسية والعلاقات الدولية/ كلية القانون والعلاقات الدولية / الجامعة اللبنانية الفرنسية

معلومات البحث

تاريخ البحث:
الاستلام: ٢٠١٧/١١/١٥
القبول: ٢٠١٨/١/١١
النشر: **ربيع** ٢٠١٨

Doi: 10.25212/lfu.qzj.3.1.08

الكلمات المفتاحية:

Federalism, division of competencies, federal law, constitution, sovereignty, territories, federal authorities, decentralization.

الملخص

كما هو معروف فأن الفدرالية تنشأ من انضمام عدة دول بعضها الى البعض الاخر، لتشكل دولة واحدة جديدة (دولة الاتحاد)، ويكون لها دستوراً يوزع السلطة قانونياً و ادبياً وبالتساوي وبالعدل بين دولها ورعاياه 100 عام ان تفقد هذه الدول الاعضاء في الاتحاد سيادتها الخارجية الا انها تحتفظ بسيادتها الداخلية في معظم شؤونها الداخلية ويكون لها دستورها وقوانينها الخاصة بها (ولاية أو اقليم) كما في تشريعاتها وقوانينها ويحدد دستورها تشكيل هيئاتها التشريعية و التنفيذية والفضائية ، ولها حق المشاركة في بعض الصلاحيات الحصرية مع دولة المقر(المركز) وفقاً للدستور الفدرالي ان التوزيع العادل للسلطات والثروات والاملاك العامة هي الاساس الفلسفي للدستور الفدرالي.

.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المقدمة

ان عالم اليوم يشهد انتشاراً كبيراً لظاهرة تجمع الدول وتكتلها على شكل دولة مركبة، فهو عالم التكتل والمعاهدات، والدول الصغيرة لكي تعيش فيه لابد ان تكون كبيرة، وهي لن تكون كذلك الا في ظل تكتل تنضم اليه او تكتل تخلقه وتقوده، هذا التكتل او الانضمام يبحث غالباً تحت عنوان الدولة المركبة، وتتألف الدولة المركبة من دولتين او مجموعة دول تحدث لتحقيق اهداف مشتركة، فتوزع سلطات الحكم فيها على الدول المكونة لها تبعاً لطبيعة الاتحاد ونوعه الذي يربط بينها.

وتتخذ الدول المركبة أشكالاً متعددة تختلف من حيث الضعف والقوة تبعاً لنوع الإتحاد بين الدول الداخلة فيه، فقد يتخذ الإتحاد شكل الإتحاد الشخصي، وقد يتخذ شكل الإتحاد الإستقلالي او التعاهدي، وقد يتخذ شكل الإتحاد الحقيقي او الفعلي، وقد يتخذ شكل الإتحاد المركزي أو (الفدرالي)[1].

والدولة في الاتحاد المركزي (الفدرالي) تبلغ اعلى درجات الاتحادات قوة و متانة وتشابك، حيث لا يعلو على هذا النوع من الاتحادات الا الدولة الموحدة البسيطة نفسها، وتختلف الدولة الاتحادية عن الدولة البسيطة في ان الدولة الاتحادية تحتوي على تشكيلات سياسية مختلفة، لا يمكن اعتبارها مجرد وحدات او اقسام ادارية تتمتع بنظام اللامركزية داخل الدولة، بل وحدات سياسية تتمتع باستقلال ذاتي كبير وواسع المدى يفوق الى حد ما، الاقسام الادارية التي تتمتع بنظام اللامركزية الادارية من حرية التصرف في امورها، وتسمى هذه التشكيلات السياسية تارة بمقاطعات (Des Connotes) كما هو الحال في الاتحاد السوفيتي او بالولايات (States) كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية وأقاليم (Territories) كما هو الحال في العراق الفدرالي.

(1) في رسالة بعث بها الى التجمع الدولي حول السياسة الأمنية في سان غالبين/ سويسرا، كان الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق "خافيير بيريز دي كويلار"، قد كتب في حزيران 1991 ان التجربة الفدرالية السويسرية تعد رائدة بمقدور المجموعة الدولية ان تقتبس من معطياتها على الوجه الأحسن، لقد صان الشعب السويسري نفسه بنفسه وبذل من الجهد ما جعله يشتهر بوضعه الدولي الذي اختص به، كما أن يستضيف عدد من المنظمات الدولية، ويضيف الى ذلك ان شعور السويسريين بالمسؤولية كان دوماً احترامهم لحرية لافرد.
انهم شعب مجد ومثابر وقد عملوا كثيراً للوصول الى ما هم عليه الآن واقاموا نموذجاً للحياة السياسية فاق جميع الأنظمة وهم جادون في سبيل الاحتفاظ به (ينظر د. عبد الكريم علوان: الوسيط في القانون الدولي العام (الكتاب الأول) المبادئ العامة– الدار العلمية الدولية– عمان– 2002– ص139.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

المبحث الأول

الاطار المفاهيمي للاتحاد المركزي (الفدرالي)

أولاً: مفهوم الفيدرالية

تناول عدد من الباحثين مفهوم الفيدرالية (Federalism)، فقد عرفها عبد الوهاب الكيالي في الموسوعة السياسية بأنها (نظام سياسي يقوم نتيجة ترابط بين دولتين أو أكثر بقصد التقارب والتوحيد، وينتج عنه إذابة الشخصية القانونية للدولة المستقلة عند الأطراف المعنية لتقوم مكانها شخصية دولية قانونية جديدة، تحتكر السيادة في الدولة المعنية الجديدة داخلياً ودولياً)[2] وينشأ عن هذا الاتحاد قيام حكومة مركزية تناط بمهام محددة تشمل جميع أراضي الدول او الولايات، وجميع الأمور والقضايا المالية والاقتصادية والعسكرية والسياسية والثقافية والاجتماعية.....وغيرها.

أما د. منذر الشاوي فقد عرف الدولة الفيدرالية بأنها " دولة مكونة من عدد من الدول وهي وفاقاً للتعبير الألماني دولة موحدة، وهذا يعني أن هناك نوعين من الحكام رئيس الدولة الفيدرالية والحكام المحليون في الدول الأعضاء أو الولايات "[3].

والدولة الفيدرالية هي " اتحاد دائم من عدة دول كانت في الأصل مستقلة، وهذا الإتحاد له مؤسساته الحكومية ويتمتع بالسلطة على الدول الأعضاء وعلى رعايا هذه الدول "[4].

ويطلق عادة على الفيدرالية بالإتحاد المركزي وهو " الاتحاد الذي يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى دستور الاتحاد عن بعض سلطانها الداخلي، وعن سيادتها الخارجية وذلك لدولة تتكون منها جميعاً تسمى دولة الاتحاد، وتفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد اقسام دستورية داخل الإتحاد "[5].

والاتحاد المركزي هو " اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الإختصاصات الخارجية، باسم جميع الأعضاء، وتتولى كذلك إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد وولاياته"[6] وقد عرفها نوري لطيف بأنها " اتحاد عدد من الدول أو ولايات أو الدويلات أو الجمهوريات في شكل دولة موحدة واحدة، تتنازل كل واحدة منها

([2]) عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، مؤسسة نضال للطباعة، بيروت 1978، ص53.

([3]) د. منذر الشاوي، نظرية الدولة، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص53.

([4]) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص72.

([5]) د. احسان المفرجي وآخرون. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العالم، المطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990 ، ص101.

([6]) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية– أسس التنظيم السياسي الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة– الدار الجامعية، 1985م، ص106.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية لصالح دولة الاتحاد التي يعترف لها بالشخصية الدولية " [7].

وهناك من يعرف الفيدرالية بأنها " عدد من الدول الصغيرة أو الولايات تندمج معاً، وينشأ عن هذا الاتحاد دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية للدول الأعضاء، فالاتحاد المركزي ليس اتحاداً بين دول بمعنى الكلمة ولكنه دولة مركبة تتكون من عدد من الدول اتحدت معاً، ويتسند الاتحاد المركزي بوصفه اتحاد قانون دستوري الى الدستور (أي الى عمل قانون داخلي) حيث تكون العلاقات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء غير خاضعة للقانون الدولي، فهي علاقات قانون داخلي تخضع للدستور " [8].

والاتحاد المركزي يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى الدستور الاتحادي عن بعض سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية للدولة الاتحادية، ويخول الدستور الاتحادي الدولة الاتحادية سلطة مباشرة على مواطني الولايات الأعضاء، حيث ان هذه الولايات لا يمكن تسميتها دولاً لفقدانها السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية [9].

والاتحاد المركزي يتبدى من انصهار الدول الداخلة فيه، واندماجها في دولة واحدة بحيث تفقد الدول الاعضاء شخصيتها الدولية وتغدو هذه الدول بعد قيام الاتحاد دويلات او ولايات, وتنشا شخصية دولة الاتحاد التي تتمتع وحدها بكافة مظاهر السيادة الخارجية وبجزء من السيادة الداخلية بكل ولاية, وتخضع جميع الدولة لرئيس واحد هو رئيس الدولة الاتحادية [10].

والدولة الاتحادية او (الفيدرالية) تنشا نتيجة اندماج دولتين او اكثر في نظام سياسي اتحادي, وعندما يحدث هذا الاندماج تفقد هذه الوحدة سيادتها وتصبح السيادة كاملة للسلطة الاتحادية, واي نزاع يقوم بين الوحدات الداخلة في الاتحاد يؤدي الى نشوب نزاع مسلح يعد حربا اهلية, وتختلف مدى المسؤوليات والاختصاصات التي تتمتع بها كل من الحكومة الاتحادية وحكومات االوحدات السياسية الداخلة في الاتحاد باختلاف نظام الاتحاد نفسه, فمثلا ينص دستور الولايات المتحدة الامريكية على مالم ينص على انه من اختصاص الحكومة الاتحادية يعد من اختصاص حكومات الولايات, وسواء اتسعت سلطة الحكومة الاتحادية ام تقلصت فان هناك عادة في التنظيم السياسي للحكومة الاتحادية قواعد يجب ان تراعى[11].

