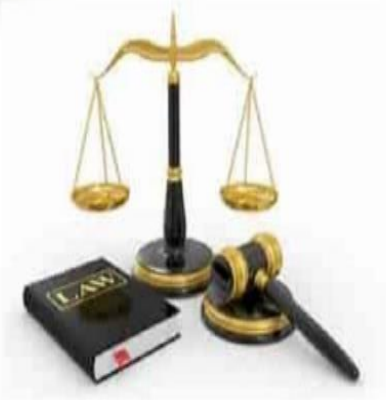
الرقم الدولي : ISSN: 2075-7220

الرقم الدولي العالمي : ISSN: 2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية



مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الثاني 2024 السنة السادسة عشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

Print ISSN : 2075-7220

Online ISSN : 2313-0377

Al-Mouhaqiq Al-Hilly Journal For Legal and Political Science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College of Law in Babylon University

Second Issue 2024 Sixteenth year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

هيئة تحرير المجلة

ت	الاسماء	الصفة	مكان العمل	الاختصاص العام	الاختصاص الدقيق
1	أ.د. فراس كريم شيعان	رئيس هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
2	م.د. هند فائز احمد	مدير هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
3	أ.د. اسراء محمد علي سالم	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
4	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون اداري
5	أ.د. حسون عبيد هجيج	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
6	أ.د. ضمير حسين ناصر	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
7	أ.د. وسن قاسم غني	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
8	أ.د. ذكرى محمد حسين	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون تجاري
9	أ.د. صادق محمد علي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
10	أ.د. اسماعيل نعمة عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
11	أ.م.د محمد جعفر هادي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
12	أ.م.د. رفاه كريم كربل	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
13	أ.م.د. قحطان عدنان عزيز	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دولي
14	أ.م.د. ماهر محسن عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
15	أ.م.د. اركان عباس حمزة	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دستوري
16	أ.د. مروان محمد محروس	عضواً	كلية الحقوق/جامعة البحرين	قانون	ــــــــــ
17	أ.د. مزهر جعفر عبد جاسم	عضواً	اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة / عمان	قانون عام	قانون جنائي
18	أ.د. سهيل حدادين	عضواً	الجامعة الاردنية	قانون	ــــــــــ
19	أ.د. فتحي توفيق عبد الرحمن	عضواً	كلية القانون/جامعة البتراء	قانون	ــــــــــ
20	أ.م.د. منى محمد عباس عبود	مدقق اللغة الانجليزية	كلية التربية الاساسية / جامعة بابل	اللغة الانجليزية	ــــــــــ
21	م.د. احمد سالم عبيد	مدقق اللغة العربية	كلية القانون / جامعة بابل	اللغة العربية	ــــــــــ

الفهرس

ت	عنوان البحث	اسم الباحث	رقم الصفحة
1	جريمة اصلاح السلاح الناري بدون اجازة	أ.د.منى عبد العالي موسى	1 – 21
2	تصميم الصياغة الدستورية لموضوعات النظام الاتحادي	أ.م.د.ليلى حنتوش ناجي م.م.علي فاضل ابراهيم	22 – 53
3	انعكاس تصميم الصياغة الدستورية على تطبيق النص الدستوري	أ.م.د.ليلى حنتوش ناجي م.م.علي فاضل ابراهيم	54 – 81
4	اشكاليات المسؤولية العقدية الناشئة عن تطبيقات الذكاء الصناعي (دراسة مقارنة)	أ.م.د.احمد عبد الحسين الياسري أ.د.سلام عبد الزهرة الفتلاوي	82 – 101
5	مفهوم اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)	أ.م.د.اركان عباس حمزة رعد حمزة كريم	102 – 122
6	نفاذ القرارات الادارية بواسطة وسائل الاتصال الالكترونية (دراسة مقارنة)	أ.م.د.امين رحيم حميد	123 – 141
7	انعكاس التأثير المتبادل للعلاقة بين التغيرات المناخية والنزاعات المسلحة على قواعد القانون الدولي الانساني	أ.م.د.محمد غازي الجنابي	142 – 170
8	تحديد القانون الواجب التطبيق في عقود البيع الدولي على وفق اتفاقية الامم المتحدة لعام 1980	م.عماد عبد الجليل راضي م.م.سلام عبد الله كريم	171 – 194
9	التنظيم التشريعي للصحة العامة	م.م.شيماء صالح ناجي م.م.سلام عبد الله علي	195 – 216
10	التكامل الاقليمي والاقليمية الجديدة (تكتل ميركوسور انموذجا)	م.م.وفاء عباس ياسر	217 – 240
11	التكييف القانوني لقرارات لجان مؤسسة الشهداء في التشريع العراقي	علي احمود جاسم أ.د.امين صليبا	241 - 265

مجلة المحقق الحلي

للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الثاني

السنة السادسة عشر

2024

البريد الالكتروني **https://www.iasj.net/iasj/journal/160/issues**

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

تصميم الصياغة الدستورية لموضوعات النظام الاتحادي

أ.م.د.ليلى حنتوش ناجي(1)
جامعة بابل – كلية القانون

م.م علي فاضل ابراهيم(2)
جامعة بابل – رئاسة الجامعة
ali.fadilal1994@gmail.com

تاريخ استلام البحث:2024/4/18 تاريخ قبول النشر: 2024/6/2 تاريخ النشر:2024/6/30

الخلاصة

يتطلب من الصائغ الدستوري رسم تصميم دستوري لصياغة موضوعات النظام الاتحادي عبر دراسة المتطلبات المادية التي تؤثر في صياغة نصوص النظام الاتحادي ثم توظيف الإمكانيات الفنية للصياغة الدستورية، فمنظومة تكوين النظام الاتحادي تتحقق بتقسيم السلطة إلى مستويين للحكم، وتبني فكرة التقسيم تأتي من مسوغات أساسية، مع ملاحظة أن هندسة التصميم تتأثر بالطريقة التي يتبعها الصائغ في تكوينه للوحدات السياسية في الدولة الاتحادية، وهذا الأمر يتوقف على ضرورة تحقيق البنية الخارجية والداخلية للنظام الاتحادي أي طريقة أنشاءه لمعايير تكوين الوحدات والتي تؤثر في الوضع الدستوري للوحدات المكونة .

الكلمات الدالة: النظام الاتحادي، طريقة تقسيم السلطة، الاختصاصات الدستورية، الصياغة الدستورية، الصائغ الدستوري

Designing the constitutional formulation of the topics of the federal system

Professor Laila Hantoush Naji
University of Babylon - Faculty of Law

Researcher Ali Fadel Ibrahim
University of Babylon - University Presidency

Abstract

The constitutional designer is required to outline a constitutional framework for formulating the topics of the federal system by examining the material requirements that influence the drafting of federal system texts and then leveraging the technical capabilities of constitutional drafting. The formation of the federal system is achieved by dividing power into two levels of government, with the idea of division stemming from fundamental principles. It's worth noting that the design is influenced by the approach taken by drafters in forming political units within the federal state, and this depends on the necessity of establishing both the external and internal structure of the federal system, including the creation of standards for the formation of units that impact the constitutional status of constituent units.

Key words: Federal system, How to divide power, Constitutional powers, Constitutional drafting, Constitutional the Jeweler .

المقدمة

يقوم النظام الاتحادي على تقاسم السلطة بين مستويين للحكم، والدستور الاتحادي يشكّل شرعية قيام هذا الاتحاد، ففكرة قيام النظام الاتحادي تتوقف على تأسيسه دستورياً فهو الاداة المنشئة للنظام الاتحادي، فوجود الدولة الاتحادية يقوم على الدستور، الذي يعمل على تنظيمها مع الاخذ بعين الاعتبار التوازن الذي يجب ان يقام بين رغبة الدول الاعضاء في توثيق الروابط بينها وذلك بتكوين دولة واحدة، ورغبتها في الوقت ذاته في الابقاء على كيانها الذاتي والاحتفاظ بقدر من الاستقلالية في إدارة وتوجيه شؤونها الداخلية، ولصياغة نصوص النظام الاتحادي يتطلب الأمر دراسة المتطلبات العلمية المتعلقة بالنظام الاتحادي وهذا مصداق لعامل التخصص القانوني إذ بإغفال الجانب القانوني العلمي تأخذ الصياغة الدستورية طريقها نحو الجُنوح وكذلك دراسة المتطلبات المادية المؤثرة في صياغة موضوعات النظام الاتحادي ليتسنى للصائغ الدستوري توظيف المتطلبات الفنية للصياغة التشريعية، مع ملاحظة أن التوفيق بين كافة المتطلبات تتبع إمكانية الصائغ ومهارته في إعداد صياغة دستورية قابلة للتطبيق .

1- أهمية البحث: ترجع أهمية الدراسة إلى الإحاطة بجوانب مهمة تتعلق بصقل الصياغة الدستورية على النظام الاتحادي، ليستخرج تصميم دستوري شامل بشأن رسم النصوص المتعلقة بالنظام الاتحادي، فبالنسبة للصياغة الدستورية فتدرك أهميتها من كونها منظومة متكاملة تبدأ باعتناق الافكار الفلسفية التي يقدمها الآباء المؤسسين للدستور ثم الاتفاق على مضامين الدستور ثم صياغتها وفق القواعد اللازمة للصياغة القانونية، وهذه العملية تتم في إطار واحد تشمل عمليات مختلفة وتسمى بعملية (مسار وضع الدستور أو المسار التأسيسي) الذي تعد صياغة الدستور واحدة من هذه العمليات، كما أن طريقة تصميم مسار وضع الدستور تؤثر تأثيراً بالغاً على نتاج هذا المسار التأسيسي أي على النص النهائي للدستور، فكتابة مشروع الدستور تستلزم إذن أدراك الفكر الفلسفي ثم القيام بعمليتين مستقلتين شكلياً إلا إنهما متداخلتين من الناحية الموضوعية، هما الاتفاق على مضامين الدستور من جهة وكتابة هذه المضامين بلغة قانونية صرفة تجعله قابلاً للتطبيق من جهة أخرى، وهذا ما يؤكد أن عملية صياغة الدستور لا تتم دفعة واحدة إنما هي عملية متكاملة ذات أبعاد ثلاثة الأول بعداً فلسفياً والثاني بعداً سياسياً والثالث بعداً تقنياً، وأما أهمية النظام الاتحادي فترجع إلى أهمية القيمة الدستورية التي تبوئها النظام الاتحادي في النظم الدستورية للدول الاتحادية، إذ اتجهت إرادة الصائغ الدستوري إلى تجسيد المضامين التي آمن بها المجتمع والتي يراها جديرة بالإقرار .

2- اسباب اختيار البحث : الدافع الرئيسي لاختيار هذا البحث هو تسليط الضوء حول موضوع الآثار التي تترتب عن الصياغة الدستورية وانعكاساتها تجاه تطبيق النظام الاتحادي، لاسيما وأن الصياغة الدستورية عملية متكاملة، إذ لا تقتصر على الجانب الفني منها، لأنها عملية سياسية أفرغت في النصوص، من جانب آخر أن اختيار البحث المذكور يسلط الضوء لدراسة مكامن الصياغة الدستورية للموضوعات المتعلقة بالنظام الاتحادي من زاوية أمكانية الصائغ الدستوري في التوفيق بين متطلبات الصياغة جمعاء .

3- مشكلة البحث: تكمن مشكلة الدراسة في كيفية رسم هندسة التصميم المتعلق بصياغة نصوص النظام الاتحادي، فماذا يتطلب من الصائغ وما هي الادوات الممكنة لتقديم هذا التصميم، فهناك متطلبات مادية تؤثر على صياغة النصوص بل إن النصوص هي النتاج المباشر لهذه العوامل، فإذا كانت هي المحرك الأساس في صياغة النصوص

فإن هندسة التصميم الدستوري تكون من منطلق واحد وهي اتباع المسوغات التي دعت إلى إقامة الاتحاد ورسم نصوص تكوينه، في حين هناك عوامل حاكمة للصياغة الدستورية يجب الأخذ بها عند صياغة النصوص، فضلاً عن إلمام الصائغ بالنظرية المراد صياغتها، لذلك تبرز مشكلة أساسية تتمحور حول كيف يمكن للصائغ الدستوري التوفيق بين متطلبات التأثير وبين المتطلبات الذاتية التي يكتسبها بغرض إعداد تصميم دستوري نهائي للنظام الاتحادي يأخذ طريقه للتطبيق .

4- نطاق البحث : سارت الدراسة في نطاق بحث ينحصر بتبيان التصميم الدستوري لصياغة موضوعات النظام الاتحادي من خلال دراسة المتطلبات العلمية لموضوعات النظام الاتحادي، والأسس المادية التي تؤثر في صياغة نصوص النظام الاتحادي، فضلاً عن المتطلبات الفنية اللازمة للصياغة الدستورية، وركز البحث بصورة أساسية على أمكانية الصائغ الدستوري في التوفيق بين تلكم المتطلبات لينتج وفق إمكانياته صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بالنظام الاتحادي، لتأخذ طريقها نحو التطبيق .

5- منهجية البحث : لطالما تكمن الدراسة في رسم هندسة التصميم الدستوري لصياغة موضوعات النظام الاتحادي، الأمر الذي يتطلب تبني المنهج التحليلي المقارن، للوقوف على متطلبات الصياغة من تأثير الجوانب المادية وتوظيف العوامل الفنية اللازمة والتحليل السليم فيما يخص موضوعات النظام الاتحادي، ولا تخلو الدراسة من اتباع منهج المقارنة لذلك التصميم مع دول الولايات المتحدة والهند، مع الأخذ بنظر الاعتبار الفروقات المتعلقة بمسوغات إقامة التحاد ودراسة بنيته في كلاً من الولايات المتحدة والهند والإمارات العربية المتحدة والعراق.

