طبيعة تنازع الاختصاص بين سلطات الدولة الاتحادية

أ.د مهند ضياء عبدالقادر
كلية القانون- الجامعة المستنصرية

الملخص
يتحدث بحثنا الموسوم (طبيعة تنازع الاختصاص بين سلطات الدولة الاتحادية) عن موضوع مهم في حياة الدولة الاتحادية وهو التنازع الذي سيحصل حتما بين مكونات الدولة الاتحادية اتحاد فيدالي . حيث نجد ان لهذا التنازع صفة استثنائية نابعة من التعقيد الذي يمكن ان يلحق توزيع الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية . حيث نجد ان التنازع في الدولة الاتحادية قد يكون مرده اسباب قانونية محضة وقد يكونى لاعتبارات مصلحية لكل مكون من مكونات هذه الدولة . كذلك فان لطريقة نشاة الاتحاد اثر كبير في اثارة هذا التنازع او حله وفق الظروف السائدة .

Conclusion
On an important topic in the life of the federal state, which is the conflict that will inevitably occur between the components of the federal state, a federation. Where we find that this conflict has an exceptional characteristic stemming from the complexity that can inflict the distribution of competencies within the federal state. Where we find that the conflict in the federal state may be due to purely legal reasons, and it may be for interest considerations for each component of this state. Likewise, the way the union was established has a great effect in provoking or resolving this conflict according to the prevailing circumstances.

المقدمة

مما لا شك فيه ان السلطة العامة في الدولة تمارس اختصاصات ونشاطات عامة مختلفة والتي تجد اصلها في القواعد الدستورية المنظمة لعمل السلطات العامة داخل الدولة، الا ان التنظيم الدستوري ومهما اتصف بالدقة والصيغة الواضحة الا انه في جميع الاحوال لابد وان يتضمن بشكل او باخر الى ما يؤدي لنقص القاعدة الدستورية او غموضها وقد يظهر ذلك بعد فوات مدة طويلة نسبياً على نفاذ القواعد الدستورية او تجدد ظروف سياسية اجتماعية اقتصادية تجعل من النص

الدستوري عاجزاً عن مواكبتها وهذا سيؤدي بلا شك الى ظهور حاجات جديدة لم يتضمنها النص الدستوري وبالتالي سيظهر لنا حاجة معينه دون تحديد لجهة او سلطة مختصه بعلاجها وسيكون سبباً في نشأة تعارض وتنازع بين السلطات .

الا ان هذا الامر لا يشكل خطورة كبيرة في بعض الدول وخاصة الدول البسيطة على اعتبار بساطة التنظيم السياسي للسلطات العامة فيها فمثلاً ظهور حاجات تشريعية جديدة لا يغير من حقيقة وجود سلطة تشريعية واحدة ستكون بلا شك هي المختصة في تنظيم هذه الحاجات وكذلك الحال مع السلطة التنفيذية واي سلطة عامة في الدولة وكلاً حسب اختصاصه.

الا ان المشكلة الحقيقة تظهر في بعض الدول وخاصة الاتحادية منها والسبب في ذلك ان هذه الدول تتميز بتعدد مستويات السلطة فيها بحيث يشهد وجود سلطة تشريعية مركزية وسلطات تشريعية بشكل اقليم او مقاطعة وتشهد وجود حكومة اتحادية مركزية وحكومات محلية في الاقاليم والمقاطعات مما سيولد تعارض وتنازع محتمل بين هذه المستويات المختلفة والتي يدعي كلاً منها احقيته بالاختصاص الجديد الذي نشأ عن قصور او غموض النصوص الدستورية وقد يسال سائل؟

لماذا يظهر هذا الامر في الدولة الاتحادية وحتى في الحالات التي يكون فيها النص الدستوري واضح وقاطع في تحديد الجهة المختصة باختصاص ما ؟

الاجابة على ذلك نقول ان السلطات في الدولة الاتحادية لا تستند في نزاعها على اختصاص ما على اسس اجرائية او قانونية بقدر تفكيرها بمسألة السيادة وانتقاصها في حالة نزع هذا الاختصاص او ذاك منها بمعنى اخر ان الدولة الاتحادية وكما يسميها البعض دولة الدولة ليس من الطبيعي ان تتنازل هذه الدول عن خصائص السيادة بشكل مرن وطبيعي.

ومن جانب اخر ان كل المشاكل التي قد توجه حياة الدولة الاتحادية ترتبط ارتباط مباشر بتوزيع الاختصاصات فيها اي لا توجد هناك مشاكل حقيقية تطفو على سطح الدولة الاتحادية الا فكرة توزيع الاختصاصات ويسعي كل اقليم او مقاطعة او مكون للحصول على اختصاصات اضافية هدفها الاساسي تامين الذات قبل تامين الدولة الاتحادية.

المبحث الاول : في مفهوم الدولة الفيدرالية .

رغم ان فكرة التنازع يمكن ان تثار في مواضيع عدة وفي كافة مجالات القانون... الا ان للتنازع خصوصية في الدولة الاتحادية . وهذه الخصوصية ناتجة عن البعد السياسي قبل القانوني الذي يغلف هذه الفكرة في الدولة الاتحادية. وفي

هذا المبحث سنتطرق لخصوصية هذا التنازع في الدولة الاتحادية بعد ان نقدم وصف بسيط لمفهوم هذه الدولة.

المطلب الاول : مفهوم الفيدرالية

لم يعد خافيا عن الكثير الاهتمام المتزايد في الوقت الحاضر بمفهوم الفيدرالية . فهذا النظام الذي كان سائدا في دول محددة نجده اليوم ومع مطلع القرن الواحد والعشرين ينتشر في ربوع دول كثيرة ، بل اصبح يغطي اكثر من ٤٠ % من مجموع سكان العالم (١). وهذا يعني ان هناك حاجة فعلية وحقيقية دفعت الدول للأخذ بأحكام هذا النظام .

اولا : تعريف الفيدرالية :

من الناحية اللغوية يذكر البعض بان لفظ الفيدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية **FOEDUS0** ومعناها المعاهدة او الاتفاق (٢) في حين اعاد البعض الفيدرالية الى المصدر اللغوي (**LEAGUE**) وتعني العصبة او (**TREATY**) وتعني اتفاق بين طرفين او اكثر .

اما من الناحية الاصطلاحية . ابتداء يذهب الكثير الى عدم التمييز بين الفيدرالية كمفهوم سياسي ايديولوجي وبين الفيدرالية كنظام سياسي مؤسساتي ، بعبارة اخرى فان البعض يعطي معنى واحد لكلا المفهومين .

لكن في الحقيقة لا ينكر وجود الفرق الواسع بين كلا المفهومين . فمفهوم الفيدرالية هو مفهوم قائم على اساس الدعوة لتبني نظام حكومي تتعدد فيه مستويات السلطة . فهناك السلطات المركزية وبجانبها السلطات المحلية او الاقليمية وحسبما يطلق عليها من تسميات تختلف من نظام الى اخر .

في حين نجد ان النظام الفيدرالي او بعبارة اوضح الاتحاد الفيدرالي هو مصطلح يبين شكل النظام السياسي او الشكل الذي يميز دولة من الدول باعتبارها تضم سلطات مركزية ومحلية على غير ما موجود في نظام الدولة البسيطة التي لها سلطة مركزية واحدة تدير شؤونها العامة.