ويمكن تلخيص الاتحاد المركزي, بانه اتحاد يقوم بين عدة دول تتنازل كل منها بمقتضى دستور الاتحاد عن بعض سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية, وذلك لدولة تتكون منها جميعا تسمى دولة الاتحاد, وتفقد الدول شخصيتها الدولية وتصبح مجرد اقسام دستورية داخل الاتحاد, ويخول الدستور الاتحادي او الدولة الاتحادية سلطانا مباشرا على رعاية الدول الاعضاء و اختصاصات تكفل تنفيذ القرارات التي تتخذها بمقتضى سلطتها, وذلك من دون حاجة الى الالتجاء لاعضاء الدول اي ان قرارات الاتحاد تنفذ مباشرة على جميع الاعضاء من دون ان يتوقف تنفيذها على موافقة هؤلاء, ويلاحظ ان الدول التي تدخل في تكوين الاتحاد تسمى الولايات او دويلات, او مقاطعات, ويصعب وصفها بانها دول نظرا لفقدانها السيادة الخارجية, وجزء من السيادة

([7]) د. منذر الشاوي، مصدر سبق ذكره، ص53.

([8]) د. ثروت بدوي، النظم السياسية– النظرية العامة للنظم السياسية– ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964م، ص67.

([9]) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، مطبعة النهضة، جامعة عين شمس، القاهرة 1967، ص124.

([10]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الجامعة بيروت 1980, ص72.

([11]) د. محمد فتح الله الخطيب, دراسات في الحكومات المقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة ص18–19.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الداخلية, حيث ان الفيدرالية اتحاد مجموعة من الكانتونات او المقاطعات او الولايات تحت حكومة اتحادية قوية لها اهمية عامة في الامة ذات الطابع المحلي يسمح بتنوع التطبيق السياسي ويحمي الدستور الاختصاصات الموزعة على حكومتين الاتحادية والإقليمية، ولا تستطيع أي منهما التعدي على سلطات الأخرى او القضاء على وجودها [12].

فالفيدرالية نظام الدول التي لا ينقصها من السيادة الداخلية الا القليل بالقدر اللازم، لتنفيذ عهد الاتحاد وتفقد السيادة الخارجية بتمامها، لأن كل العلاقات الخارجية تبقى في قبضة الحكومة المركزية التي تعد حكومة فوق حكومات الدول المتحدة، تمثل بمصالح مشتركة في الداخل وتمثل هذه الدول في كل شيء في الخارج، أما الدول التي تؤلف الاتحاد فلا تكون في نظر الدول الاجنبية الا اقساماً ادارية، ومهما بلغ استقلالها الداخلي فلا يكون لها شخصية قانونية دولية لأنها تتركز في الدولة الفيدرالية وحدها، ويكفل الدستور الاتحادي بقاء الاختصاصات موزعة بين الدول الاعضاء في الحدود التي تكفلها وثيقة الاتحاد في الدولة الفيدرالية [13].

اذن الفيدرالية هي مفهوم لنظام حكومي يتخلى في شعب لتحقيق مزيد من التقدم عن قسم من سيادته للحكومة الاتحادية، وبعبارة اخرى فالفيدرالية هي نظام دولة سياسي، حيث يخضع المواطنون لمستويين من الحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الاتحادي او الفيدرالي، فالمستوى الاول هو حكومة مركزية التي مقرها عاصمة الدولة الاتحادية (الفيدرالية) وأما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية أصغر يطلق عليها اقاليم أو ولايات، وهذه الوحدات تتخلى عن بعض طاقاتها للحكومة الاتحادية (الفيدرالية).

وان نشأة الفيدرالية تقوم على ميل اختياري للتوحيد بين اقسام أو ولايات وتحقيق اندماج كامل، نتيجة للقومية أو الوضع الجغرافي أو الجنسية حسب رغبة الولايات الخاضعة للحكومة المركزية والراضية برقابتها وتحتفظ بحكومتها لتدير شؤونها، وهي وكيلة الدولة الاتحادية [14]. وتهدف الفيدرالية الى عدة اهداف, وهي:

1- الاستقرار.
2- الامن.
3- التجديد والابداع.
4- التجاوب والرؤية اكثر من مجرد رد فعل.
5- حرية من دون فوضى.
6- المحافظة على توازن دقيق حساس قابل للتارجح بين الحرية والنظام.

([12]) د. محمد عبد العزيز نصر، النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973، ص473– ص485.
([13]) د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية العامة، 1977، ص1– ص24.
([14]) حسن خليفة، تأريخ النظريات السياسية وتطورها، ط1، الطبعة الجديدة، القاهرة، 1979، ص342– ص350.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ثانيا: نشأة الفيدرالية وانتهاؤها.

ان الاتحاد المركزي ينشأ على وفق القانون الدستوري فهي تنشأ بطريقتين, هما [15]:

الطريقة الاولى: تنشأ الفيدرالية من خلال اتفاق الدول المستقلة على الاتحاد فيما بينها في ميثاق اتحادي "pact Federal" ثم الى دستور اتحادي "Constitution Federal", وهذه هي الصورة التي تنشا بمقتضاها الفيدرالية. وعادة يكون دفع الدول الى هذا الاتحاد تقارب شعوبها من الناحية التاريخية والحضارية والثقافية, او شعور هذه الدول بحاجتها الى الاتحاد لصد عدوان الغير عليها والحيلولة دون تحقيق مطامع العدو, وهذه هي الطريقة التي اتبعت في نشأة الولايات المتحدة الامريكية, وسويسرا, والمانيا, وكندا, وافريقيا الجنوبية.

الطريقة الثانية: تنشأ الفيدرالية لتفكك دولة بسيطة موحدة واسعة الاطراف, وبدلا من ان تلجا كل دويلة ناتجة عن ذلك الى اقامة دولة مفصلة تمام الانفصال عن الدويلات الاخرى فإنها تلجأ الى تشكيل اتحاد مركزي فيما بينها, كما حصل في روسيا والبرازيل والارجنتين والمكسيك والعراق.

وفي كل الأحوال يشمل التوحيد ليس فقط الدول المتحدة, وانما ايضا شعوب هذه الدول فيما بينها لكي تصير شعبا واحدا, واذا كانت دول هذا الاتحاد تفقد سيادتها في المجال الخارجي وتنصهر في شخصية دولية واحدة هي شخصية الاتحاد, فانها على العكس تحتفظ بجزء كبير من سيادتها في المجال الداخلي فيكون لكل ولاية بعد ذلك دستورها وقوانينها الخاصة وسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية, اما الشؤون الخارجية فيتولاها ايضا الاتحاد وبالتالي فدولة الاتحاد هي فقط التي يعدها القانون شخصية دولية اما الدويلات الداخلة في الاتحاد فلا يكون لها ذلك [16].

وايما كانت الطريقة التي نشا بها الاتحاد المركزي او الفيدرالية, فان قيام هذا الاتحاد يهدف الى التوفيق بين اعتبارين اساسيين, رغبة الدول الاعضاء في الاتحاد بتكوين دولة واحدة (اي فكرة المشاركة), ورغبتها في المحافظة علي استقلالها الذاتي بقدر الامكان (فكرة الاستقلال الذاتي) [17].

اما بالنسبة لانتهاء الفيدرالية فتقضي الدولة الفيدرالية بفناء الدولة ذاتها او بزوال ركن من اركانها, وفاقا لاحكام القانون الدولي العام وتنتهي الفيدرالية بطريقتين, هما:

الطريقة الاولى: تحول الدولة الاتحادية الى دولة موحدة او بسيطة, بحيث تصبح فيها الدويلات مجرد اقسام او وحدات ادارية بعد ان كانت وحدات سياسية متميزة, وهذه هي الوسيلة الطبيعية والغالبة في العمل لانقضاء الدول المتحدة

([15]) د. لؤي بحري, مبادئ علوم السياسية, مطبعة اسعد, بغداد, 1966,ص 134.

([16]) د. نعمان احمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, مكتبة دار الثقافة لنشر والتوزيع عمان 1999, ص88-89.

([17]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, مصدر سبق ذكره, ص24.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

اتحادا مركزيا [18] او تحول هذه الولايات الى دول مستقلة نتيجة لضعف الروابط او اشتداد الصراع او قيام حركة سياسية معينة [19].

الطريقة الثانية: تحول شكل الدولة المتحدة اتحادا مركزيا الى شكل اتحادا اخر, اي تحول الاتحاد المركزي الى نوع اخر من الاتحادات كتحوله الى اتحاد تعاهدي او فعلي مثلا, ولكن هذه الفرضية هي جائزة من الناحية النظرية على الاقل الا انه لم يحدث في الواقع ان تحول اتحاد مركزي الى اتحاد تعاهدي او الى اتحاد حقيقي, بل الملاحظ بان التحول الذي يحدث في الاتحادات هو في تحولها الى دولة بسيطة او موحدة على الاغلب, وهكذا نخلص بالقول في النهاية بان الطريق الطبيعي لانتهاء الاتحاد المركزي او الفيدرالية هو في تحوله الى نظام الدولة البسيطة الموحدة اي تحول الدويلات التابعة للاتحاد الى اقسام إدارية صرفة ضمن نطاق الدولة البسيطة [20].

ثالـثا: خصائص الفيدرالية .

اثنى غالبية الفقه الدستوري والسياسي والدولي على نظام الفيدرالية نظير ما يتصف به من مزايد تميزه عن غيره من الاتحادات الاخرى, مع ذلك فقد تعرض هذا النوع من الاتحاد الى انتقاد بعضهم [21].