6- خطة البحث: سعياً لإبراز فكرة الدراسة، ارتأينا تقسيمها على ثلاثة مباحث، بالنسبة للمبحث الأول فسنتناول فيه دراسة المتطلبات العلمية المتعلقة بموضوعات النظام الاتحادي من حيث تقسيم السلطة بين مستويين للحكم وطرق توزيع الاختصاصات الدستورية، وفي المبحث الثاني سنتناول دراسة المتطلبات المادية المؤثرة في صياغة نصوص النظام الاتحادي من خلال دراستنا لمسوغات النظام الاتحادي وتحقيق بنيته، أما المبحث الثالث فخصص لتناول إمكانية الصائغ الدستوري في التوفيق بين المتطلبات المتعلقة بصياغة نصوص النظام الاتحادي من خلال بيان وضع الصياغة الدستورية لمكونات النظام الاتحادي وكذلك توزيع الاختصاصات الدستورية .

المبحث الأول

دراسة المتطلبات العلمية المتعلقة بموضوعات النظام الاتحادي

يقوم النظام الاتحادي بين دول معينة تتنازل وفقاً للدستور الاتحادي عن سيادتها الخارجية مع بعض سلطاتها الداخلية للدولة الاتحادية، لهذا تفقد الدول الاعضاء شخصيتها الدولية وتصبح مجرد أقسام دستورية داخل الاتحاد، ويخول الدستور الاتحادي للدولة الاتحادية سلطة مباشرة على مواطني الدويلات، كما إن الدويلات الداخلة في هذا الاتحاد لا يمكن تسميتها دولاً نظراً لفقدانها السيادة الخارجية وجزء من السيادة الداخلية[1]، لذا سنتطرق في هذا المبحث إلى المتطلبات العلمية المتعلقة بالنظام الاتحادي وهي فكرة تقسيم السلطة بين مستويين للحكم في المطلب الأول، وطرق توزيع الاختصاصات الدستورية في المطلب الثاني .

المطلب الأول
فكرة تقسيم السلطة بين مستويين للحكم

إن فكرة تكوين النظام الاتحادي تحتم تقسيم السلطة بين مستويين للحكم، والدستور الاتحادي هو الذي يُنظم عملية ذلك التقسيم لأنه يضع القواعد التي تحكم السلطات الاتحادية والسلطات في الولايات بالشكل الذي لا يمكن لدستور الولاية أو قوانينها أن تخالف ما ورد في الدستور الاتحادي من احكام، فالسمات الأساسية للنظام الاتحادي تتمثل في الازدواج الدستوري وثنائية السلطات في فرعين .

الفرع الأول

ازدواج النظام الدستوري

يقوم النظام الاتحادي على ازدواجية النظام الدستوري في الدولة، فإلى جانب الدستور الاتحادي الذي ينظم سلطات الدولة الاتحادية، توجد دساتير الولايات التي ترتب لكل ولاية سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وبذلك يتحقق التعدد في السلطات الدستورية الثلاثة في الدولة يشكل نوعاً من اللامركزية السياسية والتي تفرق عن اللامركزية الإدارية بأن الأخيرة تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة[2]، والدستور الاتحادي يُمثل شرعية هذا الازدواج بشأن تنظيم ممارسة السلطة، لذلك فإن الازدواج الدستوري يقتضي وجود دستور يحكم ممارسة السلطة على المستوى الاتحادي ودستور على مستوى الولايات أو ما يعرف بالدستور دون الاتحادي :

أولاً: الدستور الاتحادي: إن الدستور الاتحادي يُشكّل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية، وهنا نُفرّق بين طريقتي قيام الاتحاد، فإذا نشأ النظام الاتحادي بين عدة دول فتكون إجراءات إعداد الدستور بمعاهدة تُعقد بين هذه الدول، وتُلزم الموافقة على مشروع الدستور الاتحادي من السلطة التأسيسية الأصلية في كل دولة من الدول الداخلة في الاتحاد، إضافة إلى موافقة المجلس النيابي في كل دولة على معاهدة الاتحاد، أما في حالة قيام الاتحاد نتيجة تفكك دولة بسيطة إلى دولة اتحادية فإن اجراءات وضع الدستور الاتحادي تكون ابسط من الحالة الأولى، وبعد أن تقوم السلطة المركزية بإصدار الدستور الاتحادي تُصبِح جميع السلطات الاتحادية وسلطات الولايات مُلزِمة بهذا الدستور[3]، ونظراً لأهمية الدستور الاتحادي - لكونه الأساس القانوني للنظام الاتحادي – فإنه يكون جامداً ولا يمكن تعديله إلا بإتباع طريقة مخصوصة كاشتراط أغلبية معينة، بيد أن لا يكفي موافقة السلطات الاتحادية وحدها على التعديل إنما يشترط أيضاً موافقة أغلبية الولايات لكي ينفُذ تعديل الدستور الاتحادي[4] .

ثانياً: دستور الولاية (الدستور دون الاتحادي) : يُنظم الدستور الاتحادي تكوين وممارسة الهيئات الدستورية الاتحادية والمحلية، فيترك للهيئات المحلية الحق في إنشاء دساتيرها، فلكل ولاية الحق الدستوري في إنشاء دستورها الخاص بها، ليضع القواعد المنظمة لممارسة السلطة فيها، وهذا يُجسد فكرة ممارسة جزء من السيادة الداخلية المتروكة للولايات المكونة للدولة الاتحادية، فلا قيود توضع على دستور الولاية إلا القيود التي يضعها الدستور الاتحادي بغرض ضمان وحدة الدولة السياسية وعدم تفككها[5] .

الفرع الثاني

ثنائية السلطات

لا تقتصر سمات النظام الاتحادي على ازدواج النظام الدستوري، إنما تنطوي على سمة أخرى تتمثل بثنائية والترابط بين السمتين واضح، فالازدواج الدستوري يُمثل أساس شرعية وجود كل سلطة وممارستها للحكم، بينما تتفرد كل سلطة بممارسة اختصاصاتها الدستورية وفقاً لما يُشير إليه الدستور الاتحادي، لذا سنبين في هذا المحور ثنائية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية :

أولاً: ثنائية السلطة التشريعية: في الدولة الاتحادية توجد سلطتين للتشريع، الأولى السلطة التشريعية على مستوى الاتحاد والتي غالباً ما تتكون من مجلسين، الأول يُشكّل المجلس النيابي القائم على أساس قاعدة الانتخاب بطريقة الدوائر الانتخابية والذي يُمثل مواطني الدولة الاتحادية، والثاني مجلس الولايات وهو منتخب أيضاً ويقوم على أساس المساواة في العضوية بين الولايات بصرف النظر عن مساحة الولاية أو عدد سكانها، فضلاً عن السلطة التشريعية على مستوى كل ولاية، إذن توجد سلطتين للتشريع على مستوى الاتحاد والولايات، بلحاظ أن المناطق المحلية فضلاً عن ممارستها السلطة التشريعية على مستوى اقليمها، فهي تُمارس السلطة التشريعية الاتحادية وذلك عبر مجلس الولايات، لأن وجود سلطة تسهم أيضاً في ممارسة السلطة في الدولة الفدرالية نفسها، فإسهام المناطق المحلية في ممارسة السلطة الاتحادية يمكن أن يكون عن طريق نوابها الذين تبعثهم إلى السلطة التشريعية الاتحادية، إذ مهما قيل فإن الناخبين هم أولاً ناخبو المناطق المحلية وممثليهم هم ممثلو المناطق المختلفة في البلاد، وهذه المناطق هي التي دفعت بهم إلى هذا المجلس وهم حريصون دائماً على المحافظة على مصالح مناطقهم عند ممارسة سلطة التشريع لاسيما في الأمور التي لا تمسُ مباشرة المصلحة الوطنية أو مصلحة البلاد كلها كأمنها الداخلي أو الخارجي، فالنائب يُمثل منطقته اكثر ما يُمثل أمته إن صح التعبير وإن إسهام المناطق المحلية أي عن طريق احد المجالس التشريعية في ممارسة السلطة في الدولة الاتحادية نفسها يعود سببه إلى نشأة الدولة الاتحادية التي انتقلت من الاتحاد الكونفدرالي إلى الاتحاد المركزي، وتسن السلطة التشريعية الاتحادية القوانين واجبة الاتباع في كل الولايات وغالباً ما تتعلق تلك القوانين بمصلحة الدولة الاتحادية ككل، أما سلطة التشريع في الولايات فيُعهد بها إلى دستور الولاية إلى برلمان يضم ممثلي الناخبين في الولاية ليتولى سن التشريعات التي تخص الولاية في الاختصاصات الممنوحة لها بما لا يتعارض مع التشريعات الاتحادية[6] .

ثانياً: ثنائية السلطة التنفيذية: من مظاهر الوحدة على المستوى الداخلي أن يكون للدولة الاتحادية سلطة تنفيذية اتحادية تتولى تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة من السلطة التشريعية الاتحادية في مختلف ارجاء الدولة، لتتولى إصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة بأسرها، أما عن تشكيل هذه السلطة فيختلف ما إذا كانت الدولة تأخذ بنظام الحكم الرئاسي أو نظام الحكم البرلماني أو حكومة الجمعية، هذا وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين الاتحادية ومباشرة المهام الإدارية من خلال اتباع طريقة الإدارة المباشرة التي تقوم على أساس وجود موظفين يتوزعون في انحاء الدولة كافة لينفذوا القوانين والقرارات الاتحادية من دون الاستعانة بموظفي الولايات، أو عن طريق الإدارة غير المباشرة والتي تعتمد على موظفي الولايات في تنفيذ قوانين وقرارات السلطة الاتحادية مع وجود الاشراف والرقابة من قبل السلطة الاتحادية، أو يمكن جعل مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية مشتركة بين موظفين من

الاتحاد وبين موظفين من الولايات[7]، أما حكومات الولايات فهي اجهزة تنفيذية مستقلة عن الاتحاد، تنفذ القوانين والقرارات الإدارية التي تسنها السلطات المختصة في الولايات .

ثالثاً: ثنائية السلطة القضائية: في البدء ينبغي التمييز بين خصائص تكوين النظام الاتحادي (تقسيم السلطة بين مستويين للحكم) وبين ضمانات قيام النظام الاتحادي، فالسمات الثابتة للنظام الاتحادي تكمن في ازدواج النظام الدستوري وتعدد مستويات الحكم[8]، أما ضماناته فتتحقق بجمود الدستور الاتحادي ووجود الهيئة القضائية العليا، لذلك توجد في الدولة الاتحادية سلطة قضائية اتحادية واخرى على مستوى الولايات انطلاقاً من أصل النظرية ولكن بتفاوت الدرجة في ممارسة الاختصاصات التي يشير إليها الدستور الاتحادي، فتمارس الوظيفة القضائية في الدولة الاتحادية عبر جهتان، الجهة الأولى التي يمثلها القضاء الاتحادي الذي يتبع الدولة الاتحادية مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية والمحكمة الاتحادية العليا في العراق، وهذه المحاكم تتفرع للنظر في القضايا التي تهم الدولة بأكملها كتلك التي تثار بين الاتحاد والولايات أو بين بعضها البعض أو بين الافراد التابعين لولايات مختلفة، علاوة على ذلك ما تشغله كجهة استئنافية لبعض احكام محاكم الولايات، وأما الجهة الثانية فتتمثل بالقضاء المحلي عن طريق المحاكم الخاصة بكل ولاية من ولايات الاتحاد والتي تطبق قوانين هذه الولاية في حدود اختصاصها الذي لا يتعدها المنازعات المحلية التي تثار في الولاية[9] .

المطلب الثاني

طرق توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات

إن عملية توزيع الاختصاصات الدستورية تعد من أهم المظاهر التي يقوم عليها النظام الاتحادي، والوثيقة الدستورية التي يقوم عليها الاتحاد تتولى عملية التوزيع لتظهرها بالشكل القانوني، بيد أن عملية التوزيع تخضع لمؤثرات عدة فضلاً عن الاعتبار التاريخي الذي يرجع هيكلية توزيع الاختصاصات إلى الطريقة التي نشأ بها الاتحاد، فإذا نشأ النظام الاتحادي بطريق الانضمام فنجد الاتحاد يتجه إلى توسيع اختصاص الوحدات المكونة وذلك نتيجة الحرص على استقلالها الذاتي وعدم التنازل إلا بالقدر الضروري من سيادتها والذي يلزم لقيام الاتحاد، في حين أن الدول الاتحادية التي نشأت نتيجة تفكك الدولة الموحدة فيتجه الاتحاد نحو الابقاء على الكثير من الاختصاصات بيد دولة الاتحاد على حساب الاختصاصات التي تُمنح للولايات [10] لذا فإن القاعدة المستقرة في توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولاية تتمحور حول الطرق الآتية، في أربعة فروع .

الفرع الأول

تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية

بمقتضى هذه الطريقة يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وكل ما لم ينص عليه الدستور من الاختصاصات يكون من اختصاص حكومات الولايات، ويترتب على ذلك أن تكون اختصاصات الولايات هي الأصل وتُصبح سلطاتها عامة ويكون اختصاص الحكومة الاتحادية هو الاستثناء، وهذا الأسلوب يتفق مع الظروف التاريخية التي ولدت فيها الدولة الاتحادية لأنه يتضمن تغليباً لمظهر استقلال الولايات تجاه الدولة

الاتحادية، كما يدعم كيان الولايات ويؤكد حرصها على سيادتها التاريخية وكذلك استقلالها، الأمر الذي يعد خصيصة من خصائص الفدرالية الدستورية التي تكفل للدول والولايات الاعضاء النصيب الأوفر من الاختصاصات، وهذه الطريقة هي الشائعة في غالبية النظم الدستورية بسبب تجاوبها مع تطلعات شعوب الولايات المقررة لها[11] .

