



IUL
Islamic University Of Lebanon
Université Islamique Du Liban
الجامعة الإسلامية في لبنان

الجامعة الإسلامية في لبنان
كلية الحقوق
قسم القانون العام

دور المجلس الاتحادي في النظم الفدرالية
دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية
لإغناء التجربة الفدرالية العراقية
أطروحة دكتوراه في القانون العام

أعدّها

ياسر حسن حسين الزبيدي

لجنة المناقشة

مشرفاً ورئيساً

قارئاً أولاً

قارئاً ثانياً

عضواً

عضواً

أ.د. زهير شكر

أ.د. كميل حبيب

أ.د. فوزت فرحات

أ.د. أمين صليبا

أ.د. خالد الخير

إنَّ الآراء الواردة في هذه الأطروحة تعبّر عن وجهة نظر كاتبها

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ﴾

سورة البقرة، الآية ١٢٦

الإهداء

الأسد الجريح . . . وطني العراق إخلاصًا .
والدي ووالدتي عرفانا بالجميل .
زوجتي وولدي محمد . . . مودةً وحبًا .
من أشدد بهم أزري إخوتي .

عالم

أهدي محمدني اليستيري

الباحث

شكر وشكر

الحمد لله ربّ العالمين خالق الخلق بأحسن تقويم وأقوم القوانين، العادل المقسط، الذي لا يضيع عنده مثقال ذرة، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيّدنا مُحَمَّدٍ وآله الطيبين الطاهرين.

بعد أن أكملت أطروحتي هذه بعون من العليّ القدير لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى أستاذي الدكتور زهير شكر المشرف على هذه الأطروحة، الذي حفني بالرعاية الأخوية، وتحملني من غير ضجر أو ملل، وكان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيّمة الأثر الواضح في إعداد هذا الجهد العلميّ، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور طه العنكي الذي قدم لي من العون والتوجيه والتشجيع لإتمام هذه الأطروحة فله مني جزيل الشكر والامتنان، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى اللجنة التي تفضلت بقراءة الأطروحة فلهم مني كلّ الشكر والاحترام.

وشكري وامتناني إلى بلدي الثّاني لبنان الذي احتضنني؛ وذلك كلّ العقبات والصعوبات أمامي، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الجامعة الإسلامية متمثلة برئيستها الدكتورة دينا المولى وكادرها، ولاسيّما العاملين في كلّية الحقوق،

وفي الختام أتقدم بعظيم شكري وامتناني لكل من ساعدني في إتمام كتابة الأطروحة وأخص منهم ابن عمي الأستاذ الدكتور رعد الزبيدي أستاذ الأدب العربي في الجامعة المستنصرية لقيامه بالتدقيق النحوي لها.

ومن الله التوفيق والسداد

مقدمة

يعد الدستور بمثابة الوثيقة التي تحدد طبيعة نظام الحكم وشكل الدولة (بسيطة - موحدة أو مركبة)، كما تبين ماهية مؤسسات الدولة مما تتكون، وكيف تتكون، وما اختصاصاتها، وآليات توزيع تلك الاختصاصات بينها، وطبيعة علاقتها مع بعضها، كما تؤثر علاقتها بالمواطنين، مما يعني بيان ما لكل طرف وما عليه (الحقوق والواجبات)، وبذلك يعد الدستور بمثابة عقد قانوني سياسي اجتماعي، وهو أيضاً شهادة تأسيسية للدولة.

ولهذا تتضمن الدساتير مجموعة من القواعد والأحكام والمبادئ التي تجسد فلسفة الدولة، وترسم مسار عملها لتحقيق أهداف وآمال الشعب الذي تتولى مهمة إدارة شؤونها، وذلك يستدعي أن يتسم الدستور بالسمو، وينبغي أن تكون القوانين الأخرى منسجمة معه، لأنه مصدر السلطات وأساس شرعيتها وشرعية القائمين عليها ومشروعية أفعالهم.

لذلك حرصت أغلب الدول على إيلاء أهمية بالغة للدستور، وتؤكد بأنها تحرص على الالتزام بنصوصه وأحكامه، وتطبيقه بشكل سليم بما يحقق سعادة ورفاهية الشعب الذي يعد هو الوسيلة والغاية لأية دولة، ولكن واقع الحال يؤكد إن معظم الدول المعاصرة، لاسيما المتأخرة منها، لا تلتزم بالدستور في مواضع كثيرة ومواقف شتى، وعلى وجه الخصوص حينما تتعارض أحكام الدستور مع مصالح الفئة الحاكمة، هذا في الدول البسيطة الموحدة التي تتبنى النظام المركزي، أو تلك التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية.

أما في الدول المركبة (الاتحادية)، وهي التي تتبنى النظام السياسي الفيدرالي كشكل لنظام الحكم فيها، فالأمر يغدو أكثر تعقيداً، وذلك بفعل وجود سلطات (مؤسسات) محلية، إلى جانب السلطات (المؤسسات) المركزية، الأمر الذي يستدعي وجود دساتير محلية، إلى جانب الدستور المركزي، شرط أن يتمتع الأخير بالسمو والعلو على الأولى، كما أنه يعد المصدر والمرجع لها، إذ إن الدستور المركزي هو الذي يحدد ماهية السلطات المركزية والمحلية، والأهم أنه ينص على كيفية توزيع الاختصاصات بين الطرفين، ما يعني أن الدستور المركزي يضطلع بمهمة رسم العلاقة بين المركز والفروع (أقاليم، و/أو ولايات، ومقاطعات، وجزر، وإمارات، وما إلى ذلك).

والمهم في الأمر في الدول الفدرالية - الاتحادية - هو إن المركز يفسح المجال للمناطق

المحلية للمشاركة في السلطة الاتحادية، ويتم ذلك في إطار البرلمان (المؤسسة أو السلطة التشريعية)، إذ يتكون - في أغلب تلك الدول - من مجلسين الأول هو مجلس شعبي، أي أنه يمثل عموم شعب الدولة، أما الثاني فإنه يمثل المناطق المحلية، أو ما يسمى بالمجلس الاتحادي.

والغاية من تشكيل المجلس الثاني هي ليست مساهمة المناطق المحلية في ممارسة السلطة الفدرالية فقط، إنما الهدف هو ممارسة السلطة في هيئة سياسية لها النّقل السياسي نفسه وعلى قدم المساواة مع المجلس الأول.

أولاً: أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في درس العديد من النصوص الدستورية التي تركز على تنظيم (المجلس الاتحادي في النظم الفيدرالية)، من أجل فهم حقيقة الدور الذي يضطلع به هذا المجلس، وذلك يستدعي معرفة الإطار البنيوي والوظيفي، وصولاً إلى المقاربة بين المبادئ الدستورية للدولة الاتحادية والواقع السياسي، وذلك يفضي إلى معرفة مدى التزام الدولة المعنية بتلك المبادئ وتوفير الضمانات اللازمة لها، وهذا الأمر يضمن تحقيق التوازن المفترض بين السلطات الاتحادية وبينها وبين السلطات المحلية، وذلك عبر آليات شتى، يقف في مقدمتها الرقابة على أداء كل تلك السلطات بالاستناد إلى مصدرها، وكل ذلك يصب في تحقيق العدالة والاستقرار والتنمية، وهي مؤشرات لتقدم النظم السياسية ورفقيها، وكل ذلك يفضي إلى تحقيق سعادة ورفاهية المواطنين وهو الهدف الأسمى لكل نظام سياسي يتسم بالعقلانية والرشادة، وتلك هي مدخلات الشرعية الدستورية ومخرجاتها.

وبقدر تعلق الأمر بدور المجلس الاتحادي في هذا الإطار، فإنه ينبغي أن يضطلع بمهمة أساسية تتجلى في تحقيق التوازن بين ممثلي الشعب عموماً، وممثلي المناطق المحلية (الفروع)، إذ إنّ المجلس الشعبي يمثل عموم المواطنين على أساس عدد سكان تلك المناطق، وبذلك قد تكون منطقة ذات كثافة سكانية عالية ممثلة بأضعاف مضاعفة لمناطق أخرى بفعل قلة عدد ساكنيها، في حين المجلس الاتحادي يقوم غالباً على أساس المساواة في التمثيل، كما هو الحال في معظم النظم الفيدرالية، وفي نظم أخرى عدد معقول ومتقارب لممثلي المناطق المحلية.

تختلف طريقة مشاركة المجلس الاتحادي في السلطة الاتحادية من نظام سياسي لآخر،

من هنا تناولنا في دراستنا تجربتين من أعرق التجارب الفيدرالية في العالم، لنبين - من خلال المقارنة- أوجه الشبه والاختلاف بينهما في هذا الإطار على وجه التحديد، وعلى أساس ما يمكن استنباطه من تلكما التجربتين من دروس يمكن الاستفادة منها لتقييم وتقويم التجربة العراقية في هذا السياق، وذلك لأن المشرع العراقي كان أقر عبر الدستور الدائم الصادر عام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي البرلماني، الأمر الذي يستدعي تشكيل مؤسسات دستورية حسب متطلبات هذا النظام، ومن بينها تشكيل مجلس الاتحاد ليشكل إلى جانب مجلس النواب البرلمان (المؤسسة -السلطة التشريعية)، وبذلك يمثل الأول الأقاليم والمحافظات، بينما الثاني يمثل الشعب العراقي بأكمله.

ثانياً: إشكالية الدراسة:

تندرج إشكالية هذه الدراسة في مسارين، ففي الوقت الذي تشترك معظم النظم الاتحادية (الفيدرالية) حول طبيعة الدور الذي يضطلع به المجلس الاتحادي، فأنها تتباين في تحديد مدى ونطاق هذا الدور، وهذا ما سنتعرض له في التجربتين العريقتين موضوع هذه الدراسة - الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية - وتلك هي إشكالية الدراسة في المسار الأول.

أما الإشكالية في المسار الثاني، وهو ما يخص التجربة العراقية، فأنا سنحاول في هذه الدراسة تشخيصها كخطوة أساسية للاستفادة من التجربتين (الأمريكية والألمانية)، فأنها تتجسد في غياب المجلس الاتحادي - لغاية كتابة هذه السطور عام ٢٠٢٠- بالرغم من وجود نص دستوري يلزم المشرع العراقي بضرورة تشكيله، ولكن الإشكالية الأكثر تعقيداً تتمحور حول عدم توضيح الإطار البنوي والوظيفي لهذه المؤسسة، هذا فضلاً عن غياب الإرادة السياسية لدى القوى والأحزاب الفاعلة في مجلس النواب - المخول دستورياً بالتشريع الخاص بهذا المجلس - لاسيما مع غياب الأقاليم التي من المفترض أن يمثلها المجلس الاتحادي - باستثناء إقليم كردستان -، وذلك بفعل إن بناء النظام الاتحادي مازال يخضع للجدل السياسي والفقهي المرتبط بطبيعة هذا النظام ذاته بالاستناد إلى النصوص الدستورية النافذة.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

بغية الوقوف على أبعاد إشكالية الدراسة المتشعبة، وسعيًا للبحث عن أفضل السبل الرامية لتقويم التجربة العراقية، تهدف هذه الدراسة للإجابة على مجموعة من التساؤلات منها:

- ١- ما اهم الآراء الفقهية في المركز الدستوري للمجلس الاتحادي في النظم الفدرالية؟
- ٢- ما أوجه العلاقة البنوية والوظيفية بين المجلس الاتحادي والمجلس الشعبي في النظم الاتحادية؟
- ٣- ما أوجه العلاقة البنوية والوظيفية بين المجلس الاتحادي والسلطات الدستورية الأخرى في الدولة الاتحادية؟
- ٤- ما طبيعة الدور الذي يضطلع به المجلس الاتحادي في النظم الاتحادية عموماً، وفي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية على وجه الخصوص؟
- ٥- ما طبيعة النظام الاتحادي في العراق؟ وكيف تم توزيع الاختصاصات بين المركز والفروع على وفق الدستور العراقي النافذ؟
- ٦- ما هي آليات تشكيل المجلس الاتحادي في العراق على وفق الدستور العراقي النافذ؟ وما الصعوبات التي تواجه تشكيل هذا المجلس؟
- ٧- ما سبل تقويم التجربة الاتحادية في العراق؟ وإلى مدى يمكن الاستفادة من تجربتي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية في هذا الإطار؟

ثالثاً: منهج الدراسة:

تستدعي نماذج هذه الدراسة منا الاسترشاد بالمنهج القانوني - المؤسسي للوقوف على الإطار البنوي والوظيفي لمؤسسات الدول الاتحادية - نماذج الدراسة الثلاث - على وفق دساتيرها النافذة، ومن ثم سنوظف المنهج المقارن لمعرفة أوجه الشبه والاختلاف بين التجريبتين الفيدراليتين العريقتين - الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية - سعياً للنهوض بالتجربة العراقية الناشئة كي تقترب ولو بالحد المقبول من تلكما التجريبتين.

رابعاً: هيكلية الدراسة:

- سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وبابين في كل باب فصلين على النحو الآتي:
- الفصل التمهيدي: سيتم فيه تناول ماهية الدولة الاتحادية في مبحثين كتأصيل نظري لموضوع أطروحتنا.
 - المبحث الأول: تعريف الدولة الاتحادية وتمييزها عن ما يشته به.

- المبحث الثاني: تشكيل الدولة الاتحادية وتقدير النظام الاتحادي.
- الباب الأول: سيتم فيه تناول التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية وتشكيل المجلس الاتحادي واختصاصاته وسيكون ذلك في فصلين.
- الفصل الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية وسيكون في مبحثين.
- المبحث الأول: نشأة وتطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية.
- المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.
- الفصل الثاني: آليات تشكيل المجلس الاتحادي واختصاصاته في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية وسيكون في مبحثين.
- المبحث الأول: آليات تشكيل المجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية.
- المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية للمجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية.
- الباب الثاني: سيتم فيه تناول التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق وتقييم التجربة العراقية وسيكون ذلك أيضاً في فصلين.
- الفصل الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق وسيكون في مبحثين.
- المبحث الأول: نشأة النظام الاتحادي في العراق ومبرراته.
- المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق.
- الفصل الثاني: تقييم التجربة الاتحادية العراقية وسيكون في مبحثين.
- المبحث الأول: مقارنة المبادئ العامة للدولة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والعراق.
- المبحث الثاني: تحديات النظام الاتحادي في العراق.

الفصل التمهيدي

ماهية الدولة الاتحادية

سنقسم هذا الفصل على بحثين، نتناول في الأول: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها وخصائصها، ثم نتناول في المبحث الثاني تكوين النظم الاتحادية وطرق توزيع السلطة فيها.

المبحث الأول

تعريف الدولة الاتحادية وتمييزها عن ما يشتهر بها

سنتناول في هذا الإطار: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها وخصائصها في المطلب الأول، ثم نتناول في المطلب الثاني: التمييز بين الدولة الاتحادية (الفيدرالية) والمصطلحات المقاربة.

المطلب الأول: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها وخصائص النظام الاتحادي.

الفرع الأول: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها.

أولاً: تعريف الدولة الاتحادية.

إنّ الدولة الاتحادية هي الدولة التي يكون نظام الحكم فيها مستنداً على مبدأ المشاركة وتقاسم السلطة؛ بين سلطة اتحادية وسلطات محلية في اتحاد ينشأ بحكم الدستور. لذلك يستوجب لإنشائها وجود اتفاقٍ مشترك على اتخاذ إجراءاتٍ معيّنة لطرف منها بمعزلٍ عن الطرف الآخر، وإجراءاتٍ أخرى معه. وإن هذا الاتفاق يلعب الدور المميز في تسيير أعمال الدولة الاتحادية. وبناءً على ذلك فإنه من الوجهة القانونية ترتكز هذه الدولة على مبدأين الأول هو وحدة الدولة الاتحادية والثاني هو مبدأ الاتحاد في هذه الدولة^(١).

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج ٢، ط ٣، دار العلم للملايين، ٢٠٠٤، ص ١٢٤.

حيث إنّ الدولة الاتحادية تظهر بوجهها الأول بشكل الدولة الموحدة البسيطة لاسيما وانها تنشأ في تكوينها أما من تجمع رضائي لدول كانت مستقلة فاتحدت فيما بينها وانبثقت عن اتحادها دولة جديدة، كما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية، أو عن تقسيم لدولة موحدة بسيطة أو أجزاء منها متباينة فاتخذت من النظام الاتحادي وسيلة لبقائها في دولة موحدة في صيغة جديدة كما حصل في الاتحاد السوفيتي السابق والآن في العراق. كذلك يبرز الاتحاد كوجه آخر للدولة الاتحادية، والذي لا يعتبر مجرد تنازل عن السلطة من قبل الدول الأعضاء أو المناطق المحلية لصالح الدولة الجديدة، لأنّ المبدأ المنطقي يفيد بأنّ تنعم حكومات الولايات أو المقاطعات أو الدول بالسيادة في دائرة نفوذها، بقدر السيادة التي تتمتع بها الحكومة القوميّة أو الاتحادية ضمن دائرتها الخاصة.

فنحن لا نتحدّث، في هذا الإطار، عن الحكومات "الأرفع مقاماً" أو "الأدنى مقاماً"، ولا عن الحكومات "الأعلى سلطة" أو "الأدنى سلطة"، بل نتحدّث عن عدّة حكوماتٍ تؤدّي مهامّ مختلفة ضمن إطار عمل مشترك. ولا تُعتبر الحكومة المحليّة مجرد كيانٍ تابع للمقاطعات، التي تسند إليها أداء بعض المهمّات، بل إنّها تتمتع أيضاً باستقلاليّتها، وباتّصالها المباشر مع الشعب.

ومن الجدير بالذكر انه لم يتفق فقهاء القانون في العالم العربي على مصطلح عربي موحد مقابل للمصطلح الإنكليزي State Federal والمصطلح الفرنسي État fédéral، حيث تباينت الآراء تجاهها، فهناك فريق من الفقهاء من يطلق عليه (الدولة الاتحادية أو الاتحاد المركزي)^(١) والبعض الآخر يطلق تسمية (الدولة الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي وغيرها من التسميات)^(٢)، ومن جانبه يرى الباحث تفضيل تسمية الدولة الاتحادية مجازاً لما أقرته بعض الدساتير العربية كال دستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥^(٣)، ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة^(٤).

وقد تناول فقهاء القانون الدستوري مصطلح الدولة الاتحادية بتعريفات عدة منها (الدولة

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج ٢، مرجع سابق، ص ١٢٢ وما بعدها

(٢) يفضل الدكتور منذر الشاوي استخدام تسمية الدولة الاتحادية على تسمية الدولة الفيدرالية والسبب في ذلك خشيته من الالتباس في المفهوم مع الاتحادات الأخرى كالاتحاد الشخصي والاتحاد التعاهدي والاتحاد الفعلي ففي هذه الاتحادات لا توجد دولة واحدة إنما عدة دول ترتبط فيما بينها بروابط مصلحية معينة أو بروابط مردها وحدة العرش؛ منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الأول، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٥٠.

(٣) تنص المادة الأولى من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على (جمهورية العراق دولةً اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوريّ نيابيّ (برلماني) ديمقراطيّ وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

(٤) تنص المادة الأولى من دستور الإمارات الدائم لعام ٢٠١٣ على (دولة الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة).

الاتحادية، هي دولة واحدة كاملة بدستورها وشعبها وإقليمها وسلطانها، في وضع تبقى فيه الدول الأعضاء أيضاً دولا كاملة، بدساتيرها وشعوبها وأقاليمها، فتقوم بالتالي وضعيتان دستوريتان، وضعية تتولى فيها العمل والنفاد، القوانين والمؤسسات الخاصة بالدولة الاتحادية، ووضعية تختص بها سلطات الدول الأعضاء في أقاليمها العائدة إليها^(١). ويرى الأستاذ الدكتور زهير شكر في محاوره مع الباحث أن الدول الأعضاء في الدولة الاتحادية لا تبقى دولا كاملة لأنها تفقد جزء من سيادتها لصالح الدولة الاتحادية وهي العلاقات الخارجية وتنظيم إصدار النقد وباقي الاختصاصات الحصرية للدولة الاتحادية التي لا يمكن للدول الأعضاء ممارستها لذلك لا يمكن أن نطلق عليها أنها دول كاملة.

وبهدف الإلمام والاستدلال لفهم الدولة الاتحادية، يتوجب علينا التطرق لفهم وإدراك مصطلح الاتحادية وأصوله، حيث يمكننا القول إنَّ الاتحادية هي نمط من أنماط التنظيم السياسي والدستوري للدول، أي إنَّ الاتحادية عبارة عن مفهوم دستوري وسياسي يتمحور حول مبدأ تنظيم تقاسم السلطة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم المحلية المكونة للدولة الاتحادية.

وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب، والاتحادية ضمانة لحقوق الأفراد والاستقلال الذاتي للأقاليم (المناطق) المحلية. وأيضا يمكننا أن نقول إنَّ الاتحادية تعني الاتحاد الاختياري. أي التعايش المشترك بين الشعوب والأقليات وحتى بين الشعب الواحد في أقاليم متعددة كما هو الحال في ألمانيا، إذا الاتحادية تعني الاتحاد الطوعي بين أقاليم تجمعهم أهداف مشتركة ومصير مشترك.

نجد الأصول النظرية للنظام الاتحادي في كتابات الفيلسوف الألماني جوهانس ألتوسيوس (١٥٦٣ - ١٢ أغسطس ١٦٣٨)^(٢) الذي يتمحور حول التنظيم السياسي، حيث وضع أسس فكرة الاتحادية التي تقوم على وجود ميثاق للتعايش بين التنظيمات المختلفة في الدولة الواحدة في إطار اتحادي تضامني^(٣).

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج٢، مرجع سابق، ص١٢٦.

(٢) موقع الشبكة الدولية للمعلومات: <https://wiki.Johannes.Althusius>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٨/١٦.

(٣) عثمان علي ويس، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٣٢؛ نقلاً عن: محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، ٢٠٠٧، ص٢٦؛ وجان توشار، الأسس النظرية والفلسفية للنظم

وَضَمَّنَ أَلْتُوسِيُوسُ أَفْكَارَهُ بِشَأْنِ النِّظَامِ التَّضَامُنِيِّ فِي كِتَابِ صَدْرَ عَامِ ١٦٠٣ وَحَمَلَ عُنْوَانَ "السِّيَاسَةِ: عَرْضُ مَنَهْجِي وَمَعَزَزُ بِنَمَازِجٍ شَاهِدَةٍ وَمَقَارَنَةٍ". عَرْضُ أَلْتُوسِيُوسُ فِي كِتَابِهِ أَفْكَارًا حَوْلَ الْإِتِّحَادِيَّةِ لَمْ تَكُنْ لِيِبَرَالِيَّةٍ مُطْلَقًا، إِذْ رَكَزَ عَلَى حُرِيَّةِ الْمَجْمُوعَاتِ الْمُؤَلَّفَةِ لِلْفِدْرَالِيَّةِ أَكْثَرَ مِنْ تَرْكِيزِهِ عَلَى حُرِيَّةِ الْفَرْدِ دَاخِلَ النِّظَامِ الْإِتِّحَادِيِّ. وَمَعَ ذَلِكَ، فَإِنَّهُ يَبْقَى الْأَبَ الْمَعْنَوِي لِفِكْرَةِ النِّظَامِ الْإِتِّحَادِيِّ. لِذَلِكَ فَإِنْ فِكْرَةُ الْإِتِّحَادِيَّةِ لَيْسَتْ حَدِيثَةً الْعَهْدِ بَلْ أَنَّهَا فِكْرَةٌ قَدِيمَةٌ وَلَكِنْ تَطْبِيقَاتُهَا ظَهَرَتْ لِلْوُجُودِ فِي الْعَصْرِ الْحَدِيثِ فِي عَامِ ١٧٨٧ فِي أَمْرِيكََا وَفِي أَسْتْرَالِيَا عَامِ ١٩٠١ وَالْمَكْسِيكَ عَامِ ١٩١٧، وَسُوِيْسْرَا عَامِ ١٩٤٨ وَتَوْجَدُ فِي الْعَالَمِ الْيَوْمَ أَكْثَرَ مِنْ ٣٠ دَوْلَةً إِتِّحَادِيَّةً.

ثَانِيَا: أَهْمِيَّةُ الدَّوْلَةِ الْإِتِّحَادِيَّةِ.

يَرَى بَعْضُ فَقَهَاءِ الْقَانُونِ الدِّسْتُورِيِّ أَنَّ الدَّوْلَةَ الْإِتِّحَادِيَّةَ يَتَزَايَدُ الْإِهْتِمَامُ بِهَا فِي الْوَقْتِ الْحَاضِرِ، وَذَلِكَ لِلْأَهْمِيَّةِ الَّتِي تَحْظِي بِهَا نَتِيجَةً لِلْأَسْبَابِ الْآتِيَةِ^(١):

١. كَوْنُهَا تَشْكَلُ إِطَارًا مَنَاسِبًا لِنِظَامٍ سِيَاسِيٍّ دِيمُقْرَاطِيٍّ لَمَّا تَوْفَرُهُ مِنْ مَسْتَوًى إِقْلِيمِيٍّ لِلْحُكْمِ يَأْتِي بَعْدَ الْمَسْتَوًى الْإِتِّحَادِيِّ.

٢. إِنَّهَا تَعَالِجُ الصَّرَاعَاتِ النَّاشِئَةَ فِي الدَّوْلِ الَّتِي تَتَمَيَّزُ بِالتَّنَوُّعِ وَالتَّعَدُّدِ الْاجْتِمَاعِيِّ - أَثْنِيَّةٍ، دِينِيَّةٍ، طَائِفِيَّةٍ... - إِذْ "كُلُّ جَمَاعَةٍ تَتَمَسَّكُ بِدِيَانَتِهَا، وَلُغَتِهَا، وَأَفْكَارِهَا، وَطَرَائِقِهَا"^(٢)، وَمَجْتَمَعٌ بِهَذِهِ الصُّورَةِ هُوَ مَجْتَمَعٌ "تَعِيشُ ضَمْنَهُ مَخْتَلَفُ قِطَاعَاتِ الْمَجْتَمَعِ جَنْبًا إِلَى جَنْبٍ، وَلَكِنْ بِانْفِصَالٍ دَاخِلَ الْوَحْدَةِ السِّيَاسِيَّةِ الْوَاحِدَةِ، وَإِنْكَارُ وَجُودِ هَذِهِ الصَّرَاعَاتِ بَيْنَ الْمَكُونَاتِ الْمَخْتَلِفَةِ مِنْ شَأْنِهِ أَنْ يَرْفَعَ هَذِهِ الصَّرَاعَاتُ بَيْنَهَا إِلَى دَرَجَةٍ تَهْدِدُ وَحْدَةَ الْمَجْتَمَعِ بِالتَّشْطِي وَالْتَفَتَتِ، لِأَنَّ "الْوَلَاءَاتِ الْأَوَّلِيَّةَ لَمَّا كَانَتْ شَدِيدَةً الصَّلَابَةِ فَمِنْ الْمُسْتَبْعَدِ أَنْ تَنْجَحَ أَيْةُ مُحَاوَلَةٍ لِاسْتِئْصَالِهَا (بِحُجَّةِ الْوَحْدَةِ الْوَطْنِيَّةِ)، لَا بَلْ إِنْ مِنْ شَأْنِ مُحَاوَلَةِ كِهْزِهِ أَنْ تَوْدِيَ إِلَى نَتَائِجٍ عَكْسِيَّةٍ وَرَبْمَا

السِّيَاسِيَّةِ وَالْقَانُونِيَّةِ مِنْذُ زَمَنِ الْإِغْرِيقِ وَحَتَّى الْقَرْنَ الْعَشْرِينَ، تَرْجَمَةُ: عَلِيٍّ مَقْلَدٍ، ط١، مَنَشُورَاتُ دَارِ الْإِسْتِقْلَالِ لِلثَّقَافَةِ وَالْعُلُومِ الْقَانُونِيَّةِ، بَيْرُوتَ، ٢٠٠١، ص٢٣٦، ص٢٣٧.

(١) نَقْلًا عَنْ: لَارِي دَايْمُونْدَ، الدِّيمُقْرَاطِيَّةُ تَطْوِيرُهَا وَسَبُلُ تَعْزِيزِهَا، تَرْجَمَةُ: فَوْزِيَّةِ نَاجِي جَاسِمِ الرِّفَاعِيِّ، دَارُ الْمَأْمُونِ لِلتَّرْجَمَةِ وَالنَّشْرِ، بَغْدَادَ، ٢٠٠٥، ص٨٣، ص٨٦.

(٢) أَرْنَتُ لِيِبَهَارَتَ، الدِّيمُقْرَاطِيَّةُ التَّوَافُقِيَّةُ فِي مَجْتَمَعٍ مُتَعَدِّدٍ، تَرْجَمَةُ: حَسَنِ زَيْنَةَ، ط١، مَعْهَدُ الدِّرَاسَاتِ الْإِسْتِرَاطِيَّةِيَّةِ، بَغْدَادَ، ٢٠٠٦، ص٣٥.

نشطت التماسك القطاعي الداخلي والعنف بين القطاعات بدلا من التماسك الوطني^(١)، ولتجاوز مثل هكذا مصير مجهول تطرح الاتحادية نفسها كخيار ناجح يجسر العلاقة ويعيد الثقة بين المكونات (القطاعات).

٣. في اغلب الدول الاتحادية تم تعزيز المنافسة والابتكار على المستوى المحلي وتشجيع النشاط الإنتاجي والتقدم الاقتصادي في جميع أنحاء الدولة بدلا من التخلف والحرمان الذي يطال مناطق من الدولة نتيجة لسياسات معينة من بعض الحكومات المركزية.

٤. تعزيز الأمن الوطني في الدولة التي تتعدد أطيافها الاجتماعية وتواجه ضغوطاً من القوى المتطرفة.

٥. تمثيل الجماعات الأقلية بشكل أفضل، لأن الديمقراطية التنافسية المستندة إلى حكم الأكثرية الانتخابية قد تغلق الطريق أمام هذه الجماعات بشكل دائم فلا يكون لها دور في الحكومة المركزية، في حين تعزز وجودها ودورها في ظل الحكم الاتحادي من خلال تمثيلها بشكل متساوي في مجلس الاتحاد الذي يعتبر من اهم مميزات الدولة الاتحادية.

٦. حماية الوحدة الوطنية ومنع التقسيم، فالإتحادية قادرة على تحقيق مصالحة بين القومية والديمقراطية في الدول متعددة القوميات من خلال منح المناطق التي تتركز فيها الأقليات السلطة الذاتية لإدارة شؤونها المحلية، كتأمين حقوقها اللغوية والثقافية وممارسة شعائرها الدينية، وحمايتها من انتقادات أو تدخلات القومية التي تشكل الأغلبية

الفرع الثاني: خصائص نظام الحكم الاتحادي.

تتصف أنظمة الحكم الاتحادية بصورة عامة بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأنظمة السياسية الأخرى وهي:

١. وجود مستويان من الحكم كل منهما يمارس سلطات مباشرة على مواطنيه: المستوى الأول تمثله الحكومة الاتحادية (الاتحادية) وهو المستوى الأعلى، والمستوى الآخر تمثله الحكومات المحلية (مقاطعة، كانتون، إقليم، ولاية، لاند..الخ) وهو المستوى الأدنى.

(١) آرنست ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، مرجع سابق، ص ٤٥.

٢. توزيع السلطات والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين هذين المستويين وحسب ما تنص عليه وثيقة الدستور، وهذا الأمر يختلف من نظام اتحادي إلى آخر، حيث هناك سلطات ومسؤوليات لكل مستوى من مستويي الحكم وهناك سلطات ومسؤوليات مشتركة بينهما^(١).

٣. وجود هيئات قضائية تمارس دورها في فض المنازعات البينية والعمودية لمستويي الحكم.

٤. وجود مؤسسات وإجراءات معينة لتسهيل وتنسيق التعاون بين مستويي الحكم.

٥. وجود دستور مكتوب تم إقراره بتوافق الحكومات والكتل السياسية ولا يمكن تعديله بإجراء منفرد من الحكومة الاتحادية، بل يجب عليها أن تأخذ بنظر الاعتبار رأي الحكومات المحلية، والدستور بدوره هو الذي ينظم كافة الخصائص الواردة في الفقرات أعلاه.