اولا: مزايا الفيدرالية. ويتميز الاتحاد المركزي بعدة مزايا, اهمها:

1- يلاحظ ان الاتجاه الحديث في شأن شكل الدولة هو غلبه النظام الفيدرالي, فالدول الفيدرالية في الوقت الحاضر كثيرة جدا وتمثل كبريات الدول الحديثة, فإلى جانب الدول الفيدرالية القديمة مثل الولايات المتحدة الامريكية وسويسرا, نجد الكثير من دول الكومنولت البريطانية (كندا, استراليا, نيوزلندا, اتحاد جنوب افريقيا, الهند) واندونسيا, والمانيا, ويوغسلافيا, وغالبية دول امريكا الوسطى والبرازيل وغيرها قد اخذت بالنظام الفيدرالي, ومرجع ذلك الى ان عالم اليوم يتطلب دولا كبرى تمارس سلطانها على اقاليم شاسعة وتضم افرادا كثيرين, فالمشاكل في الوقت الحاضر لايمكن حلها في الحدود الضيقة للدول الصغيرة وعلاج المسائل الاقتصادية المعقدة المنازعات الدولية المتعددة, يستحيل ان يتم الا على مستوى عال وفي نطاق الدول الكبيرة, اذ يضم في دولة واحدة شعوبا ليست متجانسة الى الدرجة التي تسمح بقيام دولة موحدة [22] .

([18]) د. عبد الغني بيسوني عبد الله, مصدر سبق ذكره, ص107.
([19]) د. ابرهيك عبد العزيز شيحا, مصدر سبق ذكره, ص75.
([20]) د. لؤي بحري, مصدر سبق ذكره, ص137–138.
([21]) د. نعمان احمد الخطيب, مصدر سبق ذكره, ص100.
([22]) د. ثروت بدوي, مصدر سبق ذكره, ص84–85.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

2- ان نظام الفيدرالية يوفق بين مزاياه الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي, اذ يترتب عليه توحيد التشريع بين الولايات في المسائل الجوهرية التي تهم دولة الاتحاد في مجموعها, ويترك بعد ذلك حرية كبيرة الولايات في اصدار التشريعات في المسائل الثانوية المحلية التي تهم كل ولاية على حدة, التي تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلائم مع احوالها [23].

3- قيل في نظام الفيدرالية بأن قادر على توحيد دول ذات نظم متغابرة ومتباينة في دولة واحدة قوية, بل بصفة بعضهم بأنه يمكن تطبيقه على قارة بإسرها وهو ما تم فعلا بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية, حيث ان هذا النظام يعمل على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة. فهو اذ يحتفظ بوحدة الدولة كشخصية دولية واحدة يمنح في الوقت نفسه بعض الاستقلال الداخلي للولايات, لذلك قيل فيه بانه يجمع بين عاطفتي الاستقلال والاتحاد معاً [24].

4- للنظام الفيدرالي قيمة ديمقراطية كبيرة, فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم ادراية خاصة محلية تكون اكثر ملاءمة لصالح الولاية التي تصدر فيها. وبالتالي يحقق صورة مكتملة للحكم الذاتي دون ان يضحي مع ذلك بمزايا الوحدة الوطنية التي يحفظها, اذ يجعل التشريع واحدا في المسائل التي تهم جميع اجزاء الدولة الاتحادية [25].

5- يحقق الاتحاد المركزي او الفيدرالية خيرة واسعة في الشؤون الدستورية, اذ ان استقلال الولايات في كثير من الامور الداخلية يجعل كل ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكل منها دستورها الخاص, ولا شك ان القوانين او النظم التي يثبت نجاحها في احدى الدويلات ستسري الى الدويلات الاخرى فتعم الفائدة[26].

ثانيا: عيوب الفيدرالية: واهم هذه العيوب التي تتصف بها الفيدرالية:

1- ان ازدواج السلطات العامة في الدولة الفيدرالية يؤدي في غالب الامر الى تداخل وتشابك اختصاصات الدولة الاتحادية واختصاصات الولايات, الامر الذي يؤدي دائما الى وجود منازعات داخلية لا حد لها [27].

2- ان تعدد السلطات العامة وازدواجها سيؤدي الى نفقات مالية كبيرة يتحملها في النهاية المواطنون وعلى شكل ضرائب ورسوم [28].

3- ان الفيدرالية تعمل على تفتيت الوحدة الوطنية للدولة اذا ما قوى الدستور من اختصاصات سلطات الولايات, الامر الذي يؤدي الى اضعاف الحكومة الاتحادية وصعوبة سيطرتها على شؤون ومصالح الدولة العامة [29].

([23]) د. محمد كامل ليلة, مصدر سبق ذكره, ص159.
([24]) د. نعمان احمد الخطيب, مصدر سبق ذكره, ص105.
([25]) د. ثروت بدوي, مصدر سبق ذكره, ص85.
([26]) مصدر نفسه.
([27]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, مصدر سبق ذكره, ص89.
([28]) د. نعمان احمد الخطيب, مصدر سبق ذكره, ص101.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

4- ان اختلاف التشريعات في الولايات, كثيرا ما يسبب المنازعات ويعوق سير المعاملات بين مختلف الولايات وقد يحدث احيانا ان تترتب على تشريع تصدره احدى الولايات ويكون فيه مساس برعايا دولة اجنبية مصاعب خارجية لدولة الاتحاد [30].

رابعا: مسوغات الاخذ بالنظام الفيدرالية

أ- العوامل والاسباب التي تؤدي الى الاعتماد او الاخذ بنظام الفيدرالية تكون عوامل سياسية, اجتماعية, اقتصادية, ثقافية, تأريخية, وجغرافية ..... وغيرها, وهنالك من يقسم العوامل والاسباب التي تحذو بالدول الى الانضمام الى بعضها وتكوين الفيدرالية الى عوامل داخلية وخارجية.

اولا: العوامل الداخلية: ومن هذه العوامل رغبة الدول في تكوين اتحاد بينها نتيجة لاتحاد شعوبها في الجنس, اللغة, الدين, العادات, التقاليد والميول والوحدة الجغرافية اي عدم وجود عوارض او معوقات طبيعية وجغرافية فيما بين الدويلات المكونة للفيدرالية [31], مثل المانيا والولايات المتحدة الامريكية.

فاذا نظرنا الى الولايات المتحدة الامريكية على سبيل المثال نجد ان الذي دفع ولاياتها (وكانت 12 ولاية في البداية ثم اصبحت 52 ولاية) الى التفكير في الاتحاد, هو ثورتها المشتركة ضد انكلترا بقصد التخلص من استعمارها, ثم بعد ذلك رغبة هذه الولايات في المحافظة على استقلالها الذي حصلت عليه بدماء ابنائها, ويضاف الى هذا العامل في ان معظم سكان هذه البلاد ينتمون الى اصل واحد وافكارهم وميولهم وتقاليدهم واحدة, كما ان هذه البلاد كانت تخضع قبل ثورتها لسلطان واحد هو ملك انكلترا, وهذه العوامل تتمثل بالعوامل الاجتماعية والثقافية كوحدة اللغة, الدين, العادات والتقاليد, ولكن نجد ان هنالك اتحادات تتصف بالاختلاف في هذه العوامل اي وجود اختلاف في الاديان, العادات, والتقاليد ووجود اكثر من طائفة ودين في الدولة الفيدرالية, وهذه العوامل ادت الى نشوء الهند [32].

ثانيا: العوامل الخارجية: ولا تنفى العوامل الداخلية وجود عوامل خارجية معها ساهمت في تكوين الاتحاد وقوت من اواصره, ومن العوامل الخارجية التي تدفع بالدول الى الانضمام الى بعضها واقامة اتحاد مركزي, رغبة هذه الدول وحرصها للدفاع عن كيانها ضد عدد خارجي مشترك او مصالح اقتصادية مشتركة واسباب وعوامل سياسية مشتركة, وهذه العوامل كان لها الاثر في نشأة الولايات المتحدة الامريكية والمانيا[33].

والخلاصه انه اذا ما توافرت العوامل السابقة(الداخلية والخارجية) او بعضها في عدة دول فان ذلك يحفزها الى السعي لتوثيق الروابط بينها, ونظرا لان هذه الدول تحرص في الوقت نفسه على الابقاء على كيانها الذاتي والاحتفاظ بقدر من الاستقلال

([29]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا, مصدر سبق ذكره, ص59.
([30]) د. محمد كامل ليلة, مصدر سبق ذكره, ص159.
([31]) مصدر نفسه، ص115.
([32]) د. محمد كامل ليلة, مصدر سبق ذكره, ص135.
([33]) مصدر نفسه.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

في ادارة وتوجيه شؤونها الداخلية, فان الاتحاد المركزي او الفيدرالية يكون افضل وسيلة تلجأ اليها اذ يمكن بواسطته التوفيق بين الاغراض المتباينة [34].

المبحث الثاني

الانظمة المحلية والاتحاد المركزي

اولا: الادارة المحلية والاتحاد المركزي

ان التمييز بين الفيدرالية والادارة المحلية في رأي بعض الفقهاء, يتمثل بأن الفوارق بين الدولة ذات النظام الفيدرالي والدولة ذات الإدارة المحلية ليست فوارق في الطبيعة, وانما هي فوارق في الدرجة, ففي نظر هؤلاء لا يكون لا يكون الاستقلال الذي يتمتع به الولايات في الفيدرالية مختلفا في طبيعته عن الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الادارية في الادارة المحلية, وان كان أبعد منه مدى [35].