الفرع الثاني

تحديد اختصاصات سلطات الولايات

تقتضي هذه الطريقة تحديد اختصاص الدول الاعضاء على سبيل الحصر على أن تعود بقية الاختصاصات للدولة المركزية مما يعطي السلطات الاتحادية اختصاص عام وشامل وهو الأصل، في حين يكون اختصاص الولايات هو الاستثناء، ومن ثم فإن كل ما يُستحدث مستقبلاً من أمور لا يدخل ضمن المسائل المحددة حصراً لسلطات الولايات إنما يكون من اختصاص السلطات الاتحادية وهكذا يكون اختصاص السلطات الاتحادية من الاتساع، وما يُميز هذا الأسلوب هو تقوية سلطة الدولة الاتحادية وغلبة مظاهر النزعة الوحدوية بين الولايات[12]، الأمر الذي يخشى منه أن تصبح هذه السلطة قوية سبباً بتقويض سلطات الدولة الاتحادية لدرجة تجعل تحولها إلى دولة بسيطة أمراً يسيراً، ومع خطورة النتائج التي تترتب على اتباع هذا الأسلوب فهناك من يُفضّل الأخذ بها بداعي أن التطور السياسي والاجتماعي يؤدي إلى تحول الحاجات ذات الطابع المحلي إلى مصالح ذات طابع عام، وعلى ذلك يبدوا من المنطقي حصر اختصاصات الولايات بحيث تكون القرينة في صالح السلطات الاتحادية[13]، وربما يكون الهدف من اتباع هذه الطريقة هو تضعيف سلطات الولايات وتقوية السلطات الاتحادية، وقد يعود ذلك أيضاً إلى التفكير الخاطئ عند البعض بأن زيادة اختصاص سلطات الولايات تجعل السلطات الاتحادية ضعيفة على نحو يهدد وحدة الدولة الاتحادية وتماسكها، إلا أن هذا مجرد اتجاه وجد عند المعارضين للنظام الاتحادي، الأمر الذي يجعله غير مقبول علمياً لأنه لو امتلكت سلطات الولايات اختصاصات كافة فضلاً عن تمتعها بمركز قوي كجزء من الدولة الاتحادية وستحاول مشاركة السلطات الاتحادية وفقاً لما جاء في الدستور الاتحادي، بالمقابل لو كانت سلطات الولايات لا تملك اختصاصات كافية وملائمة فستشعر بأنها اهملت من قبل السلطات الاتحادية وستزيد الرغبة لديها بالانسحاب من الدولة الاتحادية، ومن جهة اخرى قد يدل التاريخ الدستوري للدول الاتحادية على صحة هذا القول[14] .

الفرع الثالث

تحديد اختصاصات كل من السلطات الاتحادية وسلطات الولايات

وبموجبها يضمن الدستور تحديد الشؤون والموضوعات التي يعود أمر البت فيها إلى السلطات الاتحادية وتلك التي يعود البت فيها لسلطات الولايات على سبيل الحصر، وما يعيب هذه الطريقة أنها ومهما كان تفصيل الدستور الاتحادي فأنه لا يمكن أن يتناول جميع المسائل، إذ قد تستجد مسائل لم يكن قد نص الدستور عليها ولم يحدد ما إذا كانت تدخل في اختصاص السلطات الاتحادية أم في اختصاص الولايات، الأمر الذي يؤدي إلى التدخل المتواصل للمشرع الدستوري لإجراء التعديلات الدستورية مع كل تطور يحدث لتحديد الجهة المختصة بمعالجته وتنظيمه، من جهة أخرى فأن حصر هذه الاختصاصات قد يغدو منافياً للصالح العام إذا ما تطورت الظروف على نحو يُزيد في أهمية المسائل التي يجعلها الدستور الاتحادي من اختصاص الولايات بحيث تُصبح مسائل قومية وحقيقية بأن تكون

من اختصاص الدولة الاتحادية، فضلاً عن إن تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر لكل من دولة الاتحاد وسلطات الولايات سيؤدي إلى دخول الدستور في تفصيل هذه الاختصاصات، الأمر الذي يتنافى مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ العامة للدولة إذا ما رغب في اختيار هذه الطريقة في التنظيم، فلابد للمشرع الدستوري وضع هيئة سياسية أو قضائية تُحدد الاختصاصات غير الواردة في الدستور الاتحادي[15] .

الفرع الرابع

تحديد الاختصاصات المشتركة

ومفاد هذه الطريقة هي أن تتم ممارسة اختصاصات معينة من قبل الدولة الاتحادية والولايات، وتكون الأولوية هنا للسلطة الاتحادية لكونها تملك من الوسائل اللازمة التي تجعلها قادرة على انجاز العمل بكفاءة اكبر، لتترك الاختصاصات الأخرى لسلطات الولايات، لذا تلجأ بعض الدساتير إلى تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية، فتنص على المسائل التي تدخل في اختصاصها وحدها دون آخر، ثم ترسم إلى جانبها منطقة من المسائل المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات، ويتعاون الطرفان في تنظيمها كأن تضع السلطة الاتحادية الأسس العامة والقواعد الرئيسة ويترك للولايات التفصيل والتنفيذ، أو قد يترك للولاية إمكانية التصرف مع اخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية كضرورة الحصول على موافقة الحكومة الاتحادية قبل إجراء تصرف معين، ثم بعد ذلك تبين الدساتير المسائل التي تختص بها سلطات الولايات وحدها دون مشاركة هذه المسائل، فتنص على أن هذه المسائل هي كل ما لم يجزه الدستور لحكومة الاتحاد صراحة[16] .

ومن المزايا التي تحققها هذه الطريقة يمكن أن تتلخص في أن تحديد الاختصاص المشترك يضفي قدراً من المرونة في توزيع الاختصاصات مما يتيح للحكومة الاتحادية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب اهمية اتحادية وهذا يسمح لسلطات الولايات بأخذ الوقت الكافي للقيام بمبادرتها الخاصة، كذلك يسمح الاختصاص المشترك للحكومة الاتحادية بتقنين الأطر العامة على المستوى الاتحادي وتترك للحكومات المحلية بتقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية[17] .

المبحث الثاني

دراسة المتطلبات المادية المؤثرة في صياغة نصوص النظام الاتحادي

تؤثر في صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بموضوعات النظام الاتحادي مجموعة من المتطلبات المادية، مما ينبغي على الصائغ الدستوري تشخيصها ودراسة ابعادها، وهذه المتطلبات منها ما يتعلق بمكونات النظام الاتحادي أي يستلزم من الصائغ دراسة المسوغات الداعية لتبني الاتحاد والضرورات التي دعت إلى الأخذ به، فضلاً عن دراسة بُنية النظام الاتحادي في الدولة المراد صياغة نصوص دستورها، وكذلك من المتطلبات المادية منها ما يتعلق بتوزيع الاختصاصات الدستورية وهذا يتطلب ايضاً الوقوف على معرفة بُنية النظام الاتحادي، لذا سنطرق إلى دراسة المتطلبات المادية المؤثرة في صياغة نصوص النظام الاتحادي.

المطلب الأول

مسوغات تكوين النظام الاتحادي

تنبع ضرورة تقسيم السلطة السياسية من مسوغات اقليمية واجتماعية، إذ يكون لمساحة اقليم الدولة أثراً في نظام الحكم ونسبة كبيرة من الدول التي اعتمدت النظام الاتحادي هي دول تمتاز بمساحات واسعة كالولايات المتحدة الامريكية مما يُحتم اعتماد نظام الاتحاد المركزي لمنح وحدات الاتحاد قدراً من ممارسة السلطة، بالمقابل يشكّل النظام الاتحادي ضرورة للدول التي تتميز بالتنوع الاجتماعي والتي تتميز خاصة بعدم الانسجام في البنية الاجتماعية فيأتي النظام الاتحادي ليستوعب التمايز الاجتماعي ويعطي الأقليات حق المشاركة في السلطة وذلك بعّدها من قبيل الوحدات السياسية في فرعين .

الفرع الأول

المسوغ الاقليمي

يكون الجانب الاقليمي مسوغاً أساسياً لقيام النظام الاتحادي عندما تولّد زيادة مساحة الاقليم تعقيدات تعرقل عملية الحكم، ويمكن للنظام الاتحادي أن يتجاوز ذلك عندما يمنح الوحدات قدراً من ممارسة الاختصاصات، وبذلك يحوي مساحة الدولة بالتالي قيام النظام الاتحادي، كما أن التقارب الجغرافي شرطاً ضرورياً لنجاح أي اتحاد فيدرالي، فلا بد من أن تكون المناطق المكونة للاتحاد متجاورة جغرافياً ولا تكون منفصلة عن بعضها البعض لأن وحدة الاراضي في الاقليم تجعل هذه الوحدات مجتمعاً واحداً مشتركاً في المصالح الاقتصادية الخاصة والاستراتيجية[18]، وقد قامت الاتحادات القوية بين الدول المجاورة نتيجةً للعامل الاقليمي وذلك لكبر مساحة اقليمها مما دعاها إلى تبني نظاماً يقوم على اللامركزية السياسية ويشكل أيضاً درعاً متيناً للوحدات المكونة للاتحاد من الاخطار الخارجية، ومن أبرز التجارب التي تبنت النظام الاتحادي وفقاً للمسوغ الاقليمي هي تجربة الولايات المتحدة الامريكية إذ مر النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية بمراحل كانت المرحلة الأولى في عهد الاستقلال (1776 – 1781)، وفيها كانت (13) مستعمرة امريكية خاضعة لسيطرة بريطانيا وتتمتع بشيء من الاستقلال الداخلي، وفي العام 1765 نشب صراع بين بريطانيا والمستعمرات لأسباب اقتصادية وعندما تفاقمت الأوضاع بينهم اندلعت الثورة المسلحة، وفي تموز عام 1776 عقدت المستعمرات مؤتمراً في مدينة فيلادلفيا اعلنت فيه المستعمرات استقلالها عن بريطانيا وتحولت كل مستعمرة إلى دولة حرة وعرف هذا الاعلان باسم (اعلان الاستقلال) وكان أساساً للدستور الامريكي، أما المرحلة الثانية فسميت بعهد التحالف (1781 – 1787) وفيها تم تأسيس حلفاً كونفيدرالياً بين المستعمرات المستقلة لغرض التعاون في المجالات العسكرية والتمثيل الخارجي لمتابعة الحرب ضد بريطانيا، وبعد سنوات شعرت الدول الامريكية بضعف النظام وبضرورة الاستعاضة عنه بنظام دستوري أكثر تماسك من شأنه يحقق مصلحة الاتحاد، الأمر الذي دعا الدول الامريكية لعقد مؤتمر فيلادلفيا بشأن انتاج دستوراً يتلاءم مع الاوضاع المستجدة ويعبر عن وحدة شاملة تقف بوجه التهديدات الخارجية[19]، فضلاً عن اتساع مساحة الاقليم في الولايات المتحدة، وكذلك في الامارات العربية المتحدة حيث إن المتطلع لدولة الامارات العربية يجد أنها دولة تتميز بالتماسك الاجتماعي، إذ إن المجتمع الاماراتي يسوده مجموعة العادات والتقاليد وما طرأت عليها من تغيرات بعد إقامة الاتحاد، فضلاً عن تحقق الأسس الاقليمية في تركيبة الاتحاد، لكن الهدف الأساس في أنشائه يتمثل بالجانب التاريخي

المتمثل بالانسحاب البريطاني من منطقة الخليج، إذ لا يخفى منذ بداية الوجود البريطاني في الخليج عامة والامارات خاصة كانت عمليات القوة والقهر العسكري والبحري ضد التواجد الخليجي في البحر وكانت دائماً الكفة لصالح السفن البريطانية التي مارست اعمال القرصنة والكثير من الهجمات على القبائل مما أدى إلى احتلالها والسيطرة عليها وفرضت بريطانيا المعاهدات المنفردة على جميع شيوخ المدن الساحلية وإن هذه المعاهدات شجعت على الاستقلال وولدت الرغبة في قيام وحدات قبلية وهكذا استقلت عجمان ورأس الخيمة وغيرها مما شكلت نقطة البداية لاستقلال البلاد وإقامة الاتحاد الاماراتي[20]