وعموما فان الفقهاء اعطوا تعريفات متعددة لمفهوم الفيدرالية الا انه يجب ملاحظة ان هذه التعريفات لم تبين المعنى الحقيقي للفيدرالية بقدر ما بينت الفكرة القائمة على توزيع الاختصاصات بين الوحدات الادارية المكونة للدولة الواحدة فهناك دولة الاتحاد صاحبة السيادة الخارجية الكلية وهناك الاجزاء الداخلة في الاتحاد التي تحتفظ بسيادتها الداخلية وهذ يقتضي حكما ان يكون هناك تنظيم دستوري دقيق يضمن سطوة السلطة المركزية مع الاعتراف باستقلال الوحدات المحلية في شؤونها الداخلية (٣).

وهذا يعني ان الفيدرالية كفكرة نجدها قائمة على اساسين متضادين هما الوحدة والتعددية ، وهنا تظهر مهمة الفيدرالية في الجمع بينهما واستيعاب الهويات المميزة للوحدات المحلية والمحافظة عليها وتعزيزها ضمن اطار اتحادي .

ان الحديث عن وجود نوعين او مستويين من السلطات يعكس فكرة سائدة ومترسخة في الضمير الجماعي لمناصري الفيدرالية ومؤدى هذه الفكرة ان الفيدرالية ترافق الديمقراطية . فوجود اكثر من سلطة واحدة داخل الدولة يعني ابتداء عدم وجود سلطة منفردة لها يعود كل الامر . وهو الامر الذي يوفر ضمانة اساسية لتحقيق فكرة الديمقراطية ، وعند الحديث عن وجود اكثر من سلطة داخل الدولة الواحدة هذا يستوجب ان يكون هناك تنظيم شديد الدقة لمعرفة كل سلطة ما لها وما عليها من امتيازات والتزامات وهذا لا يتحقق الا في رحاب دستور مكتوب لا يمكن تعديل قواعده بإرادة السلطة المركزية وحدها بل لابد من اشتراك بقية السلطات المحلية في ذلك (٤).

واذا كانت هذه الامور وغيرها تشكل الدعامة الاساسية لفكرة الفيدرالية ، الا انها لا يمكن الحديث عن وجود معيار دقيق لتوضيح فكرة الفيدرالية فهذه الفكرة قد تنجح في ظل هذه المعطيات في دولة ما ولا تنجح في اخرى . فما تلاقيه هذه الفكرة من نجاح في الدول المترامية الاطراف والمتعددة الاجناس والاعراق قد لا تلاقيه في دول صغيرة قائمة على تركيبة اجتماعية بسيطة . اي لا يمكن القول بوجود وصفة فيدرالية واحدة قابلة للتحقق في جميع المجتمعات . فكل مجتمع يتسم بالتعقيد وتساهم عدة عوامل بتشكيل ملامحه وبالتالي يجب البحث عن ما يمكن الاخذ به لترتيب اوراق المجتمع المتناثرة والمبعثرة بالصورة التي تجمع هذه الاوراق في كتاب واحد ونقصد هنا (دولة واحدة) .

فالفيدرالية وكما قلنا تعنى بإيجاد السبل للموازنة بين النقيضين الوحدة والتعددية، فالسعي للاعتراف بالتعددية الاجتماعية الداعية لإقامة نظام فيدرالي تقابلها الخشية من زيادة الميل للحكم الذاتي ولما لا الميل نحو الانفصال . وهذا يتطلب عندئذ ان يكون هناك تشجيع نحو بناء مؤسسات مشتركة تشد المؤسسات الفيدرالية بعضها مع بعض ولا تترك مجال لاي وهن او ضعف في علاقات هذه المؤسسات.

المطلب الثاني : طرق نشاة الدولة الفيدرالية:

١- اتحاد الدول المستقلة سابقا :

بموجب هذه الطريقة تتفق عدد من الدول المستقلة كاملة السيادة على الدخول في اتحاد فيما بينها وتكوين دولة جديدة بشخصية معنوية جديدة دخل المجتمع الدولي .

ويترتب على هذا الامر ان الدول الداخلة في الاتحاد تفقد شخصيتها المعنوية الا ان هذا الفقدان هو فقدان جزئي . بعبارة اخرى ان الدولة الداخلة في الاتحاد لا تفقد

جميع ما كانت تتمتع به من خصائص السيادة حيث انها تفقد خصائص السيادة الخارجية الا انها تحتفظ بقدر كبير جدا بخصائص السيادة الداخلية على اقليمها . ومن بين ما يعنيه هذا الامر ان الاتحاد لم ينشئ هكذا وبدون اسباب بل يجب ان تكون هناك اسباب عملية ادت الى ان تقتنع الدولة الداخلة في الاتحاد بان خسارة جزء من خصائص السيادة افضل من خسارة خصائص السيادة .

ان الاسباب الداعية لإقامة الاتحاد هنا مختلفة فبعضها تكون اجتماعية واخرى تكون سياسية .فقد تتحد بعض الدول تحت اسباب اجتماعية تستند في الاساس الى بعض العناصر المشتركة التي تجمع شعوب الدول الداخلة في الاتحاد ومنها الاشتراك في اللغة او القومية او الدين وغيرها من العوامل والاعتبارات الاجتماعية .

في حين قد يكون السبب في الاتحاد هو عوامل وعناصر سياسية . فالرغبة في اقامة دولة كبيرة لاعتبارات اقتصادية او اقامة دولة اتحادية كبيرة لتجنب عدو مشترك لدول الاتحاد تكون من الاسباب الحقيقية الداعية لإقامة الدولة الاتحادية . ومن الدول الاتحادية التي نشأت بهذه الطريقة كل من المانيا واستراليا والولايات المتحدة الامريكية . وبخصوص الاخيرة فان البعض(٥) يرى ان اسباب قيام الاتحاد فيها كان يرجع الى اسباب اجتماعية وسياسية في ان واحد . حيث يرى ان السبب في الاتحاد الامريكي هو وحدة اصل اغلب السكان وهو عامل اجتماعي بلا شك ، ثم الرغبة بمقاومة الاحتلال الانكليزي وهو عامل سياسي او كما يسميه (هذا البعض) عامل خارجي ويقصد هنا عامل خارجي اي خارج عن ارادة الدولة ذاتها .

٢- تحول الدولة البسيطة الى دولة اتحادية :

ذكرنا في الطريقة الاولى ان الدول المستقلة الداخلة في الاتحاد تنازلت عن جزء من سيادتها لإقامة سيادة لدولة واحدة تجمع الاجزاء المختلفة .

اما في هذه الحالة فان التوجه يكون نحو التنازل عن السيادة لصالح هيئات ووحدات متعددة كانت لا تملك اصلا اي جزء من اجزاء السيادة . بعبارة اخرى يتم هنا تقسيم السيادة الواحدة بين عدة وحدات داخل الدولة الواحدة .

واذا كانت وحدة العوامل والعناصر الاجتماعية بين الدول المختلفة هي الباعث لقيام الدولة الفيدرالية بين عدد من الدول المستقلة ، فان اختلاف العناصر الاجتماعية داخل الدولة الواحدة يكون هو الباعث نحو تقسيم السيادة بين العناصر المختلفة للدولة الواحدة . فتعدد القوميات والاديان والطوائف يكون سبب مباشر نحو تبني خيار الدولة الاتحادية بديلا للدولة البسيطة . حيث لا يكون من السهل تقبل السلطة لقومية على حساب اخرى او طائفة على حساب ثانية . لذلك فان هذه

الطريقة تعتمد بالأساس على عوامل داخلية اجتماعية اكثر من اعتمادها على العوامل الخارجية (٦).