اما القسم الاخر من الفقهاء فيرون ان الفارق بين الفيدرالية والادارة المحلية فارق في الجوهر والطبيعة, وليس مجرد فارق في المدى والدرجة, وهذا لا يعني عدم وجود تشابه بين النظامين بل على العكس ان الولايات في الفيدرالية والوحدات الادارية المستقلة في الادارة المحلية تلتقي معا في بعض الامور, فالاثنين وحدات اقليمية مستقلة تمارس اختصاصات معينة داخل إطار قانوني يجمعها ويربط فيما بينها [36].

واهم هذه الفوارق والاختلافات بين نظام الفيدرالية ونظام المحلية, هي [37].

الولايات في الفيدرالية تعد وحدات سياسية بينما الاقاليم المكونة للادارة المحلية تعد مجرد اقسام إدارية, وينجم عن هذا الوضع امر مهم يتعلق بالشكل القانوني في كل النظامين, اذا نلاحظ تعدد القوانين في نظام الفيدرالية بحسب تعدد الولايات, فيكون لكل ولاية قوانينها الخاصة لها الصادرة من برلمانها في حدود الدستور الخاص بها, مع التقيد في الوقت نفسه باحكام الدستور الفيدرالي, اما في نظام الادارة المحلية فهي على عكس من ذلك, تقوم على مبدأ وحدة القانون لكل اقاليم الدولة فليس

([34]) مصدر نفسه.
([35]) د. ثروت بدوي, مصدر سبق ذكره, ص80.
([36]) مصدر نفسه.
([37]) د. ثروت بدوي, مصدر سابق, ص81– 83

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

للاقسام او الوحدات الادارية قوانين خاصة بها ولا تتمتع باستقلال ذاتي, وليس لها دساتير خاصة بها تنظم مختلف شؤونها من النواحي التشريعية والتنفيذية والقضائية على نمط الوضع بالنسبة للولايات من الإتحادات المركزي[38].

وبعبارة أخرى يفترض في نظام الفيدرالية تعدد القوانين بحسب عدد الولايات الأعضاء في الإتحاد المركزي، أما في نظام الإدارة المحلية فتقوم على اساس وحدة القانون في جميع أجزائها مهما تعددت الوحدات الإدارية المستقلة منها، فالإدارة المحلية تقتصر على الإدارة أما التشريع فيبقى في أيدي السلطات المركزية، على خلاف ذلك في الفيدرالية حيث يكون لكل دولة جهاز تشريعي خاص بها، وفي اللحظة التي تكتسب الوحدات الإقليمية في الدولة سلطة التشريع تفقد الدولة شكلها الموحد لتصبح دولة اتحادية، فالشكل الموحد للدولة يستلزم دائماً وحدة التشريع أو على الأقل وحدة الجهاز التشريعي [39].

2- تنفرد الولايات الأعضاء في نظام الفيدرالية باختصاصات معينة لا يشاركها فيها سلطات الإتحاد، اما الهيئات الادارية في الادارة المحلية فتخضع في جميع اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية، وليس معنى ذلك أن الولايات الأعضاء في الفيدرالية لا تخضع لرقابة السلطات الاتحادية، بل يعني فقط ان هذه الرقابة ليست موجودة دائماً، وأن الولايات الأعضاء في الفيدرالية تنفرد في بعض الاختصاصات تمارسها بطريقة مانعة مستقلة، بحيث لا تكون لسلطات الاتحاد اي رقابة على الولايات في ممارسة هذه الاختصاصات [40].

3- في نظام الفيدرالية لا يتم تعديل الدستور الا بموافقة الولايات على التعديل، ويعني ذلك نظام اشتراك الولايات في امر هذا التعديل ووسائل الاشتراك تختلف من دستور لآخر وتتخذ صوراً متعددة ولكنها تؤدي الى تقرير حق الولايات في التعبير عن ارادتها عند طلب تعديل الدستور، ولا يقتصر الأمر عند حد تعديل الدستور، وإنما نجد أن الولايات تساهم في تكوين ارادة الاتحاد فيما يتعلق بالتشريعات الاتحادية الصادرة من البرلمان الاتحادي لكي تطبق في جميع انحاء الدولة اي في مختلف الولايات وتتم هذه المساهمة بالذات عن طريق مجالس الولايات.

ولا نجد هذا الوضع في نظام الإدارة المحلية اذ لا يكون للهيئات الإدارية المحلية أي دور فيما يتعلق بتعديل الدستور او وضع التشريعات، لان هذه المسائل مقصورة على الهيئات المركزية ومن اختصاصاتها وحدها من دون تدخل من الهيئات المحلية [41].

4- تستلزم الادارة المحلية الأخذ بنظام الانتخاب في تشكيل الهيئات الادارية المحلية، بينما لا يكون الانتخاب امراً حتمياً في الدولة الفدرالية، والأخذ بنظام الإنتخاب في تشكيل الهيئات الادارية في الدولة الفيدرالية يعني أنها تأخذ بنظام الإدارة المحلية، أي انه ليس ثمة تعارض بين النظام الفيدرالي ونظام الإدارة المحلية، بل يمكن قيامها معاً في الوقت نفسه.

([38]) د. محمد كامل ليلة، مصدر سبق ذكره، ص154.
([39]) د. ثروت بدوي، مصدر سبق ذكره، ص81.
([40]) مصدر نفسه، ص84.
([41]) د. محمد كامل ليلة، مصدر سبق ذكره، ص155.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وفي عبارة اخرى يكون الانتخاب حتمياً في تشكيل الهيئات الادارية المحلية سواء في الدول الموحدة أو في الدول الفيدرالية، ومن ثم يكون انتفاء وسيلة الانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية في دولة معينة دليلاً على أن هذه الدولة لا تأخذ بنظام الإدارة المحلية، وعندئذ يسهل معرفة ما إذا كانت تلك الدولة فيدرالية أو دولة موحدة ذات نظام إداري مركزي، لأن الفوارق بينها بارزة الوضوح [42].

5- لكل ولاية داخلة في نظام الفيدرالية دستور خاص بها، أي أنها تتمتع بتنظيم ذاتي وبإستقلال دستوري يختلف مداه من دولة الى اخرى، ويترتب على هذا الاستقلال الدستوري أن الولاية تتمتع بسلطات مستقلة ليس في مجال الإدارة فقط، بل في مجال التشريع وفي مجال القضاء كذلك، أما الوحدات الإقليمية في الدولة الموحدة ذات نظام الإدارة المحلية فان استقلالها مهما بلغ مداه ينحصر دائماً في الوظيفة الإدارية ولا يمكن أن يمتد الى السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ومن باب أولى لا تمتلك تلك الوحدات بأي استقلال دستوري أو بحق التنظيم الذاتي، فهذه الوحدات تستمد تنظيمها من قوانين الدولة التي تتبعها، ومن ثم يمكن للدولة أن تعدل اختصاصاتها أو سلطاتها، بل ولها أن تلغيها كلية أو تقضي على استقلالها من دون ان تستطيع هذه الوحدات المقاومة أو الإعتراض، أما الولايات في الفيدرالية فلا يمكن المساس بنظامها او بسلطاتها او باختصاصاتها، ألا بتعديل الدستور الاتحادي الامر الذي يستلزم اشتراك الولايات في أجزائه [43].

6- في نظام الفيدرالية يكون توزيع الاختصاص بين السلطات المركزية والولايات، وتحديد مدى استقلال الولايات تجاه السلطات المركزية مبينا في الدستور الاتحادي، وهذا الدستور يكون دائما اكثر ثباتا واشد جمودا من القوانين العادية، اما في الدول ذات نظام الإدارة المحلية فإن القانون العادي هو الذي يبين تشكيل الهيئات الاقليمية ويحدد اختصاصها و وسائل ممارسة هذه الاختصاصات، ومن ثم يكون الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات الإقليمية تحت رحمة المشرع العادي، بينما يستحيل تعديل اختصاص الولايات عن الطريق ممثليها في مجلس الولايات ويستلزم اغلبية خاصة غير الأغلبية العادية التي تعمل بها القوانين [44].

وفي الواقع ان جملة الفوارق التي ذكرت للتمييز بين الفيدرالية والإدارة المحلية ترجع في حقيقتها الى الفارق الجوهري الأول الذي ينحصر في أن الولايات في الفيدرالية تعد هيئات سياسية ذات سلطة تشريعيه وتنفيذية وقضائية، بينما الهيئات المحلية في الإدارة المحلية مجردة من السلطة السياسية ونشاطها إداري بحت، وتستطيع الحكومة المركزية في نظام الإدارة المحلية تعديل اختصاص الهيئات المحلية بالزيادة او النقصان، كما تستطيع الغاء النظام كله بموجب قانون من قبلها لا تتدخل فيه الهيئات المحلية، في حين ان اختصاصات الولايات في نظام الفيدرالية لا يجوز للحكومة الاتحادية المركزية المساس بها الا عن طريق تعديل الدستور طبقا للأوضاع المقررة فيه.

([42]) د. ثروت بدوي، مصدر سبق ذكره، ص82.
([43]) د. ثروت بدوي، مصدر سابق ذكره، ص83.
([44]) مصدر نفسه.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وتشترك الولايات في التعديل بأي صورة من صور الاشتراك للدفاع عن اختصاصاتها والمحافظة على كيانها الذاتي [45].

ثانيا / الحكم المحلي والاتحاد المركزي

ان الحكم المحلي او ما يطلق عليه باللامركزية السياسية هو عبارة عن نظام سياسي يتعلق بكيفية ممارسة السلطة في الدولة، فيهدف الى توزيع الوظيفة السياسية بين الدولة الاتحادية من ناحية والولايات من ناحية اخرى [46].

وان هذا التوزيع السياسي للسلطات يفترض ازدواج السلطات في نظام الفيدرالية سلطة تشريعية اتحادية واخرى تشريعية محلية، وسلطة تنفيذية اتحادية وسلطة تنفيذية محلية، وسلطة قضائية اتحادية وسلطة قضائية محلية. وهذا الازدواج في السلطات لا يتحقق الا في دول الفيدرالية [47].