الفرع الثاني

المسوغ الاجتماعي

يؤمّن النظام الاتحادي اطاراً للاعتراف بالمكونات الاجتماعية أي الجماعات العرقية والدينية واللغوية وغيرها من الجماعات الثقافية بما يعكس رغبتها في أن تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هوية متمايزة ومصالح خاصة، ويسمح النظام الاتحادي لتلك المكونات الاجتماعية قدراً من الاستقلالية، إذ يسمح لها بممارسة الحكم الذاتي من خلال مؤسسات الولاية أو الاقليم أو المقاطعة مع المشاركة في وظائف معينة مع الجماعات الأخرى من خلال المؤسسات الاتحادية، ويمكن للدستور الاتحادي عِبر تلبيته للمطالب بالحكم الذاتي والاعتراف أن يحمي الاقليات ويوفر التعايش بين المكونات الاجتماعية ويمنع النزاعات ويزيد شرعية المؤسسات الديمقراطية ويصد التوجهات الانفصالية، والفيدرالية هنا تكون مناسبة في حالة عندما تكون تلك الجماعات العرقية أو الدينية أو اللغوية متمركزة في مناطق جغرافية معينة أي متمركزة اقليمياً وإلا يفضّل البحث عن طرق أخرى للوصول إلى سياسية توافقية، ويكون النظام الاتحادي ملائماً لبعض البلدان لا جميعها، فالبلدان الصغيرة والمتجانسة التي توصف بكونها وحدات مستقلة تقوى ان تتعايش في وسط دولة موحدة ولا تلجأ إلى التفكير بتبني أي نوع من انواع الاتحادات خاصة الفيدرالية، مع ملاحظة أن البلد الكبير في سكانه وبنيته الاجتماعية المتنوعة ومساحة اقليمه الكبير فإن النظام الاتحادي فيه يكون هو الأرجح[21]، بحيث يكون النظام الاتحادي ضرورة لتلبية مطالب الدول المتنوعة في بنيتها الاجتماعية فتعدد عناصر اللغة والتاريخ والثقافة والعقيدة في مجتمع واحد يكون العامل الأساس لتحول الدولة البسيطة إلى دولة اتحادية تعترف بهذه العناصر كمناطق اتحادية كما هو الحال في العراق، فقد تبنى دستور جمهورية العراق النافذ، الشكل الاتحادي للدولة العراقية نتيجة اسباب سياسية وتاريخية، فالعراق دولة تمتاز بالتنوع الاجتماعي وهذا يبدو جلياً في نصوص دستوره لسنة 2005[22]، على هذا الأساس جاء النظام الاتحادي ليستوعب المكونات الاجتماعية التي تمتاز بالتعددية، إذ يعد المجتمع العراقي واحد من المجتمعات المتعددة اثنياً ودينياً وسياسياً، وهو ما سمح بأن يكون أولاً مستقر لبعض الموجات البشرية : السومريون والعرب والآشوريون، ثم للمجموعات النازحة أو المهاجرة اليه بعد ظهوره ككيان سياسي واضح المعالم : الكرد والتركمان أو لتنوعات اثنية اخرى اصغر منها بحكم وجود الحضارة الاسلامية في ارض العراق لمدة طويلة، ثم للاحتلال الذي تعرض له العراق، الأمر الذي دعا ايضاً الى تنوع ديني، وكل هذه التنوعات أثرت على مسألة تحديد هوية الدولة العراقية منذ العام 1921 لليوم[23]، لذلك فأن قيام النظام الاتحادي في العراق ارتبط بمطالبة ابناء القومية الكردية بوصفها القومية الرئيسية الثانية إلى جانب القومية العربية، تاريخياً تعد مشكلة القومية الكردية المتمثلة بمطالب الاكراد بحقوقهم في ممارسة السلطة والاحتفاظ بخصوصياتهم من أهم المشاكل التي واجهت انظمة الحكم في الدول التي تحتضنها، إذ اعلنت الدولة الكردية مرتين، الأولى على يد

الشيخ محمود الحفيد بعد نجاح ثورته على الانكليز وطردهم من السليمانية عام 1919، إلى أن تم هزيمته في معركة (دربندي بازيان)، والثانية كانت بإعلان تأسيس جمهورية مهاباد في كوردستان ايران عام 1946 والتي اسقطتها الحكومة الايرانية[24]، وسياسياً فقد كان لنجاح الاكراد في إدارة اقليم كوردستان والحصول على الاستقلال الفعلي عن السلطة المركزية عام 1992، السبب الممهد لتأسيس الدولة الاتحادية بعد عام 2003، الأمر الذي تطلب ان تكون الفيدرالية الخيار السياسي لأن الدولة العراقية وصلت إلى هذا المفترق السياسي خاصةً بعد تصاعد نزعات المكون الكردي بالانفصال وتحول الصراع من صراع سياسي على السلطة والنفوذ إلى صراع بين المكونات الاجتماعية[25] .

أما دولة الهند، فإن النظام الاتحادي ضرورياً فيها لإمرين، الامر الأول هو العامل الاقليمي، إذ تتميز دولة الهند بكبر المساحة وتعد من الدول ذات المساحة الكبيرة، كما تحتل المركز السابع في ترتيب الدول من حيث المساحة، وتبلغ مساحة جمهورية الهند نحو (3,287,263) كيلو متر مربع[26]، والأمر الثاني هو التنوع الاجتماعي زيادة على عدم الانسجام العرقي والتوجهات الانفصالية، لذلك سعى واضعي الدستور إلى إقامة نظام اتحادي يستوعب التنوع الاجتماعي ومساحة اقليم الدولة فقرر واضعيه معالجة المظالم المشروعة للولايات في اطار الدستور الاتحادي مما اسفر عن تبني النظام الاتحادي بإجماع الاصوات في الجمعية التأسيسية وذلك لعدم ملائمة الشكل البسيط لدولة الهند[27] .

المطلب الثاني

تحقيق بُنية النظام الاتحادي

إن لعوامل تكوين النظام الاتحادي أثراً كبيراً على تحقيق بنيته، ففكرة تقسيم السلطة يتوقف على طريقة تكوين الوحدات المحلية ما إذا كان تكويناً اقليمياً أو تكويناً اجتماعياً عرقياً، ويخضع تحقيق بُنية النظام الاتحادي إلى مجموعة من الأسس منها ما يحكم التكوين الخارجي للنظام الاتحادي ومنها ما يحكم شكل الُبنية الداخلية للنظام الاتحادي فأما أسس تكوين البُنية الخارجية للنظام الاتحادي فأنها تكون على طريقتين أما بطريقة الانضمام أي انضمام عدة دول باتحاد مركزي واحد يحقق أهداف هذه الدول أو بطريقة التفكك والتحول من كيان موحد إلى دولة اتحادية، بيد إن تحقق النظام الاتحادي بإحدى طرق التكوين الخارجي يستلزم تحديد معايير تحكم البنية الداخلية للنظام الاتحادي أي النطاق المادي لممارسة السلطة بين الوحدات دون الاتحادية وتختلف المناهج التي اتبعتها الدساتير في اعتماد هذه المعايير ويتوقف اتباع معيار بذاته على طبيعة البنية الاجتماعية للدولة، فكلما امتازت بالانسجام كلما اتبع الصائغ الدستوري معايير اقليمية تضبط البُنية الداخلية للدولة الاتحادية وكلما تنوعت مكونات الدولة الاجتماعية كلما تبنى معايير اجتماعية تحكم البُنية الداخلية للدولة الاتحادية، بالتالي يحكم التكوين الداخلي لبُنية النظام الاتحادي العرق أو العامل الاقليمي، والعرقية تتحقق ببناء وحدات اتحادية على أسس عرقية وهنا تسمى الفيدرالية العرقية، وأما الاقليمية فتتحقق بالخلط بين المجموعات العرقية داخل الوحدات وهنا تسمى الفيدرالية الاقليمية أي أن تكون المكونات الاتحادية العرقية تتمركز اقليمياً في الدولة الاتحادية[28]، وعلى هذا الأساس يثار التساؤل كيف يمكن تحقيق البُنية الداخلية للدولة الاتحادية؟ تأكيداً فأن تحقيق ذلك يتوقف على طبيعة البُنية الاجتماعية للدولة ما إذا كانت تتميز بالانسجام الاجتماعي أو ما إذا كانت تتميز بالتنوع الاجتماعي خاصة وإن هذه التنوع يكون

في الدول التي تحولت من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية، ثم يثار تساؤل آخر وهو هل يستطيع النظام الاتحادي احتواء التعددية والاثنية والقومية، بمعنى هل يستطيع الصائغ الدستوري صياغة نصوص دستورية تتعلق بتقسيم السلطة بين المكونات العرقية؟ أن من أسباب تبني النظام الاتحادي هو تحقيق التعايش السلمي بين القوميات والاثنيات المختلفة، وكما كان النظام الاتحادي خياراً ضرورياً في الدول التي تحولت إلى دولة اتحادية بعد تفككها من كيان موحد، لاسيما لو كانت تتميز بالتنوع الاجتماعي، فيغدوا تبني النظام الاتحادي أمراً مؤكداً، لذلك قد تنجح فكرة تقسيم السلطة بين الوحدات المحلية على أسس عرقية مع ضرورة تمركزها اقليمياً، ولكن ما هي مواطن الاتفاق والاختلاف لقضايا الاقليات والتعايش السلمي؟ على الرغم من أن تحقيق التعايش السلمي بين المكونات العرقية هو من أهم أسباب تبني النظام الاتحادي وأن تقسيم السلطة ستتركز على تكوين مكونات عرقية تشكل وحدات النظام الاتحادي التي ستشارك العاصمة ممارسة الاختصاصات، لكن الصعوبة تتمثل في مدى تشكيل تصور مقنع عن إمكانية قدرة النظام السياسي (الدولة) في خلق تعايش وطني/ قومي لكل الخليط العرقي والديني المتكون من مجموع الاغلبية والاقليات، إلا أن الواضح من خلال القراءات المسحية لمشكلة التعايش في الدراسات الاجتماعية والسياسية خاصة فرعي علم الاجتماع السياسي والديني أنها تؤثر في تحويل العرق والدين من عوامل للتعايش الوطني/ القومي إلى عوامل للصراع بين الاغلبية والأقلية الموجودة معاً في المجموع الوطني/ القومي، أنما في مستوى آخر صراع الاقليات مع بعضها البعض[29] .

وفيما يتعلق بصياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين السطات الاتحادية والسلطات في الولايات فلا تكاد تخلو من الإحاطة بدراسة بُنية النظام الاتحادي، أي أن العملية تُجري بالتبع لأن التصميم الدستوري المتعلق بصياغة نصوص مكونات النظام الاتحادي يُشكّل عاملاً مؤثراً في صياغة نصوص التوزيع، إذ تكون لآلية تكوين الوحدات السياسية دافعاً كبيراً في ترجيح مستوى على آخر، لذا يستلزم على الصائغ الدستوري عند صياغته لنصوص التوزيع أن يبقى آخذاً بالعامل المادي المتمثل بالبنية الاجتماعية للدولة بعين الاعتبار وذلك لأنها عملية صياغة متكاملة، إذ يتوقف بناء النظام الاتحادي بإحدى طرق التكوين الخارجي على تحديد معايير تحكم البنية الداخلية للنظام الاتحادي وهذه المعايير متوقفة ايضاً على طبيعة البنية الاجتماعية للدولة والأخيرة هي الفيصل في تحديد معايير تحكم البنية الداخلية للنظام الاتحادي، فكلما امتازت الوحدات المكونة للنظام الاجتماعي بالانسجام كلما اتبع الصائغ الدستوري معايير استطاع من خلالها ضبط البنية الداخلية وكلما امتازت الوحدات السياسية بالتنوع كلما اتبع الصائغ معايير اجتماعية اخرى، وبهذا تعد الطريقة التي تمت بمقتضاها نشوء الدولة الاتحادية معيار أساس لتكوين الوحدات السياسية في الدولة الاتحادية وتكوين الوحدات تتبع بالضرورة درجة التنوع في البنية الاجتماعية للدولة وهذا ما يؤثر في التصميم الدستوري لتوزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم، إذ كلما ازدادت درجة الانسجام الاجتماعي اتجه الأمر إلى تبني الفيدرالية الاقليمية مما يؤدي إلى ازدياد السلطات الممنوحة للمستوى الاتحادي، وكلما ازداد التنوع الاجتماعي كلما اتجهنا إلى الفيدرالية القائمة على الأسس العرقية فتزداد السلطات الممنوحة للوحدات، وهذا إن دل على شيء إنما يدُل على أن دراسة بُنية النظام الاتحادي ترتبط بفكرة مفادها وجود المصالح المُعبرة عنها واختلاف المصالح يؤدي إلى اختلاف السلطة الممثلة لها، فكما كانت هناك مصلحة قومية تهم الاتحاد برمته، فهناك ايضاً ثمة مصالح محلية ينبغي ان يترك الاشراف عليها لمن يهمه الأمر بصورة مباشرة، ليتسنى للدولة الاتحادية التفرغ بإدارة المصالح القومية التي تهم جميع العناصر المشتركة[30]، وقد تجلى ذلك في تصميم الاتحادات الفدرالية من خلال توزيع السلطات بين الحكومة الفدرالية لأغراض مشتركة فيما

بينها والسلطات الممنوحة لوحدات الحكومة الاقليمية لأغراض متعلقة بالتعبير عن الهوية الاقليمية وهكذا قد تمثلت السمة المؤسسية المميزة للنظام الاتحادي في الجمع بين الحكم المشترك والحكم الذاتي في نظام سياسي واحد من خلال التوزيع الدستوري للسلطات بين الحكومات الفدرالية والاقليمية، وقد تباين الشكل والتخصيص المميزان لتوزيع السلطات تبعاً لما تنطوي عليه من درجات وانواع للمصالح المشتركة والتنوع في المجتمع، وعادةً فأن كلما زادت درجات التجانس في المجتمع ازدادت السلطات الممنوحة للحكومة الفدرالية وكلما ازدادت درجة التنوع ازدادت السلطات الممنوحة للوحدات دون الاتحادية، وحتى في الحالة الاخيرة فغالباً ما كان المرغوب منه هو منح الحكومة الاتحادية سلطات كافية لمقاومة نزعات الانفصال، وعلاوة على ابراز التوازن بين الوحدة والتنوع فقد تتطلب عملية الصياغة الدستورية لتصميم النظام الاتحادي وجود توازن بين الاستقلال والترابط لدى الحكومات الفدرالية والاقليمية تجاه بعضها البعض[31]، وهذا ما اريد له لبنية النظام الاتحادي الذي ينطوي على التزامات مشتركة بالتعاون بين المؤسسات التي اريد لها أن تتكامل في تحقيق التوزان الذي يتوقف على استيفاء جميع المتطلبات الدستورية الخاصة بتوزيع الاختصاصات عمودياً وأفقياً، بصرف النظر عن طريقة تقاسم السلطات بين الوحدات، وفكرة التوازن تقتضي عدم هيمنة احد المستويين على الآخر ومن هما تتضح قوة الرابطة التي تجمع بين المشاركة كقيمة فدرالية وبين توازن النظام الاتحادي، لذلك فأن دراسة البُنية الاجتماعية للدولة الاتحادية عاملٌ أساس لصياغة نصوص التوزيع فهي عملية متكاملة خطت من ابعاد تاريخية وانطوت على الاعتراف بالمصالح المحلية ومؤكداً وجود السلطة التي تدير هذه المصالح تعبيراً عن هويتها القومية أو الاثنية أو اللغوية، وهذه العوامل تنعكس على آلية وضع الصياغة الدستورية لنصوص التوزيع على أساس مدى قدرة الوحدات المحلية على النهوض بأعبائها، وأما دراسة بُنية النظام الاتحادي في الدول المقارنة، ففي الولايات المتحدة الامريكية يلاحظ أن الدستور الامريكي اتبع أساساً اقليمياً في تكوين النظام الاتحادي، وهذا التكوين يرجع إلى الحقائق التاريخية والعوامل الجغرافية للمستعمرات، فبعدما كانت المستعمرات تحت الاستعمار البريطاني وتزايد الضرائب عليها، نجح الامريكيون في الاستقلال والتوفيق بين الهدفين التوأمين في التنوع والوحدة من خلال نظام حكم فيدرالي مع تقاسم السلطة بين الحكومة الوطنية من ناحية وحكومة الولايات من ناحية أخرى[32] .