ولكن ما يميز هذه الطريقة ان الوحدات المكونة للاتحاد وعلى الرغم من ايمانها بضرورة احتفاظها بجزء من السيادة الا انها مؤمنة في ذات الوقت انها يجب ان تبقى في كنف دولة واحدة لأنها على يقين تام بانها لا تستطيع العيش كدولة مستقلة استقلال تام ، لاعتبارات متعددة منها التاريخ المشترك مع بقية الوحدات والضرورات الاقتصادية والجغرافية ناهيك عن الضرورات السياسية حيث انها وحدات ضعيفة سياسيا ولا تملك من الخبرة ما يؤهلها للصمود كدولة مستقلة . ولا ينكر ايضا ان يكون التوجه نحو الدولة الاتحادية هنا خوفا من سعي بعض الوحدات المكونة للدولة نحو الانفصال التام مما يدفع الدولة المركزية نحو التنازل عن جزء من السيادة لصالح بعض الوحدات او منحها الحكم الذاتي (٧).

ومن الدول التي نشأت بهذا الطريقة البرازيل والعراق وبعض دول امريكا الجنوبية .

المبحث الثاني : مفهوم التنازع في الدولة الفيدرالية:

وسنتطرق اولا لمفهوم التنازع ومن ثم التعرف على نشاته وطبيعته في الدولة الاتحادية.

المطلب الاول : تعريف تنازع الاختصاص

يقصد بالتنازع تعارض واختلاف اتجاهات متعددة فيما بينها بسبب عدم التوافق في المصالح التي تجمع هذه الاتجاهات ويحدث التنازع بين طرفين او اكثر داخل الدولة الواحدة ويتحقق بالذات عندما يرفض طرف ما وضع قائم في الدولة.

ويستخدم مصطلح التنازع في الحالات التي تتعارض فيها اختصاصات السلطات المختلفة، بمعنى اخر لا يمكن الحديث عن وجود تنازع مالم تكن هناك اختصاصات دستورية وقانونية متشابهة لأكثر من سلطة واحدة.

ويظهر تنازع الاختصاص في فروع القانون المختلفة فهو يظهر في احكام القانون الاداري عندما تتعارض جهات الادارة المختلفة حول اختصاص ما وعادة ما يكون هذا الاختصاص ذو طبيعة ادارية بحتة وهو يظهر ايضاً في قواعد القانون الدولي الخاص عندما تتنازع نظم قضائية مختلفة بين الدول يدعي كلاً منها اختصاصه في نظر قضية ما شابها عنصر اجنبي.

ويظهر في نفس الوقت في ميدان العلاقات الناشئة في ظل القانون الدولي العام كالتنازع الناشئ بتفسير معاهدة بين دولتين او تقدير الضرر الناجم عن خرق قواعد القانون الدولي.

بمعنى آخر فان التنازع في القانون الدولي قد ينشئ على اعتبارات قانونية او ظروف واقعية.

وعموماً فان الاختصاص الذي يشير للتنازع يمكن ان يعرف بانه الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة أو موظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية. والقاعدة أن المشرع هو الذي يحدد أختصاص كل شخص عام (٨) .

عليه فان عدم الاختصاص هو عدم قدرة هذا الشخص على القيام بالعمل ما لعدم وجود النص الدستوري او القانوني الذي يؤهله للقيام به او وجود جهة ثانية هي من تقوم بهذا العمل استنادا الى نص صريح يؤهلها في ذلك.

اما في مجال القانون الدستوري وهو الذي يهمنا فان التنازع يظهر بين السلطات العامة التي يدعي كلاً منها حقه في ممارسة اختصاص ما، وما يميز التنازع في مجال القانون الدستوري انه يستند مباشرةً وفي اغلب الاحيان الى نصوص الدستور ذاتها وقلما يلجئ الى نصوص قانونية عادية، كما ان التنازع الدستوري هو تنازع بين المبادئ العامة حيث ان الاصل فيه عدم تعلقه بالإجراءات الخاصة بكل سلطة بل انه يتعلق اساساً بالمبادئ العامة التي تحددها دساتير الدول.

المطلب الثاني : نشأة تنازع الاختصاص

ان الحديث عن نشأة التنازع في اختصاص سلطات الدولة الواحدة يرتبط عملياً وفي اغلب الاحيان مع الدول الاتحادية بل ان من اسباب نشوء الاتحاد الفدرالي ذاته هو تعدد المصالح وتزاحم السلطات ومحاولة التوفيق بينها باعتبارها مصالح متضاربة وسلطات متعددة. ورغم ان التاريخ الدستوري يشير الى انواع وصور متعددة للاتحادات الا ان التنازع وكما وضحنا مقدما لا يجد البيئة المناسبة الا في الدولة المتحدة مركزيا (فيدراليا) على اعتبار ان بقية الاتحادات ان كانت شخصية ام حقيقية ام كونفيدرالية (٩) تشهد دائما سطوة سلطة ما على حساب بقية السلطات الا في الدولة الفيدرالية التي تشهد احيانا تعادل نسبي بين السلطات المركزية والمحلية فيما تتمتع به من اختصاصات نتيجة ما قدمناه من محاولة التوفيق بين فكرة الاتحاد وفكرة الاستقلال.

واذا عدنا الى العصر الحديث فان الحديث عن الفيدرالية وما يرتبط فيها من فكرة تنازع يرتبط بلا شك بالحديث عن الولايات المتحدة الامريكية فهي النموذج الفيدرالي الذي يضرب به المثل في العصر الحديث. وقد كانت من اوائل القضايا والمشاكل التي يشهدا هذا النظام هو مسألة الصراع بين الاتجاه نحو الوحدة المركزية وبين الاحتفاظ بخصائص السيادة للدولة الداخلة بالاتحاد.

لقد ظهر الاتحاد الامريكي اولاً بشكل اتحاد كونفدرالي عام ١٧٨١ حيث عملت الولايات الثلاث عشر المكونة لهذا الاتحاد آنذاك بشكل او باخر على الحفاظ على

خصائص السيادة لكل منها دون التفكير باللجوء الى الاتحاد الفيدرالي. ولم يكن هناك مسعى لتغيير شكل الاتحاد الا في اللحظة التي شعرت بها هذه الولايات بان امنها جميعاً لن يتحقق الا بإقامة الدولة الموحدة الامنة. وادق ما وصف به الاتحاد الكونفيدرالي انذاك هو ما قاله الرئيس الأمريكي جورج واشنطن بشان هذا الاتحاد (انه يربط الولايات بحبل من رمال) (١٠) .

ولأجل الحفاظ على المصالح المتضاربة مع بقاء الدولة المركزية كان لابد من ايجاد وسيلة فاعلة مهمتها التوفيق نوعاً ما بين هذه المصالح المتضاربة وحل النزاعات الناشئة عنها فكان التفكير في انشاء جهاز قضائي مهمته القيام بهذه الوظيفة الا ان هذا الجهاز لم يكن يملك سلطة ارغام على تنفيذ قراراته وكانت هذه البداية للتفكير بشكل ووضع جديد للدولة وتجاوز هذه النقطة وغيرها من نقاط الضعف التي لحقت الاتحاد الكونفيدرالي وعلى اثر ذلك انعقد مؤتمر في فيلاديفيا والذي كانت في اهم محاور انعقاده وضع الحلول المناسبة لحل اي تنازع مع توفير الثقة والامان للدولة الداخلة في الاتحاد بعدم انتهاك ما تمتع به من خصوصية وسيادة ومما لا يؤثر على توحد هذه الدول ومن المقترحات التي قدمت آنذاك ما يقلل التنازع المقترح الذي كان يذهب نحو اعطاء الكونغرس سلطة عدم اقرار تشريعات الولايات الاخرى اذا تعارضت مع قوانين الاتحاد ودستوره كما ذهب الاقتراح ذاته الى اعطاء الكونغرس سلطة ارغام الاعضاء على الخضوع للقوانين الاتحادية الا ان هذا المقترح رفض لمساسه بسيادة واستقلال دول الاعضاء.