٦. وجود مجلسين تشريعيين (مجلس اتحاد ومجلس نواب) الأول تمثل فيه جميع الدول أو الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية بالتساوي والثاني يمثل فيه جميع أفراد الشعب حسب النسب السكانية وكلاهما يختصان بالتشريع بالإضافة إلى مجموعة من المهام المشتركة والمختلفة بينهما.

إن هذه الأهمية والخصائص التي تتميز بها الاتحادية تجعل منها تنظيمًا لإدارة السلطة في مجتمع يعاني من مشاكل حقيقية تهدد استمرار وجوده وليست سببًا في خلق هذه المشاكل فهي تأتي بعدها لعلاجها لا قبلها لافتعالها، وهذه الملاحظة يجب إدراكها قبل توجيه أي انتقاد أو اتخاذ أي موقف من مفهوم الدولة الاتحادية.

هذه هي المبادئ العامة للدولة الاتحادية والأسس والقواعد القانونية التي تقوم عليها والتي بموجبها تم تنظيم الاختصاصات وتوزيعها، والتي تختلف من دولة إلى أخرى طبقاً للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية السائدة في تلك الدولة أو المنطقة.

إن جميع الأنظمة الاتحادية تلتقي في المبادئ العامة والبداهيات وإن اختلفت في التفاصيل وهو الاتحاد والخضوع للدستور الاتحادي الملزم للسلطتين الاتحادية والمحلية، والمنظم لديناميكية السلطة وتوزيع الثروات بصورة عادلة والحفاظ على وحدة الدولة ويضمن لجميع الأفراد

(١) راجع للمزيد: خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.fcdrs.com، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٩/٢٢.

المشاركة الفعالة في مؤسسات الحكم وضمان وحماية حقوق الإنسان واستقلال القضاء وسيادة القانون.

المطلب الثاني: تمييز مفهوم الدولة الاتحادية مما يشتهر بها من مفاهيم

في هذا المطلب سنتطرق إلى مفهومين أو مصطلحين لأنظمة سياسية تقترب في تطبيقاتها من نظام الدولة الاتحادية لنميز بينها ونوضح الاشتباه الممكن حدوثه، حيث توجد هناك عدة أنواع من الاتحادات جرت العادة أن يقوم الفقه الدستوري بتسليط الضوء عليها بالإضافة إلى النظام الاتحادي أو الدولة الاتحادية، وهي الاتحاد الشخصي والاتحاد الحقيقي أو الفعلي والاتحاد الكونفدرالي، وكذلك نظام اللامركزية الإدارية.

والملاحظ أن الأنواع الثلاثة المذكورة تدخل في نطاق دراسة القانون الدولي العام، نظراً لقيام تلك الاتحادات على أساس معاهدات دولية يجري الاتفاق عليها بين عدد من الدول، والمعاهدات الدولية كما هو معرف تعد من أهم موضوعات القانون الدولي العام، وبالتالي تخرج عن نطاق القانون الدستوري والنظم السياسية^(١).

أما النظام الاتحادي فإنه يستند إلى الدستور الاتحادي وليس إلى معاهدة دولية كما هو الحال في الاتحادات الأخرى، فهو لا يعتبر بعد قيامه اتحاداً بين دول مستقلة وإنما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دويلات أو مقاطعات أو ولايات.. الخ، لذلك يسمى بالدولة الاتحادية ومن هنا كانت عناية الفقه الدستوري به كبيرة^(٢).

أما اللامركزية الإدارية فأنها تتعلق بالتنظيم الإداري للدولة ولا علاقة لها بتوزيع السلطة السياسية. فهي تتناول توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية فقط، ودراستها من صميم دراسة القانون الإداري^(٣).

(١) سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٢٥٧؛ ود. عثمان خليل، القانون الدستوري: في المبادئ الدستورية العامة، الكتاب الأول، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٨٨.

(٢) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ط ٢، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكللا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا - كندا، ٢٠٠٦، ص ١٨.

(٣) حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ١٠٢؛ محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨١، ص ٧٣.

لذلك سنختار مفهومين من المفاهيم أعلاه لنبحثهما، وعليه فسنعلم هذا الفرع إلى جزئين نتناول في الأول التمييز بين الاتحادية والكونفدرالية. أما الثاني فسنتناول فيه التمييز بين الاتحادية واللامركزية الإدارية.

الفرع الأول: التمييز بين مفهوم الدولة الاتحادية ومفهوم الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الشخصي:

أولاً: مفهوم الاتحاد الكونفدرالي

الاتحاد الكونفدرالي هو اتحاد بين دولتين أو مجموعة من الدول ذات الاستقلال التام على أساس تعاقدية بعد عقد معاهدة تحدد فيها الأهداف المشتركة التي يهدف الاتحاد الكونفدرالي إلى تحقيقها ويتمتع كل عضو فيه بشخصية وسيادة كاملة مستقلة عن الأخرى وتتشكل على أساسها هيئات مشتركة لإدارة الاتحاد، تتكون من ممثلين من الدول الأعضاء لتحقيق الأهداف المشتركة وهذه الهيئة تسمى الجمعية العامة أو المؤتمر وأعضاؤها يعبرون عن رأي الدول التي يمثلونها، وتصدر القرارات بالإجماع، وتعتبر نافذة بعد موافقة الدول الأعضاء عليها.

إذاً الاتحاد الكونفدرالي يتكون باتحاد دولتين أو أكثر من الدول المستقلة (وليست أقاليم) لتحقيق أهداف مشتركة وذلك بموجب عقد معاهدة بينهم وتشرف على تنفيذ نصوص المعاهدة هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء، وتتمتع الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي باستقلالها التام، أي إن حالة الاتحاد لا تنشأ منها دولة جديدة. إذ تظل هذه الحالة مبنية على أساس من الروابط التعاقدية المحضة مما يخول كل دولة، الحق بالانفصال عن الاتحاد^(١).

ثانياً: الفرق بين الدولة الاتحادية والاتحاد الكونفدرالي:

١. لكل دولة عضو من أعضاء الاتحاد الكونفدرالي ممارسة السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي الفعلي، أما أعضاء الدولة الاتحادية فلا يحق لهم ذلك ويكون التمثيل الدبلوماسي والسياسة الخارجية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في الدولة الاتحادية^(٢).

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج ٢، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٢) المادة (١١٠/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي نصت: تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات

٢. لكل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي حق إعلان الحرب وليس بإمكان أعضاء الدولة الاتحادية (حكومات الأقاليم) ذلك، لأن ذلك من صلب صلاحيات الحكومة المركزية (الحكومة الاتحادية)^(١).

٣. الحرب التي تحدث بين أعضاء الاتحاد الكونفدرالي هي حرب دولية، أما الحرب التي تحدث بين أعضاء الدولة الاتحادية فهي حرب داخلية (أهلية).

٤. كل خرق للقانون الدولي من قبل أحد أعضاء الاتحاد الكونفدرالي يتحمل نتائجه وحده وليس بقية الأعضاء والعكس هو الصحيح في الدولة الاتحادية.

٥. تشرف على الاتحاد الكونفدرالي هيئات مشتركة بين الدول الأعضاء استنادا إلى المعاهدة التي أنشأت الاتحاد، أما في الدولة الاتحادية فإن الحكومة الاتحادية هي التي تدير الدولة استنادا إلى الدستور الاتحادي.

٦. يحق لكل دولة عضو في الاتحاد الكونفدرالي الانسحاب متى شاءت لكونها دولة مستقلة، أما أعضاء الدولة الاتحادية فليس لهم الحق لأنهم يعتبرون أقاليم وجزء لا يتجزأ من الدولة الاتحادية.

٧. مواطنو الاتحاد الكونفدرالي يتمتعون بجنسية بلدانهم وليست هناك جنسية موحدة لهم، أما مواطنو الدولة الاتحادية يتمتعون بجنسية الدولة الاتحادية التي تكون جنسية موحدة للدولة الاتحادية^(٢).

الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانيا: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثا: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعا: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامسا: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعا: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية).

(١) المادة (١١٠/ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١١٠/خامسا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص: (... خامسا: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي).

ثالثاً: مفهوم نظام الاتحاد الشخصي

نظام الاتحاد الشخصي: وهو ذلك النوع من الاتحادات التي تنشأ بفعل خضوع دولتين كاملتي السيادة لرئاسة شخص واحد أو لهيئة تمثل زعيماً تلکما الدولتين على أن تحتفظ كل دولة بكيانها وشخصيتها القانونية الدولية وبسياستها الخارجية والداخلية، ومن ثم لا يتعدى الاتحاد الشخصي الأطر الشكلية والرمزية مع بعض التنسيق في مجالات معينة، ومن أمثلة هذا النوع من النظم الاتحادية: اتحاد إنكلترا وهانوفر بين عام ١٧١٤م وعام ١٨٣٨م، واتحاد إيطاليا وألبانيا للمدة المحصورة بين عام ١٩٣٩م وعام ١٩٤٣م^(١)، ومن الأمثلة المعاصرة ارتباط كل من كندا وأستراليا ونيوزلندا بالتاج الملكي في المملكة المتحدة (بريطانيا).

الفرع الثاني: التمييز بين مفهوم الدولة الاتحادية ونظام اللامركزية الإدارية.

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية

إنَّ البحث في اللامركزية الإدارية الإقليمية يدخل بصورة أساسية في نطاق دراسة القانون الإداري، في حين إنَّ البحث في الاتحادية يدخل بصورة أساسية في مجال دراسة القانون الدستوري وكما اشرنا سابقاً.

اللامركزية الإدارية هي طريقة من طرق الإدارة تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات منتخبة محلياً في الولايات أو هيئات مرفقيه تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية^(٢).

ومن أبرز صورها:

- ١- لا مركزية محلية وتتحقق بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية واستقلاله بإدارة شؤونه المحلية تحت رقابة السلطة المركزية^(٣).

(١) انظر كل من: حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٨٧.

(٢) نص في المادة (١١٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥: "يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية".

(٣) نص في المادة (١٢٢) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥: "أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى. ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون".

٢- لامركزية مرفقيه أو كما يطلق عليها مصلحيه وتتحقق بمنح مرفق معين من المرافق العامة الشخصية المعنوية بهدف إدارة شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة العامة التي يتبعها خاضعا لرقابتها.

وثمة ثلاثة أركان للامركزية الإدارية ينبغي توفرها وهي:

أ- الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة تقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة.

ب- وجود هيئات محلية منتخبة تتولى إدارة الوحدات المحلية.

ج- خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية.

ثانيا: الفرق بين مفهوم النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية

١ - في نظام الاتحادية يتم تحديد اختصاصات كل من دولة الاتحاد والولايات في الدستور الاتحادي بينما في نظام اللامركزية الإدارية يتم تحديد اختصاصات الولايات بالقانون العادي. ويترتب على هذا الفرق إن الاختصاصات الممنوحة للولاية بموجب نظام اللامركزية الإدارية يمكن إلغائها أو تعديلها بموجب قانون عادي تصدره الجهة التشريعية المختصة في الدولة في أي وقت تشاء بينما في الاختصاصات الممنوحة للولاية بموجب نظام الاتحادية لا يمكن إلغائها أو تعديلها بقانون عادي من قبل الدولة الاتحادية إلا بموجب تعديل دستوري. ويترتب على ذلك أيضاً إن موضوعات نظام الاتحادية تندرج ضمن القانون الدستوري والنظم السياسية بينما تندرج موضوعات نظام اللامركزية الإدارية ضمن موضوعات القانون الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك توجه جديد في دساتير بعض الدول (فرنسا، إيطاليا، إسبانيا) يتم فيها تحديد بعض صلاحيات الإدارة اللامركزية في ضمن الوثيقة الدستورية باعتبار ان المحافظات مؤسسات دستورية لا يمكن للمشرع العادي إلغائها^(١).

٢ - في نظام الاتحادية في الولايات ثمة هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الهيئات

(١) ملاحظة أبدتها الدكتور زهير شكر عند مراجعته لهذا الفصل من الأطروحة.

القضائية والتشريعية والتنفيذية الاتحادية، بينما لا توجد في نظام اللامركزية الإدارية هيئات تشريعية أو قضائية محلية أما الهيئات التنفيذية في الولاية فإنها خاضعة للحكومة المركزية وتستمد صلاحياتها بموجب القوانين المركزية أو بتفويض من الحكومة المركزية.

٣ - في نظام الاتحادية لا تخضع الهيئات المستقلة الثلاث في الإقليم الاتحادي لرقابة الحكومة الاتحادية وتباشر أعمالها بموجب الدستور الاتحادي والدستور المحلي للولاية بشكل يخضع للقضاء الدستوري فقط بينما في نظام اللامركزية الإدارية تخضع الهيئات المحلية في الولايات لرقابة ووصاية الحكومة المركزية عند مباشرتها لإعمالها^(١).

كما أن في نظام الاتحادية تطبق الولايات قوانينها التي تصدرها هيئاتها التشريعية بما لا يتعارض مع الدستور الاتحادي ودستور الولاية، بينما في نظام اللامركزية الإدارية تطبق الولايات القوانين التي تصدرها الهيئة التشريعية للدولة والمطبقة في جميع أنحاء البلاد. كما أن نظام الاتحادية يوجد في الدول الاتحادية، بينما يوجد نظام اللامركزية الإدارية في الدول الموحدة غالباً والدول الاتحادية حكماً.

(١) نص في المادة (١٢٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥: "يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور. المادة (١٢١) أولاً: لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرياً للسلطات الاتحادية. ثانياً: يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ثالثاً: تخص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها. رابعاً: تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية. خامساً: تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

المبحث الثاني

تشكيل الدولة الاتحادية وتقدير النظام الاتحادي

المطلب الأول: طرق نشأة الدولة الاتحادية:

يجمع معظم شراح القانون الدستوري على حصر طرق نشأة الاتحاد الاتحادي في طريقتين أساسيتين نشأت بموجبها معظم الاتحادات الاتحادية، الأولى تسمى تكوين الدولة الاتحادية بالاندماج، والثانية تدعى تكوين الدولة الاتحادية بالتفكك، بالإضافة إلى طريقة ثالثة مختلطة تجمع بين الطريقتين السابقتين.

الفرع الأول: تكوين الدولة الاتحادية بالاندماج.

وتتلخص هذه الطريقة بأن يتم انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض نتيجة لاتفاق بينها بموجب الدستور الاتحادي، وتتكون من مجموعها دولة جديدة هي الدولة الاتحادية، وهي الطريقة الأقدم في العالم، حيث بموجبها نشأت الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧ والاتحاد السوفيتي السابق وكندا وأستراليا والأمارات العربية المتحدة وجنوب أفريقيا وغيرها. والعوامل التي تدفع الدول إلى تكوين دولة اتحادية متعددة ومتنوعة بعضها سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، فقد توجد الرغبة في الاتحاد نتيجة لاتحاد تلك الدول في اللغة أو الدين أو العادات أو نتيجة لاتحاد مصالحها الاقتصادية، أو لشعورها بالحاجة إلى الاتحاد والقوة لمواجهة الخطر الخارجي الذي يواجهها، ولإيقاف مطامع الطامعين فيها، بالإضافة إلى ما في الاتحاد من زيادة في القوة وتنسيق المصالح وسعة النفوذ^(١).

ومن الطبيعي أن تختلف هذه العوامل بين دول اتحادية وأخرى تبعاً لاختلاف ظروف الدول الداخلة في تكوينها من سياسية واجتماعية واقتصادية وغيرها. ومهما تكن الدوافع فإن أثرها يتمثل في إيجاد رغبة بين الدول في أن تتحد اتحاداً لا ينال من سيادتها إلا بالقدر الضروري لأغراض الاتحاد.

(١) أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، مرجع سابق، ص ٣٥.

الفرع الثاني: تكوين الدولة الاتحادية بالتفكك.

الطريقة الثانية هي ان تتكون الدولة الاتحادية بالتفكك وبموجبها تتحول دولة موحدة بسيطة إلى النظام الاتحادي بتحويل محافظات أو وحداتها المحلية قدرًا من الاستقلال الداخلي لتصبح ولايات صغيرة في إطار الدولة الأم. وبهذه الطريقة قام النظام الاتحادي في البرازيل والأرجنتين والمكسيك وبلجيكا بموجب دستورهما لعام ١٩٩٣^(١) والعراق بموجب الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ الذي تحول بموجبه العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية.

ولعل أهم العوامل التي تدفع الدولة الموحدة البسيطة للتحويل إلى النظام الاتحادي هو التغلب على خطر الانقسامات العرقية أو الدينية التي تعصف بها وتضطرب الدولة من جراءها. ويذهب بعض الكتاب إلى وصف الطريقة الثانية من طرق تكوين الدولة الاتحادية بتفكك دولة موحدة أو تقسيم دولة موحدة.. الخ. ولكن الملاحظ هنا أنَّ هذا الوصف غير دقيق، لان الذي يحصل فعلاً إعادة توزيع السلطة السياسية بين الدولة الاتحادية وولاياتها وليس تقسيم الدولة إلى دول عديدة^(٢)، فالدولة تبقى محتفظة بشخصيتها الدولية وتستأثر وحدها بممارسة كامل السيادة الخارجية بالإضافة إلى جزء من السيادة الداخلية.

الفرع الثالث: الطريقة المختلطة

وهذه الطريقة - التي أطلقنا عليها الطريقة المختلطة - تجمع بين الطريقتين السابقتين فهي مزيج منهما. وتعد كندا والهند المثالين الرئيسيين على هذه الطريقة. فقد تضمنت عملية تكوين الاتحادية الكندية التنازل عن السلطة المركزية فيما كان سابقاً مقاطعة واحدة منفردة هي مقاطعة كندا، لتكوين مقاطعتين جديدتين هما (أونتاريو وكيبك)، وإضافة مستعمرين كانتا منفصلتين سابقاً وهما (نيوبرونزويك ونوفاسكوشا) باعتبارهما مقاطعتين في الاتحادية الجديدة. أما اتحاد الهند الذي كان قد تأسس عن طريق دستور عام ١٩٥٠ فقد تضمن تنازل عن السلطة لولايات كانت في السابق مقاطعات بالإضافة إلى ضم ولايات كانت منفصلة سابقاً ويحكمها أمراء إلى الاتحادية الجديدة.

(١) آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) آرنت ليبهارت، المرجع نفسه، ص ٤٥.

المطلب الثاني: طرق توزيع السلطة في الدولة الاتحادية وتقييم النظام الاتحادي

الفرع الأول: طرق توزيع السلطة في الدولة الاتحادية

حدد فقهاء القانون الدستور أساليب توزيع الاختصاصات التي أنتجتها الدساتير الاتحادية في ثلاثة أساليب هي:

أولاً: تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر.

بعض دساتير الدول الاتحادية أقرت صلاحيات محددة للولايات المنظمة في الدولة وبموجب هذا الأسلوب يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات على سبيل الحصر، أما اختصاصات الدولة الاتحادية فتترك دون تحديد. وبالتالي يصبح اختصاص الحكومة الاتحادية هو القاعدة العامة بينما يكون اختصاص حكومات الولايات هو الاستثناء.

وهذا الأسلوب كما هو واضح يؤدي إلى توسيع اختصاصات الحكومة الاتحادية ليتناول كل الأمور التي لم تحدد بدقة في اختصاصات الولايات وبالمقابل تكون اختصاصات الولايات ضيقة جداً.

ولا يلقي هذا الأسلوب قبولاً من معظم الدول الاتحادية، لأنه يوسع اختصاصات الحكومة الاتحادية على حساب اختصاصات الولايات، فكل ما يستجد من تطورات سيكون تنظيمه من اختصاص الحكومة الاتحادية. لذلك لا نجد له إلا تطبيقات قليلة مثل الدستور الكندي ودستور جنوب أفريقيا ودستور الهند ودستور فنزويلا.

ثانياً: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على سبيل الحصر.

وبموجب هذا الأسلوب يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على سبيل الحصر، فيكون نشاط كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات محدداً بالمسائل التي وردت حصراً في صلب الوثيقة الدستورية.

ولقد انتقد الفقه هذا الأسلوب بشدة لما يتضمنه من مخاطر وما يثيره من صعوبات، فمهما كان تحديد الاختصاصات مفصلاً ودقيقاً عند وضع الدستور، فإنه من المستحيل ان نتوقع مقدماً

المسائل التي ستمارس بشأنها السلطات الاتحادية والمحلية^(١)، ثم انه لا بد أن يستجد مع الزمن وتطور الحياة الكثير من المسائل والأمور الجديدة التي لم ينص عليها الدستور، الأمر الذي يؤدي إلى إثارة التساؤل حول السلطة المختصة بتنظيمها تكون هي الحكومة الاتحادية أم حكومة الولايات؟ مما يكون سبباً لإثارة خلافات حادة يخشى بسببها على الاتحاد.

فضلاً عن أن تحديد الدستور الاتحادي لاختصاصات كل من الحكومة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر سيؤدي إلى دخول الدستور في تفصيل هذه الاختصاصات وهو ما يتنافى مع طبيعة الدساتير التي تتولى بيان المبادئ والأسس العامة للدولة، وهذا الأسلوب لا يحل مشكلة توزيع الاختصاصات بشكل عملي وبصورة نهائية.

ولذلك نجد من النادر أن تلجأ الدساتير الاتحادية إلى هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات لأنه من الصعوبة بمكان حصر الاختصاصات كافة ولعدم خوض الدساتير في التفصيلات.

ثالثاً: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر.

وفقاً لهذا الأسلوب يحدد الدستور الاتحادي على سبيل الحصر اختصاصات الحكومة الاتحادية ويوردها بدقة وتحدد في قائمة، ويطلق عليها حينئذ حكومة ذات اختصاص حصري ومجرد، ويترك ما عداها لاختصاص حكومات الولايات التي تصبح بذلك صاحبة الاختصاص العام.

وهذا الأسلوب كما هو واضح يجعل اختصاصات حكومات الولايات بمثابة القاعدة أو الأصل العام، بينما تكون اختصاصات الحكومة الاتحادية هي الاستثناء.

وعليه يثبت لحكومات الولايات الاختصاص في كل المسائل التي لم ترد في الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى الاختصاص بكل ما يستحق في المستقبل من مسائل.

وهذا الأسلوب وإن كان يغلب مظاهر الاستقلال في الدولة الاتحادية إلا أنه هو الذي شاع

(١) منذر الشاوي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

في اغلب الدول الاتحادية التقليدية عند قيامها وذلك لأنه يعتبر ضمان للدول الداخلة في الاتحاد والحريصة على كياناتها.

ولقد أخذت به معظم الدساتير الاتحادية ومنها الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤ ودستور الولايات المتحدة بموجب التعديل العاشر لعام ١٧٩١، وكذلك فعل الدستور السوفيتي لعام ١٩٣٦ وكذلك الدستور المكسيكي والدستور الأرجنتيني والدستور الأسترالي وغيرها.

ولقد انتقد بعض الفقه هذا الأسلوب على أساس أن التطور السياسي والاجتماعي يؤدي إلى تحويل الحاجات ذات الطابع المحلي إلى مصالح ذات طابع عام، مما يستلزم أن تختص الحكومة الاتحادية بالاختصاص العام.

وكذلك انتقد على أساس انه لا يتفق مع طبيعة النظام الاتحادي لأنه يغلب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة، بينما العكس هو الصحيح في الاتحاد الاتحادي لأنه يغلب مظاهر الوحدة على مظاهر الاستقلال.

وقد يبدو لأول وهلة أن هذا الأسلوب يضعف من قوة الاتحاد، وهو ما يتماشى مع الانتقادات السابقة، ولكن الحقيقة التي فرضها الواقع العملي، وجعلت من الاتحاد الاتحادي اتحاداً قوياً ومتيناً، هي أن اختيار القاعدة في توزيع الاختصاصات له صلة قوية بتطور تطبيق هذا التوزيع بعد قيام الاتحاد، وهو ما أكدته التجارب العملية ومشاكل العصر المتزايدة والتي دفعت إلى التوسع في اختصاصات الحكومة الاتحادية وجعلها هي الأصل عن طريق التفسير الواسع للنصوص الدستورية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع الكونغرس باختصاصات واسعة يقصر الإطار الدستوري عن احتوائها، فشعار السلطات الضمنية الذي رفعته المحكمة العليا أدى إلى توسع هائل في صلاحيات الكونغرس من دون أن يجد له أسسا في النصوص الدستورية المدونة.

إما في كندا فقد أدى توسع القضاء الكندي في تفسير الاختصاصات الحصرية للولايات إلى خلق لامركزية سياسية ابعد مدى بكثير مما ورد في نصوص الدستور.

وفي كل الأحوال يجب ملاحظة انه أياً كان أسلوب توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية، فإن الحكومة الاتحادية تتمتع بمركز ممتاز يعلو مركز الولايات. فتمارس ارفع

الاختصاصات في أهم المسائل الداخلية إلى جانب احتكارها مظاهر السيادة الخارجية.

رابعاً: الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات

وخارج تحديد الاختصاصات وتوزيعها بإحدى الطرق السابقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، فإن بعض الدساتير^(١) تنص على اختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات يتعاون الطرفان في تنظيمهما، وتهدف الدساتير الاتحادية من وضع هذه الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات تحقيق أحد الأغراض الآتية:

١- تمكين الولايات من التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية تتمثل في ضرورة الحصول على موافقة دولة الاتحاد كما هو الشأن بالنسبة للدستور الأمريكي الذي يوجب على الولايات اخذ إذن من الكونغرس قبل فرض بعض الضرائب غير المباشرة أو أبرام اتفاقات خارجية.

٢- تخويل دولة الاتحاد سلطة وضع الأسس أو المبادئ الرئيسية وترك التفاصيل وإجراءات التنفيذ للولايات.

٣- تخويل دولة الاتحاد اختصاصات اختيارية في بعض المسائل بحيث يترتب على عدم استعمالها من جانبها اختصاص الولايات بتنظيمها.

ومن الأمثلة الأخرى على الدساتير الاتحادية التي أخذت بالاختصاصات المشتركة بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات: الدستور الاتحادي لألمانيا الغربية الصادر عام ١٩٤٩، فقد نص هذا الدستور على اختصاصات حكومة الاتحاد حصراً، وترك مالم ينص عليه لاختصاص الولايات، ثم بين الدستور المسائل التي تشترك فيها الحكومة الاتحادية مع حكومات الولايات.

ويعد الدستور العراقي الدائم من أمثلة الدساتير التي أخذت بالاختصاصات المشتركة، إلا أنه يعد مثلاً فريداً من نوعه من حيث زيادة مساحة الاختصاص المشترك التي يسود فيها القانون الإقليمي على جميع مجالات الاختصاص المشترك تقريباً.

(١) حدد في المادة (١١٤) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ الاختصاصات المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم.

الفرع الثاني: تقدير النظام الاتحادي

يختلف المفكرون السياسيون وفقهاء القانون في تقديرهم لموضوع الاتحادية، فمنهم من يرى فيها أنموذجاً لحل كافة المشاكل والمعوقات خاصة المتعلقة منها بالوحدة الوطنية، ومنهم من يرى فيها أداة للتجزئة والفرقة، وفي مناقشة مع الباحث يرى الدكتور زهير شكر (انه لا توجد عيوب حتمية في النظام الاتحادي لأن الأمر متوقف على الصلاحيات وطرق توزيعها والرقابة التي تمارسها السلطات الاتحادية) وعلى الرغم من هذا الاختلاف، إلا أنه يمكن تحديد أهم عيوب ومزايا النظام الاتحادي بما يأتي:

أولاً: عيوب النظام الاتحادي

١- قد يؤدي النظام الاتحادي إلى تهديد وحدة الدولة ذاتها، وربما يؤدي إلى انفصال ولاياتها، وخاصة إذا ما قويت سلطات الولايات على حساب السلطات الاتحادية.

ولقد شهد النصف الثاني من القرن الماضي فشل بعض الدول الاتحادية وتفككها، وأبرز الأمثلة على ذلك تفكك الدول الاتحادية لجزر الهند الغربية ١٩٦٢ ويوغسلافيا ١٩٩١ والاتحاد السوفيتي ١٩٩١ وتشيكوسلوفاكيا ١٩٩٢.

٢- يحتاج النظام الاتحادي إلى نفقات ضخمة بسبب تعدد السلطات والتنظيمات الاتحادية والداخلية في الولايات المختلفة، والتي قد يتحملها في النهاية المواطنون على شكل ضرائب متنوعة اتحادية ومحلية ورسوم مما يثقل كواهلهم. وربما يمكن علاج هذا العيب عن طريق حسن التنظيم والتنسيق.

٣- إن ازدواج السلطات العامة في الدولة الاتحادية يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات مما يؤدي إلى حصول منازعات عديدة بينهما، لأن أسلوب توزيع الاختصاصات ومهما كان دقيقاً فإنه لا يستطيع أن يحل هذه المسألة بصورة نهائية^(١).

(١) ومن أمثلة ذلك الخلافات المتعددة بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، كالخلاف حول تنظيم خطوط السكك الحديد وقضايا التلغراف والهاتف. وكذلك الخلاف الدائر حالياً بين الحكومة الاتحادية في العراق وحكومة إقليم كردستان بشأن قيام حكومة إقليم كردستان باستخراج النفط وبيعه بمعزل عن الحكومة الاتحادية بحجة ان الدستور لم يمنع ذلك.

٤- إنَّ اختلاف القوانين والتشريعات من ولاية إلى أخرى في مسائل عديدة كالصناعة والتجارة والعمل والتعليم والأحوال الشخصية يؤدي إلى اضطراب المعاملات بين الولايات في هذه المسائل، كما وانه يؤدي إلى إثارة الكثير من المنازعات ويعرقل الفصل فيها^(١).

٥- دخول المسائل الاقتصادية في اختصاص حكومات الولايات قد يضعف من مقدرة الحكومة الاتحادية على رصد اختصاصات الدولة لتحقيق أهدافها القومية. لذلك يمكن ان يصبح النظام الاتحادي عاجزاً عن ملاحقة التطور الاقتصادي الجديد.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع فقد تجنبتّه' أغلب الدول عن طريق تقوية الحكومة الاتحادية وزيادة اختصاصاتها بما يسمح لها برعاية مصالح الدولة وتحقيق الازدهار الاقتصادي.

٦- إنَّ حرية الولايات في التشريع في بعض المسائل قد يسبب المتاعب للحكومة الاتحادية إذا ما قامت إحدى الولايات بسن قوانين تضر برعايا دولة أجنبية.

٧- إنَّ النظام الاتحادي يضعف سلطة الحكومة الاتحادية ويضعف من قدرتها على تنفيذ قوانينها وقراراتها بالمقارنة مع حكومات الدولة البسيطة الموحدة.

ثانياً: مزايا النظام الاتحادي

على الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى النظام الاتحادي، إلا أنَّ هناك العديد من المزايا التي يتمتع بها ذلك النظام، وان الانتقادات السابقة لا يمكن أن تصمد أمام المزايا الكبيرة التي يحققها النظام الاتحادي والتي تتلخص بالآتي:

١- إن توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات يمنع قيام حكومة واحدة مستبدة تملك السلطات على جميع أجزاء الدولة كما هو الحال في الدولة البسيطة.

٢- يعمل النظام الاتحادي على التوفيق بين ما تحققه الوحدة الوطنية من مزايا عن طريق ما تتمتع به دولة الاتحاد من سلطة عامة على جميع أجزاء الدولة وبين متطلبات الاستقلال

(١) من الأمثلة على ذلك نشر الحكومة الاتحادية في العراق بين فترة وأخرى مسألة عدم التزام إقليم كردستان بالتعليمات والقرارات التي تخص عمليات الاستيراد التي تمر عبر المنافذ الحدودية للإقليم مما دفع الحكومة الاتحادية إلى إنشاء نقاط كمركية في المناطق التي تلي الإقليم.

الذاتي الذي يمنح الولايات سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية خاصة بها لتدير كل ولاية شؤونها بما يتلاءم مع بيئتها المحلية وظروفها الخاصة وبما يحقق لسكانها القدر المناسب من الديمقراطية والمصلحة. فهو نظام متكامل للحكم يجمع بين مبدأين الاستقلال والاتحاد معاً.