ان اكثر الكتاب والعلماء يرون ان الحكم المحلي يتعلق بناءه بنظام الحكم السياسي في الدول المركبة اي في دول الفيدرالية، حيث توزع مظاهر السيادة الداخلية بين دولة الاتحاد والولايات الاعضاء فيه، مع ما يترتبه ذلك من تمتع كل ولاية باستقلال ذاتي في مباشرة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. اذن الحكم المحلي يعمل على توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية واخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة [48].

والفيدرالية كما هو معروف هي نظام دولة سياسي، حيث ان المواطنين يخضعون لمستويين من الحكومات حسب تواجدهم الجغرافي في البلد الاتحادي او الفيدرالي، واما المستوى الاول هو حكومة مركزية مقرها عاصمة الدولة الفيدرالية، واما المستوى الثاني هو حكومات في وحدات سياسية اصغر يطلق عليها امارات او اقاليم او ولايات وهذه الوحدات تتخلى عن بعض طاقاتها للحكومة المركزية او الفيدرالية [49].

لذلك نجد ان اختصاصات ولسلطات نظام الحكم المحلي هي ليست فقط سلطات تنفيذية وإدارية وانما سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهي بعكس الإدارة المحلية تتمتع بسلطات وصلاحيات إدارية وتنفيذية فقط، على عكس الحكم المحلي يتعلق بالنظام السياسي والإداري في الدولة ويقوم على توزيع السلطات بين الدولة الاتحادية والولايات، اذن هو نظام قد يكون جزءاً من الاتحاد الفيدرالي حيث يقوم هذا النظام ايضا بتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات بحسب الدستور الاتحادي [50].

([45]) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق ذكره، ص 156.
([46]) نقلا عن د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص 92.
([47]) المصدر نفسه، ص98.
([48]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص84.
([49]) المصدر نفسه.
([50]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص84.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ويمكن القول ان الفرق بين الحكم المحلي والفيدرالية يتمثل في ان نظام الحكم المحلي يمكن تطبيقه في الدول البسيطة او الموحدة وفي الدول المركبة، اما الفيدرالية او الاتحاد المركزي فيتم تطبيقه في الدول المركبة فقط، حيث يقوم هذا النظام من اتحاد دول مستقلة وذات سيادة كاملة في السباق وتنازل هذه الدول بجزء من سيادتها اي (الشؤون الخارجية) الى الدولة الاتحادية.

فضلاً عن ذلك ان سلطات واختصاصات هذه الولايات او المقاطعات في نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) هي اوسع من صلاحيات وسلطات الدويلات في نظام الحكم المحلي، وذلك من خلال عدم قيام الحكومة الاتحادية بتشديد الرقابة على اعمال وتصرفات الدويلات فيها على عكس نظام الحكم المحلي، حيث تكون رقابة الحكومة المركزية شديدة على اعمال وتصرفات الدويلات فيها.

اذن نظام الحكم المحلي قد يكون جزءاً من نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي)، حيث يقوم بتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والولايات بحسب الدستور الاتحادي، وقد يكون جزءاً من نظام الدولة الموحدة البسيطة.

المبحث الثالث

صنع السياسة العامة في نظام الفيدرالية

اولاً: مراحل صنع السياسة العامة

من المعروف ان السلطات الموجودة نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالية) تكون على مستويين، الاول على المستوى الفيدرالي اي على مستوى الحكومة الاتحادية، والثاني على المستوى المحلي اي على مستوى الحكومات المحلية في الولايات والاقاليم، وبذلك يكون توزيع السلطات على مستويين سلطات تخص الحكومة الاتحادية وسلطات تخص الحكومات المحلية.

فبالنسبة للسلطة التشريعية: والتي هي الهيئة المنوط بها وضع القوانين في الدولة في حدود الاطار الدستوري، وهي مهمة يضطلع بها الشعب او نوابه او هما معاً، وتتمثل النيابة الشعبية في هيئة منتخبة يطلق عليها اسم البرلمان او المجلس الوطني او مجلس الامة، واما يكون ذا مجلس واحد او مزدوجا بمجلسين [51]، احدهما يمثل شعب الدولة الاتحادية في مجموعة، حيث يتم

([51]) احمد عطية الله، القاموس السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص668.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

انتخاب اعضائه بواسطة مجموع رعايا الولايات، ويترتب على ذلك تفاوت عدد الاعضاء الذين يمثلون كل ولاية، نظرا لاختلاف عدد السكان في كل منها واختلاف عدد الافراد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب [52]، اما المجلس الثاني فيقوم على اساس الولايات باعتبارها وحدات سياسية متميزة، ويكون تمثيل الولايات في هذا المجلس على اساس المساواة بأن يكون لكل ولاية عدد مساو من الاعضاء، من دون النظر الى مساحتها او تعداد سكانها [53].

وتتلخص اهم وظائف البرلمان في الدولة الاتحادية فيما يأتي:

1- الوظيفة التشريعية، وتعد من الوظائف المهمة للبرلمان فهي مصطلح اكثر دقة من سن القوانين، لان القانون هو قواعد تنظيم السلوك التي تصدر من مصدر حكومي، ، فهي قوانين تشريعية وتسمى كذلك لأنها مقرة من هيئات تشريعية رسمية، وهي قواعد تقررها هيئات تشريعية وهي جزء من قوانين الدولة الديمقراطية [54].

وتمر عملية تشريع القوانين الملزمة بمراحل عدة باشتراك السلطة التنفيذية في بعضها فهي من صميم وظيفة البرلمان، حيث ان الاصدار النشر عمليتان لا تدخلان في التشريع لانهما من اختصاص السلطة التنفيذية [55] وتبدأ من، الاقتراح ويؤدي الى الموافقة والمناقشة ثم التعديل ثم التصديق ثم الاعتراض ثم الاصدار واخيراً النشر.

2- الوظيفة الانتخابية في اختيار الموظفين العموميين في السلطة التنفيذية.

3- الوظيفة التنفيذية التي تتدخل في الاقتراحات التي تقدم بها الهيئة التنفيذية.

4- وظيفة وضع الدستور وتعديله اذ تؤدي الهيئة التشريعية دوراً في اجراء تعديل للدستور وتقترح التعديل ثم تعرضه على الناخبين باستفتاء عام.

5- الوظيفة المالية مثل جباية الضرائب، حيث لا يمكن صرف الاموال العامة الا بناء على التخصيصات التي تضعها الهيئة التشريعية، وتقوم بتنقيح الميزانيات التي يقترحها موظفو الهيئة التنفيذية وتعديلها.

6- الوظيفة القضائية اذ لها حق اتهام اي موظف مدني في الحكومة ويحاكمه مجلس الولايات ويدان بتصويت الاغلبية في المجلس بواقع ثلثي الاصوات بتأييد الاتهام [56].

7- وظيفة التحقيق وهي عملية تكييف سياسية الهيئتين التشريعية والادارية.

([52]) د. عبد الكريم علوان، مصدر سبق ذكره، ص74.

([53]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص 78.

([54]) أوستن رقي بالحكم، الجزء الثاني، ترجمة د. حسين علي الذنون، مراجعة د. حسن عبد القادر، المكتبة الاهلية، نظام بغداد، 1966، ص50-91.

([55]) د. ابراهيم درويش، الدولة نظرياتها وتنظيماتها، دار النهضة العربية، 1969، ص234-239.

([56]) رايموند كارفيلد، العلوم السياسية، ترجمة د. فاضل زكي محمد مكتبة النهضة بغداد، ص91-94.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ويختص البرلمان الاتحادي بمجلسيه بالتشريع في جميع المسائل التي تهم الدولة بأسرها، هذا فضلاً عن اشتراكه مع المجالس النيابية للولايات بتنظيم بعض المسائل المهمة، بأن يضع قواعد عامة يتحتم على برلمانات الولايات احترامها والتقيد بها على وضع التشريعات الداخلية الخاصة بالولاية وفي حدودها فقط، مع مراعاة عدم التعرض هذه التشريعات ومثيلاها التي يقوم البرلمان الاتحادي بوضعها [57] اما بالنسبة للسلطة التشريعية في الحكومات المحلية في الولايات والاقاليم فيتولى القيام بممارستها البرلمان. فقد يكون متكون من مجلسين او من مجلس واحد، حسب طبيعة النظام السياسي المتبع في الحكومة المحلية في الولايات والاقاليم، حيث تقتصر مهمة السلطة التشريعية في الحكومات المحلية بالشؤون والقضايا الداخلية في اقاليمها، حيث ان هذه الحكومات قد تنازلت بجزء من سيادتها المختصة في الشؤون الخارجية الى الحكومة الاتحادية، وبذلك تقوم السلطة التشريعية في الحكومات المحلية على تشريع وضع القوانين والسياسات العامة في الامور والقضايا الخاصة بالشؤون الداخلية في الولاية والاقاليم.