ومن المقترحات التي قدمت ايضاً والتي حظيت برضى الاغلبية ما قدمه (نورثر مارتن) الذي رأى ان القوانين الاتحادية هي قوانين عليا ويجب العمل على عدم مس الولايات لهذه القوانين باعتبارها ثوابت مشتركة لجميع الاعضاء. والمقصود هنا طبعاً ان الاعضاء سيملكون وضع قوانين خاصة بهم ماعدا ما تضمنه القوانين الاتحادية.

وهذا المقترح ادى لاحقاً بعد اعتماده الى تقوية نفوذ انصار الاتحاد على حساب انصار سيادة دول الاعضاء حيث ادى ذلك الى صدور قانون (القضاء الاتحادي عام ١٧٨٩) والذي بين في فقرته الخامسة والعشرين جواز استئناف قرارات المحاكم المحلية امام المحكمة الاتحادية العليا(١١).

بمعنى اخر ان السلطات القضائية المحلية اصبحت خاضعه بشكل او باخر لاختصاص ورقابة المحكمة الاتحادية العليا، بل ان هناك قرارات عديدة صدرت عن المحكمة الاتحادية تؤكد هذا التوجه ومنها الحكم الصادر عام ١٧٩٨ بعدم دستورية قانون صدر من ولاية كونتكيت كان له اثر رجعي مخالف للدستور الفيدرالي (١٢) .

وساعد في ذلك ايضاً ما بينه دستور ١٧٨٧ من اعتماد مبداً الفصل الدقيق او المطلق بين السلطات، وما بينته المادة الثالثة من الدستور في فقرتها الثانية والتي بينت الوسائل الاتحادية في حل التنازع ومنذ ذلك الوقت اصبحت المحكمة الاتحادية تلعب دور مهم في فض تنازع الاختصاص وفي رسم توجهات الدول ذاتها في تقوية نفوذ الاتحاد او نفوذ الدول الداخلة الاتحاد، ويؤكد ذلك ما لحق هذه المحكمة من تطور وجدنا فيه اختلاف توجهات المحكمة من فترة الى اخرى وصولا الى اعتبارها الحصن الاساس لحماية الشكل الاتحادي للدولة .

المطلب الثالث : طبيعة التنازع في الدولة الفيدرالية :

لقد بينا في اكثر من موضع ان التنازع حالة ملاصقة ومرافقة للاتحاد الفيدرالي. وهذا ناشئ من طبيعة تكوين السلطات داخل هذا الاتحاد وقيامها على التوفيق بين فكرتي السيادة المركزية والسيادة المحلية لمكونات الاتحاد. الا ان هذا التنازع لا يظهر بصورة واحدة ل يمكن ان يظهر بصور مختلفة اهمها (١٣):

اولاً: التنازع ذو الصفة القانونية:-

وينطلق هذا التنازع من اعتبارات قانونية بحتة ينحصر فيها التنازع بشان تفسير النصوص الدستورية المختلفة بتوزيع الاختصاص بالشكل الذي يجعل اكثر من سلطة واحدة داخل الدولة الاتحادية تدعي اختصاصها بهذا النص وخاصة في النصوص المتعلقة عادتاً بالاستثمارات الاقتصادية او التي تتعلق بالنظم التربوية والتعليمية وعادتاً ما تكون السلطة القضائية ممثلة بالمحاكم الفيدرالية هي المختصة بحل هذا النوع من التنازع على اعتبار ان التنازع وكما بينا قانوني بحت ولا يصل الى مرحلة النزاع السياسي وبالتالي فان افضل من يفسر النصوص ستكون المحاكم بما لديها من خبرات قانونية وقضائية لازمة ومن الاحكام التي صدرت بهذا السياق حكم المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية الصادر في عام ١٩٤١ في الدعوى المقامة ضد ولاية (بينسيلفانيا) والذي ايدت فيه هذه المحكمة الغاء الحكومة الاتحادية لقانون اصدرته الولاية المذكورة بشان الاجانب حيث اعتبرت هذه المحكمة ان تنظيم حالة الاجنبي والمعاملة الخاصة به هي من اختصاصات الحكومة الاتحادية وهي مسالة وطنية لارتباطها بعلاقة الدولة مع الدول الاخرى وهو لذلك اجراء شرعي قامت به الحكومة الاتحادية(١٤).

ثانياً: التنازع المصلحي :-

ويقوم هذا النوع من التنازع على اسس ووصفات بعيدة عن مخالفة النصوص الدستورية والقانونية وما ترتبه من احكام منظمة للعلاقات بين الوحدات والسلطات المختلفة داخل الدولة الاتحادية. بمعنى اخر فان اصل النزاع يثار بشان وجود تهديد تعتقده احدى الجهات لسيادتها ومصالحها التي يقررها الدستور الاتحادي .

ويتحقق ذلك عندما تعتقد السلطة المركزية او احدى السلطات المحلية ان اجراء ما تقوم السلطة المقابلة وهو موافق لاختصاصها الدستوري لكنه ينذر باثار سلبية انية او يمكن ان يحدث مستقبلا . وفي الحقيقة هذا النوع من النزاع ذي طبيعة معقدة لانه لا يستند الى اسس واضحة فما يكون اليوم سببا لحدوث التنازع قد لا يكون كذلك مستقبلا ... لانه يعتمد اساسا على تقدير السلطة التي اثارت النزاع وهو ما يلقي باثره ايضا على الجهة الناضرة بشان هذا النزاع لانها لا تستطيع ان تضع مبادى عامة مقدما لحسم هذا التنازع المتغير حسب الظروف الداعية اليه (١٥).

المبحث الثالث : الفيدرالية وتنازع الاختصاص :

وسنتعرف في هذا المبحث عن التنازع وعلاقته بالدولة الفيدرالية.

المطلب الاول : نشأة الاتحاد الفيدرالي ودورها في تنازع الاختصاص:

بينا مقدما ان الدولة الاتحادية تنشأ بطرق مختلفة تبعا للظروف الدافعة لقيام الدولة الاتحادية ... فقد يكون تجمع عدد من الدول المستقلة هو اساس لقيام الدولة الاتحادية وقد يكون تفكك دولة بسيطة واحدة هو الاساس لقيام الدولة الاتحادية .

ان لإسلوب قيام الدولة الاتحادية دور مهم في تحديد طبيعة التنازع الذي يمكن ان يصيب السلطات الاتحادية والمحلية داخل الدولة الاتحادية .

ولتوضيح ذلك نقول ان الدولة الاتحادية الناشئة عن تجمع عدد من الوحدات المستقلة سابقا، دائما ما يكون نزاع ذو طبيعة سياسية مصلحية بحتة وفي اكثر الاحيان . وهذا يرجع الى اسباب متعددة اهمها ان فكرة السيادة تكون هي المسيطرة عادة على تفكير السلطات العاملة في الدولة ... فالسلطات الاتحادية تعمل بكل جد نحو تكريس السيادة المركزية على عموم اقليم الدولة الاتحادية ففكرة الاتحاد تسيطر بشكل او باخر على تفكير هذه السلطات وهي دائما في سبيل ذلك تذكر بالظروف الاساسية التي دفعت نحو الاخذ بالشكل الاتحادي ... في حين نجد ان السلطات المحلية تعمل بشكل او باخر على تغليب المصالح المحلية وفكرة السيادة المحلية على حساب السيادة المركزية .