٣- يستطيع النظام الاتحادي توحيد دول ذات نظم متغايرة في دولة واحدة كبيرة وقوية، مع الاحتفاظ لكل منها بنوع من الاستقلال، حتى قيل إنَّ هذا النظام يمكن تطبيقه على قاره بأسرها، وهو تحقق فعلاً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية.

٤- إنَّ تمتع الولايات في النظام الاتحادي بالاستقلال الذاتي يعتبر وسيلة من وسائل تربية المواطنين تربية سياسية ويثير فيهم روح الاهتمام بالمسائل العامة.

٥- تعد الاتحادية أفضل وسيلة لحماية حقوق الأقليات، فالأقليات الذين يشكلون أقلية ضمن الدولة بأجمعها ولكنهم يشكلون أغلبية في إقليم معين، يتيح لهم النظام الاتحادي حماية خصوصيتهم وحقوقهم من خلال سيطرتهم كأغلبية في وحدة إقليمية ذات حكم ذاتي تتمتع بسلطات دستورية ضمن الدولة الاتحادية.

٦- إنَّ الاتحادية تعزز القيم الديمقراطية الليبرالية عن طريق التأكيد على الشرعية الديمقراطية لكل من الحكومات الاتحادية وحكومات الوحدات المكونة للفيدرالية التي اختارها ناخبوها مباشرة وهي مسؤولة أمامهم.

٧- إنَّ الاتحادية نظام قريب لروح العصر لأن فيه دعوة للتخصص، إذ تعنى الحكومة الاتحادية بالشؤون الكبرى المتعلقة بكيان الاتحاد، كالسياسة الخارجية والدفاع والمالية والنقد وغيرها، ويترك للولايات الشؤون ذات الطابع المحلي كالثقافة والتعليم والتنظيم الإداري المحلي.

٨- إنَّ الانتقاد الموجه للنظام الاتحادي على أساس انه يهدد وحدة الدولة ويؤدي إلى الانفصال، انتقاد غير دقيق لأن الأنظمة الاتحادية التي فشلت وأدت إلى الانفصال لم تكن مشاكلها بسبب تبني النظام الاتحادي كنمط للحكم، وإنما بسبب ضعف المؤسسات الديمقراطية أو غيابها، فسبب فشلها يعود إلى طابعها غير الديمقراطي أكثر من طابعها الاتحادي. وبالفعل لم يشهد التاريخ أي حالة أدت إلى تحلل الاتحادات الاتحادية الديمقراطية الحقيقية مهما كانت متنوعة، لذلك نجد إن الكثير من الأنظمة الدستورية الأطول عمراً اليوم في أي مكان من

العالم هي اتحادات فيدرالية لازالت تعمل بصفة أساسية وفق دساتيرها الأصلية مثل الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٩ وسويسرا ١٨٤٨ وكندا ١٨٦٧ وأستراليا ١٩٠١.

٩- ثنائية المؤسسة التشريعية الاتحادية: تعد ازدواجية المؤسسة التشريعية الاتحادية - أي إن (البرلمان الاتحادي) يتكون من مجلسين ميزة بارزة من مزايا النظام الاتحادي، فضلاً عن كونه إحدى الضمانات التي تؤمن فعالية هذا النظام، كما أن أسلوب المجلسين يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للنظام الاتحادي (الاتحادي)، ويدعى المجلس الأول بالمجلس الأعلى (Upper House)، أو المجلس الاتحادي (الاتحادي)، وهو يمثل الفروع، أو الوحدات المحلية، بينما يُدعى الآخر بالمجلس الأدنى (Lower House)، وهو المجلس الذي يمثل عموم الشعب، ويدعى بمجلس الشعب، أو مجلس النواب، أو الجمعية الوطنية، وما إلى ذلك من التسميات التي تختلف من نظام سياسي لآخر، ومن ثم يمثل عموم أبناء البلاد^(١)، على أساس النسبة والتناسب السكاني، إذ يمثل كل نائب في هذا المجلس عدد معين من السكان على اختلاف انتماءاتهم.

وبصرف النظر عن اختلاف أسماء المجلسين، فإن هذه الظاهرة تُعدّ من مستلزمات النظام الاتحادي (الاتحادي)، ويترتب على ذلك تعزيز مشاركة ممثلي السكان المحليين في المؤسسة التشريعية الاتحادية (الاتحادية) ومن ذلك المشاركة في عملية تشريع القوانين، وعلى ذلك درجت معظم الدساتير في النظم الاتحادية (الاتحادية) على إقرار هذا الأسلوب، لكونه يتلاءم وطبيعة التكوين القانوني والسياسي للنظام الاتحادي (الاتحادي)^(٢).

١٠- وجود محكمة دستورية: إن عملية تنظيم التوازن الأفقي بين المؤسسات الاتحادية (المركزية)، وكذا التوازن العمودي أي بين الأخيرة وبين المؤسسات المحلية في الأطراف والوحدات الفرعية، من خلال تنظيم عملية توزيع الاختصاصات بين تلك الأطراف مجتمعة استناداً إلى أحكام الدستور الاتحادي (المركزي)، وذلك تحاشياً لما يمكن أن تتعرض له تلك النظم

(١) للمزيد ينظر: محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٤، ص ١٩٥.

(٢) محمد الهماوندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية (دراسة نظرية مقارنة)، دار المستقبل، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٦٨.

من مشاكل وخلافات ربما تتطور وتتعدد، لاسيما مع تمسك كل طرف بموقفه بدافع قناعاته، أو من منطلق تأويله للنصوص الدستورية، بما يتماشى مع مصالحه على حساب الأطراف الأخرى، وكل ذلك اقتضى الاحتكام إلى محكمة عليا اتحادية (فيدرالية) تتولى مهمة اتخاذ ما يلزم من تدابير احتياطية للنظر في المشاكل، والبت في النزاعات بين تلك الأطراف، وتسعى لإيجاد حلول وإجراءات ومساومات لتسهيل التعاون، وتنسيق العلاقات بين مختلف الأطراف المعنية، وهذه الأمور وغيرها بحاجة إلى وجود مؤسسة قضائية دستورية محايدة، مهمتها الرقابة الدستورية، وحل المنازعات أو الخلافات الدستورية التي تنشأ بين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية، أو بين المؤسسات المحلية والوحدات الفرعية ذاتها^(١).

بناءً على ذلك، فإن معظم النظم الاتحادية تنص في دساتيرها على تشكيل هيئة قضائية اتحادية (فيدرالية)، مهمتها الرقابة الدستورية، وحل النزاعات التي تنشأ بين المؤسسات المركزية والمؤسسات المحلية، وبين الأخيرة ذاتها، وتختلف تسمية تلك المحكمة من نظام سياسي لآخر، فيطلق على المحكمة بالمحكمة الاتحادية العليا، كما هو الحال في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، والأرجنتين، والهند، والعراق، وأستراليا، وكندا، أما في ألمانيا فتسمى بالمحكمة الدستورية الاتحادية^(٢).

(١) للمزيد ينظر: نوري طالباني، "الفيدرالية كنظام دستوري لعراق الغد"، مقال منشور في جريدة الحياة، العدد (١٤٥١٦)، لندن، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، ص ٩.

Carles H. Sheldon, **Essential of the American Constitution: The Supreme Court and the Fundamental Law**, West View Press, Colorado, 2002, p89, 90.

(٢) للمزيد ينظر: المادة (٣) الفقرة (١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩، والمادة (١٠٨) من دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤، والمادة (١٢٤) من الدستور الهندي لعام ١٩٤٩، والمادة (٩٢) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥؛ ينظر: محسن سعدون كركري، **الفيدرالية في المجتمعات التعددية**، ط١، مطبعة أزاوي، دهوك، ٢٠٠٨، ص ٤٥.

الخلاصة

تقوم النظم الاتحادية - الفدرالية- على أساس وضع دستور مركزي تتم بموجبه عملية توزيع السلطات والصلاحيات بين مؤسسات الدولة المركزية التي تسمى بـ(المؤسسات الاتحادية أو الفيدرالية)، والمؤسسات المحلية على صعيد الوحدات المحلية الفرعية (الأطراف) المكونة للنظام الاتحادي(الفيدرالي)، على ذلك يترتب على قيام النظام الاتحادي- الفيدرالي- ما يأتي^(١):

١- تفنى الشخصية القانونية الدولية المستقلة لكل من الدول الأعضاء الداخلة في الاتحاد وتتركز الشخصية القانونية الدولية فقط في الحكومة المركزية، وذلك بفعل تحول تلك الدول إلى وحدات محلية ذات مؤسسات فرعية.

٢- للنظام الاتحادي- الفيدرالي- دستور مركزي يحدد طبيعة النظام الاتحادي (الفيدرالي)، ومن ثم يبين كيفية توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز والفروع (الأطراف)، أي بين المؤسسات الاتحادية(الفيدرالية) والمؤسسات المحلية التي تمتلكها الوحدات الفرعية.

٣- الأصل أن يتم منح الوحدات الفرعية الحق في إصدار دساتير محلية تحدد ماهية المؤسسات المحلية واختصاصاتها، ولكن تلك الدساتير والمؤسسات تبقى دون الدستور والمؤسسات الاتحادية(الفيدرالية)، بمعنى إن السمو والعلو يبقى للأخيرة فحسب.

٤- تمارس المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) اختصاصات سيادية غالباً ما يتم تحديدها في الدستور الاتحادي(الفيدرالي)، وتشمل مجالات الأمن والدفاع والعملية والكمارك والشؤون الخارجية والجنسية وما إلى ذلك، وبالمقابل قد يترك كل ما عدا ذلك من اختصاصات للوحدات الفرعية، أو قد يتم تحديد اختصاصات مشتركة بين الطرفين، فضلاً على تحديد اختصاصات الوحدات الفرعية المحلية.

٥- ترتبط عملية توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين المؤسسات الاتحادية (الفيدرالية) وبين

(١) أنظر كل من: فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، ترجمة: مجاب الإمام، مكتبة العبيكان، الرياض، ٢٠١٦، ص ١٣٢ وما بعدها، وكذلك:

F. G. Carnell; **Politic Implications of Federalism in new States**; in U. K. Hicks, & Others; **Federalism & Economic Growth in Underdeveloped Countries**, Ruskin House, London, 1961, p. 17

مؤسسات الوحدات المكونة لها بالكيفية التي نشأ بها النظام الاتحادي (الفيدرالي)، إذ غالباً ما تكون الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للوحدات الفرعية في النظم الاتحادية (الفيدرالية) التي نشأت بفعل اندماج دول عدة دول أوسع من صلاحيات واختصاصات مؤسسات الاتحاد المركزية، وعلى العكس من ذلك تكون الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للأخيرة في النظم الاتحادية (الفيدرالية) التي تحولت فيها الدولة الموحدة البسيطة إلى دولة مركبة أوسع من الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للوحدات الفرعية.

الباب الأول

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية وتشكيل مجلس الاتحادي

من اجل الشروع في بحثنا المعنون (دور المجلس الاتحادي في النظم الاتحادية) سنتناول في الباب الأول التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية استنادا إلى دستورهما النافذ والصادر عام ١٧٨٧ وجمهورية ألمانيا الاتحادية استنادا إلى القانون الأساسي الألماني النافذ والصادر عام ١٩٤٩ وتشكيل المجلس الاتحادي فيهما وذلك في فصلين:

الفصل الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

وسيتناول في مبحثين الأول نشأة وتطور الأنظمة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية. والثاني سنفصل في التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كلا البلدين.

الفصل الثاني: التنظيم الدستوري لتشكيل المجلس الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

وأیضا نتناوله في مبحثين الأول نخصصه لبحث آليات تشكيل المجلس الاتحادي في كلا البلدين والثاني نتناول فيه اختصاصات المجلس فيهما.

الفصل الأول

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية

من البديهي إنّ التجربة الاتحادية العراقية حديثة العهد لذلك تحتاج إلى مدة من الزمن قد تطول وقد تقصر تبعاً لتطور التجربة ذاتها وللظروف المحيطة بها من جهة ولدرجة الوعي القانوني والسياسي للشعب العراقي من جهة أخرى. من أجل ترسيخ جذورها ونجاحها.

لذلك ومن أجل إغناء هذه التجربة الحديثة اخترنا ان نبحت ونقيم مرتكزات النماذج الاتحادية الرائدة في العالم وهي نظاما الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، وحيث إنّ أهم ركائز الدول الاتحادية هي ثنائية المؤسسة التشريعية أي مجلسي النواب والاتحاد، والأخير لم يتشكل في العراق لحد الآن وهو موضوع بحثنا، الذي ننشد فيه الوصول إلى نتائج تغني التجربة العراقية من خلال البحث والتحليل المقارن.

وحيث إنّ البحث في مضمون أي مفهوم لا يمكن ان يتضح معناه، إلا عن طريق بيان الأساس الذي يستند عليه هذا المفهوم، وفي الغالب يكون هذا الأساس منطلقاً من الأصول الفكرية العامة التي تحكم وتوجه جميع المسائل الجزئية المتنوعة التي تشكل بمجموعها النظم التي تدير المجتمع. والمفاهيم القانونية، التي يتمثل أساسها في الظروف والعوامل التاريخية والسياسية الناتجة عن التصور الفكري لهذا المفهوم.

استناداً على ذلك نجد أن المؤسسات التشريعية التي تقوم على أساس مفهوم نظام الثنائية (ثنائية المؤسسة التشريعية) تختلف من حيث نشأتها تبعاً لاختلاف الظروف الزمانية والمكانية المحيطة بها بالإضافة إلى اختلاف العوامل المؤثرة في نشأتها. ومن أجل دراسة مفهوم المجلس الاتحادي من جميع جوانبه، ارتئينا ان نبتدأ مسيرة بحثنا في هذا الفصل بالبحث أولاً في نشأة وتطور نموذجين اتحاديين عريقين هما النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها النموذج الاتحادي الأول في العالم استناداً إلى الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م ونظام جمهورية ألمانيا الاتحادية باعتبارها نموذج حكم عريق ومتقدم استناداً إلى الدستور الألماني الصادر عام ١٩٤٩م.

لذلك نقسم هذا الفصل المعنون (التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية) إلى مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول: نشأة وتطور النظام الاتحادي في الدول الاتحادية (الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية).

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

المبحث الأول

نشأة وتطور النظام الاتحادي

في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية

سيتم تسليط الضوء أولاً في هذا المبحث على العوامل المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي ومبررات تشكيل مجلس الاتحاد في كلا البلدين في المطلب الأول ومن ثم نستعرض مراحل التطور الذي مرت به الأنظمة الاتحادية التي أشرنا لها في المطلب الثاني كل على حدة.

المطلب الأول: أهم العوامل المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية جمهورية ألمانيا الاتحادية ومبررات تشكيل مجلس الاتحاد.

عند دراسة تاريخ نشأة وتطور الأنظمة الدستورية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، نجد هناك مجموعة عوامل ساهمت بشكل أساسي في تولد القناعة لدى النخب السياسية في الدولة بتبني النظام الدستوري الاتحادي كنظام حكم يمكنه ان يعالج المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها شعوب الدول التي انضمت إلى الدولة الاتحادية والتي استدعت تبنيه، ويمكننا تصنيف هذه العوامل إلى مجموعتين رئيسيتين هي العوامل السياسية والعوامل الاقتصادية وسيتم تناول كلا منها في هذا المطلب في فرعين.

الفرع الأول: العوامل المؤثرة في تبني النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

أولاً: العوامل السياسية والاقتصادية لتبني النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية

١ - العوامل السياسية:

في الولايات المتحدة الأمريكية يمكن أن نحدد العوامل السياسية الرئيسية التي أدت إلى إنشاء الاتحاد بعاملين هما: الأول هو بناء دولة قوية قادرة على الدفاع عن نفسها والثاني هو العلاقة الدستورية بين الدولة الأم (بريطانيا) ومستعمراتها الثلاث عشر.

أ-بناء دولة قوية قادرة على الدفاع عن نفسها أمام القارة القديمة.

بدأ التناقض بين المستعمرين والسلطات البريطانية يأخذ طابعاً حاداً منذ عام ١٧٦٤ بعد خروج بريطانيا منتصرة من الحرب التي خاضتها مع فرنسا والنمسا فقررت ان تحمل مستعمراتها الأمريكية جزءاً من عبء الديون التي كانت تنوء بها ^(١)، حينها أصدر البرلمان البريطاني قوانين فرض بموجبها ضرائب جديدة على سكان المستعمرات. وعلى اثرها عقد مؤتمر بين مندوبي المستعمرات في يوم ١٧٧٤/٩/٥ لمطالبة لندن باحترام حقوقهم المنبثقة عن الدستور الإنكليزي، وهذا الأمر اعتبرته لندن عمل عصيان وتمرد وأرادت ان تستخدم القوة العسكرية ضده فكانت الشرارة لحرب الاستقلال.

ثم ازداد التوتر بعد إصدار البرلمان عام ١٧٧٦ استقلال المستعمرات استقلالاً تاماً عن بريطانيا. وقد نص إعلان الاستقلال على انحلال كل رابطة سياسية بين بريطانيا والمستعمرات، وعلى أن كل مستعمرة أصبحت تؤلف دولة حرة ومستقلة. وقد تصدر إعلان الاستقلال شرعة للحقوق تضمنت موجزاً للفلسفة السياسية الليبرالية التي يقوم عليها النظام الأمريكي. فلقد أعلنت الشرعة "إن جميع الناس يولدون متساوين، وإن خالقهم منحهم حقوقاً ثابتة، منها: حق الحياة والحرية والسعي وراء السعادة، وإن الناس يقيمون الحكومات التي تستمد سلطتها العادل من رضى المحكومين وموافقتهم لصيانة تلك الحقوق، وإن حكومة ما مهما كان نظام حكمها إذا ما أنكرت هذه الحقوق أو تنكرت لها، فمن حق الشعب أن يغيرها أو ان يزيلها" ^(٢).

وقد قامت معاهدة على أساس الإقرار بمبدأ السيادة والمساواة بين الدول، ونصت على قيام اتحاد كونفدرالي من شأنه أن تقدم كل دولة للدول الأخرى المساعدة في حال تعرضها للغزو. وأنشأت المعاهدة هيئة سياسية مشتركة سميت بالمؤتمر (Conger's)، تتمثل فيها كل دولة بوفد مكون من ٢ إلى ٧ أعضاء، على أن لا يكون لكل وفد إلا صوت واحد واشترطت المعاهدة أن يتم اتخاذ القرارات الهامة بالإجماع.

ومن هذه القرارات المسائل المتعلقة بتعديل نصوص المعاهدة، وإعلان الحرب وإبرام السلم

(١) كلود جوليان، الحلم والتاريخ أو مئتا عام من تاريخ أمريكا، ترجمة: نخلة كلاس، الطبعة الثانية، طلاس للدراسات والنشر والترجمة، دمشق، ١٩٨٩، ص ٩.

(٢) كلود جوليان، الحلم والتاريخ أو مئتا عام من تاريخ أمريكا، المرجع نفسه، ص ١١.

وعقد المعاهدات والقضايا المالية والنقدية وإنشاء الجيوش والأساطيل وقبول أعضاء جدد في التحالف.

إن الاتحاد الكونفدرالي بين الدول التي أعلنت استقلالها فرضته في البدء وإلى حد بعيد، ظروف الحرب والثورة وضرورة استمرار القتال ضد القوات البريطانية. فمن أجل توفير أسباب النجاح في هذه الحرب الاستقلالية كان لابد لهذه الدول من تنسيق جهودها على الصعيد العسكري والسياسي والاقتصادي. وهكذا أعلن مؤتمر الدول المستقلة المنعقد في نوفمبر عام ١٧٧٧ قيام الاتحاد الكونفدرالي بين الدول الثلاث عشرة.

استمر الاتحاد الكونفدرالي بين الدول الأمريكية قائماً خلال حرب الاستقلال. وامتد لفترة عدة سنوات بعد التوقيع على معاهدة الاستقلال مع بريطانيا في ٣ سبتمبر ١٧٨٣. إلا أنه بعد هذه الفترة من الزمن بدأت تظهر الحاجة لتوطيد وتعميق التعاقد بين الدول الثلاث عشرة. وكانت المصالح الاقتصادية من أهم أسباب هذا الاتجاه الجديد فقد كان هناك قلق خاص على الموقف الدولي للبلاد حيث أعطى التنافس على التجارة الخارجية بين الولايات الفرصة للقوى الأوروبية لضرب الولايات بعضها ببعض^(١).

لذلك كله يمكننا القول إن رغبة تشكيل دولة قوية قادرة على أن تدافع عن نفسها أمام بريطانيا وباقي الدول الأوروبية أحد الأسباب الرئيسية المؤثرة في تبني الدول الأمريكية للنظام الاتحادي لتشكيل دولة جديدة اتحادية قادرة على حفظ مصالح شعوب هذه الدول.

ب- العلاقة الدستورية والسياسية بين الدولة الأم ومستعمراتها الأمريكية

سمحت الحكومة البريطانية للمستعمرات الأمريكية في أوائل القرن السابع عشر بتشكيل حكوماتها وإدارة شؤونها، شريطة ألا تتعارض القوانين التي تصدرها المجالس التشريعية المحلية مع القوانين التي وضعها البرلمان الإنجليزي. وقد وجدت السلطة الإمبراطورية أن من المناسب تشجيع الحكم الذاتي المحلي والإدارة على أساس الحاجات المحلية، حيث كان التمثيل الجزئي أحد طرق

(١) ثيودور لوي وبنيامين جينسبرج، الحكومة الأمريكية الحرية والسلطة، الكتاب الأول، ترجمة: عبد السميع عمر زين الدين ورياب عبد السميع زين الدين، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٦٠.

دمج الأجزاء المكونة للإمبراطورية في الإطار المؤسسي المركزي.

لذلك يمكننا ان نقول إن احد اهم الأسباب التي ساهمت في تبني الخيار الاتحادي من قبل النخب السياسية في الولايات الأمريكية هي طبيعة العلاقة الأنغلو-أمريكية. (العلاقة الدستورية والسياسية بين الدولة الأم ومستعمراتها الأمريكية).

ويعد الاتحاد التشريعي بين إنجلترا واسكتلندا عام ١٧٠٧^(١) مثالاً واضحاً على العلاقات الدستورية السابقة التي كانت تنتهجها الإمبراطورية البريطانية، وتعد العلاقات الإمبريالية البريطانية في القرنين السابع عشر والثامن عشر منطقة خصبة لمجموعة متنوعة من العلاقات السياسية الجديدة والمختلفة. وبالرغم من كل هذه الأشكال المتطورة للاستقلال الاستعماري فشلت بريطانيا في نهاية المطاف في منع التمزق الذي حدث عام ١٧٧٦ والخسارة اللاحقة للمستعمرات الأمريكية، وهو خرق فادح لم يتوقف معظم رجال الدولة البريطانيين عن ندمه واستنكاره^(٢).

(١)، مملكة اسكتلندا: (Kingdom of Scotland) كانت ولاية في شمال غرب أوروبا وتواجدت من عام ٨٤٣ إلى ١٧٠٧. وشغلت الثلث الشمالي من جزيرة بريطانيا التي اتحدت إليها من أجل تكوين مملكة بريطانيا العظمى، تحت شروط تصرفات الاتحاد، في عام ١٧٠٧، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki>

(2) The origins of the federal idea in the USA are both complex and deep, rooted. They stretch back to the seventeenth and eighteenth centuries, long before the familiar defining landmarks of 1776, 1781, 1787 and 1789, and they criss cross three distinct dimensions to our subject, namely, Continental European philo, sophical thought, British imperial politics and American colonial practice. In Chapter 1 we mentioned in brief the significance of both Heinrich Bullinger and Johannes Althusius and we will return to them in Chapter 6. For the moment however let us concentrate our attentions upon the relevance of both the British imperial and the American colonial experiences.

The idea of a British federal discourse during this historical era seems initially paradoxical given the nature of the Anglo, American relationship. The constitutional and political relationship between the mother country and her American colonies was unequivocally one of the superordinate and the subordinate. But the British were not averse to constitutional and political experimentation and adjustment when it was deemed necessary to maintain the order, stability and integrity of the state. Nor were they averse to various forms of constitutional innovation in order to maintain the integrity of the empire. The legislative union between England and Scotland in 1707 is one obvious example of the former but British imperial relations in the

أن المستعمرات كانت عبارة عن مجموعة من البلديات أو المقاطعات بدلاً من كونها كياناً واحداً غير متميز. فمستعمرة بليموث، على سبيل المثال، كانت تتكون من سبع بلدات، كل واحدة منها مع مجلس بلدة خاص بها. ولكن بما أن المواثيق التي أنشأت المستعمرات ووقعت بموجب الختم الملكي، أعلى سلطة مدنية، اعترفت فقط بكيان واحد - مستعمرة - استجابت الأجزاء المختلفة من المستعمرات بكتابة وثائق اتحادية، مثل الأوامر الأساسية لكونيتيكت (١٦٣٩)^(١)، وأعمال وأوامر رود آيلاند (١٦٤٧)، وقد أدى ذلك إلى "تشكيل حكومة مشتركة على نطاق مستعمرة ذات سلطات محدودة مع الحفاظ على حكومات المدن للعمل في مجال اختصاصها الخاص.

وفي هذا يقول الكاتب البريطاني (Michael Burgess) البروفيسور في مركز الدراسات الاتحادية في جامعة كينت البريطانية^(٢) "إن البريطانيين لم يكونوا معارضين للتجارب الدستورية والسياسية الحديثة والتكيف معها عندما اعتبرت ضرورية للحفاظ على النظام والاستقرار والنزاهة في الدولة. ولا كانوا يكرهون مختلف أشكال الابتكار الدستوري من أجل الحفاظ على سلامة الإمبراطورية.

عند قيام التمرد الأمريكي تم تفويض بعثة السلام البريطانية المرسلّة إلى المستعمرات الأمريكية المتمردة، بقيادة اللورد كارلايل، لتقديم مقترح لتمثيل المستعمرات الأمريكية في البرلمان مع الاعتراف بالتفوق العملي للكونغرس في الشؤون الأمريكية.

seventeenth and eighteenth centuries were also a fertile area for a variety of novel and different political relationships. The irony is that these evolving forms of colonial autonomy ultimately failed to prevent the rupture of 1776 and the subsequent loss of the American colonies, an imperial breach that most British statesmen never ceased to regret and deplore.

(١) تم تبني الأوامر الأساسية من قبل مجلس مستعمرة كونيتيكت في ١٤ يناير ١٦٣٩ تصف الأوامر الأساسية الحكومة التي أنشأتها مدن نهر كونيتيكت، حيث تحدد هيكلها وسلطاتها.

(2) Michael Burgess is Professor of Federal Studies and Director of the Centre for Federal Studies at the University of Kent. comparative federalism, First published 2006 by Routledge; Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, Simultaneously published in the USA and Canada by Routledge, 270 Madison Ave, New York, NY 10016.

لذلك تعد العلاقة التي كانت بين المستعمرات والبلد الأم علاقة فيدرالية من الناحية العملية ولكن بدون نظام دستوري معلن وواضح. وذلك بسبب ان هكذا نوع من العلاقات يقترب جدا من المفهوم الاتحادي الذي يستند إلى وجود مستويين للحكم الأول مركزي والثاني محلي. وعليه تعد التجربة العملية للمستعمرات الأمريكية في ممارسة الحكم لها مساهمة في تبني الخيار الاتحادي كونها كانت حاضرة في أذهان الآباء المؤسسين للدستور.

٢ - العوامل الاقتصادية.

أ- نزاع المصالح الاقتصادية بين المستعمرات الأمريكية وبريطانيا

يعود تمرد المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية ورغبتها للاستقلال عن التاج لأسباب عديدة من أهمها التناقض بين المصالح الاستعمارية لبريطانيا والمصالح الاقتصادية للمستعمرين. ففي نهاية القرن الثامن عشر بدأت المستعمرات تشهد المظاهر الأولى للثورة الصناعية، حيث قامت في مختلف أنحاء البلاد المشاغل والمعامل الصغيرة.

في هذا الوقت كان المذهب الاقتصادي الماركنتيلي (Mercantilisme)^(١) ما زال مهيمنًا في بريطانيا وأنصاره كانوا ينظرون للمستعمرات باعتبارها مجرد مورد للمواد الأولية وسوق للسلع المصنعة في "الوطن الأم"، هذه النظرة كانت تتناقض بطبيعة الحال مع المصلحة الاقتصادية لشعب المستعمرات الذين كانوا يودون الخروج ببلادهم من حالة التبعية الاقتصادية للوطن الأم والدخول بها إلى مرحلة المجتمع الصناعي. وقد أتت حرب الاستقلال لتحل التناقض بين المصالح الاقتصادية للمستعمرات والخضوع السياسي للوطن الأم، كما سنوضحه في هذا الفرع.

كانت الثورة الأمريكية والدستور الأمريكي نتيجتين للصراع الذي ساد الفترة التي سبقت مؤتمر فيلادلفيا بين القوى الاقتصادية داخل المستعمرات البريطانية في ما بينها من جهة ومن جهة أخرى مع الإمبراطورية البريطانية، حيث وجدت في تلك الفترة خمس قوى فاعلة مصنفة وفق

(١) المذهب الماركنتيلي وهو سياسة اقتصادية تسعى إلى تعظيم الصادرات وكان يسود هذا المذهب في أوروبا من القرن السادس عشر إلى نهاية القرن الثامن عشر. منشور على الموقع الإلكتروني: <https://en.wikipedia.org/wiki/Mercantilism>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/١٢/١٧.

المعيار الاقتصادي وهي كل من:

- ١ - كبار التجار.
- ٢ - أصحاب المزارع الكبيرة في الجنوب.
- ٣ - ملاك الأراضي (وهم الذين يملكون أرضاً ملكية ويشغلون مناصب ملكية ويحملون امتيازاً أي رخصاً للعمل في التجارة أو أي مهنة أخرى).
- ٤ - أصحاب المتاجر والحرفيين والعمال.
- ٥ - صغار المزارعين.

وهذه القوى كانت متنازعة فيما بينها حول قضايا الضرائب والتبادل التجاري وما شابه ذلك ولاختلاف المصالح بينهم شكلت هذه القوى تحالفين الأول من أصحاب رؤوس الأموال الكبيرة (التجار وملاك الأراضي ومزارعي الجنوب) والثاني من (أصحاب المتاجر والحرفيين والعمال وصغار المزارعين).

وقد ارتبط التحالف الأول بعلاقات ومصالح مع حكومة لندن ووقف في وجه التحالف الثاني الذي كان ينادي بالتغيير والاستقلال. لكن السياسات الضريبية البريطانية بعد العام ١٧٥٠ تسببت بانقسام بين التحالف الأول لتضرر مصالح البعض منهم، الأمر الذي وسع النفوذ السياسي للقوى الثورية الممثلة بتحالف العمال والمزارعين وأصحاب المتاجر.

ب- حفل شاي بوسطن

في عام ١٧٧٣ منحت الحكومة البريطانية شركة الهند الشرقية وهي شركة تتمتع بنفوذ في بريطانيا امتياز تصدير الشاي بصورة احتكارية الأمر الذي أدى إلى تضرر مصالح كبار التجار في المستعمرات التي تمثل لهم تجارة الشاي إحدى صور التجارة المربحة.

ونتيجة لذلك اتفقت معظم القوى الفاعلة في المستعمرات على التصدي لهذا الأمر لإرغام الحكومة البريطانية على إلغاء قانون الشاي^(١).

(١) قانون الشاي هو قانون أصدره البرلمان البريطاني عام ١٧٧٣ مُلغياً به جميع قوانين تاونزند Townshend Acts ما عدا القانون الذي فرض ضريبة على الشاي المستورد إلى المستعمرات الأميركية. وقد أدى إصدار هذا القانون إلى حدوث ما يعرف باسم حفلة شاي بوسطن.

قاد ساموئيل ادمز وهو سياسي أمريكي من زعماء الثورة وزعيم الراديكاليين حركة احتجاجات قوية ضد هذا القانون الذي فرض ضرائب كمركية على استيرادات الشاي باستثناء الشاي المصدر عن طريق شركة الهند الشرقية، وتوجت هذه الحركة بأن قام المحتجون بإغراق سفينة شركة الهند الشرقية التي كانت محملة بالشاي في ميناء بوسطن.