أما في الهند فيعد المجتمع الهندي من المجتمعات التي تتميز بالتركيبة الاجتماعية والسياسية التعددية، وقد انعكست هذه الخصال على الواقع السياسي والحزبي فيها وأدت هذه التنوعات والتعددات العرقية والاثنية والطائفية واللغوية إلى أن تكون أحد عوامل نجاح التجربة الديمقراطية[33]، فقد حصلت الهند على استقلالها في سنة 1947، وقامت الجمعية التأسيسية بصياغة دستور جديد الذي بدأ العمل به في 26/ كانون الثاني / 1950، من خلال تأسيس النظام الاتحادي كشكل جديد لدولة الهند، وقد تقيدت الهند في رسم ملامح الفيدرالية بمرسوم حكومة الهند الصادر عام 1935 الذي حاولت بموجبه الحكومة البريطانية وضع حل فيدرالي لمواجهة المشكلات في الهند وهو المرسوم الذي صيغ على غرار مرسوم امريكا الشمالية البريطانية الصادر عام 1867 المؤسس للاتحاد الفيدرالي الكندي، وكما ذكرنا أن من أهم مسوغات تبني النظام الاتحادي في الهند كان لسبب اقليمي لكبر مساحة الدولة وعدد السكان الكبير واتسام الهند بمجتمع متنوع ومتعدد اللغات فضلاً عن مخاوف انعدام الأمن والانقسام، مما دفع بالجمعية التأسيسية التشريعية إلى تكوين اتحاد فيدرالي ذي مركز قوي[34]، الذي يعد من افضل النظم التي استطاعت ان تحفظ وحدة الدولة الهندية في ظل هذا التنوع، كما ان من الوسائل التي ساعدت على تعزيز الوحدة الهندية هي مركزية الاتحاد القائم على اعتماد الاسلوب المركزي في اتحادها الفيدرالي وفقاً لقناعات صانعوا القرار في كون الاطر المركزية

ضرورة لديمومة وحدة الاتحاد، وكذلك استقلالية الوحدات المكونة القائم على فكرة تقاسم السلطة على المستويين الاتحادي والمحلي[35] .

وفي دولة الامارات العربية فبعد فشل مساعي التوفيق لإقامة الاتحاد التساعي وبعد اعلان استقلال البحرين وقطر، اتجهت الجهود نحو إقامة اتحاد سباعي في منتصف العام 1971، يضم إمارات (أبو ظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، الفجيرة، رأس الخيمة)، حيث إن الاتحاد لم يشمل في البداية كل إمارات الدولة أنما كان سداسياً نتيجة رفض إمارة رأس الخيمة الانضمام للاتحاد التي امتنعت عن التوقيع على مشروع الدستور المؤقت وذلك بسبب رفض مطالبها بالمساواة مع أبو ظبي ودبي في عدد المقاعد بالمجلس الوطني، لتنضم سنة 1972 إلى دولة الامارات المتحدة بمقتضى قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (2) لسنة 1972 لتكن الإمارة السابعة في الاتحاد، وهكذا بدأ الاتحاد مسيرته الدستورية[36]، كما ان نظام الحكم في دولة الامارات العربية المتحدة نظام وراثي قائم على النمط الاميري أو المشيخي، فالبنية الثقافية والاجتماعية في الامارات ذات انتماء قبلي، لذلك قام الاتحاد عبر التقاء عدد من مشايخ هذه الامارات إذ الصلات القبلية والتاريخية بين شعب الإمارات العربية المتحدة تعد من أهم العوامل التي شجعت على الانضمام وآلية التعاون وبهذا شُكِلت دولة واحدة في اطار اتحادي فنجد في كل إمارة عائلة تحكم، كما تتم عملية تداول السلطة وراثياً وغالباً ما يكون الابن الاكبر للحاكم ولياً للعهد في الامارة وإن رئاسة الدولة قد حسمت دستورياً من خلال اعطاء المجلس الأعلى (حكام الامارات السبعة) حق انتخاب رئيس الاتحاد ونائبة، فدولة الامارات دولة فيدرالية قائمة على أساس اتحاد وحدات سياسية هي الامارات السبع ولها مستويين للحكم على المستوى الاتحادي والآخر دون الاتحادي[37] .

أما في العراق فقد نشأت الفيدرالية فيه عبر تحول الدولة من دولة موحدة إلى دولة اتحادية، مع ملاحظة أن اختلاف العناصر الاجتماعية داخل الدولة الواحدة هو الدافع إلى تقسيم السيادة بين العناصر المختلفة للدولة الواحدة، فتعدد القوميات والاديان والطوائف يكون سبباً مباشراً نحو الخيار الاتحادي، إذ ليس من السهل تقبل السلطة لقومية على حساب أخرى أو طائفة أخرى، لذلك هذه الطريقة تعتمد على عوامل داخلية اجتماعية[38]، وهذا ما يستدل عليه في دستو العراق النافذ، الذي لم يحدد أسس التكوين الداخلي للنظام الاتحادي لكنه مزج بين اتجاهي تكوين الاقاليم على الأسس العرقية والاقليمية لأنه أقر بإقليم كوردستان بوصفه اقليماً اتحادياً وهذا مصداق للفيدرالية العرقية ثم أقر بتكوين الاقاليم الجديدة التي تشكل وفق احكام الدستور، وتشكيل هذه الاقاليم يكون على أساس اقليمي (جغرافي)، الذي اجاز لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم وفق الاجراءات المشار إليها في الدستور[39]، بمعنى انه خلط في المفهومين لتكوين البُنية الداخلية للنظام الاتحادي، فعندما أقر بإقليم كوردستان اقليماً اتحادياً وهذا من ابعاد اجتماعية وسياسية كانت مطروحة قبل الاحتلال لكنه أشار إلى طريقة تكوين اقاليم جديدة على أسس اقليمية عندما سمح لكل محافظة أو أكثر بتكوين اقليم، وهذا من الناحية النظرية لأن امكانية تشكيل الاقاليم على النمط الاقليمي الدستوري لا يمنع من إقامة اقاليم على أسس اجتماعية (عرقية، دينية، مذهبية)، علماً إن طرحت فكرة تكوين اقليم سني في العراق على الرغم من أن المكون السني رفض فكرة الفيدرالية وتشكيل الاقاليم في اثناء كتابة الدستور العراقي، إلا أن جزء كبير من ابناء المكون لجأوا إلى هذه الفكرة ومن أهم الاسباب التي دفعتهم للتفكير بمشروع تشكيل اقليم سني هو الشعور بالتهميش على جميع الجوانب والشعور بتقليل صلاحيات المركز في مناطقهم[40] .

المبحث الثالث

إمكانية الصائغ الدستوري في التوفيق بين المتطلبات المتعلقة بصياغة نصوص النظام الاتحادي

يتطلب من الصائغ الدستوري حتى يوازن بين المتطلبات المادية المؤثرة في صياغة نصوص النظام الاتحادي - معطوفةً على إمكانياته العلمية في التخصص القانوني وهي معرفة الموضوعات التي يراد صياغتها نظرياً، ولما كان الموضوع هو النظام الاتحادي عليه دراسة افكاره وابعاده – وبين المتطلبات الفنية للصياغة الدستورية كونها قواعد عامة للصياغة التشريعية، أن يُصيغ النصوص الدستورية المتعلقة بموضوعات النظام الاتحادي بما انطوت عليها من الابعاد المادية (الاجتماعية والسياسية) وفق أصول الصياغة التي تتعلق بالأسلوب من بينها استخدام اللغة البسيطة وتجنب استخدام الجمل الطويلة ووضع العبارات المقيدة للمعنى وغيرها، فتنعكس تلك العوامل على الصياغة التي تنعكس جودتها هي الأخرى على تطبيقها، لان الصياغة تحتاج إلى تفّهم أصولها وإتقان مجموعة متنوعة من المهارات للوصول إلى صياغة تشريعية سليمة تتحقق من خلالها أهداف القانون وتتكامل المنظومة التشريعية في النظام القانوني ككل، فالصياغة فن متخصص له أصوله وقواعده وأسلوبه، ولا يستطيع مزاولته إلا شخص متخصص، إذ يقول الفقيه ميكائيل زاندر" من واقع خبرتي، لا تكفي الكفاءة القانونية العامة وحدها لان تؤهل المرء لأن يكون صائغاً جيداً، وأن رجل القانون الكفء الذي يفتقد إلى الخبرة العملية في فن الصياغة لا يستطيع أن يؤدي هذه المهنة بشكل مقبول"[41] .

المطلب الأول

وضع الصياغة الدستورية لمكونات النظام الاتحادي

إن توظيف العامل الفني في الصياغة الدستورية يأتي بناءً على النموذج المادي بشأن تكوين الوحدات المكونة للنظام الاتحادي ولما كان كذلك فقد يتبنى الصائغ الدستوري صياغة دستورية قائمة على البناء الاقليمي المتماثل الذي يتكون من وحدات متماثلة في التسمية والمركز الدستوري مع معالجة مغايرة لوضع العاصمة الاتحادية، كما قد يتبنى صياغة دستورية قائمة على البناء المتباين، ويرجع تبني الحالة الأولى في حقيقته إلى اسباب تاريخية وانعكاس لجوانب سياسية وبالذات إلى اوضاع هذه الوحدات قبل تكوين النظام الاتحادي، فكلما كانت هذه الوحدات تتمتع بمركز سيادي واستقلال متساوي كلما اعتمد بناء دستوري متماثل، وإذا امتازت العلاقات السابقة على تبني النظام الاتحادي بشكل مختل في توازنها ومتفاوتة في عناصرها جاء النظام الاتحادي لاستيعاب عناصر اختلال هذه العلاقة وادماجها في كيان واحد متماثلاً في مظهره الخارجي لكنه متفاوت داخلياً، لذا فإن النظام الاتحادي القائم على أساس البناء الدستوري المتماثل يكون اقوى من ذلك البناء المتباين، مما يستدعي تدعيمه بضمانات اقوى من تلك الموجودة في البناء المتماثل، لتعويض نقاط الاختلال المتحققة فيه[42]، وعليه سنبين اوضاع الصياغة الدستورية القائمة على الشكل المتماثل أو المتباين:

الفرع الأول

وضع الصياغة الدستورية المتماثلة

يتحقق هذا الوضع كلما اعتمد الصائغ الدستوري وضعاً مماثلاً للوحدات المكونة من حيث تسميتها ومركزها الدستوري، حيث تتمتع جميع الوحدات في الدولة الاتحادية بوضع وسلطات متساوية، الأمر الذي ينمُ عن وجود تماسك في البناء الاتحادي للوحدات السياسية، وكانت صياغة الدستور الامريكي بهذا الوضع، فبعد الجهود التي بُذلت من دعاة الاتحاد وما أسفر عنه المؤتمر الدستوري الذي خط ملامح الدولة الجديدة، ظهرت الدولة الاتحادية في اميركا وظهر معها شكل جديد للتركيب بين الدول اتخذ قالب الفيدرالية وهذا الشكل المتصف بوجود دولة اتحادية مختلفة بهيئاتها الدستورية عن الدول المتحدة مما يجعل الدولة الاتحادية مضافة إلى هذه الدول[43]، وعلى هذا الأساس تأسست الوحدات المحلية في الولايات المتحدة الامريكية، بالشكل المماثل بالتسمية والمركز الدستوري مع الوضع المختلف للعاصمة الاتحادية وهذا الأمر دفع البعض إلى القول بضعف التصميم الدستوري للفدرالية لأنه جعل الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات انظمة متزامنة كل منها عبارة عن نظام كامل يحتوي على وسائل التفويض الخاصة به وقادر على المشاركة بشكل مستقل في العمل الجماعي، إذ تستمد حكومة الولايات سلطتها من دساتير الولايات كما تستمد الحكومة الاتحادية سلطتها من الدستور الاتحادي، كما إن قدرة حكومات الولايات على التصرف بشكل مستقل عن التفويض الوطني تمنح للولايات امكانية حل المشكلات والتكيف مع الظروف المختلفة التي لا توجد عادةً في النظام الوحدوي وفي الوقت نفسه تبقى الحكومة الاتحادية حرة في التصرف فيما يتعلق بتلك الاهداف ذات الاهتمام الوطني التي تحددها السلطات المذكورة[44] .