كذلك فان النصوص الدستورية في مثل هذه الاتحادات لا تثير عادة مشاكل قانونية بقدر ما تثير من تضارب في المصالح والغايات الاساسية ... فالإجراءات والشكليات لا تثير مشاكل بين السلطات هنا بقدر ما يثيره تعارض المصالح السياسية ، والامر الاخر ان النصوص الدستورية هنا عادة ما تصاغ بشكل دقيق يوضح لكل سلطة مالها وعليها... فالأمر يتعلق بمكونات اتحاد لها باع وقدرة على ادارة شؤونها بما لها من خبرة في الادارة لذلك فلا مشاكل في خضوعها لإجراءات وقواعد دستورية واضحة لكن المشكلة تظهر عندما تشعر ولو بشكل قليل ان سيادتها الداخلية محل انتهاك .

اما بالنسبة للدولة الاتحادية الناشئة عن تفكك دولة بسيطة فان الامر على العكس تماما حيث ان النزاع الذي يمكن ان ينشا عادة ما يكون نزاع ذو صفة قانونية ... حيث ان مكونات الدولة الاتحادية هنا كثيرا ما تتصارع فيما بينها على مكاسب ومصالح داخلية ... لانتفاء فكرة السيادة بشكل كبير في تفكير هذه المكونات حيث ان جل ما تسعى اليه هو الحصول على بعض المصالح مع ايمانها المطلق بوجوب خضوعها بشكل او باخر الى سلطة الدولة الاتحادية ... حيث ان الظروف التي دفعت لقيام هذا الاتحاد لم تصل الى مرحلة تقسيم الدولة الواحدة وانما اعادة تنظيم شكل هذه الدولة بالصيغة التي تضمن اشتراك جميع مكوناتها في ادارة جزء من سيادة وشؤون الدولة ... لذلك فالخلاف والنزاع الحاصل يحدث في القواعد الاجرائية التي يمكن ان تحدث النزاع في الاختصاصات وتداخلها بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية .

المطلب الثاني : اسباب التنازع في الدولة الفيدرالية :

لا ينكر ان البواعث والغايات السياسية تؤدي دوراً هاماً في اثارة المنازعات بين سلطات الدولة الاتحادية كما تؤدي دوراً في حل هذه المنازعات.

بمعنى اخر ان النصوص الدستورية والقانونية المختلفة ومهما كانت على مستوى مميز من الدقة والصياغة الفنية الا انها لم تقف حائلا امام حصول المنازعات وخصوصاً بين السلطات الاتحادية والسلطات المحلية، الا انه مع ذلك فلا ينكر دور النصوص الدستورية احياناً والقواعد المختلفة في اثارة نزاعات الدولة الاتحادية حيث ان سوء الصياغة للنصوص الدستورية يلعب دوراً مهماً في ايجاد الاسباب الكفيلة لإثارة النزاع بين السلطات المختلفة وعموماً يمكن اجمال اسباب النزاعات بين السلطات (عدا الاسباب السياسية) الى الاسباب الآتية:-

اولاً: مخالفة القواعد العامة في توزيع الاختصاصات:-

كما هو معلوم ان الدول الاتحادية وان توسعت في منح صفات الاستقلال الاداري للأعضاء داخل الاتحاد الا ان ذلك لا يلغي وجوب احتفاظ السلطة المركزية بما يؤهلها لضمان امن وديمومة الاتحاد.

ان توزيع الاختصاصات الدولة الاتحادية يرتبط شكلاً بطريقة نشوء الاتحاد ويرتبط موضوعياً بأسباب التقدم والحضارة التي تتمتع بها مكونات هذا الاتحاد، فمن الناحية الشكلية فالدولة الاتحادية الناشئة عن اتحاد دول مستقلة مع بعضها بمثل الدستور الاتحادي فيها الى توسيع اختصاصات السلطة المحلية، عكس الحال لو ارتبط الامر بنشوء دول الاتحاد على اعقاب دولة بسيطة.

اما من الناحية الموضوعية فان سعة الاختصاصات ترتبط حكماً بمدى امكانية الوحدات المكونة للاتحاد بالنهوض بأعبائها الداخلية والقدرة على ادارة المرافق

العامة فيها فلا يمكن ان تستند الى القاعدة الشكلية السابقة لإعطاء مكونات الاتحاد سلطات واسعة رغم ما تتمتع به بعض الوحدات من جهل وندرة للموارد التي تعينها على ادارة شؤونها الذاتية.

واستناداً الى ما تقدم فأن اولى بوادر التنازع تظهر عندما يخالف الدستور الاتحادي القواعد العامة المتعلقة بالدولة الاتحادية والتي من اهمها وكما نقول دائماً توزيع الاختصاصات، ومعنى ذلك ان يعمل دستور الاتحاد على توسيع اختصاصات السلطة المركزية رغم وجود الاسباب الكفيلة بضرورة منح الاقاليم والحدات المحلية هذه الاختصاصات الواسعة والعكس صحيح عندما تقيد الحكومة المركزية في الوقت الذي يجب ان تكون فيه على قدر كبير من الاختصاصات وظهر ذلك جلياً في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي منح الوحدات المحلية اختصاصات واسعة وان كان أصل الاتحاد ناشئ عن دولة بسيطة من الناحية الشكلية وعدم امتلاك الوحدات المحلية الخبرة اللازمة لإدارة شؤونها الذاتية وبما يتوافق مع ديمومة الاتحاد من الناحية الموضوعية.

وهذه المشكلة لم تكن موجودة في العراق فقط بل وجدت في دول اخرى كالولايات المتحدة الامريكية ذاتها التي نشئ اتحادها على اساس مصلحتين متعارضتين هما قوة المركز واستقلال الاعضاء الا ان الولايات المتحدة استطاعت الهيئات القضائية فيها ضمان هذين المتعارضين وبالشكل الذي حدد اختصاصات ثابتة لكل من المركز والسلطات المحلية وهذا التحديد وجد اساسه خارج وداخل نصوص الدستور الامريكي.

ثانياً: تعارض النصوص الدستورية:-

كما هو معلوم ان دستور اي دولة هو محاولة لكتابة الواقع الاجتماعي والثقافي والسياسي في اطر وقواعد ثابتة وملزمة للسلطات العامة في الدولة وبغض النظر عن الصفة القانونية او غير القانونية لهذه القواعد، والدستور الاتحادي كحال الدساتير الاخرى يجب ان يصاغ بالشكل الذي يضمن الاتحاد والاستقلال من جهة بين السلطات المختلفة في الدولة الاتحادية وبين فكرة السلطة والحرية في العلاقة بين الافراد والسلطات العامة في الدولة وحتى يتحقق الهدف المنشود من كل دستور يجب ان تصاغ هذه القواعد بنصوص دستورية واضحة وقابلة للتطبيق المباشر من قبل السلطات العامة، وهذا الامر تزداد اهميته في الدستور الاتحادي لكثرة العلاقات التي ينظمها هذا الدستور وكثرة الاهداف التي يحاول التوفيق بينها مما يوجب ان تكون نصوص الدستور وكما قدمنا سابقاً واضحة وغير متعارضة فلا يمكن الحديث مثلاً عن اختصاص سلطة ما مع وجود نص يحيل هذا الاختصاص موضوعياً الى سلطة اخرى والمشكلة التي تبرز في الدولة الاتحادية

ان عدم التعارض امر مهم جداً وامكانية تحقيقه دقيقة جداً وصعبة في كثير من الاحيان.

لأننا هنا لا نتحدث عن سلطات ثلاث في الدولة الواحدة وانما عن سلطات متعددة باختصاصات متماثلة فهناك سلطة تشريعية مركزية وسلطات تشريعية محلية، وكذلك الحال مع السلطات التنفيذية والقضائية هذا من جانت، ومن جانب اخر هي صعوبة التوفيق احياناً بين حق المواطن في الاقاليم او المحافظة وحق نفس المواطن بعباره مواطن في الدولة الاتحادية.