بالمقابل نتيجة لهذه الحادثة أصدرت الحكومة البريطانية مجموعة قرارات شديدة ضد المحتجين منها إغلاق ميناء بوسطن أمام التجارة الخارجية، وتغيير حكومة ماساتشوسيتس ونقل الأشخاص المتهمين بالحادث إلى إنكلترا لمحاكمتهم، ومنع التنقل إلى الولايات الغربية والأخير بالذات سبب نفور أصحاب المزارعين الجنوبيين الذين كانوا يعتمدون على وجود معبر لهم إلى الأراضي الغربية الجديدة.

كل هذه الإجراءات من قبل الحكومة البريطانية ساهمت في ازدياد وتنامي العداء لها بين صفوف المستعمرين وساعدت على التحول الراديكالي لكثير منهم، بالرغم من ان تعاون التجار مع القوى الثورية في البدء لم يكن يهدف إلى ابعاد من إرغام بريطانيا على إلغاء قانون الشاي، ولم يرغبوا بكل الأحوال بالاستقلال عنها لارتباط مصالحهم معها.

بينما كان هدف القوى الثورية بقيادة سامويل ادمز تحفيز بريطانيا كي تتخذ قرارات قاسية تنفر أنصارها من المستعمرين وتمهد الطريق للعصيان، وبالتالي الاستقلال وقد تحقق هدفهم لذلك يمكننا القول ان الثورة الأمريكية ثورة استقلالية ضد الدولة المالكة للأقاليم الأمريكية بهدف الاستقلال الوطني^(١).

ج- الحفاظ على امتيازات الطبقة الميسورة ومنع إلغاء الديون المترتبة على صغار المستثمرين.

تحقق الاستقلال ودخول الولايات في اتحاد كونفدرالي لم يحقق الهدف المنشود في النمو الاقتصادي فالازدهار الاقتصادي لهذه الدول كان مرتبطاً إلى حد بعيد بتوفير الحرية المطلقة

سمح هذا القانون لشركة الهند الشرقية ببيع الشاي لمستعمرات أمريكا الشمالية بدون ضرائب، ولكن استمر المستوطنون في المقاطعة ورفض التجار ان يتعاملوا في بيعة كما قام بعض المستوطنون بالتكر في لباس الهندو الحمر وقاموا بمهاجمة سفن البضائع المحملة بالشاي وحرقها.

(١) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٤، ص ٥٣.

للتجارة وذلك بانتقال السلع والبضائع عبر حدود الدول المختلفة دون عوائق، لذلك فإن حرص كل دولة على سيادتها وحدودها الضيقة كان من شأنه عرقلة قضية انطلاقها الاقتصادية وإمكانيات نموها وتقدمها.

وهكذا وجدت مختلف الدول أن من مصلحتها دفع التحالف خطوة أخرى إلى الأمام، فعندما انعقد مؤتمر فيلاديلفيا (الكونغرس) في أيار ١٧٨٧ لدراسة إصلاح نظام الاتحاد الكونفدرالي، استطاع الإباء المؤسسون وعلى رأسهم جورج واشنطن وماديسون وهاملتون إقناع مندوبي الدول بآرائهم بإنشاء دولة اتحادية يمكنها ضمان وتطوير المصالح الاقتصادية لكل الدول فوافق هؤلاء بالإجماع على مشروع الدستور الاتحادي في التاسع عشر من سبتمبر ١٧٨٧.

وقد شكل قيام الاتحاد أول نموذج ديموقراطي اتحادي غني بالابتكارات الدستورية وأهمها هو الاتحادية كنموذج سياسي لتنظيم الدولة^(١)، وفي نفس الوقت انتصارا للمحافظين ذلك ان أكثرية الميسورين كانوا متخوفين من اتجاه ساد في اغلب برلمانات الدول الثلاث عشر منذ الاستقلال عام ١٧٧٦ في نزاع الملكية وامتيازات أفراد الفئات الميسورة، ومن إمكانية هذه البرلمانات من الإقدام على إلغاء الديون المترتبة على أعداد هائلة من صغار المستثمرين.

لذلك تشكل حزب محافظ اطلق عليه حزب الاتحاديين هدف إلى إنشاء تنظيم سياسي يجمع الدول الثلاث عشر غايته الأساسية الحد من سيادة الدول الأعضاء وتشكيل دولة اتحادية بصلاحيات واسعة^(٢).

ثانيا: العوامل السياسية والاقتصادية لتبني النظام الاتحادي في جمهورية ألمانيا:

١- العوامل السياسية

أ- رغبة الدول المنتصرة في منع عودة الدكتاتورية:

إن الطبيعة الاتحادية تعد من أبرز ملامح النظام السياسي في ألمانيا الاتحادية، وهذا ليس

(١) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٢) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، المرجع نفسه، ص ٥٥.

غريبا على التراث السياسي الألماني حيث قامت الإمبراطورية الألمانية على أساس اتحاد فيدرالي، وكانت في الأصل اتحادا كونفدراليا مرنا جدا بين إمارات مستقلة ثم دمجت معا في نظام حكم فيدرالي، توزعت فيه السلطة السياسية بين الحكومة المركزية والحكومات المؤسسة للاتحاد.

وكانت سلطات الحكومة تمارس بطريق غير مباشر، كما كانت سلطات الحكومات الأعضاء محفوظة لهذه الحكومات وحدها، وكانت غير محددة، ومع مرور الزمن أمكن بالتعديلات الدستورية وبالممارسة أن تتبلور اختصاصات السلطة المركزية.

أراد الحلفاء الذين انتصروا في الحرب العالمية الثانية أن يعاملوا ألمانيا كوحدة واحدة وإن يعملوا على جعلها ديمقراطية، ولكن الاتفاق المبدئي الذي توصل إليه الحلفاء سرعان ما واجه المشاكل الناتجة عن الاختلاف في التفسير ما بين الحلفاء، إذ حذب الغرب فكرة إدخال الديمقراطية البرلمانية والاقتصاد الرأسمالي إلى ألمانيا، بينما أراد الاتحاد السوفيتي إنشاء نظام اشتراكي فيها أدت الاختلافات إلى أن ينتهج الاتحاد السوفيتي والحلفاء الغربيون طرقا مختلفا في تعاملهم مع ألمانيا مما أدى إلى بداية الصراع بين الشرق والغرب، وإلى نشوء وتطور الحرب الباردة، ومن ناحية عملية ساهمت هذه الاختلافات في قيام دولتين ألمانيتين هما جمهورية ألمانيا الاتحادية (ألمانيا الغربية) وجمهورية ألمانيا الديمقراطية (ألمانيا الشرقية).

ومن الأسباب الأولى لقيام النظام الاتحادي في المرحلة التي تلت انهيار النازية إصرار الحلفاء منذ البداية على سياسة إعادة بناء المؤسسات الاتحادية، وبالذات ما يتعلق بأجهزة الدولة السياسية، ولكن أية خطوة في هذا المجال لم تتخذ إلا بعد إعادة بناء الدولة الألمانية الحديثة وتنفيذها القانون الأساسي أي بعد نحو أربع سنوات من استسلام النازية.

ورغبة في إرساء قواعد النظام الديمقراطي الصحيح اتفق الحلفاء على ألا يكون في مركزية السلطة أي إفراط، وقد استقر الرأي على أن خير سبيل إلى هذا هو النظام الاتحادي القائم على الفصل الواضح بين سلطات الحكومة المركزية وسلطات حكومات الوحدات المؤسسة للاتحاد.

وكان جوهر هذا النظام ان تقتصر سلطات الحكومة المركزية على السلطات المنصوص عليها في القانون الأساسي، وتتمتع حكومات الولايات الأعضاء بكل السلطات الباقية.

وهكذا يتبين أن إنشاء النظام الاتحادي لم يكن قرارا ألمانيا داخليا خالصا، إذ ساندت كل

من الولايات المتحدة وبريطانيا - في السنوات الأولى من احتلال ألمانيا- النظام الاتحادي في حين أصرت الحكومة السوفيتية على الحكم المركزي الواحد.

خلاصة القول بأن النظام الاتحادي الحالي لألمانيا الاتحادية لم يخرج عن الإطار العام الذي اقر من قبل الحلفاء عام ١٩٤٨ في خطوته العامة، وتأييد ذلك من قبل الحزبين الكبيرين في حينها (الديمقراطي المسيحي والاشتراكي) مع تأكيدهما على ضرورة وجود مجلس يتكون من أعضاء مجلس وزراء الولايات، وله سلطات تشريعية مساوية لسلطات المجلس المنتخب انتخاباً شعبياً وقد اقر الأمر نفسه الشطر الشرقي من ألمانيا بعد عملية الدمج وإصراره على بقاء النظام الاتحادي ومؤسسات الدولة الدستورية.

ويشير الدستور الألماني إلى اشتراك الولايات الفعلي في الحكومة القومية وهذا يعكس بالضرورة قدراً كبيراً من الوعي بضرورة تقسيم السلطات.

ما يجب التأكيد عليه أن الوحدات المكونة للاتحاد ليست مجرد أقاليم بل دول ذات سلطات حكومية خاصة بها، ويوجد لدى كل ولاية دستور خاص يتطابق مع المبادئ الجمهورية والديمقراطية والاجتماعية الواردة في الدستور الألماني، ما عدا ذلك تكون الولايات حرة في وضع دساتيرها الخاصة.

وفي هذا النظام تمتلك كل من الحكومتين المركزية والإقليمية فروع السلطات التقليدية الثلاثة، وإذا ما نظرنا طبقاً لهذه الفكرة إلى المؤسسات الدستورية والسياسية الاتحادية في الولايات الألمانية، فسوف نعثر على تقسيم للسلطات بين مستويين من مستويات الحكم (الحكومة القومية والحكومة الإقليمية) كل منها يركز على إجراءات دستورية تحدد اختصاصاته ولا يعتمد أي منهما على الآخر، ولا يكون أي منهما أداة في يد الآخر.

فالحكومة الاتحادية تتمتع بالنصيب الأكبر من سلطة التشريع وفي الوقت الذي نجد ان نطاق السلطات الاتحادية التنفيذية محدوداً أو مقيداً نجد أن نطاق السلطات المشتركة التي يمكن ان تباشرها الحكومة الاتحادية واسعاً، والسلطات المنصوص عليها للولاية في هذا النطاق محدودة، ومن ناحية أخرى فإن الجانب الأكبر من المسؤولية الإدارية متروك للولايات في ظل التوجيه السياسي الاتحادي والإشراف التنفيذي، ولكن مع السماح للولايات بقدر كبير من سلطة التقدير عند التنفيذ.

ب- الشعور القومي لدى شعوب الولايات الألمانية:

بالنسبة لتاريخ نشوء الفكرة القومية فقد اتفقت كلمة الباحثين على تسمية القرن التاسع عشر باسم عصر القوميات، لأن الأحداث السياسية الهامة التي غيرت معالم خارطة أوروبا السياسية خلال القرن المذكور إنما حدثت من جراء تغلغل الفكرة القومية في نفوس الأمم الأوروبية وانتصار مبدأ حقوق القوميات في الميادين الدولية.

ولقد ظهرت القومية بشكل واضح مع ظهور الثورة الفرنسية عندما أصبحت فرنسا أمة وتعهدت الأمة لأفرادها بالمسؤولية فيما يخص مستقبلهم كمواطنين مقابل ولاء الأفراد للأمة وقد نشرت الثورة الفرنسية أفكاراً جديدة أهمها إن للأمة حق وهوية ذاتية نابعة من طبيعتها ولها أيضاً سيادة نابعة من ذاتها وفرنسا إنما صدرت هذه الأفكار التي تعبر عن صميم القومية بفعل الحروب النابليونية^(١).

ساهم الشعور القومي لدى الشعوب الناطقة باللغة الألمانية الذي تنامي في القرن التاسع عشر في بلورة نشوء دولة ألمانيا الموحدة بصيغة تعاھديه (كونفدرالية) في البداية ومن ثم انتقالها إلى الصيغة الاتحادية (الفدرالية)، حيث لعب الفكر القومي الذي تنامي لدى المفكرين والمؤرخين والفلاسفة وأساتذة الجامعات الألمان دوراً مهماً في بلورة نزعة قومية تناهض قوى الاحتلال الأجنبية وتعمل على توحيد دويلات ألمانيا.

ومن ابرز رواد الحركة القومية الألمانية هم الشاعر يوهان غوتفريد هردر^(٢) والفيلسوف يوهان غوتليب فيشته^(٣) الذين ساهموا بتأجيج النزعة القومية لدى الألمان، حيث دعا هوردر

(١) كردستان سالم سعيد، أثر التعددية الإثنية على الوحدة الوطنية في العراق، منشورات كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٨، ص ٢٩.

(٢) يوهان جوتفريد هردر (بالألمانية: Johann Gottfried Herder)، هو كاتب وشاعر وفيلسوف وناقد ولاهوتي ألماني. ولد عام ١٧٤٤ في موراغ، ومات في عام ١٨٠٣ في فايمار. كان والده قائد موسيقى كنسية وينتمي إلى الحركة النقيوية، ودرس هردر في الفترة بين ١٧٦٢ و ١٧٦٤ الطب وعلوم الدين والفلسفة في جامعة كونينغسبرغ، نشر هردر في عام ١٧٧٢، أطروحة حول أصل اللغة، وذهب إلى أبعد من ذلك في الترويج للغة، أكثر مما قام به سابقاً ليقول: «أيها الألماني، أزل عنك الوحل القبيح لنهر السين، تحدث الألمانية». وضع هردر أسس فقه اللغة المقارنة ضمن التيارات الجديدة للتوقعات السياسية، منشور على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki/>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١/٥.

(٣) يوهان غوتليب فيشته (بالألمانية: Johann Gottlieb Fichte) (١٧٦٢-١٨١٤) فيلسوف ألماني. واحد من أبرز مؤسسي الحركة الفلسفية المعروفة بالمثالية الألمانية، الحركة التي تطورت من الكتابات النظرية والأخلاقية

مواطنيه إلى التمسك باللغة الألمانية وثقافتهم الخاصة وتقاليدهم التي تؤسس جميعها لقيام أمة واعتبر ان من يخسر روحه الوطنية يخسر نفسه وكل العوالم حوله، أما فيشته اعتبر ان الألمان هم الوحيدون الذين يملكون القدرة على تجديد انفسهم لان لغتهم هي الأنقى والأكثر أصالة.

بهذه الأفكار وغيرها لمفكرين آخرين تطورت الثقافة الألمانية في القرن التاسع عشر تحت وطأة كراهية كل غريب واجنبي وازداد ارتباطها بمفهوم الأمة.

أدت النزعة القومية إلى مطالبات شعبية لإنشاء جمعية وطنية تعد لدستور وإقامة دولة ألمانيا الاتحادية، على اثر ذلك اجتمع في كنيسة (باول) في فرانكفورت يوم ٣١ مارس ١٨٤٨ مندوبون عن كل الولايات الألمانية مثلوا مختلف التيارات كالتيار المحافظ الذي كان يرفض تخلي الأمراء عن حقوقهم والتيار الراديكالي الذي كان ينادي بجمهورية ألمانية موحدة بدون قيصر وأمراء والتيار الوسط الذي كان يفضل ألمانيا اتحادية (فيدرالية) يكون للأقاليم فيها حقوقها وتكون ممثلة في الحكومة الاتحادية وكانت نتائج ذلك الاجتماع اعتماد راي التيار الوسطي وإجراء انتخابات نيابية حرة واصدر القانون الأساسي الألماني.

لكن الجمعية الوطنية فشلت في تطبيق الدستور بسبب رفض ملك بروسيا تولي عرش ألمانيا الاتحادية لأنه مشروع قدمه الشعب وليس الأمراء، لذلك كان على الوحدة الألمانية ان تنتظر

إيمانول كانت. كثيرا ما يقدم فيشته على أنه الشخص الذي كانت نماذج فلسفته جسرا بين أفكار كانت والمثالي الألماني هيغل. ألقى فيشته، بين ديسمبر ١٨٠٧ ومارس ١٨٠٨، سلسلة من المحاضرات حول «الأمة الألمانية» وثقافتها ولغتها، مبرزا نوع التعليم الوطني الذي يأمل أن يرفع الأمة من إذلال هزيمتها على أيدي الفرنسيين. بعد أن كان مؤيدا لفرنسا الثورية، أصبح فيشته مستاءً عندما تقدمت جيوش نابليون عبر أوروبا بحلول عام ١٨٠٤، واحتلت الأراضي الألمانية، وجردتهم من مواردهم الخام وأخضعتهم للحكم الأجنبي. نتيجة لذلك اعتقد فيشته أن ألمانيا ستكون مسؤولة عن نقل فضائل الثورة الفرنسية إلى المستقبل. وعلاوة على ذلك، لم تُثر نزعة القومية نتيجة للإهانة والهزيمة العسكرية البروسية، إذ لم تحدث بعد، بل نتج عن الإخلاص لفلسفته الإنسانية. التفت إلى الأمة الألمانية كأداة لتحقيق ذلك، من خلال خيبة الأمل في الفرنسيين .

تزامنت هذه المحاضرات، بعنوان خطاب إلى الأمة الألمانية، مع فترة إصلاح في الحكومة البروسية، تحت إشراف البارون فوم ستين. يظهر الخطاب اهتمام فيشته خلال تلك الفترة باللغة والثقافة كأدوات للتنمية الروحية البشرية. اعتمد فيشته على الأفكار السابقة ليوهان جوتفريد هرder، وحاول توحيدها بنهجه الأكثر انتظاماً. هدف الأمة الألمانية، وفقاً لفيشته، هو «العثور على إمبراطورية من الروح والعقل، وإبادة القوة المادية الخام التي تحكم العالم تماماً.» ارتكزت قومية فيشته، الثقافية بالكامل والتي تشبه القومية الألمانية لهرder، على الجمالية والأدبية والأخلاقية. منشور على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki/>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١/١٥.

زهراء عقدين من الزمان تخللتها حروب وصراعات إلى أن استطاع بسمارك من توحيد ألمانيا في دولة إمبراطورية اتحادية تتكون من ٢٥ ولاية يتولى عرشها الإمبراطور بفلهم الأول الذي نودي به في ١٨ يناير من عام ١٨٧١^(١).

يتضح لنا مما تقدم بحثه ان الخيار الاتحادي في ألمانيا ترسخ في ضمير شعوب الدول الألمانية ليوازن ما بين رغبة أمراء الدول في المحافظة على حقوقهم ورغبة الشعوب في الوحدة القومية، الأمر الذي جعل من الصيغة التي اقترحتها الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية لشكل النظام السياسي في ألمانيا مقبولة لدى الشعب الألماني لان النظام الاتحادي مترسخ في ضمير وعقل المواطن الألماني.

٢ - العوامل الاقتصادية المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي في ألمانيا.

نتيجة للخلاف الذي ثار بين دول الاحتلال الأربع حول إعادة بناء الاقتصاد الألماني، والتعويضات الحربية المطلوبة من ألمانيا، فشل الحلفاء في معاملتها بوصفها وحدة سياسية واقتصادية، وقد اجتمع رؤساء حكومات بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي في بوتسدام سنة (١٩٤٥) لبحث هاتين المشكلتين، واتفقوا على أن تعامل ألمانيا باعتبارها وحدة اقتصادية وأن توزع السلع الرئيسة على مناطق الاحتلال المختلفة، وتم الاتفاق على إنشاء إدارات ألمانية للنقل والمواصلات والتجارة الخارجية والصناعة تحت رعاية مجلس الأشراف المشترك للحلفاء^(٢).

أما موضوع التعويضات فقد وضع له حل على أساس تخصيص المعدات الصناعية الألمانية وأموال ألمانيا في الخارج لتسديد التعويضات، وتم الاتفاق أيضاً على أن يستوفي الاتحاد السوفيتي نصيبه من التعويضات من منطقة الاحتلال السوفيتية كما يستوفي الحلفاء الغربيون نصيبهم من مناطق احتلالهم في ألمانيا الغربية^(٣).

(١) عبد الرؤوف سنو، القومية الألمانية وتجلياتها الوجدانية والعنصرية والإمبريالية ١٨٠٦ - ١٩٩٠، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.abdelraoufsinno.com/periodicals/docum155.pdf>، تاريخ الزيارة: ٢٢/١/٢٠١٩.

(٢) جون فورد جولاي، إنشاء جمهورية ألمانيا الاتحادية، ترجمة: حسين الحوت، المؤسسة المصرية العامة للأنباء والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٧.

(٣) جون فورد جولاي، المرجع نفسه، ص ٨.

وبما أن فرنسا لم تكن طرفاً في اتفاقية بوتسدام الآنف الذكر فقد اعترضت على اعتبار ألمانيا وحدة سياسية واقتصادية، كما أصرت على معارضة دول الحلفاء الثلاث في إنشاء إدارة مركزية لألمانيا، وكان رأيها أن يتم إنشاء حكومة مركزية على مراحل، وأن تكون المرحلة الأولى إقامة حكومات محلية، ثم بعد ذلك وبقيود شديدة إنشاء الحكومة المركزية، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد أبدت استعدادها في سنة (١٩٤٦) لإدماج منطقة احتلالها مع أية منطقة احتلال أخرى أو مع جميع مناطق الاحتلال في وحدة اقتصادية، وفي سنة (١٩٤٧) قبلت بريطانيا الاقتراح الأمريكي وتم توحيد المنطقتين الأمريكية والبريطانية تحت سلطة حاكمين عسكريين أحدهما بريطاني والآخر أمريكي يساعدهما مجلس اقتصادي للمنطقتين ووحدات إدارية ألمانية للشؤون الاقتصادية والأغذية والزراعة والنقل والمواصلات والخدمة المالية والمدنية، إلا أن فرنسا رفضت الاقتراح الأمريكي، فيما استنكر الاتحاد السوفيتي بزعم إن هذا الإجراء يعد خرق لاتفاقية بوتسدام^(١).

ومثلما فشل الحلفاء في الوصول إلى اتفاق بشأن إدارة مناطق الاحتلال، فقد فشلوا كذلك في تقرير شكل الحكومة الألمانية، إذ إن الاتحاد السوفيتي كان يريد حكومة قادرة على تحمل الوفاء بالتزامات ألمانيا أمام الحلفاء، وعارض فكرة الحلفاء بإنشاء نظام اتحادي، أما بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فقد عارضتا إقامة حكومة مركزية قوية وفضلتا أن يكون الحكم مشتركاً بين الحكومة المركزية وحكومات محلية ألمانية، وأن تتركز السلطة في حكومات الولايات على أن يترك للحكومة المركزية من الشؤون السياسية والقانونية والاقتصادية والمالية ما يضمن سير الإدارة الموحدة، وفي سنة (١٩٤٨) توافق رأي فرنسا مع رأي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وبعد خلافات طويلة بين الحلفاء وبعد انسحاب القائد العسكري السوفيتي من مجلس إشراف الحلفاء في برلين، تم الاتفاق بين حلفاء الغرب الثلاثة (الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا) على وضع نظام سياسي لألمانيا الغربية^(٢).

الخلاصة:

من خلال ما تم استعراضه سابقاً يمكننا أن نلخص العوامل السياسية والاقتصادية التي

(١) جون فورد جولاي، إنشاء جمهورية ألمانيا الاتحادية، مرجع سابق، ص ١٠.

(٢) جون فورد جولاي، المرجع نفسه، ص ١٠، ١٣.

ساهمت في نشأة الدولة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بالآتي:

١ - بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية يعد عاملي الرغبة في بناء دولة قوية قادرة على الدفاع عن نفسها أمام بريطانيا والقارة القديمة والعلاقة الدستورية التي كانت سائدة بين بريطانيا ومستعمراتها الأمريكية هي العوامل السياسية الأكثر تأثيراً في قناعات الإباء المؤسسين للدستور عند طرحهم لمشاريع تطوير الاتحاد الكونفدرالي في مؤتمر فيلاديلفيا هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ساهمت العوامل الاقتصادية ترسيخ فكرة الاتحاد نتيجة نزاع المصالح الاقتصادية بين بريطانيا والقوى الاقتصادية في المستعمرات الأمريكية التي كانت السبب الرئيسي في الاستقلال وتشكيل الاتحاد الكونفدرالي ومن بعدها رغبة الحفاظ على مصالح الطبقة الميسورة ومنع إلغاء الديون على التي ترتبت على صغار المستثمرين في الدول المستقلة أصبحت سبباً مباشراً للاتجاه خطوة إلى الأمام بالاتحاد الكونفدرالي إلى نظام دستوري اتحادي مبتكر.

٢ - بالنسبة لجمهورية ألمانيا الاتحادية كانت رغبة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية في عدم عودة الدكتاتورية التي ممكن ان تنتج عن نظام مركزي هي العامل الأبرز الذي ساهم في اختيار نوع النظام الذي سيحكم ألمانيا بعد الحرب والذي أوجدته هذه الدول وساعد في تقبله من قبل الألمان الشعور القومي لدى الشعوب في الولايات الألمانية هذا سياسياً أما اقتصادياً فإن العامل الخارجي أيضاً هو الفاصل من خلال رغبة الدول المنتصرة بضمان تسديد ألمانيا لتعويضات الحرب العالمية الثانية التي فرضت عليها.

٣ - العوامل الاقتصادية هي العوامل الرئيسية التي ساهمت بتشكيل الدولة الاتحادية للولايات المتحدة الأمريكية بينما كانت العوامل السياسية هي العوامل الرئيسية التي ساهمت بتشكيل الدولة الاتحادية في ألمانيا.

٤ - بالرغم من الأسباب الموضوعية والفلسفية الأخرى التي رافقت تبني الولايات المتحدة الأمريكية لنظام ثنائية السلطة التشريعية باعتبارها أول دولة اتحادية في العصر الحديث إلا أن تأثر واضعي الدستور الأمريكي بروية وفلسفة النظام الدستوري الإنكليزي يعد من احد الأسباب المهمة التي ساهمت في تبني هذه الدولة الجديدة لنظام الثنائية وإنشاء مجلس اتحادي

(مجلس الشيوخ) ليساهم في تقييد سلطة مجلس الشعب (مجلس النواب) وفق آليات محددة ومستندة إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: مبررات تشكيل مجلس الاتحاد

كون الولايات المتحدة الأمريكية هي أول دولة اتحادية بالمفهوم الدستوري الحديث سنتناول بشيء من التفصيل الأساس الذي نشأت منه فكرة ثنائية المؤسسة التشريعية لدى واضعي الدستور الأمريكي.

لذلك سوف نتناول في الفقرة الأولى بحث المنطلقات الفكرية التي ساهمت في إنشاء المجلس الاتحادي مستعرضين أهم المبادئ التي استند عليها وبالأخص مبدأ الفصل بين السلطات وننتقل إلى الفقرة الثانية لنبحث في مبررات نشأة المجلس الاتحادي في الدول الاتحادية.

أولاً: المنطلقات الفكرية لنشأة المجلس الاتحادي.

ان السلطة التشريعية تعد الركن الأساس الذي ترتكز عليه الدولة الديمقراطية الحديثة، سواء كانت موحدة بسيطة أو اتحادية، كونها تقوم بالدور الرئيسي في مجال التشريع والرقابة، بالإضافة إلى بعض الاختصاصات الأخرى التي تقترب البعض منها من الاختصاصات التنفيذية والبعض الآخر من الاختصاصات القضائية. والسبب في أخذها هذه المكانة المهمة بين السلطات الأخرى في الدولة هو كونها هيئة منتخبة من الشعب، تمارس سلطاتها نيابة عن مواطني الدولة.

وتتعدد صور وتنظيمات السلطة التشريعية في الدول، من حيث تكوينها وآليات عملها، بتعدد مذاهب الدساتير التي أنشأتها وحددت كيفية تشكيلها ونظمت اختصاصاتها الدستورية، ورسمت مسار علاقتها بالسلطات الأخرى في الدولة. لذلك نجد ان بعض الدساتير اعتمدت نظام المجلس النيابي الواحد والبعض الآخر اعتمد نظام المجلسين بحسب النظام السياسي القائم في الدولة.

وبالنسبة للدول التي انتهجت النظم الاتحادية، فإنها تعتمد نظام المجلسين النيابيين أو ما يمكن ان نسميه ثنائية المؤسسة التشريعية. والمقصود بذلك هو ان تتكون السلطة التشريعية في الدولة من مجلسين يمارسان مهام التشريع والرقابة وباقي المهام الأخرى وذلك بتوزيع الاختصاصات بينهما أو بالتعاون فيما بينهما.

يعد البرلمان الإنكليزي هو البرلمان الأول الذي انبثق عنه نظام ثنائية المؤسسة التشريعية^(١) حيث ضم ممثلين عن مختلف طبقات المجتمع الديني والمدني، ومع نمو سلطات هذا البرلمان نشأ نظام المجلسين بصورة تدريجية، وعليه فإن نظام المجلسين نشأ في إنكلترا كنشأة النظام البرلماني نشأة تاريخية ليست نتيجة فكرة معينة أو تحقيقاً لنظرية فقهية^(٢). إذ مرت المؤسسة التشريعية في إنكلترا بتطورات عديدة استغرقت زمناً طويلاً، حيث كان الملك هو صاحب السلطة المطلقة التشريعية والتنفيذية ويحيط به مجلس استشاري يطلق عليه المجلس الكبير لا يمتلك أي سلطات فعلية بل استشارية فقط، ومع مرور الزمن بدأ الصراع من أجل التمثيل الحقيقي لباقي فئات الشعب^(٣).

مما دفع الملك هنري الثالث عام ١٢٤٥ إلى أن دعا فارسين من كل مقاطعة للاشتراك في جلسات البرلمان بالإضافة إلى الأعضاء الأصليين، وبذلك بدأ الانقسام يظهر داخل البرلمان بين طبقة الأشراف ورجال الدين من جهة وباقي ممثلين المقاطعات والمدن من جهة أخرى، وانتهى الأمر بانقسام البرلمان إلى مجلسين^(٤). حيث انفصل نواب المدن والمقاطعات عن الأساقفة والأشراف منذ سنة ١٣٣٢ تدريجياً واتخذوا لأنفسهم مكان اجتماع خاص ابتداء من عام ١٣٤١ وصاروا يعرفون بمجلس العموم بينما كان للأشراف مجلس آخر الذي أصبح مجلس اللوردات^(٥)، وتساوى كلا المجلسان بالاختصاصات ومع ازدياد التيار الديمقراطي أخذ مجلس اللوردات يفقد اختصاصاته لصالح مجلس العموم.

نشأ نظام ثنائية المؤسسة التشريعية في إنكلترا لأسباب تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع الإنكليزي، ثم انتقل إلى عدد كبير من الدول الديمقراطية. حتى أصبح النظام السائد في أواخر القرن التاسع عشر في معظم الدول النيابية هو تكوين الهيئة النيابية من مجلسين تشريعيين متساويين تقريباً بالحقوق تأثراً بالنظام الدستوري في إنكلترا^(٦).

(١) غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٠.

(٢) محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٨٣١، ٨٣٢.

(٣) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ٦٠٢.

(٤) رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٠٨.

(٥) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٢٦.

في بحثنا هذا المعنون (دور المجلس الاتحادي في الدول الاتحادية) الذي يعنينا بعد استعراضنا نشأة ثنائية المجلسين التشريعيين في إنكلترا هو الأساس التاريخي لثنائية المؤسسة التشريعية في الدول الاتحادية، حيث انه إذا كان من الجائز ان تتكون السلطة التشريعية في الدول البسيطة الموحدة من مجلس واحد فإن ذلك لا يجوز في الدول الاتحادية.

فالمؤسسة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين الأول يضم ممثلين عن الدول أو الولايات أو الأقاليم والثاني يضم ممثلين عن الشعب كله من جميع أنحاء الدولة الاتحادية وذلك لان ثنائية البرلمان تعتبر ضرورية ومنطقية في النظام الاتحادي^(١)، لان الدولة الاتحادية لا تتكون من أفراد فقط بل من دول أو ولايات أو أقاليم واستنادا إلى ذلك تتبنى المؤسسة التشريعية في الدول الاتحادية مبدأ الثنائية.