وتتسم عملية صنع السياسة العامة في النظام الاتحادي المركزي (الفيدرالي) بوجود مستويين من صنع، فهنالك قضايا وشؤون محلية تكون فقط من اختصاص الحكومات المحلية فتقوم هذه الحكومات بأنشاء اجهزة ومؤسسات لمعرفة طبيعة المشاكل التي تواجه المجتمع والاحتياجات والمطالب التي يبتغيها افراد المجتمع، من اجل وضع السياسات والبرامج لحل المشاكل وتلبيه الاحتياجات والمطالب وهذا كله تقوم به السلطة التشريعية في الحكومات المحلية. وبنفس الطريقة تقوم الحكومة الاتحادية بأنشاء اجهزة ومؤسسات، والتي تقوم بوظائف ومهام صنع السياسات العامة ووضع البرامج والحلول، من اجل حل المشاكل التي تواجه مجتمعنا وتلبيه الاحتياجات والمطالب واضافة الى ذلك قد يكون هنالك تعاون فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في شؤون وقضايا قومية بالغة الاهمية تهم افراد المجتمع والدولة ككل، فتقوم الحكومة المركزية والحكومات المحلية بأنشاء اجهزة ومؤسسات من اجل وضع ورسم السياسات والبرامج والانفاق على كيفية تطبيقها وتنفيذها من اجل نجاحها في جميع انحاء الدولة الاتحادية (الفيدرالية).وتقوم بمهمة التنفيذية السلطة التنفيذ وهي المسؤولة عن ادارة شؤون الدولة والسهر على تنفيذ القوانين وتطبيقاتها [58]. حيث ان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس السلطة التنفيذية والمجلس التنفيذي والمجلس الوزاري او رؤساء الاقسام الإدارية الكبيرة والخدمة المدنية (القوات المسلحة والشرطة)، واهم اعمال السلطة التنفيذية هو عمل القانون وتطبيقه.

وتختص السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية عادة بتنفيذ القوانين التي يتخذها البرلمان الاتحادي في جميع انحاء الدولة وتتبع الحكومة عدة طرق في تنفيذ هذه القوانين وهي [59].

1- طريقة الادارة المباشرة: مؤدي هذه الطريقة ان تنشأ حكومة الاتحاد إدارات خاصة بها في الولايات المختلفة، تكون تابعة لها مباشرة (اي لحكومة الاتحاد) ومستقلة عن الادارات الخاصة بالولايات، وهذه الادارات المتعددة في انحاء الدولة الاتحادية تتولى مهمة القيام بتنفيذ قوانين الاتحاد وقراراته داخل الولايات المختلفة.

([57]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص79.
([58]) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، بلا تاريخ، ص18-22.
([59]) د. محمد كامل ليلة، مصدر سبق ذكره، ص150.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وتتبع الولايات المتحدة الامريكية هذا الاسلوب في الادارة فلحكومة الاتحاد موظفون في مختلف الولايات، يخضعون لسلطانها المباشر، ولا شأن الحكومات الولايات بهم وتعتمد الحكومة على هؤلاء الموظفين في تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات التي تصدرها، وبهذه الطريقة تنفيذ قوانينها واوامرها على خير وجه.

2- طريقة الادارة غير المباشرة: مقتضى هذه الطريقة ان تعهد حكومة الاتحاد الى الولايات نفسها بمهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية، ويقتصر دور الحكومة الاتحادية في هذه الحالة على مراقبة الولايات حتى تتأكد من سلامة تنفيذ أوامرها، وقد اخذت المانيا الاتحادية بهذه الطريقة في ظل دستور سنة 1871م.

3- طريقة الادارة المختلطة: ويقصد بها توزيع مهمة تنفيذ القوانين على الولايات وعلى موظفين يعينهم الاتحاد يكونون بمثابة ممثلين له في مختلف الولايات، فالحكومة الاتحادية تعهد الى الولايات بتنفيذ بعض القوانين ذات الاهمية الخاصة، التي لا تتحمل التأخير وتوكل تنفيذ بعضها الى موظفي الاتحاد بهذه الولايات، وقد اخذ بهذا الاسلوب في الادارة الاتحاد السويسري، وكما اخذت به النمسا عندما كانت دولة اتحادية بمقتضى دستور 1930م.

يلاحظ ان هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين.

غير انه بالتأمل وامعان النظر في الدساتير الاتحادية او الفيدرالية يتبين بوضوح ان السلطة التنفيذية المنصوص عليها لا تباشر في الحقيقة والواقع وظيفة واحدة او اختصاص من نوع واحد وطبيعة واحدة [60]، فنجد ان اهم الاختصاصات التنفيذية في الدولة الفيدرالية هي [61].

1- اختصاص تشريعي:
   أ- حق اقتراح القوانين.
   ب- حق الاعتراض.
   ت- حق سلطة اصدار اللوائح.
2- اختصاص القضائي: حق العفو البسيط رفع العقوبة على فرد بإسقاط العقوبة كلها او جزء منها، او بإبدالها بعقوبة اخف دون محو الجريمة او التأثير في العقوبات التبعية التي تظل نافذة.
3- اختصاص تنفيذي : ان اعمال السلطة التنفيذية كافة هي اعمال الادارة او اعمال السيادة او اعمال الحكومة.

للسلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي شكلان [62].

([60]) محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية، الاسكندرية، 1973م، ص205.

([61]) Global Aging Initiative program – Center For Strategic and International Studies, http//www.google.msn.com 2001-2002.

([62]) وكذلك ينظر محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سبق ذكره، ص1-24.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الشكل الاول: الرئاسي، اذ ان رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة منتخب من الشعب وله اختصاصات و وظائف واسعة فضلا عن الوظائف التنفيذية، ومسؤولية الرئيس هنا امام الشعب الذي انتخبه لهذه المهمة في السلطة التنفيذية، كما في الولايات المتحدة الامريكية.

الشكل الثاني: الوزاري، اذ ان الوزارة عبارة عن لجنة تنفيذ منبثقة من السلطة التشريعية، لان نظام البرلمان يشترط في اعضاء الوزارة ان يكونوا من بين الاعضاء، حزب الاغلبية في السلطة التشريعية ومن المنتسبين الى ذلك الحزب، وان وظيفة مجلس الوزراء هي عبارة عن القيام بمهام لجنة تنفيذية علقها البرلمان للقيام بعمل، وتكون الوزارة مسؤولة امام البرلمان، كما في الهند.

اما بالنسبة للسلطة التنفيذية في الولايات والاقاليم، حيث ان نطاق اختصاصات هذه السلطات يكون في حدود الولاية او الاقليم، ومن اجل نجاح عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة عملت الحكومات المحلية في نظام الفيدرالية وكذلك الحكومة الاتحادية، الى انشاء اجهزة ومؤسسات مهمتها تنفيذ السياسات العامة التي تضعها الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية، فتقوم بإنشاء أجهزة لعملية التخطيط، حيث يقوم جهاز التخطيط مع بقية الاجهزة والهيئات الاخرى بوضع البرامج والسياسات العامة وتنفيذ المشروعات والسياسات بما يلائم واقع وحال المجتمع، حيث تقوم اجهزة التخطيط بتحديد الاهداف والتنسيق والاتصال فيما بينها وتقدير الموارد واختبار البدائل و وضع الإجراءات والاساليب و وضع الميزانيات والجداول الزمنية، حيث يضع هذا الجهاز السياسات العامة في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتها [63]، واما بالنسبة لعملية التنظيم فتقوم الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية، بإنشاء مؤسسات واجهزة خاصة بعملية التنظيم والتي تقوم بتحديد الوحدات الادارية وتقسيم العمل فيما بينها، حيث ان جهاز التنظيم هو الاطار العام لهيكل الوظائف التي يتولى كل منها مسؤولية تنفيذ السياسات العامة لتحقيق الاهداف المرجوة، ويقوم الجهاز التنظيمي في الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بتنظيم العلاقات بين الحكومة الاتحادية والحكومات في الولايات والاقاليم، حيث تعمل هذه الاجهزة التنظيمية بإيصال مصالح الحكومات المحلية الى الحكومة الاتحادية وتامين المساعدات الفنية والمالية لها وتحقيق التعاون والتنسيق فيما بينها [64] واما بالنسبة لعملية التنسيق، حيث ان تشابك المسؤوليات والوظائف والصلاحيات وتعقد العلاقات فيما بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الاختصاصات والسلطات، تؤدي الى قيام الاجهزة المناطة بها عملية التنسيق بالأشراف والمراقبة والتوجيه على صنع وتنفيذ السياسات العامة، والتنسيق فيما بين الاجهزة الادارية المختلفة، حيث تهدف اجهزه التنسيق الى تحقيق الوحدة والترابط في تعمل من اجل تحقيق الاهداف المرجوة من السياسات العامة [65].

([1]) د. عبد اللطيف القصير، الادارة العامة المتطور السياسي، ط2، مطبعة التعليم العالي، بغداد، 1981، ص32، وكذلك ينظر د. محروس محمود خليفة، السياسة الاجتماعية في العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، 1986، ص236.

([2]) د. ظريف بطرس، مقومات الادارة المحلية، مضمونها وأيدولوجيتها، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1977، ص250.

([65]) د. عاصم الاعرجي: مبادئ الادارة العامة منظور سلوكي معاصر، مطبعة شفيق، بغداد، 1990، ص118.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

اما بالنسبة لعملية التوظيف فتقوم كل من الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية بأنشاء اجهزه خاصة لعملية التوظيف، والتي تأخذ على عاتقها مهمة تنظيم وتنسيق الخيرات والمهارات العلمية والفنية وتوزيعها على الاجهزة الادارية كل حسب اهميتها واختصاصاتها، حيث ان مهمة اجهزة التوظيف هي توفير الكادر البشري المطلوب وتوجيه والاشراف على نشاطه وعمله، من اجل تحقيق اهداف السياسات العامة المطلوب تنفيذها[66].

اما بالنسبة لعملية التمويل فتقوم الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالية) بأنشاء اجهزه ومؤسسات خاصه بعملية التمويل، حيث تقوم هذه الاجهزة بأنشطة وعمليات لتوفير وتحديد الاموال اللازمة وضمان استخدامها بكفاءة تامة لتنفيذ السياسات العامة، وتتضمن هذه الانشطة تحضير الميزانية وضبط الاموال ومراقبه جبايتها وانفاقها رقابة فعالة، ولكل حكومة محلية في نظام الفيدرالية استقلالية ذاتية في رسم وتحديد الميزانية الخاصة بها، حسب طبيعة السياسات العامة وطبيعة مقدار المال الذي تحاجه لتنفيذها وتحقيق الاهداف المرجوة منها.