بمعنى اخر ان مواطني الوحدات المحلية كثيراً ما يلجؤون للقضاء الاتحادي مثلاً للحصول على حقوقهم المنتهكة من قبل سلطاتهم المحلية، لذلك فان فكرة عدم تعارض النصوص امر جوهري ولابد منه في الدولة الاتحادية، وخاصة في مجال توزيع الاختصاصات حيث يجب ان يسعى دستور الاتحاد الى ضمان عدم التداخل والتعارض بين السلطات المختلفة وهذا يقتضي من الناحية الشكلية ان تكون الالفاظ المستخدمة في نصوص الدستور قاطعة ودقيقة في تحديد اختصاص ومسؤولية كل سلطة على حدا.

ثالثاً: منح الاختصاصات الواسعة للسلطات المحلية:-

بينا في اكثر من موضع اختلاف طرق توزيع الاختصاصات بين مستويات السلطة المختلفة داخل الدولة الاتحادية وبينا ايضاً ان توزيع الاختصاصات لا يخرج عن تحديد احدى السلطتين (المركزية او المحلية) باختصاصات حصرية او تحديد كلاهما باختصاصات حصرية وهو الامر الذي لا تحبذه الكثير من الدساتير ورغم تأثير طريقة نشأة الاتحاد في توزيع الاختصاصات الا اننا نركز هنا على فكرة الاختصاصات الواسعة التي تمنح للسلطات المحلية والتي يمكن ان تؤثر سلباً داخل الدولة الاتحادية وهو ما يؤدي الى المنازعات القانونية والسياسية.

ان المبدأ العام يذهب الى منح السلطات المحلية الاختصاصات الواسعة وتحديد السلطة المركزية باختصاصات شخصية في حالة نشوء الاتحاد عن طريق تجمع عدد من الوحدات المستقلة اصلاً، الا ان هذا لا يمنع ان يؤدي ذلك الى اثارة المنازعات ويرجع ذلك الى اسباب متعددة يمكن ابرازها اهمها بالآتي:-

١- ان دخول عدد من الوحدات المستقلة في اتحاد دائم لا يعني مطلقاً التنازل عن فكرة الاستقلال التي تراود ذهن كل وحدة من الوحدات المكونة للاتحاد بل ان السبب الرئيسي الذي دعى دولة مستقلة مثلاً الى الدخول في اتحاد مع دول اخرى هو الحفاظ على الحد الادنى من الاستقلال ضد المخاطر الخارجية والداخلية التي تهدد كيان هذه الدولة، وبالتالي فان خضوعها

لفكرة الاتحاد على حساب الاستقلال التام لها لا يعني انكارها للسعي نحو المحافظة على خصائص السيادة والاستقلال في اكبر قدر ممكن.

٢- ان السلطات الاتحادية وفي ممارستها لنشاطاتها المختلفة ومعالجتها للقضايا المعروضة امامها فإنها بلا شك ستقوم بذلك وفق سياسة عامة تأخذ بنظر الاعتبار مصلحة وحاجة الدولة الاتحادية ككل بكافة اقاليمها ومكوناتها فهي قد تستثمر موارد اقليم معين في تغذية حاجات اقاليم اخرى وبالقدر الذي يفوق ما تقدمه للإقليم صاحب هذه الموارد ذاته ولا ضير فيما تقوم به فهي مسؤولة عن الامن والنظام وتلبية الحاجات على مستوى اقليم الدولة الكامل في حين ان السلطات المحلية ومهما كانت متوافقة مع السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم الاخرى الا انها وفي جميع الاعتبارات ستضع مصلحة اقليمها فوق جميع الاعتبارات فهي في الاصل حكومة لشعب الاقليم وغير مسؤولة دستورياً وقانونياً عن ادارة شؤون الوحدات الاخرى الا بالقدر الذي تصنفه النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للعلاقة بين السلطات وما تتضمنه فكرة التضامن والتكافل الاجتماعي بين الاقاليم المختلفة وهذا الامر سيظهر بوضوح كلما زادت الاختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية لأننا في الحديث عن اختصاصات حصرية للسلطات المحلية بقول ان هذه السلطات لا نستطيع ممارسة اي تأثير سلبي مادامت اختصاصات محصورة بنطاق ضيق لان السلطة المركزية عند ذاك ستجد وسائل فاعلة تساعدها في رسم وتنفيذ سياسة عامة على مستوى اقليم الدولة الكامل.

٣- ان منح الاختصاصات الواسعة للسلطات المحلية وامكانية تأثيره سلباً على فكرة التنازع داخل الدولة الاتحادية يرتبط في علاقة عكسية مع قوة وثبات النظام القضائي الاتحادي ومعنى ذلك ان الدساتير قد تمنح اختصاصات واسعة للسلطات المحلية وخاصة في بداية تكوين الدولة الاتحادية (وذلك في سبيل اغراء الوحدات المحلية المستقلة سابقاً في الانضمام للدولة الاتحادية).

الا ان هذه السلطات لن تكون قادرة على احداث اي اثار سلبية في العلاقة مع السلطات الاتحادية اذا ما كان هناك نظام قضائي فاعل داخل الدولة الاتحادية.

وقد بينا سابقاً كيف وفقت المحكمة العليا في الولايات المتحدة في وجه الكثير من السياسات والقرارات الصادرة من الولايات المختلفة والتي وجدت فيها اتجاه نحو اضعاف الشكل الاتحادي للدولة وتفضيل المصالح الاتحادية المحلية بشكل سيئ على المصالح الاتحادية رغم ان الدستور الاتحادي في امريكا يذهب بشكل او باخر الى ترصين سلطات الولايات لكن القضاء الاتحاد هناك استطاع ان ينفذ من خلال بعض النصوص الدستورية والقانونية في كبح جماح هذه السلطات المحلية.

المطلب الثالث : طرق حل تنازع الاختصاص في الدولة الفيدرالية .

وكما هو معلوم فان القضاء هو السلطة الناجعه في حل التنازع داخل الدولة الاتحادية والنصوص الدستورية صريحة في ذلك ازائها لذلك اننا سنركز على دور السلطات الاخرى في حل هذا التنازع.

١- الحل الشعبي: لقد بينا في اكثر من موضع ان امكانية حدوث التنازع داخل الدولة الاتحادية امر وارد الحصول بنسبة كبيرة رغم وجود النصوص الواضحة والصريحة التي تقيم الفصل المناسب بين اختصاص كل سلطة من السلطات داخل الدولة الاتحادية.

وبينا ايضاً ان الدول كثيراً ما تلجا الى القضاء بغية حل هذا التنازع.. الا ان الدول ذاتها احياناً قد تلجا الى اساليب اخرى لحل هذا التنازع، وهذه الاساليب يمكن ان تكون فاعلة احياناً اكثر من الاسلوب القضائي ذاته لأنها قائمة على اساس القناعة والرضا من قبل جميع الاطراف الداخلة في هذا التنازع.

ومن هذه الطرق اسلوب الحل الشعبي، والذي يقوم على فكرة اللجوء الى الاستفتاء الشعبي والعودة الى الشعب صاحب السيادة الحقيقية لتحديد مصير هذا التنازع. والاستفتاء هنا عادة ما يكون استفتاء الزامي فهو الذي تلتزم السلطات العامة بالنتائج الناجمة عنه بحيث لا تستطيع مخالفة هذه النتائج ، بمعنى ان الشعب هنا يكون جهة الاقرار النهائي للموضوع المعروض عليه(١٦).