وقد نشأ جدل حول حجم تمثيل الدول أو الولايات في المجلس الاتحادي هل يكون على أساس عدد السكان أم متساوي وقد استقر الأمر إلى أن يكون في اغلب الدول متساوي وفي بعضها يعتمد معايير أخرى مثال ذلك ألمانيا التي أخذت بمعيار عدد السكان في الولايات كأساس لحجم التمثيل في المجلس^(٢).

يعد النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأصل للنظام الاتحادي الذي يتبنى مبدأ ثنائية المؤسسة التشريعية. ويتميز هذا النظام بالانفصال الشديد بين السلطات. فهناك من ناحية رئيس الدولة الذي يرأس السلطة التنفيذية وينتخب عمليا مباشرة من الشعب ويعاونه في مهامه الوزراء الذين يعدون مسؤولين أمامه فقط، ومن ناحية ثانية البرلمان (الكونغرس) الذي يتولى السلطة التشريعية. ولا يحق لرئيس الدولة حل الكونغرس، كما لا يحق لهذا الأخير إجبار الرئيس أو وزرائه على الاستقالة.

(١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ١٩٤.

(٢) نصت المادة (١٥٢) في الفقرة أولا وثانيا من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩: "١- لكل ولاية عدد من الأصوات في المجلس لا يقل عن ثلاثة أعضاء ويكون للولايات التي يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات وللولايات التي يزيد سكانها على ستة ملايين نسمة خمسة أصوات وللولايات التي يزيد عدد سكانها على سبعة ملايين نسمة ستة أصوات، ٢- بإمكان كل ولاية ان توفد عدد من الأعضاء يساوي عدد الأصوات التي تستحقها.....".

يتجلى بوضوح مبدأ الفصل بين السلطات الذي نظر له الفقيه الفرنسي مونتسكيو من خلال بحثه عن إيجاد حكم معتدل يوازن بين ضرورات السلطة وضمانات الحقوق والحريات العامة في الأنظمة الاتحادية. حيث إنّ هذا المبدأ (الفصل بين السلطات) يقضي بإسناد خصائص السيادة إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقل بعضها عن بعض، أي توزيع وظائف الدولة بين ثلاث هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية على أن يفصل بينهما فصلا عضويا أو شكليا وتمارس كل هيئة مهامها المحددة ضمن الدستور.

وبالرغم من أن نظام المجلسين أو ثنائية المؤسسة التشريعية ظهر قبل أن يظهر مبدأ الفصل بين السلطات إلاّ أنّه في الدول الاتحادية يعد انعكاسا لهذا المبدأ إذ وجد نظام ثنائية السلطة التشريعية ليكون ملحقاً لنظام الفصل بين السلطات كونه يستند إلى توزيع مهام الوظيفة التشريعية إلى مجلسين أو سلطتين يقوم كل منهما بتقييد الآخر وفق مهام محددة ومسار يرسمه الدستور أي إن يتم تقييد السلطة بالسلطة.

لذلك ومن أجل التوسع في بحث الموضوع من جميع الجوانب توجب علينا أولاً أن نسلط الضوء في هذا المطلب على مبدأ الفصل بين السلطات بشي من التفصيل لتتضح لدينا الصورة. ومن ثم نبحث في المطلب الثاني مبررات نشأة مجلس الاتحاد.

١- مبدأ الفصل بين السلطات

يعني مبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة وضرورة توزيعها على هيئات متعددة. وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة الثلاثية على هيئات متعددة بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على كل ما يطرح أمامها من منازعات، فليس المقصود بهذا المبدأ استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالا تاما، إذ ليس هناك ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين كل سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة.

فكرة تقسيم وظائف الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، واستئثار كل سلطة من سلطات الدولة بإحدى هذه الوظائف قد سادت الفكر السياسي منذ أواخر القرن الثامن عشر، وإذا كان هذا

التقسيم يرجع بأساسه إلى كتابات أرسطو إلاَّ أنَّه قد ارتبط باسم مونتسكيو واقترب به.

وقد هدف مونتسكيو بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة حماية المحكومين من استبداد الحكام، حتى اعتبر هذا المبدأ في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة . تلك التي كانت تعتمد على تركيز جميع السلطات بين يديها . ووسيلة للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة^(١).

ولقد وجد هذا المبدأ حظوة كبيرة لدى رجال الثورة الفرنسية، ودافع عنه المفكرون والساسة في ذلك الوقت، حتى أن وصل الأمر بالمشرع الفرنسي أن ضمَّه في إعلان الحقوق الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حيث نصَّ على أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها. وقد أصبح هذا المبدأ بحق أساساً لوضع الدساتير منذ ذلك الحين وبات ركيزة تعتمد عليه كل الحكومات الحرة.

٢- المبررات التي أدت إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

يمكن إجمال الأهداف أو المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ وتطبيقه فيما يلي:

أ- منع الاستبداد وصيانة الحريات

يرى مونتسكيو أن هذا المبدأ يمنع الاستبداد ويصون الحرية وذلك لأنه يلزم كل سلطة بحدودها الدستورية والصلاحيات التي رسمها المشرع لها وليس لها أن تتعدى على باقي السلطات والّا أوقفتها السلطة التي اجتيز حقها، ومرجع ذلك هو طبائع الأمور حيث اجمع المفكرون في مختلف العصور على ان السلطة المطلقة من شأنها ان تعزى بأساءه استعمالها وفقا لقول مونتسكيو " السلطة المطلقة مفسدة"^(٢).

إن تركيز السلطات وتجميعها في يد واحدة أو مؤسسة واحدة يؤدي إلى الاستبداد الأمر

(١) إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٩٧.

(٢) سمير داوود سلمان، ومحمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٥٦.

الذي يؤدي إلى المساس أو النيل من حقوق الأفراد، فالنفس البشرية تنجح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة وهي تنزع بطبيعتها إلى إساءة استعمالها.

وإذا كان هذا المبدأ قد ظهر إلى الوجود في بادئ الأمر كسلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة، حيث وجد فيه رجال الثورة الفرنسية وسيلة من وسائل التخلص من السلطة الاستبدادية للملوك الذين جمعوا في أيديهم السلطات الثلاثية، فإن هذا المبدأ لا يزال له جدواه في العصر الحديث وهو الحيلولة دون تجاوز السلطات الدستورية لصلاحياتها، وبمعنى آخر أن هذا المبدأ لا يزال يعد ضماناً ضد عنف السلطة وأداة الحماية للحريات الفردية وصيانتها^(١).

ب- ضمان مبدأ الشرعية

إن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى ضمان تحقيق مبدأ الشرعية في الدولة، حيث إنَّ مبدأ الشرعية يقضي بأن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد، فتصدر التشريعات دون النظر إلى الحالات الفردية، أي تطبيق القاعدة القانونية على كل فرد تتوافر فيه شروطها ولا يتحقق ذلك إلا إذا فصلنا المشرع عن المنفذ، أما إذا لم يتم الفصل فإن المنفذ سوف يصدر تشريعات على ضوء ما لديه من اعتبارات عملية، فيفقد التشريع حياده ويصبح أداة طيعة بيد السلطة التنفيذية. ويسري ذات القول إذا ما تركزت وظيفتي التشريع والقضاء في يد واحدة، إذ يكون بمقدور المشرع أن يسنَّ تشريعاً بقصد تطبيقه على حالات معروضة فعلاً أمام القضاء، الأمر الذي يتعارض مع ما يجب أن يكون للقاعدة القانونية من سمة العموم والتجريد. أما إذا أسندت وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاثة متعددة، وأسندت مهمة التشريع إلى السلطة التشريعية، ومهمة التنفيذ إلى السلطة التنفيذية، ومهمة القضاء إلى السلطة القضائية، فإن ذلك سيكفل تحقق عناصر الدولة القانونية ومن أهمها كفالة احترام القانون^(٢).

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٩٩.

(٢) سمير داوود سلمان، ومحمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٧.

ج- تقسيم العمل واتقانه:

نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات ثلاثة، فتمارس الأولى مهمة التشريع، وتمارس الثانية مهمة التنفيذ، وتمارس الثالثة مهمة القضاء. وتقسيم الوظائف على هذا النحو يؤدي إلى تخصص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكلة إليها، الأمر الذي يؤدي إلى إجادة كل سلطة لعملها واتقانه وانسيابية أدائه.

٣- نقد مبدأ الفصل بين السلطات:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يهدف إلى منع الاستبداد وصيانة حريات الأفراد، والعمل على تحقيق شرعية الدولة، فضلا عن إتقان الدولة لوظائفها غير أنه إذا كان لهذا المبدأ من مؤيدين نادوا بوجوب الأخذ به وحرصوا على الدفاع عنه، إلا أن بعضا من الفقه لم يسلموا بهذا المبدأ. فوجهوا إليه الكثير من سهام النقد. وإن كانت لم تحظ كما سنرى بتأييد الفقه لها. نجملها فيما يلي:

١. إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن مستنفذ الأهداف، إذ كان الغرض من تقريره في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك والحد من سلطانها المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.
٢. إن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه، إذ أكدت التجارب الدستورية عدم نجاح مبدأ الفصل بين السلطات إذ سرعان ما تعمل إحدى السلطات للسيطرة على السلطات الأخرى مهما أحكم الدستور في تطبيقه لهذا المبدأ، وسرعان ما يصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظرياً بحتاً لا مبدأ واقعياً^(١).
٣. إن توزيع السلطة يقضي على فكرة المسؤولية وكيفية تحديدها الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها.

(١) ميثم منفي العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، الحلة- العراق، ٢٠١٥، ص ٢٤.

٤. وقيل أيضاً أن مبدأ الفصل بين السلطات يتعارض ومبدأ وحدة الدولة ووحدة سلطتها كما يؤدي إلى انهيارها.

٥. انتقد روسو مبدأ الفصل بين السلطات على أساس تصويره لفكرة السيادة باعتبارها غير قابلة للتجزئة ورأى أنه يصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، فمظهر السيادة الوحيد يتركز في يد الشعب.

ونشير بادئ ذي بدء إلى أن أوجه النقد التي ساقها مناهضي هذا المبدأ كان مردها تفسيرهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم فهمهم لحقيقته وبالشكل الذي تصوره مونتسكيو، إذ تصور هؤلاء الخصوم أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بوجود الفصل التام والمطلق بين السلطات الثلاثة في الدولة أي الفصل الجامد.

فكانوا ينظرون إلى هذا المبدأ على أنه مبدأ جامد من مبادئ الفلسفة السياسية لا مجرد قاعدة من القواعد السياسية.

إن المبدأ في حقيقته وكما أبان عنه مونتسكيو ليس كما تصوره هؤلاء الخصوم، إذ هو قاعدة من القواعد التي تملئها الحكمة السياسية، فهو يمكن تطبيقه بمرونة بحيث يكون هناك تعاون بين السلطات في الدولة.

إن المضمون الحقيقي للمبدأ كما تصوره مونتسكيو هو استقلال هذه السلطات وجعلها في ذات الوقت متساوية ومتوازنة، مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها، بحيث إذا مارست إحدى هذه السلطات الاستبداد أو تجاوزت اختصاصاتها امكن لغيرها من السلطات ان تردّها عند حدودها.

وبعد عرضنا الموجز لمبدأ الفصل بين السلطات نعود إلى موضوعنا الأساسي، حيث نلاحظ ان بعض الدول قد أقامت نظامها على أساس الفصل بين السلطات مع وجود التعاون والتوازن بينها، وهذا هو النظام البرلماني، وان البعض الآخر قد اخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات، وهذا هو النظام لرئاسي.

وانعكاساً لهذا المبدأ نشأ نظام ثنائية السلطة التشريعية أو نظام المجلسين في الدول

الاتحادية حيث اقترح مونتسكيو أن تتألف السلطة التشريعية من فريقين يكبل أحدهما الآخر ^(١). لذلك انطلاقاً من هذه الفكرة الفلسفية يكون الهدف الرئيسي من وراء تأسيس مجلس ثانٍ هو تقييد سلطة المجلس الأول حفاظاً على الحرية السياسية، ومن هذه النقطة اتجه القائلون بهذه الفكرة إلى القول بأنه لا يجب تجاهل ما قد يحدث من تركيز السلطة في قبضة مجلس واحد لأن ذلك يؤدي إلى استبداد البرلمان وهو يشكل أشد خطورة على الحريات الفردية ^(٢).

كما أن انفراد مجلس واحد بسلطة سنّ القوانين بالدولة قد يؤدي إلى استبداد هذا المجلس وتعسفه في استعمال السلطة في مواجهه السلطة التنفيذية خاصة، إلا أنه في حالة توزيع السلطة التشريعية إلى مجلسين فإن ذلك سيحول دون الاستبداد أو التعسف، كما يعد ذلك عاملاً لتحقيق التوازن بين السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية ^(٣) وبذلك تتحقق جميع المزايا التي تنجم عن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات من خلال تبني نظام ثنائية السلطة التشريعية.

ومن هذا المنطلق نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات كان حاضراً بقوة في تصورات الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي.

ثانياً: مبررات نشأة المجلس الاتحادي ومزاياه

بعد النجاح الذي رافق تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في نظامها السياسي الجديد (النظام الاتحادي)، الذي بني على أساس وجود مستويين للحكم الأول اتحادي والآخر محلي، مع وجود مشاركة حقيقية للدول المنضوية تحت جناح الاتحاد في الحكم الاتحادي، بالشكل الذي جعل من هذه الدول مطمئنة على مصالحها، سارت الكثير من دول العالم على نهجها في اعتماد النظام الاتحادي كنظام حكم فيها، وحيث إن هذا النظام ارتكز على ثلاث ركائز هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وإن السلطة التشريعية المكونة من مجلسين هي السلطة المولدة لهذا النظام،

(١) غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) عبد المنعم محفوظ ود. نعمان الخطيب، مبادئ في النظم السياسية: الدولة - الحكومة - صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧، ص ٢٥٦.

(٣) عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٨٤، ٨٥.

بسبب ما وفرتة نشأة مجلس الاتحاد (الشيخ) من ضمانات أدت إلى اقتناع الدول في الانضمام إلى هذا الاتحاد الجديد.

لذلك سنناقش في هذه الفقرة المبررات الحقيقية التي أدت إلى تشكيل مجلس الاتحاد في الولايات المتحدة أولا ونستنتج ما يوفره من مزايا تشكيل مجلس الاتحاد في الدول الاتحادية.

أولا: مبررات تشكيل مجلس الشيخ الأمريكي

في ٢٥ مايو ١٧٨٧ اجتمع مندوبو الولايات الأمريكية في فيلاديلفيا لمناقشة موضوع تطوير الاتحاد الكونفدرالي الذي كان قائما بين الدول الأمريكية وقدمت عدة مشاريع لشكل الدولة الجديدة واتفقوا على انتخاب جورج واشنطن رئيسا وإن تتم كافة الأعمال بسرية تامة^(١).

١ - مشروع ولاية فرجينيا

بعد أيام قليلة من المداولات قدم إدموند راندولف^(٢) رئيس وفد ولاية فرجينيا خمسة عشر اقتراحا شكلت في مجملها ما سمي بمشروع الولايات الكبرى.

دعا مشروع راندولف إلى ما يلي:

- أ. قيام حكومة قومية قوية تضم ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية.
- ب. تتكون السلطة التشريعية من مجلسين يكون التمثيل في كل منها على أساس عدد السكان في كل ولاية.
- ج. يكون انتخاب أعضاء المجلس الأدنى من قبل الشعب.
- د. يكون انتخاب أعضاء المجلس الأعلى من قبل أعضاء المجلس الأدنى.
- هـ. تقترح المجالس التشريعية في الولايات أسماء المرشحين لانتخابات المجلس الأعلى.
- و. يتولى الكونغرس بمجلسيه مهمة انتخاب أعضاء السلطة التنفيذية وأعضاء المحكمة الدستورية العليا.

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة العربية الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٦.

(٢) إدموند راندولف هو محامى أمريكى، والحاكم السابع لولاية فرجينيا وتولى منصب ثانى وزير خارجية للولايات المتحدة الأمريكية، وأول مدعي عام، ولد في فرجينيا في ١٠ آب ١٧٥٣ وتوفي في ١٢ أيلول ١٨١٣؛ منشور على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki/>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٢/٦.

ز . تمارس الحكومة القومية نفوذًا على الشعب بصورة مباشرة متجاوزة في ذلك سلطة الولايات.
ح . تقوم السلطة التنفيذية وقضاة المحكمة الدستورية بتشكيل مجلس للمراجعة يحق له الاعتراض على أي من القوانين الاتحادية وقوانين الولايات^(١).

وقد لاقى هذا المشروع اعتراض من قبل الولايات الصغيرة لخشيتهم من ضياع مصالحهم مقابل الولايات الكبيرة. لذلك قدمت الولايات الصغيرة مشروع مقابل سمي بمشروع ولاية نيوجيرسي.

٢ - مشروع ولاية نيوجيرسي

في ١٥ حزيران قدم وليام باترسون^(٢) من ولاية نيوجيرسي مشروع الولايات الصغيرة وفيه:

- أ . تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد.
- ب . يتم انتخاب أعضاء المجلس النيابي من قبل المجالس التشريعية في الولايات.
- ج . يتولى الكونغرس انتخاب أعضاء السلطة التنفيذية لفترة واحدة غير قابلة للتجديد.
- د . تشكل المحكمة الدستورية السلطة القضائية ويعين قضااتها من قبل السلطة التنفيذية ولمدى الحياة.

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٦.
(٢) وليام باترسون، مندوب وسناتور من ولاية نيو جيرسي؛ ولد في مقاطعة أنتريم، إيرلندا، ٢٤ ديسمبر ١٧٤٥؛ هاجر إلى الولايات المتحدة في عام ١٧٤٧ مع والديه، الذين استقروا في نيو كاسل، بنسلفانيا؛ انتقل من خلال المستعمرات قبل الاستقرار في برينستون، نيوجيرسي، في ١٧٥٠؛ التحق بالمدارس الخاصة؛ تخرج من كلية نيو جيرسي (جامعة برينستون لاحقًا) في عام ١٧٦٣؛ درس القانون؛ تم قبوله في نقابة المحامين في عام ١٧٦٨ وبدأ ممارسته في نيو بروملي، نيوجيرسي، في ١٧٦٩؛ مندوب وسكرتير في مؤتمر المقاطعة ١٧٧٥، ١٧٧٦؛ عضو المجلس التشريعي للولاية ١٧٧٦، ١٧٧٧؛ مندوب في المؤتمر الدستوري للدولة في عام ١٧٧٦؛ المدعي العام لنيوجيرزي ١٧٧٦، ١٧٨٣، عندما استقال؛ انتقل إلى راريتان، نيوجيرسي، في ١٧٧٩؛ انتخب مندوبًا في المؤتمر القاري في عام ١٧٨٠، لكنه رفض، بسبب مهامه كمحام عام؛ انتقل إلى نيو برونزويك، نيوجيرسي، في عام ١٧٨٣؛ مندوب في المؤتمر الدستوري الاتحادي في فيلادلفيا في عام ١٧٨٧ وأحد الموقعين على الدستور؛ انتُخب مرةً أخرى كمندوب في المؤتمر القاري في عام ١٧٨٧، لكنه رفض؛ انتخب لعضوية مجلس شيوخ الولايات المتحدة وخدم في الفترة من ٤ مارس ١٧٨٩ إلى ١٣ نوفمبر ١٧٩٠، عندما استقال، بعد أن تم انتخابه حاكمًا لولاية نيوجيرسي؛ أعيد انتخابه حاكمًا وخدم حتى عام ١٧٩٣، عندما استقال ليصبح قاضيًا مشاركًا في المحكمة العليا للولايات المتحدة وخدم حتى وفاته في ألباني، نيويورك، ٩ سبتمبر ١٨٠٦؛ منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.wikitree.com/wiki/Paterson>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٢/١٥.

هـ . يتولى الكونغرس سلطة تنظيم التجارة وتحصيل ضرائب إضافية من الولايات.

و . تسمو القوانين والمعاهدات القومية على قوانين الولايات وتكون ملزمة لهم.

لم يلاقي أيضاً هذا المشروع قبولاً من قبل الولايات الكبيرة وقد استمرت المناقشات حتى قدم مشروع تسوية عرف باسم التسوية الكبرى أو مشروع ولاية كونيتكتنت.

٣ - التسوية الكبرى

في منتصف تموز من عام ١٧٨٧ قدم روجر شيرمان ووليام جونسون^(١) من ولاية كونيتكت مشروعاً اعتبر مشروع تسوية حيث اقترح فيه أن يكون التمثيل في المجلس الأعلى بالتساوي وبواقع عضوين لكل ولاية ويكون التمثيل بالمجلس الأدنى على أساس عدد السكان في كل ولاية وقبل ممثلو الولايات هذا المشروع^(٢).

مما تقدم يتضح لنا أن مبررات تشكيل المجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية بالدرجة الأساس هي ضمان المصالح الخاصة بالولايات الصغيرة مقابل الولايات الكبيرة. وذلك عن طريق ضمان المساواة في التمثيل بين جميع الولايات المنضوية في الاتحاد وبعدها اعتمدت جميع الدول الاتحادية تشكيل مجلس ثانٍ يمثل ضمان لمصالح الدول المكونة للدولة الاتحادية.

(١) روجر شيرمان (١٧٢١ - ١٧٩٣)، قائد سياسي أمريكي وأحد الموقعين على إعلان الاستقلال، ولد في نيوتن، ماساتشوستس، في ١٩ أبريل ١٧٢١ (بالنظام القديم). انتقل مع والديه إلى ستوتون في عام ١٧٢٣، ودخل المدرسة الريفية هناك، وتعلم حرفة الإسكافي في عمر مبكر في دكان أبيه. انتقل إلى نيو ميلفورد، كونيتكت عام ١٧٤٣، عمل كماسح للمقاطعة، وحاول أن يدخل مجال التجارة، ثم درس القانون ودخل سجل المحاماة في عام ١٧٥٤. مثل نيو ميلفورد في جمعية كونيتكت في أعوام ١٧٥٥، ١٧٥٦ ومجدداً في الفترة من ١٧٥٨ - ١٧٦١. وانتقل إلى نيو هافن عام ١٧٦١ وسكن فيها حتى وفاته. وكان عضواً من جديد في جمعية كونيتكت في أعوام ١٧٦٤ - ١٧٦٦، وكان أحد مساعدي الحاكم بين عامي ١٧٦٦، ١٧٨٥، وقاضي محكمة كونيتكت العليا بين عامي ١٧٦٦ - ١٧٨٩، أمين صندوق جامعة ييل بين عامي ١٧٦٥، ١٧٧٦، مندوب الكونغرس القاري بين عامي ١٧٧٤ - ١٧٨١ ومجدداً في ١٧٨٣، ١٧٨٤، عضو لجنة الأمان في كونيتكت في ١٧٧٧ - ١٧٧٩ وفي ١٧٨٢، كما أصبح عمدة بلدية نيو هافن بين عامي ١٧٨٤، ١٧٩٣، وكان مندوب كونيتكت إلى الاتفاقية الدستورية الاتحادية عام ١٧٨٧ وكذلك اتفاقية التصديق في نفس السنة، وعضو مجلس النواب الاتحادي في أعوام ١٧٨٩، ١٧٩١ ومجلس الشيوخ الأمريكي في ١٧٩١ - ١٧٩٣.

ويليام جونسون (William Johnson (judge) (١٧٧١ - ١٨٣٤): هو قاضي من الولايات المتحدة الأمريكية. ولد في تشارلستون، كارولينا الجنوبية. وهو عضو في الحزب الجمهوري الديمقراطي؛ منشور على الموقع الإلكتروني: <https://ar.wikipedia.org/wiki>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٢/١٥.

(٢) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٧.

ثانياً: مزايا تشكيل المجلس الاتحادي في الدول الاتحادية.

يتضح لنا من كل ما تقدم أنه يمكننا أن نستنتج مجموعة مبررات أدت إلى الأخذ بنظام المجلسين وتشكيل مجلس ثانٍ وهي كما يلي:

١ - ضمان المساواة في التمثيل لجميع الدول المنضوية في الاتحاد

في أغلب الدول الاتحادية يستند التمثيل في المجلس الاتحادي إلى قاعدة المساواة ليكون ضماناً للدول الصغيرة المنضوية في الاتحاد في تأثير مشاركتها في السلطة الاتحادية وفي قاعدة التمثيل في مجلس الشيوخ الأمريكي المثال الأوضح لذلك.

٢ - منع تطرف السلطة التشريعية

يرى البعض أن وجود مجلس تشريعي واحد يمكن أن يؤدي إلى استبداد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لذلك فإن وجود المجلس الآخر يمكن أن يمنع هذا التوجه ويقننه باتجاه التعاون مع السلطة التنفيذية.

يتمثل استبداد البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، بحسب المعنى الواسع، بمجاوزة البرلمان لحدود اختصاصه الدستوري عن طريق سن قوانين مخالفة للدستور شكلاً أو موضوعاً أو غاية، إذ يتحقق الاستبداد بمخالفة التشريع الصادر عن البرلمان لقواعد الاختصاص الدستورية، أو للإجراءات التي رسمها الدستور لعملية اقتراح التشريع أو إقراره أو إصداره أو لخروجه على القيود الموضوعية التي فرضها الدستور على سلطة التشريع، أو لانحرافه عن الغاية التي يجب أن يترسمها^(١).

فمن البديهي أن يكون لكل دولة قواعد تتعلق بنظام الحكم فيها سواء كانت هذه القواعد

(١) ينظر في هذا الخصوص: عادل عمر شريف، قضاء الدستورية في مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٨، ص ٢٨؛ رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة مع دراسة تحليلية للقضاء الدستوري في مصر)، مطابع التيسير، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٢٨؛ نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين: القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٨٩؛ محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٤٤.

مدونة أم غير مدونة، ذلك أنه من غير المتصور وجود مجتمع منظم دون وجود قواعد عليا تحكمه وتنظم أمور الجماعة، هذه القواعد العليا الخاصة بنظام الحكم هي دستور الدولة^(١).

والدستور هو أصل كل نشاط تباشره الدولة، والقاعدة أن كل دولة لديها دستور بالمعنى الشكلي باستثناء بعض الدول التي تكون دساتيرها عرفية، تنشأ وتستقر من استمرار تداول العادات المتعلقة بنظام الحكم والسلطات والأفراد والعلاقات ما بينها، كإنجلترا. فالدستور هو الذي يتولى توزيع السلطات بين أجهزة الدولة لتقوم إحداها على وضع القواعد القانونية والثانية على تنفيذها والثالثة على رقابة تصرفات السلطات العامة بما يكفل للدستور سموه ولل قانون سيادته^(٢).

وفي مجال تشريع القوانين يخضع الدستور، القانون العادي لقيود معينة فيما يتعلق بالشكل والاختصاص والمحل ويبين المراحل التي يجب أن يمر بها التشريع لكي يصبح قانونا، كذلك يحدد الهيئات، التي تملك المساهمة في التشريع، ويضع القيود الموضوعية التي لا يجوز للتشريع أن يتخطاها^(٣)، وعلى هذا الأساس يكون البرلمان ملزما بمراعاة الدستور فيما يفرضه من قيود شكلية وموضوعية وغائية في إطار تشريع القوانين، وإن أي ميل أو مجاوزة لهذه القيود يمثل استبدادا بحسب المعنى الواسع.

يتولى البرلمان بصفة أساسية سن التشريعات، وهي الوظيفة الأصلية للبرلمان في معظم دساتير العالم المعاصر^(٤)، وفي هذا الشأن تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ على أن تتاط جميع السلطات التشريعية المنصوص عليها في هذا الدستور لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية^(٥)، وكذلك تنص المادة (٨٦) من الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١، على

(١) عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٦.

(٢) محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعا ووضعا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٠٢، ١٠٣.

(٣) رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة مع دراسة تحليلية للقضاء الدستوري في مصر)، مرجع سابق، ص ٦٢٨.

(٤) رافع خضر شبر، القانون الدستوري: نظرية الدولة ونظرية الدستور، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٩، ص ٤١.

(5) Article 1/section 1

All legislative powers herein granted shall be vested in a congress of the united states, which shall consist of a senate and house of representatives .

أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، أما الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥، فإن المادة (٦١) منه خصت مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية.

اختصاص البرلمان الأصيل في التشريع لا يعني التطابق تماما بين التشريع من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى، فالبرلمان لا يقتصر عمله على سن القوانين وإنما يمثل هذا العمل الوظيفة الرئيسة للبرلمان ويقوم البرلمان إلى جانب هذه الوظيفة بمباشرة أعمال أخرى يقتضيها سير العمل داخل البرلمان ذاته وما يترتب على ذلك من آثار تتمثل في صلة البرلمان بأعضائه أو بالسلطات الأخرى في الدولة، ويطلق على هذه الأعمال اصطلاح الأعمال البرلمانية^(١)، وهي جميع الأعمال القانونية والمادية التي تصدر عن أحد مجلسي البرلمان أو إحدى لجانه أو عن أحد أعضائه وهم بصدد القيام بوظائفهم المخولة لهم بموجب الدستور خارج نطاق وظيفة التشريع، وفضلا عن هذه الأعمال يقوم البرلمان ببعض الأعمال الإدارية العادية لتصرف شؤونه، شأنه في ذلك شأن كل من السلطتين التنفيذية والقضائية^(٢). والاستبداد الذي نقصده في هذا المجال لا يتحقق في جميع ما يصدر عن البرلمان من تصرفات وممارسات، بل تستبعد طائفة الأعمال البرلمانية من دائرة الاستبداد الذي نعنيه، ويتركز البحث عن الاستبداد في إطار الأعمال الصادرة عن البرلمان بصفة تشريع، أي القواعد العامة المجردة التي يسنها البرلمان في صورة تشريع والتي كانت وما تزال محط اهتمام علماء القانون على اختلاف اتجاهاتهم على اعتبار إن هذا العمل (القانون) يشكل في الغالب قاعدة عامة مجردة يصدرها البرلمان لتنظيم السلوك والعلاقات في المجتمع على نحو ملزم، سواء بين الأفراد وبعضهم البعض، أو بينهم وبين واحدة أو أكثر من السلطات العامة، ويرجع الاهتمام أيضاً للآثار التي تنجم عن تطبيقه، سواء كانت آثارا سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية..، قد تؤدي إلى إحداث تطورات أو تغيرات ذات مدى بعيد، وقد تؤدي إلى تغيير الموازين في المجتمع لصالح فئة معينة، أو ضد فئة أخرى.

(١) هشام محمد فوزي، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٠٦، ٤١.

(٢) نهى الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية القانون، القاهرة، ١٩٨٥، ص ١٢، ١٣.

٣ - منع التسرع في التشريع

يرى فقهاء القانون الدستوري ان وجود مجلس تشريعي واحد يمكن ان يؤدي إلى إصدار تشريعات متسعة قد تجلب الضرر للدولة لذلك فإن وجود المجلس الثاني يؤدي إلى التأني في التشريع لكون مشروع القانون يعرض على المجلسين ويناقش من قبلهما وإصداره يتطلب موافقة كلا المجلسين عليه. لذلك فإنه يأخذ الوقت الكافي لتشريعه.

٤ - رفع أداء المجالس النيابية

في الغالب يكون أعضاء مجلس الاتحاد من ذوي الخبرة والكفاءة وذلك بسبب اختلاف شروط العضوية في المجلسين وأكثر الدساتير تضع في شروط عضوية مجلس الاتحاد ما يجعل من أعضائه نخب وكفاءات لديها الخبرة الملائمة لهذا العمل وبالتالي ينعكس ذلك على جودة التشريعات والأداء.

المطلب الثاني: تطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية

الفرع الأول: تطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية

جاء الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ بنظام سياسي جديد قال فيه "الكسي دو توكوفيل" في كتابه عن "الديمقراطية في أمريكا" (١٨٣٥) "يشبه دستور الولايات المتحدة تلك المنتجات الرائعة التي يخلقها نشاط الإنسان وعمله والتي تكفل الثروة وبعد الصيت لمبدعيها"^(١). وبتجلى التجديد الذي أتى به الدستور الأمريكي بالمبدأ الاتحادي (وجود مستويين للحكم في الدولة) الذي اعتمد كأساس لبناء الدولة. وبالنموذج الجديد للعلاقة بين السلطات العامة الاتحادية فيما بينها من جهة وبين السلطات المحلية من جهة أخرى.