وتقوم بمهمة تفسير القوانين والسياسات العامة والمساهمة في تطبيقها هي السلطة القضائية، حيث ان واجبات السلطة القضائية تتمثل في:

1- تفسير القضاة بعض القضايا.

2- الحكم في المنازعات بين الافراد او بين الافراد والحكومة.

3- تطبيق قواعد عامة لعدل والانصاف.

وفي نظام الفيدرالية تنشأ منازعات بين حكومة الاتحاد واحدى الولايات او بعضها، وقد ينشب النزاع بين ولاية واخرى او بين افراد ينتمون الى ولايات مختلفة، مثل هذه المنازعات لا يمكن ان تعد محلية لأنها لا تقتصر دائرة ولاية معينة وانما تتعداها الى غيرها ، ولذلك فأن الدولة الاتحادية تنشأ محكمة عليا تختص بالفصل في النزاعات المذكورة سابقا، ويكون لها احيانا اختصاص استئنافي بالنسبة لأحكام المحاكم العليا في الولايات، وتتبع هذه المحكمة العليا الاتحاد مباشرة [67] وتختص المحكمة ايضا بالحكم في جميع المنازعات التي تنشأ بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات وكذلك في المنازعات التي تقوم بين حكومات الولايات المختلفة [68].

ان القضاء الفيدرالي هو محكمة مركزية عليا ترجع اليها جميع الامور النهائية والاحكام والقرارات الصادرة من المحاكم المركزية والمحاكم الاقليمية، باستثناء القضايا المنصوص عليها في الدستور الفيدرالي او في الدساتير الاقليمية، والمحاكم الفيدرالية محاكم منفصلة اي ان هنالك محاكم وطنية متشابهة تطبق قانونا وطنيا واحداً في سائر انحاء القطر، ومحاكم اخرى تطبق قوانين هي غير القوانين الفيدرالية وتقوم في المناطق التي تؤيس فيها.

([66]) د. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، دار الامل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 1959، ص148.

([67]) نقلا عن د. عبد الكريم علوان، مصدر سبق ذكره، ص77.

([68]) مصدر نفسه.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

وان من اهم مظاهر الدولة الاتحادية هي وجود دستور اتحادي واحد يخاطب الجميع خطاباً مباشراً، مع ذلك لا يمنع من وجود دساتير او قوانين اساسية اعلى مرتبة من القانون العادي للوحدات الداخلة في الاتحاد، كما ان هنالك تشريعات عامة التطبيق تخاطب شعب الاتحاد كله من دون اعتبار لانتماء بعضهم الى وحدات معينة، وهنا يظهر دور السلطة القضائية التي تنشر محاكمها في سائر انحاء الاتحاد وتعمل على تطبيق تشريعاته، وعلى رأسها محكمة عليا تعمل على قيام التناسق بين الدستور العام ودساتير الولايات والقوانين العادية، سواء اكانت اتحادية ام صادرة من سلطات تشريعية للولايات وتقر اكد مونتسيكيو في تقسيمه الهيئات والوظائف الرئيسية، عملية استقلال السلطة القضائية في عملها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، على اساس ان لا ترتكز الوظائف في يد جهة واحدة، وانما توزع بين الهيئات لكي تمنعها من اساءة استعمال السلطة المتاحة لها [69].

ونجد ان هنالك تداخلاً وارتباطا في وظائف السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، سواء في الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حيث يتدخل البرلمان في عمل السلطة التنفيذية من خلال [70].

1- حق السؤال.

2- حق الاستجواب.

3- المساءلة الادارية ويحق له سحب الثقة من الوزارة.

4- التصويت على الميزانية.

5- التصويت على اعمال الوزارة.

ويشارك البرلمان في عمل السلطة القضائية من خلال قيام السلطة التشريعية بتفسير الكثير من القوانين التي تضعها، واخضاع ميزانية السلطة القضائية الخاصة لمصادقة السلطة التشريعية كما ان المحاكم تؤلف بموجب قوانين تشريعية وتلغي بموجب قرار تشريعي، وهنالك ايضاً صلاحيات قضائية تحتفظ بها المجالس التشريعية العليا[71].

ونجد ان السلطة التنفيذية تشارك في عمل السلطة التشريعية، من خلال [72].

1- اجراء الانتخابات.

2- دعوة البرلمان للانعقاد العادي.

3- اقتراح القوانين.

([69]) Briefing No 28, Suitland and The Enlargement Of The European Union, http//www.yahoo.msn.com, 1999.

([2]) د. ابو اليزيد علي المتيت، النظم السياسية والحريات العامة، ط3، مؤسسات الشباب الجامعة الاسكندرية، 1983، ص1-50.

([71]) د. محمد فتح الله الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص18-22.

([72]) د. ابو اليزيد علي المتيت، مصدر سبق ذكره، ص1-50.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

4- التصويت.

5- الاعتراض.

6- تأجيل دورة البرلمان.

7- إصدار القرارات.

8- تنفيذ القوانين.

ونجد ان السلطة التنفيذية تشارك في عمل السلطة القضائية، من خلال سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية لان القرارات القضائية لاتعد نافذه، الا اذا حظيت بمساندة الدولة وللسلطة التنفيذية سلطة تعيين القضاة. واهم الصلاحيات القضائية للسلطة التنفيذية، هي [73]:

1- الضبط والجيش والبحرية الخدمة المدنية.

2- تطبيق قانون الاداري ودعمه وقوانين الخيانة والمحاكم العسكرية والمحاكم البحرية والقوانين العرفية في الاوقات الاستثنائية.

وكذلك نجد ان السلطة القضائية تتشارك في وظائف السلطات التشريعية والتنفيذية، بالنسبة لمشاركة السلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية، من هلال ممارسة المحاكم حق اعلان عدم شرعية القوانين لعدم مطابقتها للدستور، وفي الواقع انه لم تعترض اي محكمة على شرعية قرار لأنه غير دستوري لان البرلمان هو حجر اساس في المسائل الدستورية [74].

اما بالنسبة لمشاركة السلطة القضائية في عمل السلطة التنفيذية، فهي ان الهيمنة القضائية على السلطة التنفيذية توجد في محاكمة الموظفين الاداريين الذين يتهمون بمخالفتهم الواجبات الرسمية [75]

اما مظاهرة مشاركة السلطتين في اعمال السلطة القضائية فهي [76].

1- حق عفو رئيس الدولة عن العقوبة.

2- حق عفو شامل عن عقوبة او جريمة.

([73]) د. ابو اليزيد علي المتيت، مصدر سبق ذكره، ص1-50.

([74]) رايموند كارفيك كيتيل، مصدر سبق ذكره، ص160-176.

([75]) المصدر نفسه.

([76]) Constriction, Government and Legislation, http//www.yahoo,msn.com, 1999.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ثانياً: توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدولة الاتحادية والولايات

يترتب على تعدد السلطات العامة التابعة لدولة الاتحادية، وتلك التابعة للولايات الداخلة في الاتحاد تداخل وتشابك في الاختصاص بين هذه السلطات، ويختلف توزيع الاختصاص بين السلطات التابعة للاتحاد، وتلك التابعة للولايات بحسب ظروف كل دولة ونشأتها، ففي الدول الاتحادية التي تقوم نتيجة انضمام عدة دول موحدة او بسيطة يتجه الدستور الى توسيع اختصاصات الولايات، رغبة في الاحتفاظ لها بقدر كبير من الاستقلال ويجعل من اختصاص السلطات الاتحادية اختصاصا محدودا او استثنائيا، اما في الدول التي نشأت نتيجة لتفكك دولة واحدة بسيطة الى دويلات، فيتجه الدستور الى منح سلطات الاتحاد المركزي الجانب الاكبر من الاختصاصات، ويجعل من اختصاصات الهيئات المحلية اختصاصات محدودة [77].

ان الفيدرالية بوصفها نظاماً عمدت الى توزيع الاختصاصات والسلطات بين هيئاتها، واهم الاساليب التي لجات اليها هي [78].

الطريقة الاولى: ان ينص دستور الاتحاد حصراً على كافة اختصاصات كل من الدولة المركزية او الاتحادية والولايات، فيحصر ويحدد كل اختصاصات الدولة الاتحادية، ثم يحدد ويحصر عقب ذلك كل اختصاصات الولايات المنضمة الى الاتحاد، ويعاب على هذه الطريقة انها لا تستطيع ان تقوم بتحديد اختصاصات كل من الطرفين بصورة دقيقة، وان هناك دائماً مسائل جديدة وامور مستحدثة مما لم ينص عليها دستور الاتحاد على ادخالها ضمن اختصاصات الدولة المركزية او الولايات، الامر الذي قد يؤدي الى احداث خلافات بين الجانبين في تحديد الجهة التي تكون تلك الامور خاضعة لاختصاصها.

الطريقة الثانية: ان ينص دستور الاتحاد على تحديد اختصاصات الولايات حصرا. بحيث تكون كل الامور الباقية من اختصاص الدولة الاتحادية، وتتميز هذه الطريقة بانها تعمل على توسيع سلطات الحكومة المركزية وزيادتها وشمولها لكافة الحالات التي لم يرد نص عليها بالذات، وان هذا النوع من التحديد يمهد لزيادة وحدة الدولة واحتمال تحولها الى دولة بسيطة موحدة في المستقبل.

الطريقة الثالثة : ان ينص دستور الاتحاد على تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية حصرا، تاركاً ما عداها من الامور لاختصاصات الولايات، وهذه الطريقة عمس الطريقة السابقة، غير ان ذلك لا يمنع ولا يغير في الامر شيئا في ان تكون هذه الطريقة الاكثر شيوعا في العالم اليوم، وقد اخذت بها العديد من دساتير الاتحادات المركزية الهامة كدستور الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السويسري والاتحاد السوفيتي (السابق).