ففي سويسرا مثلاً يتم اللجوء الى الاستفتاء الشعبي لحل الخلاف والتنازع الحاصل حول موضوع معين ،على اعتبار ان الاستفتاء هو أداة ديمقراطية حقيقية مسخرة للشعب ليمارس فيها خصائص السيادة بشكل فاعل حيث يترتب عليه اعادة السلطة الحقيقية الى الشعب(١٧) . وفي ذلك فقد اجاز الدستور السويسري اللجوء للشعب مباشرة، اذا كان هناك اعتراض على تشريع فيدرالي من قبل خمسين الف مواطن او ثمانية مقاطعات (١٨) وتعتبر نتيجة التصويت متحققة بأغلبية المصوتين وفقا للمادة ١٤٢ من الدستور المذكور. الا ان ما يلاحظ عن الدستور السويسري انه قصر هذا الاجراء على التنازع الحاصل بشأن القوانين الفيدرالية فقط، عكس الحال مع الولايات المتحدة التي اعتمدت اسلوبين للاستفتاء الشعبي كوسيلة لحل التنازع في عدد كبير من الولايات ولكن على نطاق القوانين المحلية الخاصة بكل ولاية.

اما في العراق فان اسلوب حل التنازع عن طريق الاستفتاء لم تتم الاشارة اليه بشكل صريح وواضح ولكن من خلال مراجعة مواد الدستور المختلفة نجد ان الدستور اوجب عرض كل تعديل دستوري يمس اختصاصات الاقاليم على الاستفتاء الشعبي المحلي الخاص بشعب الاقليم، وهو ما يعني امكانية حل هذا

الخلاف (في ما لو كان التعديل لم يحظ بموافقة شاملة بين المركز والاقليم) عن طريق الاستفتاء الشعبي المحلي.

٢- حل التنازع عن طريق المجلس الثاني للبرلمان(١٩): مما لا شك فيه ان الدول الاتحادية تعمل بشكل قاطع تقريباً وفق مبدأ ثنائية المجلس التشريعي في الدولة، على اساس وجود مجلس يمثل مجموع افراد الشعب، وهناك مجلس ثاني يمثل الاقاليم او المقاطعات او المحافظات وفي حل التنازع فان الدول الاتحادية تلجا في الكثير من الاحيان الى النشاط الذي يمارس المجلس الثاني (مجلس الاقاليم) في تقريب وجهات النظر وحل الخلافات القائمة بين مستويات السلطة المختلفة، حيث ان المجلس الثاني يقوم بالأساس على فكرة الموازنة بين النزعة الاتحادية التي تمثلها السلطات الاتحادية بما فيها المجلس الاول في البرلمان، وبين نزعة الاستقلال الذي يلحق تفكير كل الولايات والاقاليم المختلفة.

وتلعب مجالس الاقاليم دوراً كبيراً في رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية والتقريب بين وجهات النظر المختلفة في اغلب الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية، الى انه يجب ان نؤكد ان هذه الوسيلة لحل التنازع لا تعتمد على نص صريح وقطعي يحيل التنازع الى المجلس الثاني في الدولة ولكنه يعتمد على ما يقوم به هذا المجلس عادة من خلال دوره في اقرار او الاعتراض احياناً على القوانين الاتحادية او اقراره للقوانين الخاصة بتمثيل الاقاليم وتنظيم العلاقة في ما بينها وبين السلطة الاتحادية.

وفي العراق فكما هو معلوم فان الدستور اوجب ان يكون هناك مجلس ثاني للبرلمان وهو مجلس الاتحاد الا انه احالة امر تشكيل هذا المجلس الى قانون يصدر عن طريق مجلس النواب وهو الامر الذي يجعلنا ان نقول انه من الناحية الشكلية فان العراق من الدول التي اخذت بنظام المجلسين ولكنه من الناحية الموضوعية لن يكون كذلك ابداً لافتقار الدستور للمقومات التي تجعل من وجود المجلس الثاني مجلس تشريعي حقيقي موازي للمجلس الاول.

٣- التدخل المباشر للسلطات الاتحادية في حل التنازع:

وتعد هذه الطريقة هي آخر الطرق التي يمكن ان تلجأ اليها الدولة الاتحادية لحل التنازع، والذي يمكن ان يقترن بفكرة القوة والاكراه لإجبار السلطات المحلية على الخضوع لحكم الدستور والقانون الاتحادي وخاصة اذا ما كان تنازعها قائم على اسس سياسية بعيدة عن النص الدستوري والقانوني، حيث اجازت اغلب الدساتير الاتحادية للسلطات الاتحادية التدخل بالوسيلة المناسبة لإعلاء الدستور الاتحادي الذي يشهد انتهاكاً من قبل السلطات المحلية.

وأبرز ما حدث في العراق أبان اجراء الاستفتاء الخاص بانفصال اقليم كردستان حيث لجأت الحكومة لخيار التدخل من اجل المحافظة على وحدة الدولة ونظامها الاتحادي، وقد استندت في ذلك الى ما يقرره لها في المادة (١٠٩) من الدستور، وكذلك القرار الصادر عن مجلس النواب بالرقم (٥٦) لسنة ٢٠١٧ والذي اعتبر امر اجراء الاستفتاء غير دستوري.

الخاتمة

في الحقيقة ان الحديث عن تنازع الاختصاص في الدولة الفيدرالية هو حديث عن موضوع دائم ومتجدد ما دامت الدولة الفيدرالية قائمة . فقد قدمنا ان الموضوع لا يرتبط بنزاع حول اجراءات قانونية او دستورية بقدر تعلق الامر بسيادة مكونات الدولة الاتحادية . وعندما نقول ذلك فلا نقصد ايضا ان النزاع سينصب على مصالح واقعية بين المكونات . فقد يرفض احد مكونات الدولة الاتحادية مصلحة ما اذا ما شعر بان سيادته المحدودة التي اقرها الدستور الاتحادي تكون عرضة للمساس بها من قبل السلطة المركزية او من قبل احدى المكونات الاخرى.

الا ان هذه الحقيقة لا تعني الركون وعدم السعي لوضع الاجراءات الكفيلة بحل هذا التنازع . ولكن مع وجود هذه الاجراءات او السعي لتامينها لابد ان نفترض دائما قصور هذه الاجراءات لان التنازع الحاصل عادة ما يكون ذي بواعث سياسية وهذه الاخيرة تستند دائما الى اسس وظروف مختلفة ومتجددة دائما .

ان الرغبة في حصر التنازع في اضيق الحدود والسعي لفض أي صورة من صوره توجب ان تكون هناك اجراءات ووسائل فاعلة لتحقيق هذا الغرض والتي يمكن اجمالها بالاتي :

١- ان يقوم الدستور الاتحادي في الدولة الاتحادية على بيان واضح لأهداف واغراض الدولة الاتحادية لما في ذلك وسيلة فاعلة تعين السلطة المختصة بحل التنازع على تكييف النصوص الدستورية والقانونية تكييفا يتلاءم والاهداف الاساسية للدولة الاتحادية .

٢- صياغة النصوص الدستورية صياغة واضحة والابتعاد عن المصطلحات والالفاظ التي تثير معان متعددة تتيح لكل طرف التمسك بالمعنى الذي يحقق مصالحه الخاصة.

٣- مع امكانية تحقق التداخل احيانا بين اختصاصات السلطات المختلفة ... الا ان هذا يجب ان لا يمس باي شكل من الاشكال خصائص السيادة التي تتمتع بها كل دولة او مكون دخلة ضمن الدولة الفيدرالية .