لقد كان هذا التجديد الذي ابتدعه الدستور الأمريكي الناتج الطبيعي للنزعة التوافقية بين

(١) ألكسيس دو توكوفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة وتعليق: أمين مرسي قنديل، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤٨

الحاجات لخلق دولة واحدة، وبين رغبات الدول المستقلة حديثاً في الحفاظ على استقلالها وشخصياتها المتميزة، وكانت هذه الرغبة شديدة بشكل خاص لدى الدول الصغيرة في عدد سكانها أو الضعيفة نسبياً من الناحية الاقتصادية وذلك لخشيتها من أن يضعها وضعها الخاص في مرتبة أدنى من باقي الدول.

كما أوضحنا يقوم النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس المبدأ الاتحادي ويتجلى هذا المبدأ في وجود كيانيين سياسيين ضمن الدولة. الكيان المركزي الذي يجسد وحدة الشعب والدولة، والكيان الإقليمي الذي تتجلى من خلاله التعددية والاستقلالية النسبية للدول الأعضاء.

وقد مرَّ هذا النظام السياسي الجديد بمراحل عدة إلى أن وصل إلى ما نراه اليوم من تقدم في جميع المستويات السياسية والاقتصادية والعسكرية وتتمحور هذه المراحل حول ترسيخ مبادئ الاتحاد ومنح السلطات الاتحادية صلاحيات أوسع على حساب الدول الداخلة في الاتحاد.

أولاً: تطور النظام الاتحادي الأمريكي:

١ - مرحلة توسيع السلطات الاتحادية.

إذا كان النظام الاتحادي الأمريكي قد أخذ، عند قيامه، طابعاً محدوداً وتعاقدياً، فإن هذا الأمر ما لبث أن تطور سريعاً باتجاه إعطاء مزيد من الأهمية والأولوية للدولة الاتحادية والسلطة المركزية، فمنذ قيام الاتحاد، هيمنت على الحياة السياسية الأمريكية قضية أساسية تمثلت بكيفية تحديد العلاقة عملياً وتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والدول الأعضاء. ولقد انقسمت الأوساط الأمريكية بين تيارين رئيسيين: تيار اتحادي كان يرأسه جورج واشنطن وهاملتون، وكان يدعو لتقوية السلطة المركزية على حساب الدول الأعضاء، وتيار معارض تزعمه جيفرسون وكان يدافع عن حقوق الدول الأعضاء واختصاصاتها.

ولقد استفاد واشنطن من انتخابه كأول رئيس للولايات المتحدة لتغليب وجهة نظر التيار الأول، فقام وأنصاره بابتداع ما سمي بنظرية "السلطات الضمنية"^(١)، التي تقول بأن السلطة

(١) يذكر: إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، مرجع سابق، ص٤٦٧؛ نظرية القاضي مارشال بوجود الصلاحيات الضمنية للدولة الاتحادية: وكان من شأنها أن يرجح كفة السلطة الاتحادية على

المركزية تتمتع بالإضافة للاختصاصات التي حددها لها الدستور صراحة، باختصاصات أخرى تنتج عن الأولى وتعتبر ضرورية لكي تتمكن السلطة المركزية من ممارسة اختصاصاتها الدستورية الأصلية كاملة. وقد استقرت هذه النظرية شيئا فشيئا ودعمتها المحكمة العليا بالتأييد^(١)، الأمر مكن الكونغرس الاتحادي فيما بعد من اتخاذ ما يسمى "بالقوانين الضرورية لتأمين توسيع صلاحيات السلطة الاتحادية.

ولقد لوحظ أن اختصاصات السلطة المركزية، بصورة عامة واختصاصات الرئيس الاتحادي، بصفة خاصة كانت تزداد قوة واتساعا أثناء فترات الأزمات الخطيرة التي واجهتها البلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي والتي كان من أبرزها اندلاع الحرب الأهلية عم ١٨٦١ ومشاركة الولايات المتحدة في الحربين العالميتين الأولى والثانية، ومضاعفات الأزمة الاقتصادية العالمية بعد عام ١٩٢٩.

سلطة الدول المحلية وذلك بفضل تلك النظرية التي ابتكرها القاضي مارشال والقائلة بوجود صلاحيات في الدستور لمصلحة الاتحاد بجانب صلاحيات الاتحاد المسماة وهي صلاحيات ضمنية (implied powers) أو متلازمة مع الصلاحيات المصرح بها. وهذه النظرية التي ابتكرها هاملتن وقاومها جفرسن واعتمدتها في النهاية المحكمة العليا انطلقت من الاعتبار بأنه يقتضي الالتفات بما يتعلق بتفسير النصوص المتعلقة بصلاحيات الاتحاد ليس إلى هذه النصوص وحسب بل وأيضا إلى الأغراض التي تسعى إلى تحقيقها بما يتأتى عن هذا المعيار انه إذا تبين بأن في الصلاحيات المسماة بالدستور والمعهوددة إلى الحكومة الاتحادية أغراضا هي كامنة في هذه الصلاحيات لم يكن الدستور قد أنطها صراحة بالدول المحلية يكون عندئذ بوسع الدولة الاتحادية ممارسة تلك الصلاحيات الضمنية أي الصلاحيات التي تضمنها الدستور وهذه النظرية الخطيرة التي كان من اثرها ان وسعت نطاق اختصاص الدولة الاتحادية توسيعا لاشك بأنه كان بعيدا عن مقاصد (آباء الدستور) فقد تبنتها المحكمة العليا في اجتهادها ولاسيما في قرارها الأول الصادر في سنة ١٨٠٤ في قضية الولايات المتحدة على فيشر (united states v. fisher)، وعلى الأخص في قرارها الشهير الصادر في سنة ١٨١٩ في قضية ماك كلوك على دولة ماريلاند (mc culloh v. Maryland) وتطبيقا لهذه النظرية استطاع الكونغرس ان يسن قوانين مختلفة كان من شأنها ان أحال إلى اختصاص الاتحاد صلاحيات عديدة لم ينص الدستور عنها بالرغم من انه قد حرص على التصريح في التعديل العاشر من التعديلات العشرة التي أرفقت به ضمانة لحقوق الأفراد والدول المحلية بأن الصلاحيات التي لا يكون الدستور قد أحالها صراحة إلى الولايات المتحدة تعود إلى اختصاص هذه الدول.

(١) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص١٣٨؛ حيث يرى الدكتور شكر في كتابه انه بفعل اجتهادات المحكمة العليا الاتحادية فإن المضمون العملي للنصوص الدستورية قد تطور باتجاه تعزيز صلاحيات الدولة الاتحادية على حساب الدول المتحدة.

٢- مرحلة الإقرار بديمومة وخلود الاتحاد

إنَّ الاجتهاد بإمكانية إبطال قوانين الكونغرس والانفصال عن الاتحاد وتطوره نحو التوطيد والمركزية كان مشكلة القوانين الصادرة عن الكونغرس التي وجدت بعض الدول فيها مساسا بحقوقها، وقد حاولت هذه الدول عندئذ أن تحول دون تطبيقها في أراضيها بإعلان بطلانها معتبرة أنها مخالفة للدستور وهي الطريقة التي سميت لدى رجال القانون والسياسة بطريقة الإبطال.

ذلك ان تلك الدول قد رأت ان الحق يعود إليها وحدها وليس إلى المحكمة العليا للحكم فيما إذا كانت هذه القوانين مخالفة أو موافقة للدستور، وسرعان ما تبين ان هذا الحق كان ينطوي على حق آخر اشد خطورة وهو حق كل دولة بإقرار الانفصال عن الاتحاد، وذلك بمجرد مشيئة الدولة المتمردة عليه، ولا يخفى ما كان لهذا الادعاء من تهديد مستمر لوحدة الاتحاد الأمريكي.

أ-نظرية كالهون بحق الدول الأعضاء بالانفصال:

إنَّ من قام بصورة خاصة بالدعاية لهذه النظرية كان كالهون (Calhoun) مع انه كان من أركان الدولة الاتحادية بوصفه نائب رئيس الولايات المتحدة في عهد الرئيس منرو (Monroe) في عام ١٨٢٥ وقد استقال في عام ١٨٣٢ لكي يستعيد حريته وينصرف إلى حملاته في سبيل الدفاع عن هذا المبدأ وذهب كالهون إلى القول بأنه لا بد لحق الدول بإعلان بطلان قوانين الكونغرس لمخالفتها للدستور من أن يؤدي إلى إعلان حق أشد وأخطر وهو حقها بالانفصال عن الاتحاد بدون أن يكون للاتحاد الحق بمنعها عنه وبدفاعه عن حقوق الدول الأعضاء ضد الدولة الاتحادية إذا ما تعدت هذه الأخيرة الحدود التي رسمها الدستور ضماناً لكيان هذه الدولة واستقلالها، وقد كان كالهون يهدف إلى إبقاء سلطان هذه الدول كاملاً وإبقاء الدولة الاتحادية على أساس تعاقدية كالأساس القانوني الذي كان يرتكز التحالف السابق عليه لكون الدستور بمثابة الميثاق بين الدول الذي وضعته هذه الدول ذاتها وليس قانوناً أساسياً صادراً عن الشعب الأمريكي بأسره باعتباره مصدر السلطات وفقاً لقواعد الديمقراطية الصحيحة.

ب- نظرية وبستر في وحدة الشعب في دستوره

وأمام هذا التيار الذي تمثل بشخص كالهون وسطع في مؤلفاته القانونية قد نهض محام كبير هو دانيال وبستر (Daniel Webster) للدفاع عن سلطان الكونغرس المستمد مباشرة من

الشعب الأمريكي بالاستناد إلى دستور صادر أيضاً عن إرادة الشعب وليس عن إرادة الدول المحلية أو شعوبها وقد تذرع وبستر على الأخص بحجة قوية قد وجدها في نص الدستور ذاته وفيه الإعلان الصريح بأنه صدر عن الشعب وذلك بقوله في مستهله (نحن شعب الدول المتحدة)^(١) وليس شعوب الدول المتحدة فالدستور لم يكن بنظر وبستر معاهدة أو ميثاقاً بين دول الأعضاء وإنما قانوناً أعلى تخضع له الدول هذه بدون استثناء ويخضع له الكونغرس ذاته ويخضع له الشعب الأمريكي بكامله.

ج-الجدال في طبيعة الدستور القانونية:

فالجدال إذن كان قائماً بين النظرية القائلة بأن الدستور إنما هو عقد بين الدول الخاصة وهي نظرية المعاهدة الدولية وبين النظرية القائلة بأن الدستور إنما يؤلف قانوناً صادراً عن الشعب بصورة عامة وهي النظرية الدستورية القائلة بأن الدستور هو القانون الأساسي الذي يشمل الدولة الاتحادية والدول الأعضاء على حد سواء.

فاذا كان الدستور قانوناً أساسياً فلا تستطيع الدول الأعضاء عندئذ مقاومته والامتناع عن الخضوع للقوانين والأعمال الإدارية الناجمة عنه بحجة بطلانها وهي لا تستطيع بالتالي الخروج من الاتحاد والانفصال عنه.

أما إذا كان الدستور معاهدة بين الدول فإن لهذه الدول عندئذ ملء الحق برفض قوانين الدولة الاتحادية إذا ما ظهر لها بأنها مضرّة بمصالحها وملء الحق بالانفصال إذا اقتضى الأمر عن الاتحاد المشترك القائم على التعاقد بينها.

وبعد أن انتهت الحرب في نيسان (أبريل) سنة ١٨٦٥ بهزيمة الجنوبيين سيطر الاتحاد على كل معارضة وخضعت الدول النائرة إلى قوة الأكثرية الدستورية وأعلنت المحكمة العليا بعد حين بمناسبة نزاع أحيل إليها أن الدستور قد أوجد بين الدول اتحاداً دائماً أزلياً لا تنقسم ولا يمكن أن تنقسم عراه (دعوى تكساس على وايت *teas v. white* في سنة ١٨٦٩) وهكذا تالف الاتحاد الأمريكي على أساس قبول دوله ورغبة شعبه في أول عهده وعندما تطور واصطدمت المصالح

(١) مقدمة الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م.

والأهواء الإقليمية بالقوانين الاتحادية وانفجرت الحرب الأهلية لم يتمكن الاتحاد من إخمادها إلا بقوة السلاح^(١).

د - الحرب الأهلية

توجت الحرب الأهلية التي اندلعت في الولايات المتحدة عام ١٨٦١ سلسلة طويلة من الخلافات والأزمات بين عدد من القضايا الاقتصادية والاجتماعية الهامة والتي كان من أبرزها السياسة الجمركية للحكومة المركزية، والموقف من نظام الرق. فلقد كانت الحكومة تميل لتبني سياسة اقتصادية قائمة على الحماية الجمركية وذلك خدمة منها لمصالح الولايات الشمالية التي كانت تشهد حركة تصنيع واسعة ومزدهرة، وكان يهمها أن تفرض الحكومة رسوما جمركية عالية على السلع المستوردة من الخارج وذلك لرفع أسعارها والحيلولة دون منافستها للمصنوعات الوطنية. إلا أن الولايات الجنوبية التي كانت بالأساس ولايات زراعية كانت غير معنية بمثل هذه السياسة الجمركية بل أنها كانت تشكو منها لأنها تؤدي لزيادة أسعار البضائع المستوردة. وكانت هذه الولايات تهتم بالمقابل بالمحافظة على نظام الرقيق الذي يوفر لها اليد العاملة الرخيصة واللازمة لاستمرار ازدهار زراعة القطن والتبغ فيها.

في حين أن الولايات الشمالية الصناعية كانت لا تحتاج كثيرا لمثل هذه اليد العاملة، الأمر الذي دفعها لتبني وجهة نظر متحررة إزاء قضية الرقيق، فكانت تدعو لاستنكار هذا النظام ولمعارضة استمراره. ووسط حمأة الصراع الحاد بين الآراء المؤيدة والمعارضة لاستمرار نظام الرقيق تأسس في البلاد عام ١٨٥٤، الحزب الجمهوري الذي تبني برنامجا سياسيا معارضا لاستمرار هذا النظام. وقد تمكن هذا الحزب من تأمين النصر لمرشحه للرئاسة، أبراهام لنكولن، في انتخابات عام ١٨٦٠^(٢)، وما أن اعتلى لنكولن منصب رئاسة الجمهورية حتى بدا أن انفصال الولايات الجنوبية أصبح أمرا لا مفر منه.

ولقد سارعت ولاية كارولينا الجنوبية لإعلان انفصالها عن الاتحاد، وما لبثت أن تبعتها في

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، مرجع سابق، ص ٤٦٨ وما بعدها.

(٢) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

ذلك ست ولايات جنوبية أخرى، قامت بالإعلان عن قيام اتحاد (كونفدرالي) يضمها جميعا. وعلى إثر قرار الانفصال، اندلعت الحرب بين السلطة الاتحادية والولايات الشمالية من جهة وبين الولايات الجنوبية من جهة ثانية. واستمرت الحرب حتى عام ١٨٦٥ حيث انتهت بانتصار الشمال على الجنوب.

ولقد أدت الحرب الأهلية، على صعيد تطور النظام الاتحادي، إلى عدة نتائج من أهمها: أولا: أنها وجهت ضربة قاضية للأساس التعاقدى للدولة الاتحادية، ولفكرة حق الدول الأعضاء بالانفصال وباستعادة استقلالها التام، وأكدت بالمقابل مبدأ ديمومة وخلود الاتحاد. ثانيا: أنها دعمت بشكل قوي اختصاصات السلطة المركزية على حساب الدول الأعضاء، بصفة عامة، واختصاصات الرئيس على حساب الكونغرس الاتحادي بصفة خاصة. فلقد استأثر الرئيس لنكولن، في ظل ظروف الحرب، بسلطات واسعة كان اختصاص البت فيها يعود في الأوقات العادية أما للدول الأعضاء وأما للكونغرس الاتحادي.

وكان من أبرز هذه السلطات، تلك المتعلقة بتنظيم البلاد في زمن الحرب، وبتنظيم القطاع المصرفي. وقد برر أنصار الرئيس تصرفاته من خلال نظرية أطلقوا عليها اسم نظرية أوقات الأزمة أو الطوارئ (Emergency) وبموجب هذه النظرية صار يحق للرئيس أن يتخذ في أوقات الأزمات والظروف الصعبة التي تمر بها البلاد، تدابير عاجلة تستدعيها الضرورة وإن لم تكن بالأصل عائدة لاختصاصه. إلا أن واجبات الرئيس الدستورية ومهامه المقدسة في الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها تتطلب منه القيام بها.

هـ - الأزمات اللاحقة

أدت الأحداث السياسية والاقتصادية الخطيرة التي عرفت الولايات المتحدة بسبب مشاركتها في الحربين العالميتين الأولى والثانية، وعلى إثر تفاقم الأزمة الاقتصادية العالمية لعام ١٩٢٩، إلى فرض تدعيم وتوسيع اختصاصات السلطة الاتحادية ولاسيما اختصاصات الرئيس وذلك على حساب الدول الأعضاء والكونغرس. فخلال إحداث الحربين العالميتين استفاد الرئيس الأمريكي إلى أبعد حد ممكن من نظرية أوقات الأزمة، واتخذ تدابير واسعة جدا لتعبئة الأزمة وتوفير الشروط اللازمة للنصر. وقد شملت هذه التدابير مختلف المجالات ولاسيما العسكرية

والاقتصادية والمالية منها. وكانت السلطات المحلية في الدول الأعضاء وكذلك السلطة التشريعية الاتحادية تجد نفسها مضطرة، بسبب الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد، للموافقة على هذه التدابير وعدم معارضتها. وعندما تولى فرانكلين روزفلت في عام ١٩٣٢ رئاسة الولايات المتحدة. ووجد أن البلاد مازالت تتخبط بمضاعفات الأزمة الاقتصادية التي عمت العالم منذ عام ١٩٢٩. أعلن فور انتخابه عن برنامج للإصلاح الاقتصادي، عرف بسياسة النيوديل، وعكس هذا البرنامج إرادة الرئيس في ضرورة تدخل السلطة المركزية بشكل متزايد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وذلك خلافا لتقاليد الليبرالية الاقتصادية التي كانت تعني امتناع الدولة عن التدخل في هذه الميادين وترك أمرها بشكل تام للمبادرة الفردية.

وقد طلب الرئيس إلى الكونغرس الاتحادي إقرار عدد من القوانين الهامة المتعلقة بالسياسة النقدية والمصرفية والتجارية والسعرية والاجتماعية الخاصة بتشريعات العمل. وكانت هذه القوانين تستهدف تأكيد حق السلطة المركزية في تنظيم ومراقبة النشاط الاقتصادي على هدي المصلحة العامة للبلاد.

ورغم أن بعض الأوساط الاقتصادية الهامة، بالإضافة إلى المحكمة الاتحادية العليا، قاومت اتجاهات الرئيس للتدخل في الحياة الاقتصادية، فإن نهجه ترسخ بشكل قاطع على إثر الانتصار الشعبي الكاسح الذي أحرزه أثناء انتخابات الرئاسة التالية التي جرت في عام ١٩٣٦.

ومنذ ذلك الحين توطدت سلطة الحكومة المركزية بشكل واضح في الحياة السياسية الأمريكية. وأصبح هذا الواقع الجديد أمرا لا بد منه وخاصة على إثر الحرب العالمية الثانية التي تميزت بنهايتها بتغيير جذري في سياسة الولايات المتحدة الخارجية وذلك فيما يتعلق الانفتاح على قضايا العالم. والتصدي لقيادة المعسكر الرأسمالي على المستوى العالمي.

إلا أن تطور النظام الاتحادي باتجاه تقوية السلطة المركزية وتوسيع اختصاصاتها يجب أن لا يدعو للاعتقاد بأن الحياة السياسية المحلية في الدول الأعضاء في طريقها إلى الاضمحلال. فالواقع أن المؤسسات السياسية في هذه الدول مازالت تلعب دورا هاما وحساسا في حياة المواطن ذلك في مختلف المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

والجدير بالملاحظة أن هذا التطور جرى بدون إدخال أي تعديل رسمي على دستور عام ١٧٨٧، وإنما هو تم من خلال إعطاء النصوص الدستورية القائمة تفسيرات ومعان واسعة من

شأنها تبرير زيادة دور السلطة الاتحادية، والرئيس بصفة خاصة في حياة البلاد العامة.

ثانيا: مميزات النظام الاتحادي الأمريكي:

لقد استطاع أنصار وجهة النظر الاتحادية في "الكونغرس الكونفدرالي" إقناع باقي الأعضاء بأفكارهم نتيجة الطابع الخاص والمميزات المحددة التي أعطوها للفكرة الاتحادية التي نادوا بتطبيقها، ومن أهم هذه المميزات:

- إن الاتحادية الأمريكية لم تلحق أي تغيير في هياكل التنظيم السياسي للدول الأعضاء، وإنما قامت فقط بإيجاد سلطة مركزية عليا فوق السلطات المحلية الموجودة في تلك الدول. إلا أنَّ هذه السلطة المركزية كانت سلطة متكاملة لأنها زودت، خلافا لما كان عليه الحال أثناء المرحلة الكونفدرالية، بهيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، لها صلات مباشرة مع المواطنين في كافة الدول الأعضاء.

- إن الاتحادية الأمريكية، اتحادية محدودة السلطات، فالقاعدة العامة التي اعتمدت حين قيام الاتحاد هي أن السلطة المركزية لا تمارس إلا الصلاحيات المحددة لها بنص الدستور. أما ما عدا ذلك فيعد من اختصاص الدول الأعضاء.

- إن الاتحادية الأمريكية تقوم على أساس نوع من المساواة بين الدول الأعضاء فلقد أقام الدستور الاتحادي سلطة تشريعية مركزية تتألف من مجلسين مجلس الممثلين الذي يضم نوابا ينتخبهم الشعب مباشرة ضمن إطار كل دولة عضو (ولاية) ويكون عددهم مناسبا لعدد سكان كل منها.

ومجلس الشيوخ الذي تتمثل فيه الدول الأعضاء (الولايات) على قدم المساواة، ويكون لكل منها فيه مندوبان اثنان بغض النظر عن مساحتها وقوتها الاقتصادية وعدد سكانها. وقد جسد هذا الحل روح التسوية التي تم التوصل إليها بين الدول الصغيرة التي كانت تريد أن تتمثل في الهيئة التشريعية بعدد من المندوبين مساو لعدد مندوبي الدول الكبيرة، وبين الدول الكبيرة التي كانت تطالب بأن يكون تمثيلها في تلك الهيئة مناسبا لعدد سكانها. وقد انعكست روح التسوية هذه كذلك على صعيد السلطة التنفيذية المركزية حين نصَّ الدستور على انتخاب الرئيس الاتحادي من قبل ناخبين رئاسيين ينتخبون من الشعب، ضمن إطار كل ولاية، ويكون عددهم في كل منها، مساويا لعدد مندوبي هذه الولاية في الكونغرس الاتحادي.

- إن الاتحادية الأمريكية قد اتسمت حين قيامها بالطابع التعاقدى. فالدولة الاتحادية لم تظهر للوجود إلا بعد مصادقة الدول الأعضاء على الدستور الاتحادي بكل إرادتها وحريتها، كما أن قبول أعضاء جدد في الاتحاد لا يمكن أن يتم إلا بموافقة الكونغرس.

ولقد دفع هذا الأمر بعض المؤلفين للقول بأن الدول الأعضاء تستطيع الانسحاب من الاتحاد متى شاءت، وذلك باعتبار أن دخولها فيه تم بموافقتها وإرادتها الحرة. إلا أن هذه الفكرة لم تعد مقبولة عملياً وخاصة بعد الحرب الأهلية التي نشبت عام ١٨٦١ بين السلطة المركزية ومن ورائها ولايات الشمال وبين ولايات الجنوب التي أعلنت انفصالها عن الدولة الاتحادية. فبعد أن توجت هذه الحرب بانتصار السلطة المركزية أصبح الطابع الدائم والخالد للاتحاد أمراً لا جدال فيه.

الفرع الثاني: تطور النظام الاتحادي الألماني

ظهر النظام الاتحادي في جمهورية ألمانيا في منتصف القرن العشرين، نتيجة لظروف وعوامل عديدة، منها داخلية وأخرى خارجية، ومن أجل دراسة نشأة هذا النظام سوف يتم تقسيم هذا الفرع على فقرتين وكالآتي:

أولاً: ألمانيا من وحدتها ١٨١٥ إلى تقسيمها ١٩٤٥

ترجع نشأة الاتحاد الألماني إلى تاريخ انهيار الإمبراطورية الرومانية المقدسة (الرايخ الأول) (*) التي أقامها شارلمان، إذ انفصل الجزء الألماني من هذه الإمبراطورية وسمي بالإمبراطورية الألمانية، إلا أن هذه الإمبراطورية لم تكن متماسكة نظراً لقيام النظام الإقطاعي في ذلك العهد، وكان الإمبراطور ينتخب بواسطة ملوك وأمراء الدويلات، ثم أخذت دولتان كبيرتان من دول هذه الإمبراطورية تتنافسان على زعامتها وهما النمسا وبروسيا^(١).

(*) الرايخ هو كلمة ألمانية تعني (الدولة) بمعنى أوسع تعني الإمبراطورية، وكان الرايخ الأول هو ما يعرف بالإمبراطورية الرومانية المقدسة، ويمتد من (١٥٦٣، ١٨٠٦)، ثم تكون الرايخ الثاني عام ١٨٧١ عندما وحد بسمارك الولايات الألمانية برعاية بروسيا، أما الرايخ الثالث فقد تأسس بقيادة هتلر عام ١٩٣٣؛ ينظر: عبد الكريم العلوجي، بسمارك... وهتلر: الأصل والصورة، دار الكتاب العربي للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٩، ص ٤٢.

(١) السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٧٢.

وفي سنة (١٨١٥) وعقب سقوط نابليون بونابرت عقد مؤتمر فينا، وكان من نتائج هذا المؤتمر إنشاء اتحاد كونفدرالي في ألمانيا من (٣٩) ولاية، على أن تكون رئاسته دائماً للنمسا، وكان اتحاداً ضعيفاً جداً، وأنشأ برلمان سمي البوندستاغ يتكون من ممثلي الملوك والأمراء، ويجتمع في فرانكفورت، وأسندت إليه مسؤولية المحافظة على الأمن الداخلي والخارجي، كما اشترط أن تكون قرارات هذا البرلمان بالإجماع، وهو شرط صعب التحقيق خاصة بالنظر إلى التنافس الشديد بين بروسيا والنمسا على شغل المركز الممتاز في هذا الاتحاد، لذلك انقلب هذا البرلمان فيما بعد منبراً للخلافات^(١). وبقي هذا التنافس الشديد بين النمسا وبروسيا حتى دخلتا في حرب بينهما سنة (١٨٦٧)، وانتهت هذه الحرب بانتصار بروسيا بزعامة بسمارك وطرد النمسا من هذا الاتحاد التعاهدي^(٢).

وفي السنة نفسها-١٨٦٧-شكل اتحاد شمال ألمانيا وارتبط مع الجنوب في حلف بزعامة ملك بروسيا(وليم الرابع)، وكان لـ(أوتو فون بسمارك) الفضل في توحيد ألمانيا والانتصار الذي أحرزه في الحرب التي دارت بين الاتحاد الألماني وفرنسا، وبعد ذلك الانتصار تحققت الوحدة الألمانية وأعلن قيام النظام الاتحادي عام (١٨٧١).

وكان هذا الإعلان هو ميلاد(الإمبراطورية) الرايخ الثاني^(٣)، وكان دستور هذه الإمبراطورية هو الدستور نفسه الذي وضعه بسمارك لاتحاد شمال ألمانيا عام(١٨٦٧)، ثم أدخلت عليه تعديلات طفيفة عام(١٨٧١)، وكان هدفه توحيد ألمانيا وضمان مكان الصدارة لبروسيا وسيادة الحكام الوراثيين- وبخاصة ملوك بروسيا- على الهيئات البرلمانية، ونص الدستور على أن الإمبراطور هو رأس الدولة، وأن منصبه وراثي، وأن يكون للدولة مستشار (رئيس وزراء) يقوم بتصريف السياسات التنفيذية، ومجلس تشريعي أعلى يسمى البوندسرات (مجلس الولايات Bundesrat) للمحافظة على الولايات الـ(٢٥) الأعضاء في الاتحاد، ومجلس الرايخستاغ (مجلس

(١) آلر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة: محمد حقي، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٤.

(٢) السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص٧٢.

(٣) إبراهيم الشريقي، ألمانيا الحديثة: مقومات كيان الدولة ونظامها (نواحي التطور الاجتماعي والاقتصادي وعلاقتها بالعالم العربي)، الطبعة الأولى، دار القلم، بيروت، ١٩٧١، ص١٨؛ وينظر أيضاً: جاد طه، ألمانيا إلى أين المصير؟، دار المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٠، ص٦٧.

النواب Reichstag) ويمثل الشعب^(١).

والقيصر هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وله سلطة إعلان الحرب بعد موافقة البوندسرات، وهو بوصفه ملك بروسيا يسيطر على (١٧) صوتاً في البوندسرات من مجموع الأصوات البالغ (٥٨) صوتاً، وبذلك كان له نفوذ كبير على التشريعات والقرارات الخاصة بجل الرايخستاغ، الذي كان يضم أي الرايخستاغ - (٤٠٠) عضو ينتخبون بالاقتراع العام، ويشارك في سن القوانين، وكانت له رقابة على الميزانية، أما المستشار فكان يعينه الإمبراطور، ويكون مسؤولاً أمامه، ولما كان المستشار غير مسؤول أمام الرايخستاغ فإن هذا النظام الحكومي لم يكن نظاماً برلمانياً بحق^(٢).

وعلى الرغم من أن الرايخستاغ كان ينتخب بالاقتراع العام فإن الشعب لم يكن له رأي كبير في التشريعات، وكانت المؤسسة التنفيذية مستقلة تمام الاستقلال عن البرلمان، وكان بسمارك أول مستشار، وقد ظل يشغل هذا المنصب قرابة (٢٠) عاماً، أما الأحزاب السياسية فكانت مسؤوليتها ضئيلة إلى حد يمكن معه إهمالها، وكانت لا تزيد كثيراً عن مستوى جماعات ضاغطة في المجال السياسي، فلم تكن هذه الأحزاب تستطيع السيطرة على الحاكم، وبالتالي وجهت عنايتها إلى محاولة إقناعه بقبول برامجها، ولما واجهت هذه الأحزاب فجأة ضرورة الاضطلاع بتوجيه الحكم في عام (١٩١٨)، أحست بقلّة التجربة اللازمة لإدارة شؤون الدولة، وبقي دستور (١٨٧١) معمولاً به حتى انهزام ألمانيا في الحرب العالمية الأولى عام (١٩١٨)^(٣).

وقد تحولت ألمانيا عام (١٩١٨) على اثر الهزيمة العسكرية إلى جمهورية، عرفت بجمهورية (فايمار)، وتشكلت الجمهورية الجديدة على أساس دستور ديمقراطي برلماني، ونص دستورها على أن يكون للجمهورية رئيس ينتخبه الشعب لمدة (٧) سنوات من دون أية قيود على إعادة انتخابه، ويمكن إقصاؤه عن منصبه بطريقة الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق الرايخستاغ بأغلبية الثلثين على إدانته، كما نص على أن رئيس الجمهورية هو رأس الدولة، وأنه هو الذي يستقبل ويعتمد الدبلوماسيين، وأنه القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعين المستشار (رئيس الوزراء) رسمياً

(١) ألمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) ألمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، المرجع نفسه، ص ١٦.

(٣) ألمر بليشكة، المرجع نفسه، ص ١٧.

بعد أن يختاره الرايخستاج، كما اشترط الدستور على أن يوقع المستشار أو الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية حتى تكون تصرفات رئيس الجمهورية صحيحة، ولرئيس الجمهورية في ظروف معينة محدودة أن يحل الرايخستاج^(١).