([77]) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص81.

([78]) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص94–95، وكذلك ينظر د. ثروت بدوي، مصدر سبق ذكره، ص76–77، وينظر د. لؤي بحري، مصدر سبق ذكره، ص136–137، وكذلك ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سبق ذكره، ص81–82، وينظر د. محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سبق ذكره، ص1–24.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

ان الحكومة الفيدرالية تتمتع باختصاصات وسلطات متعددة منها [79]:

1. السياسة الخارجية والتمثيل السياسي والقنصلي والتمثيل في الهيئات والمنظمات والمؤتمرات.
2. ابرام المعاهدات والاتفاقات، ويحق لحكومات الاقاليم ابرام معاهدات تخص الامور الاقليمية.
3. الدفاع الوطني والخرب والسلم وعقد الصلح.
4. اصدار العملة وتحديد السياسة الائتمانية.
5. ادارة الموانئ والمطارات الدولية.
6. شؤون الجمارك والمكوس المركزية.
7. البريد والبرق والتلفون المركزي.
8. الجنسية واقامة الاجانب.
9. تنظيم الميزانية العامة للاتحاد.
10. وضع خطط اقتصادية عامة للدولة.
11. وضع تشريعات مركزية محدودة في الدستور.

12- الاشراف على الوزارات والاجهزة المركزية.

فالسلطات الاتحادية هي ذات اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية وفاقا للدستور.

اما سلطات الحكومات المحلية فأنها تنحصر في [80]

1- التعليم والصحة العامة.
2- القانون الجنائي.
3- قضايا الزواج والطلاق.

([79]) .ينظر اوستن رني، سياسة الحكم، ترجمة حسين علي الذنون، مراجعة حسن عبد القادر، المكتبة الاعظمية، بغداد، 1969، ص90

([80]) اوستن رني، مصدر سبق ذكره، ص285–290.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

4- منح الرخص لمزاولة المهن والاعمال.

5- تنظيم شؤون الانتخابات وادارتها.

وتتكون الحكومات المحلية من هيئات وسلطات مختلفة، وهي:

1- اجهزة خاصة ومجلس تشريعي ينتخبه سكان الاقليم بالاقتراع العام الحر المباشر وبنسبة تحددها قوانين الاقليم.

2- البرلمان المحلي هو الممثل الوحيد لمواطني الاقليم، ويختص بما يأتي:

أ- سن القوانين والانظمة الخاصة بالإقليم.

ب- اقرار الميزانية المالية للإقليم.

ت- المصادقة على خطط التنمية الإقليمية.

ث- اصدار تشريعات خاصة بفرض الضرائب والرسوم الإقليمية.

ج- مراقبة اعمال السلطة التنفيذية في الإقليم.

ح- منح الثقة لوزراء الاقليم وسحبها منهم.

3- مجلس وزراء مسؤول امام البرلمان المحلي، وتكون (الوزارة المحلية هي اعلى هيئة تنفيذية تشرف على ادارة جميع الدوائر والمؤسسات. وتعد مشروع الميزانية المالية للإقليم ومشروع خطة التنمية الاقليمية، فهي تتولى رسم السياسة العامة للإقليم وتكون مسؤولة عن تنفيذ القرارات والقوانين والمحافظة على الأمن والاستقرار، ولها صلاحية تحريك القوات المسلحة ودخول قوات فيدرالية للإقليم بناءاً على طلب تحريري منها).

4- القضاء، تمثل الحكومات المحلية في الهيئة التشريعية الفيدرالية وتعدل الدستور الذي يجري باتفاق الحكومتين، اما النازعات بين الحكومة الفيدرالية والمحلية مثل نص او فقرات غامضة فتكون عرضة لتفسيرات عديدة مختلفة، وعليه فهناك جهاز للتحكيم وهو المحكمة العليا الفيدرالية ولها سلطة الغاء قوانين الحكومات المحلية التي تتعارض واحكام الدستور الفيدرالي وكذلك الغاء قوانين الحكومة الفيدرالية او الاتحادية.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

الخاتمة والاستنتاجات

تنشا الفيدرالية من انضمام عدة دول بعضها الى بعض، بحيث تكون دولة واحدة جديدة هي الدولة الاتحاد، ويصبح لها السلطة على حكومات الدول الاعضاء في الاتحاد وعلى رعايا تلك الدولة، وتفقد الدول الاعضاء نتيجة لهذا الاتحاد سيادتها الخارجية ولكنها تحتفظ بسيادتها الداخلية في معظم شؤونها فيكون لكل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد المركزي دستورها وقوانينها الخاصة بها. ومجالسها النيابية وحكومتها وقضاؤها ، وفي الوقت نفسه يكون لدولة الاتحاد المركزي دستور خاص بها، وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ويكون لها وحدها حق تولي الشؤون الخارجية للاتحاد، فلها حق تبادل التمثيل السياسي مع الدول الاجنبية، وابرام المعاهدات، وتفقد الدول الداخلة في الاتحاد المركزي او الفيدرالية جانبا مهما من سيادتها وسلطاتها في الداخل، اذ تتحول الى ولايات او دويلات في حين تتولى الدولة الاتحادية او المركزية ممارسة السيادة على جميع اقاليم الولايات في العديد من المجالات وترتبط كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات الى حد كبير بالكيفية التي نشأت بها الدولة الاتحادية ذاتها، اذ تتجه الدول الاتحادية التي نشأت عن طريق الاتفاق بين عدة دول مستقلة الى الحد في اختصاصات دولة الاتحاد، نتيجة لحرص الدول الداخلة في الاتحاد على استقلالها، وعدم التنازل الا عن القدر الضروري اللازم لقيام الاتحاد، بينما تنمو الدول الاتحادية التي نشأت نتيجة لتفكك دولة موحدة الى الابقاء على الكثير من اختصاصات دولة الاتحاد على حساب الاختصاصات التي تمنح للدويلات(ولايات) والى جانب تأثير الطريقة التي قامت بها دولة الاتحاد على توزيع الاختصاصات بينها وبين الدويلات، فانه توجد عوامل سياسية وعملية وقانونية تتحكم في كيفية هذا التوزيع، وتتولى الدساتير الاتحادية عادة مهمة توزيع الاختصاصات التي يمكن حصر طرق توزيعها في ثلاثة طرق رئيسية، اما بتحديد الاختصاصات المخولة لكل في الدول الاتحادية والولايات على سبيل الحصر، او بحصر الاختصاصات التي تكون للدولة المركزية وتترك ما عداها من الاختصاصات للدويلات او تحديد اختصاصات الدويلات الى ان تكون بقية الاختصاصات من نصيب الدولة الاتحادية.

ويمكن القول ان فلسفة النظام الفيدرالي تقوم على ممارسة سيادة وسلطة الدولة على المستويين

1- مركزي على مستوى الدولة المركزي.

2- محلي على مستوى الأقاليم والولايات.

وكذلك قدرة النظام الفيدرالي على معالجة تعددية القوميات والمذاهب في دولة فيدرالية تتمتع بالاندماج والقوة والتطور الحضاري.

عمل الباحثان لفترة تجاوز العشرة اشهر لإتمام هذا البحث ويرجون التوفيق الى ما ذهبوا اليه ومن الله جلت قدرته النجاح والتوفيق.

مجلة قەڵای زانست العلمية
مجلة علمية دورية محكمة تصدر عن الجامعة اللبنانية الفرنسية – اربيل، كوردستان، العراق
المجلد(٣) – العدد (١)، ربيع ٢٠١٨
رقم التصنيف الدولي: ISSN 2518-6566 (Online) - ISSN 2518-6558 (Print)

Abstract

As it is known, the federal state arise from accession of several countries, some of them to each other does nor think of a new state and one union state and have a constitution that distributes powers, wealth and responsibility legally and fairly between the states of the regions and states either lose these regions or states some of their sovereignty. The federal constitution distinguishes the powers between the regions and the center and in respect of wealth, responsibilities water, etc. in affair and legal manner and in accordance with the provisions of the constitution that retains some exclusive power and authority of federal states.

پوختە

وەک دەزانرێت کە دەوڵەتی فیدراڵی پێک دێت لە یەکگرتنی ژمارەیەک دەوڵەت بۆ پێکهێنانی دەوڵەتێکی نوێی یەکگرتوو، ئەو دەوڵەتە نوێیە دەستوورێکی دەبێت کە دەسەڵاتەکان و سەروەت و بەرپرسیاریەتیەکان بەشێوەی یاسا و ئەدەبی و دادپەروەرانە یەکسانانە لەنێوان دەوڵەتەکان (هەرێمەکان، ویلایەتەکان) دابەش دەکات، لەبەرامبەر ئەوە هەرێم و ووڵایەتەکان هەندێک لەسەروەری دەرەکیان لەدەست دەدەن لەبەرامبەر پاراستنی سەروەری ناوخۆییان لەزۆربەی کارەکاندا، هەر هەرێمێک یان ووڵایەتێک دەستوور و یاسا و ئەنجوومەنی نوێنەران و حکومەت و دەسەڵاتی دادوەری خۆیی دەبێت، دەستووری فیدراڵیش دەسەڵاتەکانی لەنێوان هەرێم و ناوەندا دابەش دەکات بەتایبەتی لەپرسەکانی سەروەت و بەپرسیاریەتیەکان و ئاو و کاروباری دیکە بەشێوەیەکی دادپەروەرانەو یاسایی وە هەندێک لەدەسەڵاتەکان (الاختصاصات الحصرية) بۆ دەوڵەتی فیدراڵی یەکگرتوو دەهێنرێتەوە.