الفرع الثاني

وضع الصياغة الدستورية اللامتماثلة

أن الدولة الفدرالية تتكون من عدد من الوحدات السياسية المكونة للدولة الاتحادية وتمارس كل منها على وجهة الاستقلال الاختصاصات التي منحها الدستور، ومن حيث المبدأ يفترض أن يكون الوضع القانوني لهذه الوحدات وضعاً متماثلاً في التكوين والمشاركة، لكن توجد ثمة عوامل مادية متنوعة - منها كان سياسي، جغرافي، اجتماعي، ديموغرافي – تجعل الوضع الدستوري لهذه الوحدات غير متماثل في التسمية والمركز الدستوري وذلك بسبب تحقق الكثير من عناصر الاختلاف بين الوحدات المكونة للاتحادات الفيدرالية منها عدم توازن الحقوق لمجموعة معينة أو عدم التماثل في المكانة أو أن السلطات غير متماثلة أو قد يكون الاختلاف بين الوحدات الفدرالية في عددها، حجمها السكاني، مساحتها الجغرافية، الاهمية الاستراتيجية وقد يكون ايضاً في تركيب الوحدات على الأسس القومية والدينية واللغوية[45]، مما يستدعي على الصائغ الدستوري اعتماد صياغة دستورية قائمة على البناء المتباين بين الوحدات المكونة للنظام الاتحادي وذلك لغرض استيعاب التمايز بين المكونات الاجتماعية والسماح للأقليات بقدر أكبر من الحكم الذاتي وتقريبهم اكثر من الاتحاد، على أن يكون ذلك وفق المتطلبات العلمية والفنية للصياغة الدستورية، إذ لا يمكن التعبير عن العوامل المادية من دون تحقيق تلك المتطلبات، فبالنسبة للمتطلبات العلمية فأنها ضرورة قصوى في صياغة النصوص الدستورية عموماً وصياغة النصوص الدستورية المتعلقة بمكونات النظام الاتحادي خاصة في الوضع المتباين بين الوحدات المكونة لأن السلطة فيها ستشهد توزيعاً على مستوياتٌ ثلاثة وغالباً ما تكون بين

العاصمة والوحدات دون الاتحادية ومناطق الحكم الذاتي بل ربما مستوى رابع للحكم، الأمر الذي يعكس تأثير العامل المادي في بناء نصوص التكوين الاتحادي خاصةً وأن الوحدات السياسية المكونة للنظام الاتحادي منطلقة من البنية الاجتماعية للدولة مما يؤدي إلى إنشاء وحدات سياسية غير متماثلة في التسمية والمركز الدستوري، وهذا ما يؤكد حاجة المتطلبات العلمية المتخصصة في الدراسات القانونية في صياغة النصوص الدستورية لمكونات النظام الاتحادي، إذ بوجود التخصص القانوني وعنصر التأهيل العلمي يمكن للصائغ الدستوري صياغة نصوص مكونات النظام الاتحادي بدقة من دون الوقوع في الخلط بين مفاهيم شكل الدولة وقواعد الحكم الذاتي وطبيعة العمل الإداري في الدولة - لأن السلطة في النظام الاتحادي تنقسم بين مستويين للحكم مثلما تأكد ذلك عند دراسة المتطلبات العلمية للنظام الاتحادي - ويكون ذلك بمعية القواعد اللازمة للصياغة التشريعية من اللغة السليمة والمنطق القانوني، وأخذت دولتي الهند والعراق بالوضع الدستوري اللامتماثل بشأن صياغة نصوص مكونات النظام الاتحادي .

المطلب الثاني

وضع الصياغة الدستورية لتوزيع الاختصاصات الدستورية

يوشك المجتمع المُنظّم في أي صورة من صوره أن يكون مجتمعاً فيه نوع من السلطة، فعندما كانت السلطة مرتبطة بشخص الحاكم أضحت اليوم متحللة من قيود التركيز نحو أسس التوزيع، والحقيقة أن هذا الانتقال قد مر بتطور طويل واستغرق إلى حين اكماله عدة قرون[46]، فتوزيع السلطة يعني أن سلطة الدولة لا تتركز بيد فرد أو هيئة أو مجلس، أنما يكون بينهم اسهام مشترك في ممارستها[47]، ولصياغة نصوص دستورية تتعلق بتوزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات بالشكل الذي يراعي الفكر التأسيسي المعطوف على العامل المادي الاجتماعي الذي يرجح مستوى على آخر وبين المتطلبات الفنية للصياغة الدستورية يؤكد الباحث أن صياغة نصوص دستورية تُحدد اختصاصات مستويات الحكم حتماً أنها تتأثر بالبنية الاجتماعية للدولة الاتحادية وطريقة تكوين الوحدات السياسية، بمعنى إن الفكر التأسيسي المهيمن على الدستور هو من يخط الملامح الأولى لطريقة تقسيم السلطة بالتالي طريقة توزيع الاختصاصات، فهذه العوامل مادية تنطوي تحت عنوان الفكرة القانونية السائدة التي تُهمين على الدستور والصياغة تراعي ابعادها، والفكرة القانونية قد ترجح مستوى على آخر انطلاقاً من إرادة المشرع التأسيسي بتأثير العوامل المادية، لكن العامل المتحرك من جانب الصائغ أي إمكانيته في التوفيق بين المتطلبات المادية والفنية للصياغة الدستورية هو كيفية صياغته لنصوص توازن العلاقة بين المستويات، كفيلة بعدم التداخل في توزيع الاختصاصات، وهذا الاسهام من جانب الصائغ يعتمد على مهاراته العلمية في اعطاؤها صياغة حديثة تُشدّد على ضرورة إيجاد التوازن[48] بين الوحدات السياسية، فالصياغة الدستورية لا تعني تساوي الاختصاصات أنما تأتي على قدر يمنع التداخل المؤدي لانتقاص الحكومة الاتحادية من الاختصاصات المقررة للحكومات المحلية والعكس صحيح، لان التداخل المؤدي إلى التجاوز والانتقاص يقود إلى أن تكون احدى السلطات تابعة للأخرى وهذا ما يتقاطع مع الشكل الاتحادي للدولة، والمبدأ الحاكم هو أن تكون اختصاصات الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية أصلية من ارادة التأسيس وغير تابعة أو مشتقة[49]، لكن مكنة الصياغة تكمن في فنها وهنا تبرز إمكانية الصائغ في صياغة نصوص تحقق التوازن في النصوص المنظمة لتوزيع الاختصاصات الدستورية بين مستويي الحكم من دون الوقوع في التداخل، إذ يجب أن تضع الصياغة الدستورية ضوابط تحكم هذه العلاقة للحيلولة دون تأثير العوامل المادية من خلال إقامة تنظيم دستوري يحكم العلاقات بين الوحدات وفق فرضية

أنها متعادلة في مركزها الدستوري وهذا يتطلب توزيع السلطة بين الوحدات من حيث تمتعها بحق معقول في تنظيم نشاطها المحلي مما تقدم يجد الباحث أن الصياغة الدستورية لتوزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطات الاتحادية وسلطات الولايات تتأثر بالبُنية الاجتماعية للدولة فهو العامل الأساس الذي يحكم بناء الوحدات السياسية، في حين هنالك من يذهب إلى أن طريقة نشوء الاتحاد هو العامل المؤثر في أسلوب توزيع الاختصاصات الدستورية بين الوحدات[50] والتي غالباً ما تكون الهيمنة لسلطات الولايات فيما لو نشأ الاتحاد عن طريق انضمام عدة دول، وأما إذا نشأ النظام الاتحادي عن طريق تحول دولة بسيطة إلى اتحادية فتكون الهيمنة لصالح السلطات الاتحادية، ولا شك في ذلك، لكن طريقة نشوء الاتحاد (أسس التكوين الخارجي) يتوقف كما ذكرنا على معايير تحكم البُنية الداخلية للدولة الاتحادية وهذه المعايير تعتمد على طبيعة البُنية الاجتماعية للدولة، إذ ليس كل دولة نشأت بطريقة الانضمام كانت الهيمنة لسلطات الولايات، كما أن ليس بالضرورة أن تكون الدولة التي نشأت عن طريق التفكك كانت الهيمنة فيها للسلطات الاتحادية لأن المعيار الحاكم هنا هو حجم التأثير الاجتماعي في بناء الوحدات السياسية، فالمعيار نسبي يختلف من دولة إلى أخرى بحسب تأثير المعطيات الاجتماعية، فمثلاً في العراق تحقق النظام الاتحادي بعد تفكك الدولة الموحدة إلى دولة اتحادية والمفترض كقاعدة عامة أن تكون الهيمنة للسلطات الاتحادية لكن العراق دولة تتميز بعدم الانسجام الاجتماعي بين المكونات الاجتماعية الأمر الذي أعطى نتائج عكسية، بمعنى كانت الهيمنة في توزيع الاختصاصات للوحدات دون الاتحادية وهذا ما سيتم شرحه لاحقاً، وفي العموم أن العوامل المادية المؤثرة في توزيع الاختصاصات يقابلها فن الصياغة السليمة والفهم الصحيح للقواعد العامة في النظام الاتحادي بالشكل الذي يمنع التداخل والتنازع في توزيع الاختصاص الذي يحدث عندما ينتهك التوزيع الدستوري للاختصاصات من قبل السلطات الفدرالية أو السلطات الاقليمية إذ لن يكون لهذا التوزيع أية قيمة، فتعيين الاختصاصات الداخلة في اختصاص كل من السلطات الفدرالية والولايات وفق ما يقتضيه الدستور مظهر أساسي ومحدد من مظاهر تصميم الاتحادات الفدرالية وسير عملها ومع وجود هذا التوزيع الدستوري للاختصاصات بين المستويات ثبت أنه لا يمكن تفادي التنازع بين مستويات الحكم في كل اتحاد خصوصا التطبيق على ارض الواقع[51]، خاصةً في الدول الاتحادية التي تتميز بعدم الانسجام الاجتماعي وبتعدد مستويات الحكم، وفي الغالب يكون التداخل في توزيع الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والولايات، وغالباً ما تكون الموضوعات المشتركة متعلقة بمسائل التعليم والصحة والكهرباء وغيرها، وتأخذ هذه الطريقة صوراً ثلاث[52]، والسبب في اشراك الولايات بإدارتها هو تحقيق اهداف معينة منها تمكين الولايات من القيام ببعض التصرفات مع خضوعها لنوع من الرقابة من قبل الحكومة الاتحادية، ويكمن الغرض من ذلك هو تفويض الحكومة الاتحادية مهمة وضع القواعد العامة، لتتولى الولايات اجراءات التطبيق أو المتابعة[53] .

الخاتمة

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات :

أولاً: الاستنتاجات :

1- لا يمكن القول بصياغة نص دستوري يتناول موضوعات النظام الاتحادي من دون وضع خارطة العمل المتعلقة بتجميع المتطلبات المتعلقة بالنظام الاتحادي، فوضع أساسيات العوامل المادية المؤثرة، تعد بمثابة حجر الزاوية لصياغة النصوص، فضلاً عن إحاطة الصائغ الدستوري بالعوامل الفنية والعلمية المساهمة في اخراج النص الدستوري بالشكل الايجابي لأنها ستبينه بالشكل الواضح القابل للتطبيق .

2- انعكاس الصياغة السليمة في التطبيق، يحتاج الإمكانية اللازمة من قبل الصائغ، فدوره قائم على عملية الموازنة بين العوامل التي ترسم ملامح النظام الاتحادي من مكوناته وطرق توزيع الاختصاصات الدستورية فيه، إلى توظيف العوامل الفنية اللازمة في الصياغة بأن تكون الصياغة معبرة عن تلك الجوانب بلغة واضحة ومنطق قانوني يعتري مضامين النصوص، ولا يغفل الجانب العلمي المتعلق بالمبادئ الأساسية للنظام الاتحادي، ففي المجتمعات المتنوعة اجتماعياً يأتي النظام الاتحادي لغرض استيعاب المكونات الاجتماعية فتحدد ملامح النصوص على شاكلة الوضع المتباين لكن تأثير هذه الجوانب تقدم بصورة فنية ومراعية البعد العلمي في صياغتها .

3- أن مهمة الصائغ الدستوري تكمن في الجانب الفني بالصياغة وهذا الجانب يمكن استخلاصه من خلال التوفيق بين كافة المتطلبات المتعلقة بالموضوع المراد صياغة نصوص بشأنه، لذا لا وسع للصائغ في صياغته أن يُرجح مستوى على آخر لأن طريقة توزيع الاختصاصات الدستورية تتأثر بالتركيب الاجتماعي للدولة وهو الذي يرجح مستوى على آخر وإن كان على خلاف المبادئ العامة للنظام الاتحادي القائلة بأن تنظيم الاختصاصات الدستورية تتأثر كقاعدة عامة بالطريقة التي نشأت بها الدولة الاتحادية، فإذا نشأت الدولة وفق أسلوب الانضمام تكون الأرجحية للسلطات المحلية، أما إذا نشأت وفق أسلوب التفكك نجد أن دستورها يمنح السلطات المحلية اختصاصات محددة تمثل المصالح المحلية فحسب في حين تستأثر السلطات الاتحادية باختصاصات واسعة تمثل المصالح القومية للدولة، والسبب في ذلك هو أن ترجيح مستوى على آخر بشأن ممارسة الاختصاصات الدستورية يتركز في الفكر التأسيسي النابع من الفكرة القانونية السائدة، وعلى هذا الأساس يعمد الصائغ إلى بحث الفكرة القانونية ليصيغها فنياً في قالب النصوص وهذه الصياغة تعكس الطريقة المتبعة بشأن توزيع الاختصاصات .