أما المستشار (رئيس الوزراء) فقد منحه الدستور سلطة وضع سياسة الحكومة وتنفيذها، كما له أن يختار وزراء بنفسه على أن يوافق على اختيارهم رئيس الجمهورية والرايخستاج، وليس شرطاً أن يكون المستشار أو أحد الوزراء عضواً في أي من المجلسين التشريعيين، وإذا اقتنع الرايخستاج بعدم الثقة بالحكومة فإن عليها أن تستقيل، وتصدر قرارات مجلس الوزراء بأغلبية أصوات الوزراء، فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي فيه المستشار^(٢).

أما الرايخستاج فهو الجهاز التشريعي الأساسي، وكان أعضاؤه ينتخبون لمدة (٤) سنوات، وينتخبهم جميع المواطنين ممن تجاوزوا سن العشرين، وتقوم الانتخابات على أساس التمثيل النسبي، وكان المستشار والوزراء مسؤولين مباشرة أمام المجلس التشريعي المنتخب من قبل الشعب، وكان لهذا المجلس أن يسن القوانين على الرغم من اعتراض المجلس الآخر الرايخسرات، وله أن يعدل الدستور أو يحذف بعض مواد موافقة ثلثي الأعضاء، ويعد هذا المجلس مجلساً تشريعياً قوياً له السلطة حتى في مسائل السلام، والحرب، وعقد المعاهدات، وله السلطة أيضاً على الميزانية، وفي المسائل المالية، والمسائل التشريعية العامة، وإدانة السلطة التنفيذية، ومحاسبتها^(٣).

وكان الرايخسرات أو المجلس الأعلى يمثل الولايات الألمانية، وكان لكل ولاية صوت واحد، علاوة على صوت آخر لكل سبعمائة ألف من سكانها، وتحدد أصوات الولايات بعد كل تعداد رسمي، ومنذوبو الولايات في الرايخسرات أعضاء كذلك في مجالس وزراء ولاياتهم، وهم يعينون في الرايخسرات ولا ينتخبون، أما سلطة المجلس فهي سلطة استشارية إلى حد كبير من حيث إن اعتراضه على القوانين يمكن أن تهمل، فكان يستطيع تأييد القوانين لكن لا يستطيع إلغاؤها^(٤).

(١) ألر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٠؛ وينظر أيضاً: جاد طه، ألمانيا إلى أين المصير؟، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) ألر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) ألر بليشكة، المرجع نفسه، ص ٢١.

(٤) ألر بليشكة، المرجع نفسه، ص ٢١.

إلا أن هذه الجمهورية ولدت ضعيفة وزادها ضعفا صراع الأحزاب وتدهور الوضع العام خلال الأزمة الاقتصادية العالمية التي نشبت عام (١٩٢٩) وأثرت تأثيرا كبيرا على اقتصاد ألمانيا الذي كان يعتمد على الصادرات، وبحلول عام (١٩٣٠) ارتفع عدد العمال العاطلين عن العمل واخذ يزداد حتى بلغ ستة ملايين شخص، كما تفاقم الصراع بين الأحزاب السياسية مما زاد في ضعف كيان الحكم الجمهوري البرلماني القائم^(١).

أتاحت هذه الظروف الفرصة إلى رجل ثوري هو (أدولف هتلر) أن يبرز على رأس حزب سياسي شعاره الحركة الوطنية الاشتراكية (النازية)، وأصبح في عام (١٩٣٢) أقوى الأحزاب الألمانية، ويوصفه زعيم أكبر حزب فاز بالانتخابات وأصبح مستشار ألمانيا (رئيس الوزراء) عام (١٩٣٣) وفقا لقواعد النظام الديمقراطي البرلماني، وبعد مدة وجيزة استطاع أن يستأثر بالحكم ويحول الجمهورية إلى دولة يسودها نظام ديكتاتوري عنيف قضى على المؤسسات الديمقراطية^(٢). وقد أدت سياسته التي انتهجها إلى اندلاع الحرب العالمية الثانية عام (١٩٣٩)، التي انتهت عام (١٩٤٥) بهزيمة ألمانيا وسقوط الرايخ الثالث^(*).

ثانيا: ألمانيا من تقسيمها ١٩٤٥ إلى إعادة وحدتها ١٩٩٠ (**)

حددت الحرب العالمية الثانية المصير السياسي للشعب الألماني بعد عام (١٩٤٥)، إذ التقت جيوش الحلفاء والاتحاد السوفيتي في نهاية الحرب في برلين، وبعد استسلام الرايخ الألماني قام الحلفاء بتقسيم ألمانيا إلى أربع مناطق احتلال (أمريكية، بريطانية، فرنسية، سوفيتية)، كما قاموا بتقسيم برلين إلى أربع قطاعات^(٣).

(١) إبراهيم الشريقي، ألمانيا الحديثة: مقومات كيان الدولة ونظامها (نواحي التطور الاجتماعي والاقتصادي وعلاقاتها بالعالم العربي)، مرجع سابق، ص ١٩.

(٢) إبراهيم الشريقي، المرجع نفسه، ص ١٩.

(*) أدت السياسة التي اتبعها هتلر وحزبه النازي إلى دمار الشعب الأوربي والعالم، إذ راح ضحيتها أكثر من (٦٠) مليون نسمة، كما حل الدمار في أوربا، وألمانيا نفسها أصبحت تحت الأنقاض جراء قصف الحلفاء لها، وتم احتلالها من قبل قوات الحلفاء، والذين اجتمعوا في بوتسدام مقررين مصير ألمانيا؛ ينظر: إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السلیمانية، ٢٠١٣، ص ١٩.

(**) يستخدم مصطلح إعادة التوحيد لتمييزه عن حدث توحيد ألمانيا في عام ١٨٧١.

(٣) احمد حامد الأفندي، النظم الحكومية المقارنة، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٧٢، ص ١١٩.

وفي شهر آب سنة (١٩٤٨) شكلت لجنة من الخبراء لوضع مشروع دستور لاتحاد ولايات ألمانيا الغربية، وبموجب المشروع الذي تم وضعه جرى انتخاب المجلس البرلماني المؤلف من (٦٥) عضواً، فضلاً عن (٥) مندوبين من برلين الغربية يتمتعون بصوت استشاري، وفي شهر أيار سنة (١٩٤٩) أقر المجلس البرلماني القانون الأساسي للجمهورية الاتحادية الألمانية، وبعد مرور ثلاثة أشهر جرت انتخابات أول مجلس نيابي اتحادي في جميع الولايات الألمانية الغربية في (١٤ آب ١٩٤٩)، كما شكل المجلس الاتحادي (البوندسرات) وهو بمثابة مجلس ثان للبرلمان مهمته مشاركة الولايات في إدارة الاتحاد وتشريع القوانين، واتخذت مدينة بون عاصمة مؤقتة للجمهورية إلى أن تحل مشكلة برلين العاصمة المقسمة، وهكذا قامت الجمهورية الألمانية الاتحادية (ألمانيا الغربية)^(١)، وكانت لها مجموعة أهداف أساسية، منها تحقيق السلام، واستعادة السيادة الألمانية وسمعتها الدولية المفقودة، وتحقيق الوحدة الألمانية بالطرق السلمية، وتطوير العلاقات الألمانية مع الولايات المتحدة والدول الأوروبية الغربية^(٢).

وكما هو الحال مع ولادة ألمانيا الاتحادية (الغربية)، فإن تكوين ألمانيا الديمقراطية (الشرقية) في المنطقة السوفيتية قد أخذ أيضاً بضع سنوات من التدرج، ففي أواخر العام (١٩٤٧) انعقد مؤتمر الشعب الألماني للوحدة والسلام العادل في برلين، وكان قد تم تأسيسه عن طريق إجراء انتخابات تنافست فيها الأحزاب الاشتراكية التي سمح السوفيت لها بالعمل في منطقة نفوذه، وقد دعي لهذا الاجتماع ممثلين عن الولايات الألمانية كافة، وبضمنها المناطق الخاضعة للنفوذ الغربي أيضاً، وخرج المجتمعون بمجموعة من التوصيات كان للسوفيت دوراً كبيراً فيها، وأبرزها العمل على أن يقوم مؤتمر الشعب بمسؤولية المفاوضات مع سلطات الاحتلال لرسم معاهدة سلام لكل ألمانيا، وتأسيس حكومة مركزية ألمانية تدار من قبل المؤتمر، والعمل للحصول على الدعم من مناطق الاحتلال كافة^(٣).

ونتيجة تطور الأوضاع، وخاصة في الجزء الغربي من ألمانيا، فقد انبثق عن مؤتمر

(١) إبراهيم الشريقي، ألمانيا الحديثة: مقومات كيان الدولة ونظامها (نواحي التطور الاجتماعي والاقتصادي وعلاقاتها بالعالم العربي)، مرجع سابق، ص ٢٩، ٣٠.

(٢) طارق محمد طيب ظاهر القصار، السياسة الخارجية الألمانية تجاه الشرق الأوسط بعد انتهاء الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٢.

(٣) طارق محمد طيب ظاهر القصار، المرجع نفسه، ص ٢٠.

الشعب هيئة جديدة سميت بـ(مجلس الشعب) الذي قام بتشكيل لجنة دستورية لصياغة دستور لألمانيا الديمقراطية (الشرقية) التي لم تكن قد نشأت بعد، وقدمت اللجنة الدستورية الدستور الجديد إلى مجلس الشعب الذي أقره في (١٩ آذار ١٩٤٩)، وفي أيار من العام نفسه اجتمع مؤتمر الشعب وأقر مسودة الدستور لجمهورية ألمانيا الديمقراطية (الشرقية)، ودخل حيز التنفيذ في (٧ تشرين الأول ١٩٤٩) وأعلن عن قيام جمهورية ألمانيا الديمقراطية، وبعد ثلاثة أيام حلت الإدارة العسكرية السوفيتية وتولت الحكومة الجديدة في ألمانيا الشرقية إدارة شؤونها الخارجية، كما حول مجلس الشعب في اليوم نفسه إلى برلمان الشعب المؤقت المكون من مجلسين: مجلس الشعب، ومجلس المقاطعات اللذان اختارا في (١١ تشرين الأول) رئيس الجمهورية ورئيس وزرائه^(١).

ومنذ قيامهما وحتى إعادة توحيدهما عام (١٩٩٠) شهدت الدولتان الألمانيّتان (الغربية والشرقية) عدة تطورات، ففي ألمانيا الاتحادية (الغربية) كانت السياسة المتبعة تتركز في العمل على استعادة السيادة الألمانية المفقودة، واقتناص الفرص من أجل ذلك، وقد حققت مجموعة من الإنجازات، من أهمها: الحصول على موافقة منح الحكومة الألمانية صلاحيات إقامة علاقات قنصلية مع البلدان الأجنبية، وكذلك وقف تفكيك المنشآت الصناعية الألمانية التي بدأ الاحتلال بتفكيكها، كما استطاعت أن تأخذ موافقة الحلفاء للسماح لها ببناء السفن التجارية، ومراكب الصيد^(٢).

وفي عام (١٩٥٠) اقترحت فرنسا إنشاء المجموعة الأوروبية للفحم والصلب، بهدف إنعاش التعاون الاقتصادي الأوروبي، وخلق تقارب فرنسي ألماني، وعلى الرغم من أن حاجة فرنسا للاطمئنان على أمنها كانت كبيرة، إلا أن حاجة ألمانيا الاتحادية (الغربية) لإعادة تأهيل نفسها في السياسة العالمية كانت أكبر، وفي عام (١٩٥١) دخلت ألمانيا كعضو في هذه المجموعة^(٣).

وفي المدة من أيلول إلى منتصف تشرين الأول ١٩٥٤، عقد وزراء خارجية كل من (الولايات المتحدة، إنكلترا، كندا، فرنسا، ألمانيا الاتحادية، إيطاليا، بلجيكا، هولندا، ولوكسمبورغ)

(١) علي محافظة، ألمانيا والوحدة العربية (١٩٤٥ - ١٩٩٥)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٨، ٢٩.

(٢) طارق محمد طيب ظاهر القصار، السياسة الخارجية الألمانية تجاه الشرق الأوسط بعد انتهاء الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) طارق محمد طيب ظاهر القصار، المرجع نفسه، ص ٢٣.

مجموعة من المحادثات بين لندن وباريس، وكان من نتيجتها وضع وتوقيع (الاتفاقية الباريسية)، والتي جاء فيها^(١):

١- إنهاء النظام الاحتلالي لألمانيا الاتحادية.

٢- الموافقة على ضم ألمانيا الاتحادية إلى حلف شمال الأطلسي.

٣- السماح لألمانيا الاتحادية بإعادة بناء قواتها المسلحة حسب الكمية والنوعية التي تم الاتفاق عليها، والسماح لها ببناء غواصات بحمولة (٣٥٠) طن وسفن حربية حتى (٣٠٠) طن وتحت رقابة وإشراف من فرنسا، وإنكلترا، والولايات المتحدة الأمريكية.

وفي شهر أيار من العام (١٩٥٥)، تخلى المندوبون الساميون (الفرنسي، الإنكليزي، والأمريكي) عن مهام عملهم، وعد ذلك بمثابة إعادة السيادة الألمانية التي فقدتها منذ سقوط (هتلر)، وفي شهر تموز عام (١٩٥٥) وبعد قناعة الاتحاد السوفيتي بقوة ألمانيا الجديدة، وموقفها من التحالفات في أوروبا، تم دعوة المستشار الألماني لزيارة موسكو لإقامة علاقات دبلوماسية بين الدولتين، وقد أثمرت جولة المستشار الألماني والتي جرت في شهر آب عام (١٩٥٥) عن إطلاق سراح عشرة آلاف أسير ألماني، فضلا عن إقامة علاقات دبلوماسية بين البلدين^(٢).

وفي آب (١٩٦١) تم بناء جدار برلين، وسط المدينة وإنشاء ما يدعى بخط الموت، الذي كان يرمي إلى إيقاف زحف النازحين من ألمانيا الشرقية نحو ألمانيا الغربية، وفي عام (١٩٦٩) وبعد وصول زعيم الحزب الديمقراطي الاشتراكي الألماني (فيلي براندت) إلى سدة السلطة (المستشار) في ألمانيا الاتحادية (الغربية) شهدت السياسة الألمانية تحولات جوهرية، إذ طرح (فيلي براندت) سياسة الانفتاح على الشرق، وتمثل جوهر سياسة الانفتاح هذه في مد جسور التواصل بين ألمانيا الاتحادية (الغربية) وبلدان المعسكر الشرقي (الكتلة الشيوعية) وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي وألمانيا الديمقراطية (الشرقية)؛ وذلك خدمة لهدف رئيس هو إعادة توحيد ألمانيا^(٣)، وتعزيز مكانة ألمانيا

(١) طارق محمد طيب ظاهر القصار، السياسة الخارجية الألمانية تجاه الشرق الأوسط بعد انتهاء الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، مرجع سابق، ص ٢٤ و ٢٥.

(٢) طارق محمد طيب ظاهر القصار، المرجع نفسه، ص ٢٥.

(٣) مهند علي عمران محمد، الاستراتيجية الألمانية حيال منطقة وسط وشرق أوروبا (مرحلة ما بعد الحرب الباردة)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٧٢.

الاستراتيجية بالنسبة للشرق والغرب وتكون بذلك قد تجاوزت ثغرات سياسة الاندماج بالغرب التي كانت ضرورية تبعاً لمتغيرات مرحلتها، وحققت لألمانيا العديد من المكاسب الاستراتيجية المهمة في مرحلة الوفاق، التي منها توقيع معاهدة مع الاتحاد السوفيتي وبولندا لحل الخلافات التي تعود لمرحلة الحرب العالمية الثانية، وإقامة روابط سياسية واقتصادية جديدة، وفي العام (١٩٧١) تلقى فيلي براندت جائزة نوبل للسلام تكريماً له لعمله هذا، وفي السنة التالية حددت العلاقة بين الألمانيتين كدولتين منفصلتين، وبعدها زاد التعامل والاعتراف المتبادل بينهما^(١).

وبعد المصالحة بين الدولتين الألمانيتين، قضت كل منهما معظم العقدين التاليين بالتركيز على احتياجات سياستهما الداخلية، فبدأت جمهورية ألمانيا الغربية سلسلة من الإصلاحات السياسية في أوائل السبعينات كانت تهدف إلى توسيع الخدمات الاجتماعية، فضلاً عن إجراءات أخرى، منها: التوسع في مجال التعليم العالي، وتحسين نوعية التدريب بشكل عام، والمساواة في الحصول على هذه المنافع، وتوسيع البرامج الاجتماعية، كما أقرت الحكومة إعانات جديدة لرعاية الشيخوخة، والتأمين الصحي، والخدمات الاجتماعية^(٢).

وبسبب المشكلة الاقتصادية التي واجهت جميع دول أوروبا الغربية في أواسط عقد السبعينات، فقد تراخت الضغوط الهادفة لإجراء إصلاحات اقتصادية في الجمهورية الاتحادية، وادى الركود العالمي إلى تقليص كبير في اقتصاد ألمانيا الغربية الموجه للتصدير، وحل محل التصاعد المستمر في المجموعة الاقتصادية نمو اقتصادي بطيء وغير ثابت^(٣).

وفي عام (١٩٧٤) حَلَّ (هيلموت شميدت) محل (فيلي براندت) في منصب مستشار جمهورية ألمانيا الغربية، وقد نجح في التخفيف من تأثير الظروف الاقتصادية الصعبة، وكان من الضروري إجراء تقليص في عدد الإصلاحات السياسية الداخلية، فقد ارتفع عجز موازنة الحكومة مع تباطؤ الاقتصاد ولم يتوفر سوى القليل من الأموال لبرامج اجتماعية جديدة^(٤).

(١) جابرييل إيه وآلموند وجي وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، ترجمة: هشام عبد الله، الطبعة الأولى، الدار الأهلية للنشر، عمان، ١٩٩٨، ص ٤٢٠.

(٢) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

(٣) جابرييل إيه وآلموند وجي وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، مرجع سابق، ص ٤٢١.

(٤) جابرييل إيه وآلموند وجي وبنجهام باويل الابن، المرجع نفسه، ص ٤٢١.

واستمرت مشاكل الإصلاحات التي لم تتحقق، وتجددت الصعوبات الاقتصادية حتى الثمانينات، وبعد انتخابات العام (١٩٨٠) صارعت الحكومة الألمانية (الغربية) ضد عدد قليل من القضايا المحلية والدولية التي بدت مستعصية على الحل، وقد أدت هذه الأحداث إلى حدوث تقارب بين الحزب الديمقراطي الحر والاتحاد الديمقراطي المسيحي، وفي أواسط العام (١٩٨٢) تمكن الحزب الديمقراطي المسيحي من إقناع الحزب الديمقراطي الحر بقطع روابطه مع الاشتراكيين وتكوين حكومة جديدة بقيادة (هلموت كول) زعيم الاتحاد الديمقراطي المسيحي، ودعا الائتلاف بعدها إلى إجراء انتخابات جديدة لإسباغ الشرعية على الحكومة الجديدة، وحقق انتصارا كاسحا في انتخابات العام ١٩٨٣^(١).

وكانت مهمة الحكومة الجديدة تنشيط اقتصاد الجمهورية الاتحادية، فقد اشرف هيلموت كول على التبدل الهائل في الثروات؛ فهبط التضخم بحدة ونمت الاستثمارات في قطاع الأعمال وتحرك الميزان التجاري لصالح ألمانيا الغربية، وبذلك ساهمت السياسة المحافظة لحكومة كول في قلب الأوضاع الاقتصادية فقيدت النفقات العامة وقللت العجز في الموازنة الاتحادية السنوية، ولتحقيق هذه الأهداف فقد أقرت الحكومة عمليا تقليص جميع البرامج الاجتماعية، بما في ذلك تعويضات البطالة، والتقاعد، وقروض الطلبة^(٢).

أما ألمانيا الشرقية فقد تأثر اقتصادها أيضاً بالتراجع الناتج عن الركود العالمي في أواخر السبعينات، وكانت القوة التجارية لاقتصادها تقوم على كفاءتها النسبية مقارنة بدول النظام الشيوعي الأخرى، وعلى ضمان تدفق المواد الخام رخيصة الثمن من الاتحاد السوفيتي خاصة النفط، وفي عقد الثمانينات تزايد عجزها التجاري مع الغرب^(٣).

ومع وصول ميخائيل غورباتشوف إلى قمة الهرم السياسي في الاتحاد السوفيتي عام (١٩٨٥)، وما طرحه من آراء وأفكار عبر نظرية (البيروسترويك) فقد حفزت ألمانيا الاتحادية أكثر من أي وقت مضى على فتح حوار سياسي ببناء مع ألمانيا الديمقراطية في سبيل تحقيق

(١) جابريل إيه وآلموند جي وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، مرجع سابق، ص ٤٢١.

(٢) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

(٣) جابريل إيه وآلموند جي وبنجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، مرجع سابق، ص ٤٢٢.

الوحدة الألمانية^(١).

وفي عام (١٩٨٩) وقعت مجموعة من الأحداث كان لها أثر كبير في إعادة توحيد الألمانيين، ومنها قيام دولة المجر بإزالة القيود على حدودها مع النمسا، الأمر الذي ساعد الآلاف من مواطني ألمانيا الشرقية على الهروب إلى ألمانيا الغربية عبر المجر، كما حدثت مظاهرات جماهيرية واسعة خاصة في مدينة لايبزغ، الأمر الذي نتج عنه إجبار رئيس ألمانيا الشرقية (إريك هونكر) على تقديم استقالته في (١٨ تشرين الأول ١٩٨٩)، وتبع ذلك إعلان كافة أعضاء حكومة ألمانيا الشرقية استقالتهم في (٧ تشرين الثاني من العام نفسه، وبعد أيام قليلة تشكلت حكومة جديدة أعلنت بدورها عن رفع قيود السفر عن الألمان الشرقيين^(*)؛ مما دفع بالكثير من المواطنين للذهاب إلى الجدار الفاصل، ومن ثم العبور إلى ألمانيا الغربية، وقيام مواطني ألمانيا الغربية بالعبور نحو ألمانيا الشرقية، فبدأ الطرفان بهدم أقسام من ذلك الجدار^(٢).

وشكل فتح جدار برلين حدثاً مفاجئاً للجميع، (فهلמות كول) كان في زيارة لبلندا، والبوندستاغ الألماني الذي كان من المقرر أن يجتمع ذلك المساء، لم تكن لديه أي فكرة عما يحدث، كما أن فتح الحدود بين الألمانيين كان واضحاً منذ البداية - سواء للألمانيين أم الحلفاء - بأنه يعني فتح طريق الوحدة الألمانية بصورة غير قابلة للتراجع^(٣).

وبعد أن تأكد (هلموت كول) من النية الحقيقية للتغيير في ألمانيا الديمقراطية (الشرقية)، أعلن في (٢٨ تشرين الثاني ١٩٨٩) أمام البوندستاغ عن خطته التي تضمنت تسهيل عملية تنقل

(١) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، مرجع سابق، ص ٢٠٣.
(*) في (٩ تشرين الثاني ١٩٨٩)، صدر عن المكتب السياسي للحزب الاشتراكي الديمقراطي الموحد بياناً جاء فيه: (أن بالإمكان تقديم طلبات لرحلات خاصة إلى الخارج دون شروط أو توفر علاقات قرابة)، وهو ما أدى إلى انفتاح المعابر الحدودية عبر جدار برلين بعد ٢٨ سنة من إنشاءها، وجراء الاندفاع الهائل للألمانيين الشرقيين لم تستطع شرطة الكمارك من استيعاب هذه الأعداد الهائلة، فقام أحد ضباط الشرطة بإصدار أمر بفتح حاجز (بول هلر شتراسة) واندفعت بعد ذلك موجات لا تحصى إلى برلين الغربية.

See: Mike Dennis, **The Rise And Fall Of The Germany Democratic Republic (1945-1990)**, Pearson Education, London, 1999, p 275, 280.

(٢) كرار عباس متعب المسعودي، الدور الألماني في بناء المستقبل الأوربي، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٧.

(٣) طارق محمد طيب ظاهر القصار، السياسة الخارجية الألمانية تجاه الشرق الأوسط بعد انتهاء الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، مرجع سابق، ص ٤٣.

الأفراد بين الألمانيتين، واستمرار التعاون بين شطري ألمانيا في الميادين الاقتصادية، والعلمية، والتكنولوجية، والثقافية، مع تقديم ألمانيا الغربية لتسهيلات كبيرة في هذا المجال، فضلاً عن ضرورة قيام ألمانيا الشرقية بإجراء تغييرات في نظامها السياسي والاقتصادي في أراضيها، وكذلك العمل على إبرام الاتفاقيات وإيجاد مؤسسات مشتركة ولجان منظمة لشؤون الاقتصاد والنقل والبيئة، فضلاً عن إقامة اتحاد اتحادي بين الألمانيتين بعد إجراء انتخابات حرة في ألمانيا الديمقراطية(الشرقية)^(١).

وبذلك جرت في عام (١٩٩٠) أول وآخر انتخابات حرة في تاريخ ألمانيا الشرقية نتج عنها حكومة كان هدفها الأساسي هو التفاوض لإنهاء نفسها ودولتها، وبدأت مفاوضات بين كلتا الدولتين تمخضت عن معاهدة إعادة التوحيد، وفي الوقت نفسه عقدت معاهدة بين الألمانيتين من جهة وبين دول الاحتلال الأربعة (فرنسا، بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد السوفيتي) وسميت بمعاهدة (٢+٤) والتي وقعت بتاريخ ١٢ أيلول ١٩٩٠ في موسكو، منحت من خلالها الدولة الجديدة الاستقلال التام^(٢).

وفي (٣ تشرين الأول ١٩٩٠) وفي منتصف الليل رفع العلم الألماني بألوانه الأسود والأحمر والذهبي فوق مبنى البرلمان في برلين، لتتحقق بذلك إعادة الوحدة الألمانية من جديد^(٣).

(1) Mike Dennis, *The Rise And Fall Of The Germany Democratic Republic (1945-1990)*, OP. Cit, P 294.

(٢) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، مرجع سابق، ص ٢١٢.
(٣) محطات تاريخية هامة على طريق الوحدة الألمانية، المركز الألماني للإعلام، وزارة الخارجية الألمانية، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.almania.diplo.de/Vertretung/almania/ar/01/07.Grundriss.D.Geschichte/Wiedervereinigung.Stationen.Seite.html>, Accessed at: 21/3/2019.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية

في كل من الولايات المتحدة وألمانيا الاتحادية

يعد الدستور الاتحادي الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية، ويسن الدستور الاتحادي بنفس طريقة سن دستور الدولة البسيطة، إذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت نتيجة تحول دولة بسيطة إلى دولة اتحادية، أما إذا كانت الدولة الاتحادية قد نشأت عن اندماج عدد من الدول، فإن إجراءات إعداد الدستور تبدأ بعقد معاهدة بين هذه الدول، تظهر فيها دعائم الاتحاد المراد إقامته، ويرفق بها مشروع الدستور الاتحادي، وبعد أن توافق الدول على هذه المعاهدة طبقاً لنظمها القانونية يعرض مشروع الدستور الاتحادي على السلطات التأسيسية لهذه الدول، فإذا وافقت عليه اكتسب قوته القانونية وأصبح واجب التنفيذ بعد إصداره من السلطة الاتحادية المختصة التي أنشأها الدستور.

يعد الدستور الاتحادي عملاً تشريعياً صادراً عن السلطة التأسيسية في دولة الاتحاد، بصرف النظر عن الاتفاق الذي يتم بين الأطراف المعنية قبل صدور الدستور. وبعد أن تقوم السلطة التأسيسية بإصدار الدستور الاتحادي تصبح جميع السلطات والهيئات الاتحادية، وسلطات الولايات وهيئاتها ملزمة بهذا الدستور. ويتميز الدستور الاتحادي بأنه دستور مكتوب، كما إنه دستور جامد غير مرن، إذ لا يجوز تعديل أحكامه بنفس إجراءات تعديل القانون العادي وذلك نظراً لأهميته البالغة في تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية وسلطات الولايات، وإقامة نوع من التوازن بينهما. ويترتب على ذلك وجوب تنظيم رقابة فعالة على دستورية القوانين الصادرة من هذه السلطات من جانب هيئات قضائية عليا محايدة، لا تؤثر فيها الاعتبارات السياسية.

وتختلف الدول الاتحادية بشأن الطريقة والشروط التي يجب مراعاتها في تعديل الدستور الاتحادي. ويرجع ذلك إلى اختلاف الضمانات المقررة لتعديل الدستور الاتحادي في كل منها. ويدور محور الاختلاف بين الدساتير الاتحادية حول مدى مساهمة الولايات في تعديل الدستور.

في هذا المبحث سنتناول التنظيم الدستوري للسلطة الاتحادية بهيئاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في ثلاثة مطالب نخصص الأول للتنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل

من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية حيث تتجسد السلطات الاتحادية في أي دولة اتحادية بصورة عامة في ثلاث سلطات: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وسيتم تناولها في هذا المبحث كل سلطة على حده في ثلاثة مطالب في كل من النموذجين الأمريكي والألماني لغرض المقارنة.

المطلب الأول: السلطة التشريعية الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية

تتكون السلطة التشريعية في الدولة الاتحادية من مجلسين: المجلس الأول هو (مجلس الشعب أو المجلس الأدنى) الذي يمثل شعب الدولة في مجموعها، فلا يراعى في تشكيله تمثيل الدول المنضوية في الاتحاد بصفقتها هذه، وإنما يقوم بانتخاب أعضائه جميع مواطني الدولة في دوائر انتخابية متعددة كما لو كانت الدولة موحدة، وعلى ذلك ينتخب من كل دولة عدد من النواب يتناسب مع حجم سكانها. أما المجلس الثاني (مجلس الدول أو مجلس الاتحاد أو المجلس الأعلى) فتمثل فيه الدول بصفقتها وفي أغلب نماذج الأنظمة السياسية الاتحادية يكون لكل دولة عدد متساوٍ من الممثلين دون النظر إلى حجم الدولة من ناحية المساحة أو عدد السكان.

وأصبح من المؤكد أن نظام المجلسين من مقتضيات الاتحاد الفيدرالي لضرورة حفظ التوازن بين مصالح الدولة الاتحادية ومصالح الدول المكونة لها في ثنائية متلازمة يتجسد فيها، مظهر من مظاهر الوحدة للدولة الاتحادية، ومظهر من مظاهر الاستقلال للدول المكونة لها.

وعند البحث في المركز الدستوري لكل من المجلسين، فإننا نجد أنه في معظم الدول الاتحادية المعاصرة يتساوى مجلس الولايات (المجلس الأعلى) مع مجلس الشعب (المجلس الأدنى) في الاختصاص التشريعي بحيث يشترط موافقة كل منها على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها. وهذا هو الحال في دساتير الولايات المتحدة الأمريكية^(١)، والمكسيك، والأرجنتين، وفنزويلا، وكندا.

(١) انظر: المادة الأولى من القسم الأول من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧؛ حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، وزارة الخارجية الأمريكية المكتب الإعلامي، ص ١٩.

بالإضافة إلى ذلك فإن بعض الدساتير الاتحادية تمنح المجلس الأعلى تفوقا عن المجلس الآخر بأن تشركه في جانب من الاختصاصات التنفيذية كالتصديق على المعاهدات أو الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة. ومن هذه الدساتير دستور الولايات المتحدة الأمريكية، والأرجنتين، والبرازيل.

وبخلاف ذلك، نجد بعض الدساتير الاتحادية تجعل المجلس الأعلى (مجلس الولايات) في مركز أدنى في ممارسة الوظيفة التشريعية. وقد يكون ذلك بتقليل سلطاته بالنسبة للمسائل المالية أو يجمعه مع المجلس الأدنى (مجلس الشعب) - وهو الأكثر عددا - في مؤتمر برلماني في حال الخلاف بين المجلسين، مما يرجح كفة المجلس الأدنى، كما هو الشأن في دساتير أستراليا والهند وقد يكتفي الدستور بموافقة المجلس الأدنى مرة ثانية على القانون الذي يرفضه المجلس الأعلى، وهو ما فعله الدستور الألماني^(١).

لذلك سنبحث هنا التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية لنموذجين من نماذج الدول الاتحادية النموذج الأمريكي والنموذج الألماني في فرعين.