٤- العمل على التفرقة في حل التنازع بين ما يعتبر تنازع قانوني ام من طبيعة خاصة ... فالنزاع القانوني لا باس من الاعتماد في حله على السلطات القضائية

الا ان الرجوع للشعب والوسائل السياسية نعتقد انها الافضل والانجع في حل التنازع ذي الطبيعة المصلحية او السياسية.

٥- ان يصاغ الدستور بالشكل الذي يتلاءم فعلا مع طريقة نشاة الدولة الفيدرالية فالانتقال من الاستقلال التام الى التبعية الجزئية يختلف فيما اذا كانت مكونات الدولة الفيدرالية مستقلة سابقا ام كانت تابعة اصلا للدولة المركزية... وهذا يجب ان يرتبط وثيقا مع ماقدمناه في الفقرة الاولى اعلاه.

الهوامش :

١- رونالد ل واتس – الانظمة الفيدرالية –ترجمة غالي برهومة - منتدى الاتحادات الفيدرالية – كندا ٢٠٠٦ – ص ١ .

2-Preston King , Federalism and federation ,Crom Helm International series in social and political thought LONDON P. 76 .

٣- د . محمد كامل ليلة – النظم السياسية – الدولة والحكومة – دار النهضة العربية – ١٩٦٩- بيروت - ص ١٣٢ .

٤- اذا كان ذلك من مقومات فكرة الديمقراطية الا انها قد تتحول اداة للقضاء على الديمقراطية عندما تتحكم السلطات المحلية احيانا بما تشكله من اقلية براي الاغلبية في الدولة الاتحادية .

٥- محمد كامل ليلة – مصدر سابق – ص ١٣٧ .

٦- وان كان النموذج العراقي للدولة الاتحادية نشا بعد احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الامريكية عام ٢٠٠٣ . مما دفع البعض للقول ان الشكل الاتحادي الجديد على الدولة العراقية ناتج عن تأثيرات امريكية.

٧- د - محمد عمر مولود- الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي -ط١- ٢٠٠٩- بيروت ص .٣٣

٨- د- صعب ناجي عبود- الدفوع الشكلية أمام القضاء الاداري في العراق -دراسة مقارنة – اطروحة دكتوراه – كلية القانون – جامعة بغداد- ٢٠٠٦ – ص.١١

٩- وان كانت الولايات المتحدة الامريكية مهد النظام الفيدرالي الحديث تتخذ من الكونفيدرالية شكلا لاتحادها قبل التحول الى الاتحاد الفيدرالي.

١٠- د- شهاب احمد النعيمي- دور المحكمة العليا الامريكية في الرقابة على دستورية القوانين في مجال حقوق الانسان- رسالة ماجستير- كلية القانون- الجامعة المستنصرية-٢٠٠٦- ص.١٩

١١- منتهى فزاع عبد حسن - تنازع الاختصاص ودور المحكمة الفدرالية في حله (دراسة مقارنة) - رسالة ماجستير – كلية القانون – جامعة بغداد - ص٣٣ وما بعدها.

١٢- د - شهاب احمد النعيمي – مصدر سابق – ص.١٤

١٣- منتهى فزاع عبد حسن - مصدر سابق – ص١٠ وما بعدها .

١٤- المصدر السابق – ص١٠ .

١٥- نعتقد ان هذا النوع من التنازع ينشط كثيرا في الحالات التي تكون فيها السلطة المركزية داخل الدولة الاتحادية لا تتمتع بالقوة الكافية لفرض ارادتها على الوحدات المكونة للاتحاد في غير الامور التي يحددها الدستور مقدما. وبالتالي تجد السلطات المحلية الفرصة متاحة دوما لفرض ارادتها قدر المستطاع.

١٦- د : ماجد راغب الحلو – الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الاسلامية- ط١ – مكتبة المنار –١٩٨٠- الكويت – .٣٢٨

١٧- د- ايمن الورداني- حق الشعب في استرداد السيادة – ط١-مكتبة مدبولي-٢٠٠٨-القاهرة- ص.١٩١

١٨- اشارة صراحة لذلك المادة ١٤١ والتي نصت على الاستفتاء الاختياري من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ بالنص(تعرض الموضوعات الآتية، خلال مئة يوم من نشرها رسمياً على الشعب للتصويت بناء على طلب خمسين ألف مواطن ومواطنة ممن لهم حق التصويت أو ثماني مقاطعات : أ. القوانين الاتحادية؛ ب. القوانين الاتحادية الطارئة التي تمتد صلاحيتها إلى أكثر من عام؛ ج. القرارات الاتحادية إذا كان الدستور أو القانون يقضيان بذلك . د. المعاهدات الدولية التي:
١. بدون حد زمني في مدة الصلاحية أو التي لا يمكن إنهاؤها فيما بعد.٢. تقضي بالانضمام إلى المنظمات الدولية.٣. تتضمن مواد هامة تحدد قواعد قانونية أو تحتاج إلى تبني قوانين اتحادية لتطبيقها.).
ويذكر ان الفقرة د من المادة اعلاه ألغيت بواسطة التصويت الشعبي يوم ٩ شباط/فبراير عام ٢٠٠٣، بدءا من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٣).
١٩- منتهى فزاع عبد حسن – مصدر سابق – ص١٣٤ وما بعدها.

١. مصطفى العوجي: المسؤولية المدنية، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، ط٣، بيروت، ٢٠٠٧، ص٨٧..
٢. د. نبيل اسماعيل عمر: سلطة القاضي التقديرية في المواد المدنية والتجارية، ط١، منشأة المعارف، ١٩٨٤.

ثالثاً: الاطاريح والرسائل والبحوث.

١- د. جليل حسن الساعدي: اصول العقد في القانون الانكليزي والعراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد١، ٢٠١٠.
٢- عماد الملا حويش: الاضرار الناشئة عن العمل غير المشروع، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٠.
٣- ماجد مجباس حسن: المركز القانوني للمحكم، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٣.

رابعاً: مراجع الاحكام القضائية.

١- ابراهيم المشاهدي: المبادىء القانونية في قضاء محكمة التمييز/ قسم المرافعات، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠.

خامساً: القوانين.

١- القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٩.
٢- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
٣- القانون المدني الفرنسي لسنة ١٩٨٠.

سادساً: المراجع الفرنسية.

1- colin et capitant: cors elmentarive , de, droit civil, 10edition paris, tom, 1959.
2- Mazeaud(h.et1) traite theoriqe etpratique de la, responsbiblit civile delictuelle, et, contractuelle. Et edtion4.
3- planiol, Ripert et Esmein: obligations, 1954.

سابعاً: المراجع الانكليزية.

1- G.C. Cheshir, C.H.S. fifoot, M.P. Furmston: The law of contract, London, Butterw, rthsm, 1972.
2- Citty: On contract Twenty- Fifth Edition, volume1, genral principle, London and Maxwell, 1983.
3- Gareth and William Goodhart: specific performance, London, butterworths, 1986.
4- Maree Chetwin: Grawes intranational to the law of contract in New ze. Aland.
5- Treitel: The Law of contract, seventh edition, London, stevens and sons, 1987
6- Treitel: An outlin of the law contract, 2nd edition, butter worths, London.
7- Treitel: Remedies for breach of contract a comperative acont, oxford, 2011.
8- Williom Anson: principles of the English law of contract, onford, 17th edition, 1992.

ثامناً: الانترنت:

١- د. ظافر حبيب جباره، د. عماد حسن سلمان: واجب الدائن بتخفيف الضرر في المسؤولية العقدية، دراسة مقارنة في ضوء النظام الانكلوامريكي واتفاقية فينا للبيوع الدولية لسنة ١٩٨٠، متاح على شبكة الانترنيت :pss. Utq. Iq/Magazanes/docxlaw-2-16/6.Docx