ثانياً: المقترحات :

لطالما تحتاج الصياغة الدستورية لموضوعات النظام الاتحادي، تخطيط وتصميم مُحكم، فالأمر يتطلب دوراً كبيراً من الجهة المكلفة بالصياغة الدستورية وهذا يحتاج أيضاً معايير أساسية تستلزم توافرها عند تولي مهمة الصياغة الدستورية ومن هذه المعايير التخصص القانوني والتأهيل العلمي :

1- التخصص القانوني: تعتبر صياغة التشريعات عامةً أحد مجالات التخصص القانوني التي لا يصلح الكثير من الصائغين غير المتخصصين للقيام بها أو إنهم غير مجهزين لأداء هذا العمل التقني والسبب في ذلك هو أن نجاح صياغة النصوص يتوقف على ضبط جودة الصياغة القانونية، وعلى هذا الأساس تبرز الحاجة إلى المتخصصين في القانون من اصحاب الخبرة والمهارة المتخصصة في صياغة التشريعات للقيام بالمهام الاكثر تعقيداً التي تنطوي عليها صياغة النصوص الدستورية، إذ يستطيع القانوني المتخصص دراسة الموضوعات الدستورية المراد صياغتها وفق القواعد العامة في نظرية القانون كذلك استقراء النظام القانوني انطلاقاً من معطيات القانون الوضعي، فالقاعدة القانونية هي مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم علاقة الافراد في المجتمع وهذه القواعد توصل إلى المخاطب بها

عبر الصياغة التشريعية والاخيرة هي ترجمة الافكار السائدة إلى نصوص قانونية مكتوبة لأن التشريع وهو المصدر الأساس للقاعدة القانونية والدستور يحتل قمة الهرم في النظام القانوني يجب أن يصاغ بلغة واضحة تبتعد عن الغموض أو التأويل .

ب- المؤهل العلمي: ضرورة توافر المؤهلات العلمية فيمن توكل إليه مهمة الصياغة الدستورية، فيجب أن يكون للصائغ الدستوري القدرة على استيعاب الفكرة القانونية السائدة ثم دراسته ابعادها النظرية ليترجمها في صورة التشريع، كما يجب على الصائغ الدستوري أن يُدرك أن مهمته الأولى تنطلق من تحديد الهدف المراد تحقيقه ثم المخطط العام للأسلوب الذي سيتم به تحقيق هذا الهدف .

الهوامش

(1) د. احسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 3، الدار العربية للقانون، 2010، ص 101 .
(2) د. رافع شُبر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ج 1 (نظرية الدولة)، محاضرات في القانون الدستوري، 2008، ص65.
(3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، من دون مكان النشر، 2004، ص 106 .
(4) د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1937، ص 59 .
(5) د. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 50 .
(6) د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط 1، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، الاردن، 2007، ص 130، د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط 3، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2021، ص 47 .
(7) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2013، ص 78 .
(8) د. رافع خضر صالح شُبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، 2018، ص 65 .
(9) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، 2018، ص 93 .
(10) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط 1، دار السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2016، ص 127 .
(11) احمد ابراهيم علي الورتي، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، ط 1، مكتب التفسير للنشر والاعلان، اربيل – العراق، 2008، ص 68، 69 .
(12) احمد علي، النظام الفيدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2012، ص 103، اسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، 1982، ص 105، د. وليد حسن حميد الزيادي، الاختصاص التشريعي بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، ط 1، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد – شارع المتنبي، 2023، ص 45 .
(13) د. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية (دراسة مقارنة)، مطبعة القاهرة الجديدة، القاهرة، 1987، ص 160 .
(14) على سبيل المثال نجحت دول سويسرا وكندا في الحفاظ على اتحادها ووحدة شعبها على الرغم من ممارسة الضغط الذي تشكله المعارضة من وقت إلى آخر في هذه الدول، ولعل أحد اسباب ديمومة الاتحاد في هذه الدول هو إعطاء اختصاص كاف للولايات المكونة لها بموجب الدستور، بيد أن دول باكستان قد خسرت جزءاً من اقليميها وهو اقليم البنغال الشرقي وذلك لأن السلطات الاتحادية المركزية رفضت إعطاء الاقليم اختصاصات كافية، د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، 2018، ص 106 .
(15) ضمّن الدستور الكندي في اتحاده الفدرالي وضع قوائم جامعة للسلطات الممنوحة للاتحاد والسلطات المقررة للولايات وكان النزاع قد ظهر في بعض الاختصاصات التي لم ترد صراحة في الدستور، مما توجب تنظيمها من قبل المحكمة الاتحادية التي اختارت اعطاء هذه الاختصاصات لحكومة الاتحاد وفق المادة (91) من الدستور الكندي الاتحادي، لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2011، ص 42، 43 .
د. مرتجى عبد الجبار مصطفى، د. حيدر سامي رشيد، (توزيع الاختصاصات الاتحادية)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الرابعة عشر، 2022، ص 615 .
أسامة عبد الكاظم جلاب، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان – كلية الحقوق، 2014، ص 52 .
(16) د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، 1977، ص 317، د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، العارف للمطبوعات، بيروت – لبنان، 2010، ص 290.
(17) د. مراد غالب حسين، (توزيع الاختصاصات والصلاحيات في الدولة الفيدرالية،) بحث منشور في مجلة التواصل، العدد ع 45، 2022، ص 328، 329، 330 .
(18) تانيا كروبي، الفيدرالية والتكتلات الاقليمية (دراسة دستورية مقارنة)، محاضرة القتها باللغة الايطالية في الناصرية كجزء من دورة تدريبية تهدف إلى تعميق التفاهم المتبادل بين العراق وايطاليا، ترجمة د. علي العامري، 2008، ص 129 .
Jacob T. Levy, Federalism, Liberalism and the Sebaration of Loyalties, American Political Science Review, Vol, 101, No, 3, August 2007, P 462 .

سامر حميد سفر، (النظرية العامة للاتحاد الفيدرالي)، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، جامعة بابل، المجلد 24، العدد 2، 2016، ص 1041 .

(19) عبد الغفور اسعد عبد الوهاب، (النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية)، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، العدد 26، 2018، ص 409، حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في اوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001، ص 257 .

(20) سعدي عبد الله عبد العجيلي، التجربة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية العراق (دراسة مقارنة في تاريخهما السياسي والتحديات وعناصر الثبات والاستمرار)، أطروحة دكتوراه، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون والسياسية، 2011، ص 145 – 147 . وينظر : محمد بن حم، مراحل التغيير الاجتماعي لدولة الامارات، محاضرة قدمت في جامعة العين، الامارات العربية المتحدة، منشورة على شبكة الانترنت (AL Ain University) تاريخ الزيارة في 17/ 10/ 2023 .

(21) الفيدرالية لمحة عامة، كتاب منشور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ايار 2015، ص 3 .

(22) اشارت ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (... ومستلهمين فجائع شهداء العراق شيعة وسنة، عرباً وكورداً وتركماناً، ومن مكونات الشعب جميعاً ...)، كذلك نصت المادة (2/ثانياً) منه على (يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الافراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، والايزيديين، والصابئة المندائيين)، كما ونصت المادة (3) على (العراق بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس ...)، في اشارة على التعددية التي يقوم عليها الكيان الاجتماعي للدولة، مع ملاحظة نصت المادة (4/أولاً) منه أيضاً على (اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم ابنائهم باللغة الأم كالتركمانية، والسريانية، والارمنية ...) اشارة منه على التعددية اللغوية .

(23) د. فراس عبد الكريم محمد علي، (الفيدرالية وإدارة التنوع في العراق)، بحث منشور مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين، العدد 42، 2015، ص 90 .

(24) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، المصدر السابق، ص 51، 52 .

(25) د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، 2018، ص 18 .

(26) راندا عبد الحميد، مساحة الهند وعدد سكانها، مقال منشور على شبكة الانترنت (mgall.org) تاريخ الزيارة في 2023/9/23، الساعة 3 ظهراً .

(27) مهند فلاح حسن، حماية النظام الاتحادي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه قدمت إلى مجلس كلية القانون – جامعة بابل، 2023، ص 12 .

(28) مهند فلاح حسن، المصدر السابق، ص 57 وما بعدها، وينظر:
Winluck Wahiu, A Practical Guide to Constitution Building, P 22 .

(29)
Akhtar Majeed, India, The emergence of cooperative federalism, A viable A giobal dialogue of federalism, Book series, volume, 2007, P 32 .
Partha P. Majumder, People of India ; Biological Diversity and Affinities, 3 and after .
د. عبد الوهاب الطيب بشير، الأقليات العرقية والدينية ودورها في التعايش القومي في إثيوبيا من الإمبراطورية إلى الفيدرالية 1930 – 2007م، مركز البحوث والدراسات الافريقية – جامعة افريقيا العالمية، 2009، ص 61 .

(30) ترتبط فكرة تقسيم السلطة في النظام الاتحادي بوجود المصالح المُعبر عنها فمن أساسيات الحكم اللامركزي هو الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وهذه المصالح المحلية أو الاقليمية ينبغي ترك الاشراف عليها ومباشرة إداراتها لمن يهمهم أمرها بصورة مباشرة، وذلك ليتسنى للحكومة المركزية التفرغ لإدارة المصالح القومية التي تهم جميع المواطنين في الدولة، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون ذكر سنة الطبع، ص 122،
نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 (الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، جامعة بغداد، العدد 41، 2009، ص 50، 51 .

(31) وليد كاصد الزيدي، الفيدرالية (دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية)، ط 1، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، العتبة العباسية المقدسة، النجف الاشرف، 2019، ص 106 . د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 2، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 40 . رونالد ل. واتس، ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكلا، الأنظمة الفيدرالية، ط 3، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006، ص 45، 46 .

(32) صادق عبد الحميد مالكي، نشأة وتطور النظام الفيدرالي الأمريكي (نموذج تقاسم الصلاحيات السياسية وتوازنها عبر مستويات وقضايا الحكم)، بحث منشور في مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، العام الثالث، العدد 10، 2017، ص 38 . وينظر :

American federalism ; Into the third century Its Agenda, Advisory commission on intergovernmental relations Washington.D.C. May 1974 .

(33) فلاح خلف كاظم الزهيري، الهند نموذج التوظيف الايجابي للتعددية المتنوعة، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد 13، العدد 53، 2016، 242 .

(34) رونالد ل. واتس، ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكلا، المصدر السابق، ص 36 .

(35) د. احمد يحيى هادي، حيدر كشكول حسن، الفيدرالية كأسلوب لإدارة التنوع في الهند، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد 53، 2022، ص 444 .

(36) د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة الطبع، ص 75 – 77 .

(37) د. عبد العظيم جبر حافظ، رحيم صدام جبر، النظام السياسي في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة نقدية)، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد 2، العدد 65، 2022، ص 80 ، د. نادية فاضل عباس فضلي، النظام السياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية – جامعة بغداد، العدد التاسع والخمسون، 2014، ص 82 .

(38) د. مهند ضياء عبد القادر، النظام الاتحادي العراقي القاعدة والنص، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد 53، 2020، ص 102 .

(39) ينظر : نص المواد (117، 118، 119) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مهند فلاح حسن، المصدر السابق، ص 66 .

(40) مركز الدراسات المستقبلية، مستقبل العراق واقليم كوردستان في خضم دوامة القضايا الراهنة، السليمانية، 2020، ص 8، ورقة عمل منشورة على شبكة الانترنت، على الموقع (www.centerfs.org) تاريخ الزيارة 14/ 10/ 2023 .

(41) محمود محمد علي صبره، أصول الصياغة القانونية، ط 2، مكتبة صبره للتأليف والترجمة، الجيزة – مصر، من دون سنة الطبع، ص 39 .

(42) تنص الدساتير الاتحادية على مجموعة من الضمانات التي تؤكد من خلالها على ضمان وحدة الدولة الفدرالية وذلك بإلزام القضاء الاتحادي بالحفاظ على وحدة الدولة عبر الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً، للمزيد ينظر: ستار مزعل فرحان، دور القضاء الدستوري في حماية النظام الفدرالي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة ذي قار – كلية القانون، 2022، ص 100، مهند فلاح حسن، المصدر السابق، ص 67 .

(43) د. أومون ربّاط، الوسيط في القانون الدستوري، ج 1، ط 3، دار العلم للملايين، بيروت – لبنان، 1983، ص 451 .

(44) ينظر:

Elliot Bulmer, Federalism (International IDEA Constitution – Building Primer 12, P 21 .
Federalism and The Constitution ; A Smposium on Garcia, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M – 152, July 1987, P 7 .

(45) جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الانظمة الفيدرالية، كندا، ص 24 .
عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، سوران علي حسن، اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية وتأثيره على النموذج الفدرالي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، المجلد 23، العدد 1، 2020، ص 104 وما بعدها .
الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا، ص 12 .

(46) د. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، ط 1، دار الشروق، القاهرة، 2006، ص 11 وما بعدها .

(47) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط 2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013، ص 96 .

(48) التوازن الاتحادي هو توزيع السلطة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم المكونة للاتحاد بشكل يضمن عدم التداخل بينهما، ولا يجوز للأولى الانتقاص من صلاحيات الثانية، لأنها تعمل وفق تنظيم دستوري مركزي، ويأتي التوازن للتوفيق بين الوحدة والتنوع وصولاً إلى تنظيم العلاقة بين الاستقلال الذاتي والاعتماد المتبادل، فمن الضروري التوفيق بين التعددية واثبات الوحدة، وقد يتجه العمل إلى توسيع سلطة الاتحاد على حساب الاستقلال الذاتي للولايات، وقد يكون ذلك بالاشتراك مع الاخيرة لمواجهة تحديات معينة، لذا فأن التوازن ضرورة لوجود وظائف أصلية غير مشتقة لكل من الاتحاد والاقاليم التي يجب أن يضمنها الدستور الاتحادي، لأن الاخيرة قد تخلت عن سيادتها عند دخولها الاتحاد، مما يفترض التوازن الذي يستند إلى فكرة مفادها ان السلطة تحد من سلطة أخرى، الأمر الذي يتطلب التوفيق بين الوحدة والتنوع، ويحكم مبدأ التوازن في توزيع السلطة، معيار المعقولية، أي أن التوازن لا يشترط أن يكون تاماً أنما يكفي أن يكون معقولاً أي ضرورة منح الوحدات دون الاتحادية الاختصاصات الكافية التي ترتبط بحجم المشاكل الخاصة بنطاق العمل، وبخلاف ذلك يجب أن تكون السلطات من اختصاص الاتحاد، وبما لا يتعارض مع لا انقسامية الدولة .
د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد (شارع المتنبي)، 2016، ص 392 وما بعدها .

(49) د. أنس غنام جبارة، توازن السلطة في النظام البرلماني (دستور 2005 العراقي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2019، ص 415، 416 .

(50) سالم سعيد، إشكالية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات اقليم كوردستان (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد 3، العدد 4، 2017، ص 30 .

(51) منتهى فزاع عبد حسن، تنازع الاختصاص ودور المحكمة الفدرالية في حله (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية القانون – جامعة بغداد، 2018، ص 10 .

(52) الأول: الاختصاص الاختياري بين الحكومة الاتحادية والاقاليم: مجموعة الاختصاصات التي يكون من حق الحكومة الاتحادية التشريع فيها، وإذا لم يتم ذلك فيكون من حق الولايات أو الاقاليم أن تسن القوانين اللازمة لتنظيمها، وإذا باشرت الحكومة الاتحادية حقها في ممارسة الاختصاص فيحرم على الولايات التشريع مستقبلاً .

الثاني: وضع الحكومة الاتحادية المبادئ العامة وترك التفاصيل للأقاليم، قد يقوم الدستور الاتحادي بوضع المبادئ العامة وترك التفاصيل للولايات، بالتالي فأن المسائل هذه يمكن أن تختلف باختلاف القواعد الاقليمية المنظمة لها، مما تترك مجالاً للمشرع الاتحادي ان يضيف من اختصاصات للولايات، فقد يعمد المشرع الاتحادي بأن لا يترك للولايات إلا مجالاً ضيقاً يقتصر على وضع القواعد التنفيذية في حين يتضمن قانونه جميع المسائل التفصيلية، كما إن هذه الطريقة لا يمكن من خلالها رسم مجالاً محدداً في النشاط الاتحادي أم الاقليمي لأن الأمر يتوقف على موقف المشرع الاتحادي .

الثالث: منح الاختصاصات للأقاليم بشرط الموافقة المسبقة للحكومة الاتحادية، وفي حال اعتراض الحكومة الاتحادية على التشريع فأنه يجب على الولايات أن تمتنع عن التنفيذ، كما يكون من اختصاص الاتحاد رفض أي قانون اقليمي في حال عدم مطابقته مع القانون الاتحادي، فتشل بذلك قدرة الولايات على مباشرة اختصاصاتها بهذا المجال، ولهذا فإن أياً كانت الطريقة التي تتبعها الدول ذات النظام الفدرالي في توزيع الاختصاصات الدستورية، فأن أساس التوزيع يبقى واحداً وهو أن جميع المسائل أو الشؤون التي تهم الدولة بأكملها تكون من ضمن اختصاص الحكومة الاتحادية، بينما المسائل أو الشؤون المتعلقة بالولايات فتكون من اختصاص السلطات في الولايات، لذا حرصت معظم الدساتير الاتحادية على أن تختص الحكومة الاتحادية بالمسائل السيادية التي تتسم بطابع الوحدة في كافة اقليم الدولة الاتحادية

احمد سعد لويتي ابراهيم الزيادي، التنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان في دستور جمهورية العراق لعام 2005، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية القانون - جامعة القادسية، 2023، ص 53 وما بعدها .

(53) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1969، ص 141 .

المصادر

أولا: الكتب

1. د. احسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 3، الدار العربية للقانون، 2010 .
2. الخيارات الفدرالية وغيرها من الوسائل للتوفيق بين المجموعات المتنوعة، منتدى الاتحادات الفدرالية، كندا.
3. احمد ابراهيم علي الورتي، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، ط 1، مكتب التفسير للنشر والاعلان، اربيل – العراق، 2008.
4. احمد علي، النظام الفيدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف، الاسكندرية2012
5. ارنت ليبهارت، ترجمة حسني زينة، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ط 1، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية، العراق، 2006.
6. د. أزهار هاشم أحمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
7. اسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، 1982.

8. د. أومون ربّاط، الوسيط في القانون الدستوري، ج 1، ط 3، دار العلم للملايين، بيروت – لبنان، 1983 .
9. تانيا كروبي، الفيدرالية والتكتلات الاقليمية (دراسة دستورية مقارنة)، محاضرة القتها باللغة الايطالية في الناصرية كجزء من دورة تدريبية تهدف إلى تعميق التفاهم المتبادل بين العراق وايطاليا، ترجمة د. علي العامري، 2008.
10. جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، منتدى الانظمة الفيدرالية، كندا.
11. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في اوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001.
12. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، العارف للمطبوعات، بيروت – لبنان، 2010.
13. د. رافع خضر صالح شُبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط 1، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، 2018.
14. د. رافع شُبر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ج 1 (نظرية الدولة)، محاضرات في القانون الدستوري، 2008.
15. د. شورش حسن عمر، خصائص النظام الفدرالي في العراق (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 2، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
16. د. عادل الطباطبائي، النظام الاتحادي في الامارات العربية (دراسة مقارنة)، مطبعة القاهرة الجديدة، القاهرة، 1987.
17. د. عبد الوهاب الطيب بشير، الأقليات العرقية والدينية ودورها في التعايش القومي في إثيوبيا من الإمبراطورية إلى الفيدرالية 1930 – 2007م، مركز البحوث والدراسات الافريقية – جامعة افريقيا العالمية، 2009.
18. د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، دون ذكر سنة الطبع.
19. د. عمرو أحمد حسبو، النظام الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء النظم الاتحادية المقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة الطبع.
20. د. فاضل الغراوي، الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، 2018.
21. د. محمد بكر حسين، الاتحاد الفدرالي بين النظرية والتطبيق، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، 1977.
22. د. محمد عزت فاضل الطائي، الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد (شارع المتنبي)، 2016.
23. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1969.
24. د. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط 1، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، الاردن، 2007.
25. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط 2، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2013 .
26. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، 2018.
27. د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1937.
28. د. وليد حسن حميد الزيادي، الاختصاص التشريعي بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، ط 1، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد – شارع المتنبي، 2023.
29. د. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، ط 1، دار الشروق، القاهرة، 2006.

30. رونالد ل. واتس، ترجمة غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكلا، الأنظمة الفيدرالية، ط 3، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2006.
31. عبد الستار الكعبي، الديمقراطية التوافقية (العراق أنموذجاً)، ط 1، دار السياب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2011.
32. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط 1، دار السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2016.
33. الفيدرالية لمحة عامة، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ايار 2015.
34. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط 1، مكتبة السنهوري، بغداد – شارع المتنبي، 2011.
35. محمود محمد علي صبره، أصول الصياغة القانونية، ط 2، مكتبة صبره للتأليف والترجمة، الجيزة – مصر، من دون سنة الطبع.
36. وليد كاصد الزيدي، الفيدرالية (دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية)، ط 1، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، العتبة العباسية المقدسة، النجف الاشرف، 2019.

ثانيا: رسائل الماجستير و اطاريح الدكتوراه

1. احمد سعد لويتي ابراهيم الزيادي، التنظيم الدستوري للاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان في دستور جمهورية العراق لعام 2005، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية القانون - جامعة القادسية، 2023 .
2. أسامة عبد الكاظم جلاب، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان – كلية الحقوق، 2014.
3. ستار مزعل فرحان، دور القضاء الدستوري في حماية النظام الفدرالي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة ذي قار – كلية القانون، 2022.
4. سعدي عبد الله عبد العجيلي، التجربة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة وجمهورية العراق (دراسة مقارنة في تاريخهما السياسي والتحديات وعناصر الثبات والاستمرار)، أطروحة دكتوراه، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون والسياسية، 2011.
5. منتهى فزاع عبد حسن، تنازع الاختصاص ودور المحكمة الفدرالية في حله (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير قدمت إلى مجلس كلية القانون – جامعة بغداد، 2018.
6. مهند فلاح حسن، حماية النظام الاتحادي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه قدمت إلى مجلس كلية القانون – جامعة بابل، 2023.

ثالثا: الأبحاث المنشورة

1. د. عبد العظيم جبر حافظ، رحيم صدام جبر، النظام السياسي في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة نقدية)، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، المجلد 2، العدد 65، 2022.
2. د. احمد يحيى هادي، حيدر كشكول حسن، الفيدرالية كأسلوب لإدارة التنوع في الهند، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد 53، 2022.

3. د. أنس غنام جبارة، توازن السلطة في النظام البرلماني (دستور 2005 العراقي نموذجاً)، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد التاسع، العدد الثاني، 2019.
4. د. فراس عبد الكريم محمد علي، الفيدرالية وإدارة التنوع في العراق، بحث منشور مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين، العدد 42، 2015.
5. د. مراد غالب حسين، توزيع الاختصاصات والصلاحيات في الدولة الفيدرالية، بحث منشور في مجلة التواصل، العدد ع 45، 2022.
6. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 (الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، جامعة بغداد، العدد 41، 2009.
7. د. مرتجى عبد الجبار مصطفى، د. حيدر سامي رشيد، توزيع الاختصاصات الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، السنة الرابعة عشر، 2022.
8. د. مهند ضياء عبد القادر، النظام الاتحادي العراقي القاعدة والنص، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، العدد 53، 2020.
9. د. نادية فاضل عباس فضلي، النظام السياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية – جامعة بغداد، العدد التاسع والخمسون، 2014.
10. سالم سعيد، إشكالية توزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات اقليم كوردستان (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد 3، العدد 4، 2017.
11. سامر حميد سفر، النظرية العامة للاتحاد الفيدرالي، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، جامعة بابل، المجلد 24، العدد 2، 2016.
12. صادق عبد الحميد مالكي، نشأة وتطور النظام الفيدرالي الأمريكي (نموذج تقاسم الصلاحيات السياسية وتوازنها عبر مستويات وقضايا الحكم)، بحث منشور في مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل البحث العلمي، لبنان، العام الثالث، العدد 10، 2017.
13. عبد الغفور اسعد عبد الوهاب، النظام السياسي في الولايات المتحدة الامريكية، بحث منشور في مجلة كلية التراث الجامعة، العدد 26، 2018.
14. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، سوران علي حسن، اللاتماثل بين الوحدات المكونة للدولة الفدرالية وتأثيره على النموذج الفدرالي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة دهوك، المجلد 23، العدد 1، 2020.
15. فلاح خلف كاظم الزهيري، الهند نموذج التوظيف الايجابي للتعددية المتنوعة، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، المجلد 13، العدد 53، 2016 .
16.

رابعا: الدساتير والقوانين

17. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

خامسا: المصادر الأجنبية

1. Akhtar Majeed, India, The emergence of cooperative federalism, A viable A giobal dialogue of federalism, Book series, volume, 2007.
2. American federalism ; Into the third century Its Agenda, Advisory commission on intergovernmental relations Washington.D.C. May 1974.
3. Elliot Bulmer, Federalism (International IDEA Constitution – Building Primer 12 .

4. Federalism and The Constitution ; A Smposium on Garcia, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M – 152, July 1987.
5. Jacob T. Levy, Federalism, Liberalism and the Sebaration of Loyalties, American Political Science Review, Vol, 101, No, 3, August 2007.
6. Partha P. Majumder, People of India ; Biological Diversity and Affinities, 3 and after .
7. Winluck Wahiu, A Practical Guide to Constitution Building.

سادسا: المواقع الالكترونية

1. راندا عبد الحميد، مساحة الهند وعدد سكانها، مقال منشور على شبكة الانترنت (mgall.org)، تاريخ الزيارة (23/ 9/ 2023) .
2. مركز الدراسات المستقبلية، مستقبل العراق واقليم كوردستان في خضم دوامة القضايا الراهنة، السليمانية، 2020، ورقة عمل منشورة على شبكة الانترنت، على الموقع (www.centerfs.org)، تاريخ الزيارة (14/ 10/ 2023) .
3. محمد بن حم، مراحل التغيير الاجتماعي لدولة الامارات، محاضرة قدمت في جامعة العين، الامارات العربية المتحدة، منشورة على شبكة الانترنت (AL Ain University)، تاريخ الزيارة (17/ 10/ 2023) .