الفرع الأول: السلطة التشريعية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية

وبالنسبة للنموذج الأمريكي تتمثل السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بالكونغرس، الذي يتكون من جزأين هما: مجلس النواب، ومجلس الشيوخ وذلك حسب نص المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

١ - تنظيم الكونغرس:

يتألف الكونغرس من مجلسين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

أ- مجلس النواب: وهو يمثل الشعب الأمريكي باعتباره كيانا واحدا. وينتخب من طرفه على أساس ممثل واحد لكل ٤٠٠ ألف ناخب تقريبا. وينتخب النواب لمدة سنتين بالاقتراع الفردي الأكثرية ذي الدورة الواحدة.

(١) انظر: المواد (٥٠ و ٧٠ و ٧٦ و ٧٧ و ٧٨) من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩

نظمت الفقرة الثانية من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ آليات تشكيل مجلس النواب ومدة ولايته وعدد أعضائه وشروط العضوية فيه، حيث يتكون مجلس النواب من (٤٣٥ عضواً) ينتخبون لمدة سنتين، يمثلون الحد الأقصى الذي حدده قانون عام ١٩٢٩^(١)، وهم يعكسون تنوع الشعب الأمريكي جغرافياً واجتماعياً واقتصادياً، وهم ينخرطون في لجان أساسية وفرعية من أجل تحويل الأفكار إلى وثائق مفصلة.

يجتمع المجلس في اليوم الثالث من يناير/كانون الثاني الذي يلي انتخابات الكونغرس، لانتخاب رئيس المجلس أو المتحدث باسمه، وكذا انتخاب زعيم للأغلبية وآخر للأقلية بالمجلس. يكون رئيس المجلس هو العضو الأكثر تأثيراً فيه، لأنه يأتي في المرتبة الثانية لشغل منصب رئيس البلاد -في حال شغوره- بعد نائب الرئيس يعد رئيس مجلس النواب الأميركي القائد المعترف به لحزب الأغلبية.

ورغم أنه لا يشارك في عضوية أي لجنة من اللجان الدائمة للمجلس، فإن من حقه أن يصوت على مشاريع القوانين، وأن يشارك في مناقشات الأعضاء. وهو من يقوم بتغيير قواعد العمل في المجلس، ويحيل مشاريع القوانين على اللجان المختصة، ويقرر المسائل الإجرائية، ويطرح المواضيع للتصويت، ويعلن نتائج التصويت.

ب- **مجلس الشيوخ:** وهو يمثل الولايات على أساس مندوبين اثنين لكل ولاية بغض النظر عن عدد السكان. وينتخبون لمدة ست سنوات، ويجرى تجديد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين. هذا ويعد نائب رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة، حكماً رئيساً لمجلس الشيوخ. وهو يمارس دوراً شبيهاً بدور مجلس النواب لكنه يمتلك عدداً أقل من اللجان نظراً لكون عدد أعضائه أقل، وأهم هذه اللجان هي: المخصصات، والميزانية، والمالية، والعلاقات الخارجية، والقضاء. ويقوم نائب الرئيس بترؤس هذا المجلس. وسنتناوله بالتفصيل في المبحث القادم.

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٥٥.

٢ - صلاحيات الكونغرس:

يتولى الكونغرس الأمريكي أساسا صلاحيات السلطة التشريعية، إلا أنه يقوم إلى جانب ذلك ببعض الصلاحيات الأخرى.

أ - الصلاحيات التشريعية:

يتمتع مجلسي الكونغرس على قدم المساواة بممارسة سلطة التشريع، وذلك باستثناء التشريع في المسائل المالية حيث يعود حق المبادرة فيها لمجلس الممثلين فقط.

وقد عدد الدستور الاتحادي الصلاحيات التشريعية للكونغرس بطريقة الحصر. وشملت هذه الصلاحيات حق فرض الضرائب وعقد القروض وصك النقود والمعايير والأوزان والمقاييس وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية وتحديد شروط الجنسية واكتسابها، وتنظيم قضايا الدفاع الوطني ومسائل الحرب والسلم وتحديد الشروط لقبول أعضاء جدد في الاتحاد، والتشريع في قضايا الإفلاس والملكية الأدبية والفنية وإقامة مكاتب البريد وطرق المواصلات.

إلا أن الكونغرس استطاع بفضل الاجتهاد والضرورة العملية أن يوسع من نطاق صلاحياته التشريعية لتشمل معظم النواحي الاقتصادية والمالية الدفاعية. وقد تم له ذلك نظرية الصلاحيات الضمنية التي سبق الإشارة إليها والتي استفاد منها الكونغرس لتوسيع صلاحياته على حساب الدول الأعضاء.

ولإقرار أي مشروع قانون من قبل الكونغرس يجب التصويت عليه بالموافقة في كل المجلسين. وإذا حدث خلاف بينهما حول مشروع ما فتشكل لجنة توفيق من أعضاء من المجلسين لوضع نص موحد لمشروع القانون يوافق عليه المجلسين. وإذا لم تتوصل اللجنة إلى اتفاق يتم الاستغناء عن المشروع.

ويحال مشروع القانون بعد التصويت عليه بالموافقة من طرف مجلسي الكونغرس إلى رئيس الجمهورية لتوقيعه ونشره في الجريدة الرسمية لكي يصبح قابلا للتنفيذ.

ب- الصلاحيات الأخرى:

يتمتع الكونغرس الأمريكي بالإضافة لصلاحيات التشريع باختصاصات أخرى من أهمها:

ممارسة صلاحيات السلطة التأسيسية: فالكونغرس يتمتع بحق اتخاذ المبادرة لتعديل الدستور. وهو الذي يقوم بإقرار مشاريع التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء. إلا أن التعديل لا يصبح قابلاً للتطبيق وتجدر الإشارة إلا بعد مصادقة السلطات المختصة في ثلاثة أرباع الدول الأعضاء عليه وتجدر الإشارة إلى أن الدول الأعضاء تستطيع أن تتخذ أيضاً من جهتها المبادرة لتعديل الدستور الاتحادي. دراسته وإقراره إلا بعد موافقة السلطات المختصة في ثلثي الدول الأعضاء عليه.

ممارسة صلاحيات انتخابية استثنائية. فعندما لا يحصل المرشحون لانتخابات رئاسة الجمهورية على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين الرئيسيين، يقوم مجلس الممثلين بانتخاب رئيس الجمهورية ونائبه. لا أنه نتيجة لنظام الثنائية الحزبية فإن هذه الحالة لم تحصل في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية إلا نادراً.

يحق للكونغرس مراقبة سير العمل في المصالح الاتحادية العامة. كما يتمتع مجلس الشيوخ بسلطات هامة فيما يتعلق بضرورة موافقته على تعيين كتاب الدولة وبعض كبار الموظفين وخاصة في السلك الدبلوماسي.

ويتمتع مجلس الشيوخ، بمفرده أيضاً، بصلاحيات تصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يوقعها رئيس الجمهورية باسم الولايات المتحدة. ولا تعتبر هذه الاتفاقيات نافذة إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ عليها بأغلبية الثلثين.

٣- شروط العضوية في مجلس النواب الأمريكي

أولاً: شرط العمر:

يشترط الدستور الأمريكي في الفقرة الثانية من المادة الأولى منه لمن يترشح لعضوية

مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية ان لا يقل عمره عن ٢٥ سنة^(١) وهذا الشرط يتيح فرصة مناسبة لفئة الشباب لتمثيلهم في هذا المجلس. ونلاحظ ان بعض الدول العربية قد سلكت النهج ذاته في تحديد سن الخامسة والعشرين من العمر كشرط أساسي للترشيح مثال ذلك لبنان فقد أشارت المادة (٦٦) المعدلة من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ إلى الشروط المؤهلة للنيابة وهي إتمام الخامسة والعشرين من العمر.

بينما دول عربية أخرى حددت ذلك بثلاثين عاماً من خلال نصوص قانونية لا نصوص دستورية كمصر والعراق. ففي القانون المصري كانت المادتين الخامسة والسادسة في القانون ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانونين رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ و ١٤ لسنة ١٩٧٦ تشترطان في المرشح لعضوية مجلس الشعب "٣- أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب"^(٢). وبنفس الحال نجد قانون الانتخاب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥، ينص بان "يشترط في المرشح أن يكون ناخباً بالإضافة إلى ما يلي: ١. أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة. ٢. أن لا يكون مشمولاً بقوانين اجتثاث البعث"^(٣).

ثانياً: شرط الجنسية:

اشتراط الدستور الأمريكي أن من يرشح لعضوية مجلس النواب يجب أن يكون ممن يحملون الجنسية الأمريكية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية/ثانياً من المادة الأولى من الدستور (لا يصبح نائباً ما لم يكن... وهو من مواطني الولايات المتحدة..). وهذا نهج اغلب الدول في اشتراط من يحق له الترشح لعضوية مجلس النواب في أي منها. وفي ذات الموضوع اشتراط الدستور الأمريكي على اقل مدة مضت على اكتساب الشخص الجنسية وحددها بسبع سنوات.

(١) المادة الأولى من الفقرة (ثانياً/٢) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ تنص على (لا يصبح أي شخص نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين وما لم تكن مضت عليه سبع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه، من سكان الولاية التي يتم اختياره فيها).

(٢) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري: دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٧٣.

(٣) انظر: المادة (٦) من قانون الانتخاب العراقي رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥.

ثالثاً: شرط الإقامة:

من الشروط أيضاً حدد الدستور أن على المرشح إلى مجلس النواب أن يكون من سكان الولاية التي ترشح عنها وقت انتخابه أي أنه يجب أن يكون مقيماً في هذه الولاية وهذا ما نصت عليه المادة ذاتها المشار إليها في الفقرة الثانية بقولها (... وما لم يكن لدى انتخابه، من سكان الولاية التي يتم اختياره فيها).

الفرع الثاني: السلطات التشريعية الاتحادية في ألمانيا.

أما في ألمانيا فإنه على غرار أغلب النظم الاتحادية، فإن المؤسسة التشريعية الاتحادية في النظام الاتحادي الألماني وبموجب القانون الأساسي، لسنة ١٩٤٩، تتكون من مجلسين، هما كل من المجلس النيابي الاتحادي أو ما يسمى باللغة الألمانية (البوندستاغ Bundestag) والمجلس الاتحادي أو مجلس الولايات ويسمى باللغة الألمانية (البوندسرات Bundesrat).

أولاً: مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ)

يُعدّ البوندستاغ أو المجلس الأدنى أحد فرعي المؤسسة التشريعية الاتحادية، وواحداً من أقوى المؤسسات المهمة في النظام الاتحادي الألماني، ويعد هذا المجلس من الناحية النظرية جهاز الحكم المركزي في ألمانيا^(١)، ويتكون من عدد من الأعضاء بلغ في انتخابات عام ٢٠١٣ (٦٣٠) مقعداً، ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السري الحر.

ثانياً: شروط العضوية في مجلس النواب (البوندستاغ)

أولاً: شرط السن: يشترط الدستور الألماني (القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩) في المادة ٣٨ منه في المرشح لعضوية البوندستاغ أن لا يقل عمره عن الـ (٢٥) سنة^(٢).

(١) حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١، ص ٢٢٥.

(٢) المادة (٣٨) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩، ترجمة: البوندستاغ الألماني، قسم العلاقات العامة، برلين، ٢٠١٥.

وينتخب البوندستاغ الاتحادي لمدة (٤) سنوات مع مراعاة المحددات اللاحقة، وتنتهي دورة المجلس الانتخابية بمجرد اجتماع البوندستاغ الاتحادي الجديد، وتجرى الانتخابات الجديدة بعد مدة أقصرها (٤٦) شهراً، وأقصاها (٤٨) شهراً من بدء الدورة الانتخابية، وفي حال إذا ما تم حل البوندستاغ فإنه ينبغي أن تجري الانتخابات خلال (٦٠) يوماً من تاريخ حله، ويجتمع المجلس خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً بعد الانتخابات، ويقرر مجلس النواب بنفسه بدء وإنهاء جلساته^(١).

ويدعو رئيس البوندستاغ المنتهية ولايته أعضاء المجلس الجدد المنتخبين إلى عقد جلستهم الأولى خلال (٣٠) يوماً على الأكثر بعد الانتخابات، ويرأس أكبر الأعضاء سناً أول جلسة للمجلس، وإذا رفض هذا الأمر، فيرأس الجلسة العضو الذي يليه في كبر السن، إلى أن يتسلم الرئيس الجديد المنتخب أو أحد نوابه رئاسة الجلسة، ويعين رئيس الجلسة أعضاء من المجلس أمناً مؤقتين، ثم يبدأ النداء على أعضاء البوندستاغ بالاسم، وبعد التحقق من اكتمال النصاب القانوني للجلسة، يقوم البوندستاغ بانتخاب رئيسه، و(٦) نواب للرئيس، وعدداً من السكرتاريات من بين أعضائه، ويكون انتخابهم بالاقتراع السري المباشر، ويشترط في رئيس البوندستاغ أن يكون من أعضاء أكبر الكتل البرلمانية عدداً في المجلس^(٢).

ويتبوأ رئيس البوندستاغ ثاني أعلى منصب في الدولة الألمانية، ولا يسبقه من الناحية البروتوكولية سوى رئيس الجمهورية، كما أن مكانة رئيس البوندستاغ تسبق مكانة المستشار، وهذا يعود إلى تأكيد واضعي القانون الأساسي على تعزيز أكثر لدور البرلمان^(٣)، كما يمارس الرئيس حق السيادة والسلطة الإلزامية داخل بناية البوندستاغ الاتحادي، ومن دون إذن منه لا يجوز إجراء أي تفتيش أو مصادرة شيء داخل مرافق البوندستاغ^(٤).

ولأنه لا يمكن البحث في كل القضايا في الجلسات البرلمانية العامة، يرى القانون الأساسي

(١) المادة (٣٩) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٢) المادة (١) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١، ترجمة: البوندستاغ الألماني، قسم النشاط الإعلامي البرلماني، برلين، ٢٠١١.

(٣) البرلمان الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، ٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٤/٥.

(٤) المادة (٤٠) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

ضرورة وجود لجان اختصاص كلجنة السياسة الخارجية مثلاً، فضلاً عن اللجان المرسخة في القانون الأساسي هناك لجان تشكل لمهام محددة كلجنة المالية أو الرياضة أو الثقافة مثلاً، وسبب وجود لجان برلمانية يكمن في أنَّ كثير من القضايا تحتاج إلى معرفة اختصاصية عالية لمعالجتها، وإذا تخيل المرء أنَّ يكون نائباً وعليه أن يتخذ قراراً بشأن قانون إصلاح المنظومة الصحية عندها سيكون عليه أن يدرس الموضوع بعمق، وتأتي، لكنه لن يستطيع أن يفعل ذلك فيما يخص كل المواضيع الأخرى التي يقرها البرلمان الألماني^(١).

وتتكون اللجان البرلمانية الدائمة- التي يصل عددها إلى نحو (٢٥) لجنة- من أعضاء برلمانيين، وتعكس نسبة التمثيل الحزبي في البرلمان، ومن تلك اللجان الدائمة في البوندستاغ هي لجنة الشيوخ (مجلس الكبار) الذي يُعد من أقوى الهيئات، ويضم قرابة (٢٠) عضواً، من بينهم رئيس المجلس، ونوابه وزعماء الكتل الحزبية المعترف بها رسمياً، ومجلس الكبار في طبيعته لجنة توجيهية مهمته تقديم المشورة لرئيس المجلس فيما يتعلق بسير العمليات التشريعية، كما يعد جدول أعمال المجلس، ويختار رؤساء اللجان، ويحدد المدة التي تخصص لمناقشة كل موضوع^(٢).

كما أنَّ هناك العديد من اللجان الدائمة الأخرى التي تشكل في البوندستاغ بموجب القانون الأساسي منها لجان التحقيق، إذ يصبح واجباً على البوندستاغ في حالة تقديم طلب من ربع عدد أعضائه أن يعين لجنة تحقيق تقوم بدورها بتقديم الأدلة الثبوتية في مداولات علنية، مع إمكان حجب هذه العلنية، ولدى تطبيق الأدلة الثبوتية يتم تطبيق أحكام نظام المحاكمة الجنائية، وإنَّ قرارات لجنة التحقيق لا تخضع إلى مراجعة وتوضيحات قضائية، في حين يكون للمحاكم كل الحرية في تقدير، وتقييم الحثثيات التي جرى التحقيق على أساسها^(٣)، ومن اللجان الأخرى هي لجنة شؤون الاتحاد الأوروبي، فقد نصت المادة (٤٥) من القانون الأساسي على أن يعين البوندستاغ لجنة تعنى بشؤون الاتحاد الأوروبي، ويمكن أن يخول اللجنة بممارسة حقوق البوندستاغ الاتحادي تجاه الحكومة الاتحادية وفق المادة (٢٣) من القانون الأساسي^(٤)، فضلاً عن لجان شؤون

(١) البرلمان الألماني، تقرير وثائقي، مرجع سابق.

(٢) ألر بلشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٣) المادة (٤٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (٤٥) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) تنص المادة (٢٣) من الفقرة (٢) التي أشارت إليها المادة (٤٥) على ما يأتي: (يشارك المجلس النيابي الاتحادي والولايات الاتحادية من خلال المجلس الاتحادي، في الفعاليات المتعلقة بشؤون الاتحاد الأوروبي).

الخارجية، والدفاع، إذ تتمتع لجنة الدفاع بحقوق لجنة التحقيق، وبناءً على تقديم طلب من قبل ربع أعضاء اللجنة، يتوجب عليها أن تحول شأنًا ما لتجعله موضوعاً لتحقيقاتها، وفي سبيل الحفاظ على الحقوق الأساسية، يُنصَّب المجلس النيابي الاتحادي مفوضاً للشؤون العسكرية كجهاز مساعد للمجلس في اطار ممارسته للرقابة النيابية، وهناك لجنة أخرى يعينها المجلس النيابي الاتحادي تعنى بالبحث في الطلبات، والشكاوى التي تقدم للمجلس تسمى بلجنة الالتماس، وأحال القانون الأساسي تحديد صلاحيات هذه اللجنة إلى القوانين الاتحادية^(١).

ثالثاً: مجلس الولايات البوندسرات

أن لنظام تشكيل وعمل البوندسرات خاصية ينفرد بها، وهي أنَّ لأعضاء مجلس الولايات صفة تشريعية، وصفة تنفيذية، فهم يشاركون في إقرار تشريعات الاتحاد، وكذلك المشاركة في وضع القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في البوندسرات - أي المجلس التشريعي الثاني- هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في الهيئة التنفيذية في ولاياتهم، وبالتالي فإنهم عند بحث المقترحات التشريعية الاتحادية يعنون بالناحية التطبيقية من القانون عناية أكثر مما لو كانوا مجرد أعضاء في الهيئة التشريعية، وسنتأوله بالتفصيل في الفصل الثاني.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا

تتكون السلطة التنفيذية في الدولة الاتحادية من فرعين هما: رئيس الدولة والحكومة الاتحادية:

- أما رئيس الدولة فهو على الأغلب رئيس جمهورية منتخب من الشعب، أما انتخاباً مباشراً من

وعلى الحكومة الاتحادية أن تقوم بإعلام المجلس الاتحادي النيابي والمجلس الاتحادي بشكلٍ شامل عما يجري في هذا المضمار وبأسرع وقتٍ ممكن). كما تنص الفقرة (٣) من المادة نفسها على ما يأتي: (على الحكومة الاتحادية أن تعطي الفرصة للمجلس النيابي الاتحادي لإبداء رأيه مسبقاً، قبل مشاركتها فعلياً في التعامل مع الملفات الحقوقية للاتحاد الأوروبي، وعلى الحكومة الاتحادية أن تأخذ وجهة نظر المجلس النيابي الاتحادي بعين الاعتبار في مفاوضاتها حول هذا الشأن، ويتم وضع ناظمات أوفى من خلال قانون).

(١) المادة (٤٥/أ) من الفقرة (٢)، والمادة (٤٥/ب، ج) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

درجة واحدة، كما في المكسيك. وأما انتخاباً غير مباشر من درجتين، كما في الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

- وأما الحكومة الاتحادية فتتشكل من عدد من الوزراء، وتقوم بتنفيذ القوانين الاتحادية، وإصدار وتنفيذ القرارات الاتحادية، وتشغيل المرافق العامة الاتحادية.

الفرع الأول: السلطة التنفيذية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية

في الولايات المتحدة الأمريكية يتربع الرئيس على سدة السلطة التنفيذية، ويعتبر الرئيس ونائبه المسؤولان الوحيدان اللذان ينتخبان من قبل الشعب الأمريكي كله، وهما يمارسان أعمالهما لمدة أربع سنوات، ورغم أن الرئيس يتشارك السلطة مع الكونغرس والقضاة، فهو يعتبر صاحب المنصب الأقوى والأهم في البلاد.

لا يملك الرئيس دستورياً حق اقتراح القوانين في الكونغرس لكنه يضمن خطابه السنوي عن حالة الاتحاد مقترحات لبعض التشريعات، وتكون هذه المقترحات غير ملزمة للكونغرس لكنه يعتمد على مؤيديه من النواب لأن تأخذ هذه المقترحات طريقها لتصبح قوانين بعد موافقة الكونغرس، كما يقوم الرئيس برسم السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية مما يجعله أهم رئيس في العالم.

يتم اختيار الرئيس من خلال نظام الكلية الانتخابية، وهذا النظام تمثل فيه كل ولاية بعدد مساو لمجموع ممثليها في الكونغرس ومجلس النواب، وعندما يحصل المرشح على أغلبية أصوات الولاية، فإنه يحصل بالتالي على حصتها في الكلية الانتخابية، ومن هنا قد يفوز المرشح بالرئاسة دون أن يحصل على أغلبية أصوات الشعب الأمريكي، كما حصل في انتخابات عام (٢٠٠٠) حيث فاز آل غور على بوش بأغلبية أصوات الشعب الأمريكي (٥٠، ٩٩٤، ٨٢ مقابل ٥٠، ٤٦١، ٨٠) لكن بوش حصل على الرئاسة لفوزه بأصوات الكلية الانتخابية (٢٧١ مقابل ٢٦٦)، الأمر ذاته حصل في انتخابات عام ٢٠١٦ مع الرئيس الحالي دونالد ترامب ومنافسته هيلاري

(١) استقرت العادة على أن يجري انتخاب الناخبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية على أساس إعلان مرشحيهم للرئاسة ونياحة الرئاسة وحتى إذا تم فوزهم كناخبين رئاسيين كان فوز مرشحيهم مضموناً لذلك أصبحت المرحلة الثانية من الانتخابات التي نص عليها الدستور الأمريكي مرحلة شكلية لذلك يرى الدكتور زهير شكر في محاوره مع الباحث أن انتخابات الرئاسة الأمريكية عملياً أصبحت من درجة واحدة.

كلنتون حيث حصلت كلنتون على غالبية أصوات الشعب الأمريكي بواقع (٦٥٨٤٤٦١٠) بينما حصل ترامب على (٦٢٩٧٩٦٣٦) لكن نتائج الكلية الانتخابية أفرزت فوز ترامب بواقع ٣٠٦ صوت مقابل ٢٣٢ لكلنتون، لذا تجد المرشحين يتنافسون على الفوز بأصوات الولايات ذات الحصة الأكبر في الكلية الانتخابية مثل كاليفورنيا (٥٥ صوتاً) وتكساس (٣٤ صوتاً) وفلوريدا (٢٧ صوتاً) ونيويورك (٣١ صوتاً) وإيلينوي (٢١ صوتاً)، ويشترط في المرشح أن لا يكون قد شغل منصب الرئاسة أكثر من مرة واحدة. يتمتع الرئيس الأمريكي بصلاحيات واسعة، فهو يقوم بتعيين أكثر من (٣٠٠٠) مسؤول، ويشرف على أداء الوزارات، ويوجه السياسة الخارجية، ويقود القوات المسلحة، ويتفاوض ويوقع على المعاهدات والاتفاقيات، كما تقع على عاتقه مهمة تمثيل الأمة كرمز لها في المناسبات الرسمية.

يعتمد الرئيس في عمله على جهاز مكوّن من عدد من الهيئات واللجان بالإضافة إلى الوزارات، كديوان الرئاسة ومجلس الأمن القومي ولجنة المستشارين الاقتصاديين، أما الوزارات فهي: الخارجية، الدفاع، العدل، الأمن الداخلي، المالية، التجارة، الزراعة، التعليم، الطاقة، الصحة والخدمات الإنسانية، الإسكان وتطوير المدن، الداخلية، العمل، المواصلات، شؤون المحاربين القدامى ولا يمكن للرئيس أن يعين أي وزير دون الحصول على موافقة الكونغرس.

الفرع الثاني: السلطة التنفيذية الاتحادية في ألمانيا الاتحادية

في ألمانيا يُعد النظام السياسي الألماني نظاماً برلمانياً، وأحد خصائص النظام البرلماني هي ثنائية المؤسسة التنفيذية، وبذلك فإن المؤسسة التنفيذية في جمهورية ألمانيا الاتحادية تتكون من هئتين: رئاسة الجمهورية، والحكومة (المستشار).

أولاً: رئاسة الجمهورية

لرئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية مكانة خاصة، فهو ليس القائد الأعلى للجيش لكنه صاحب أعلى منصب في البلاد، وهو ليس رئيس حكومة لكنه أعلى ممثل للبلاد داخلياً وخارجياً، كما أنه يعد الهيئة الدستورية الألمانية الوحيدة التي تتكون من شخص واحد فقط، لكنه لا يحظى

بصلاحيات رئيس دولة حقيقي، وربما هذا ما جعله من أكثر السياسيين شعبية^(١).

ينظم القانون الأساسي الألماني شروط وطريقة انتخاب الرئيس ومدة عضويته، بما في ذلك انتخاب رئيس جديد في حالة طارئة، إذ حدد القانون الأساسي شروطا بسيطة يجب أن تتوفر في الشخص المنتخب لرئاسة الجمهورية، فتتص المادة (٥٤) بأنه (يمكن انتخاب أي ألماني^(*))، إذا كان له حق التصويت في انتخابات مجلس النواب الاتحادي وبلغ سن الأربعين من عمره^(٢))، وبمعنى آخر أن تتوفر في شخصية الرئيس الشروط نفسها التي يجب أن تتوفر في الناخب الألماني.

ويبدو أن القانون الأساسي لم يتضمن إلا الأحكام الرئيسة المنظمة لانتخاب رئيس الدولة، وقد أحال القانون الأساسي إلى القوانين الاتحادية تنظيم أحكام تفصيلية، وقد أورد القانون ثلاثة شروط يجب أن تتوفر في المرشح إضافة لما اشترطه القانون الأساسي وهذه الشروط هي: ^(٣)

- ١- أن يكون المرشح مقيما في ألمانيا إقامة مستمرة مدة لا تقل عن خمس سنوات.
- ٢- أن لا يكون محكوما عليه بجريمة مخلة بالأخلاق العامة أو جريمة ماسة بأمن الدولة واستقلالها وإن اخل سبيله.
- ٣- أن لا يكون مختلا عقليا، ولكي لا يساء استخدام هذا الشرط اشترط القانون إثبات حالة الضعف العقلي بقرار قضائي.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية الانتماء إلى عضوية حكومة أو هيئة تشريعية على الصعيد الاتحادي ولا على صعيد الولايات الاتحادية، ولا يجوز له أن يشغل وظيفة رسمية أخرى براتب ولا

(١) رئيس الجمهورية الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشه فيله (DW)، 2015، متاح على الموقع الإلكتروني: <http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?film=10073&reihe=964>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٥/٤.

(*) الألماني: هو كل من يحمل الجنسية الألمانية، أو كل من تم قبوله كلاجئ أو مٌهجر ممن ينتمون إلى الشعب الألماني، أو زوجته، أو ذرية له في مناطق الرايخ الألماني كما كانت عليه في كانون الأول عام (١٩٣٧)؛ ينظر: المادة (١١٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٥٤) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٦٠.

أن يمارس حرفة أو مهنة، ولا أن ينتمي إلى عضوية أو رئاسة إحدى الشركات الهادفة للربح ولا إلى مجالس الإشراف عليها^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية لا يتم انتخابه من قبل البرلمان كما هو موجود في أغلبية النظم الجمهورية البرلمانية، وإنما يصار انتخابه من قبل هيئة خاصة تشكل لهذا الغرض، وتسمى بالجمعية العمومية الاتحادية، وتتألف هذه الجمعية من أعضاء مجلس النواب الاتحادي وعدد مماثل من أعضاء مجالس ممثلي الشعب في الولايات الاتحادية يتم اختياره حسب القواعد الأساسية استناداً إلى نظام التمثيل النسبي^(٢).

يرى البعض إن النظام البرلماني إذا ما أُريدَ له التطبيق الصحيح في الدساتير الجمهورية، فإنه لا بد من انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة خاصة، لأنّ انتخاب الرئيس من قبل البرلمان قد يجعله خاضعاً للمؤسسة التشريعية سواء أحد المجلسين أو كليهما، وانتخابه من قبل الشعب سواء على درجة واحدة أم على درجتين قد يجعله مستقلاً تماماً عن البرلمان، أو قد يدفع به إلى الاستبداد، من هنا يكون انتخاب الرئيس من قبل هيئة خاصة مستقلة أمر لا بد منه لنجاح هذا النظام في الدول الجمهورية^(٣)، هناك من يخالف هذا الرأي بأنه "ليس بالضرورة عندما يكون انتخاب الرئيس من قبل البرلمان قد يجعله خاضعاً للمؤسسة التشريعية مثال ذلك انتخاب الرئيس في لبنان قبل اتفاق الطائف حيث كان يتمتع بصلاحيات دستورية واسعة تجنبه الخضوع للمؤسسة التشريعية"^(٤).

تجتمع الجمعية العمومية الاتحادية خلال مدة أقصاها (٣٠) يوماً قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية الاتحادية، وفي حال الانتهاء المبكر للرئاسة تجتمع في مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ الانتهاء، ورئيس مجلس النواب الاتحادي هو الذي يوجه الدعوة لهذه الاجتماعات، ويفوز في الانتخاب ذلك الشخص الذي يحصل على أغلبية أصوات الجمعية العمومية الاتحادية، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية تعاد الانتخابات مرة ثانية وفي الموعد الذي يحدده

(١) المادة ٥٤ (من الفقرتين (١) و (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٥٤) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٤) ملاحظة طرحها الدكتور زهير شكر في محاضرة مع الباحث.

رئيس المجلس، وفي هذا الدور أيضاً لكي يفوز المرشح لابد من حصوله على الأغلبية المطلقة أيضاً، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، تكون هناك جولة ثالثة ويفوز فيها المرشح الذي يحصل على أكثر عدد من الأصوات^(١).

وجرى أول انتخاب لاختيار رئيس الجمهورية في (١٢/٩/١٩٤٩)، وتنافس (٦) مرشحين على منصب الرئيس، ولكن لم يحصل أي منهم على الأغلبية اللازمة في الجولة الأولى، وفي الجولة الثانية تنافس على المنصب (٣) مرشحين هم كل من البروفيسور (ثيودور هيس) من الحزب الديمقراطي الحر، والدكتور (كورت شوماخر) من حزب الديمقراطيين الاشتراكيين، والدكتور (رودولف أميلونكس) من حزب الوسط، وفاز في هذه الجولة البروفيسور هيس، إذ حصل على الأغلبية اللازمة من أصوات الجمعية العمومية، وفي الولاية الثانية حصل الرئيس هيس على الأغلبية اللازمة في الجولة الأولى وأصبح رئيساً لألمانيا لفترة ثانية عام ١٩٥٤^(٢).

ويؤدي رئيس الجمهورية الاتحادية لدى تنصيبه في مركزه القسم أمام أعضاء مجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي المجتمعين^(٣).

فيما يخص مدة ولاية الرئيس وإعادة انتخابه، فقد حددتها المادة (٥٤) من القانون الأساسي، إذ ينتخب الرئيس لمدة (٥) سنوات، ويجوز إعادة انتخابه مباشرة مرة واحدة فقط، وتنتهي ولاية الرئيس بانتهاء مدة رئاسته (٥) سنوات وكذلك تنتهي قبل موعدها بسبب الاستقالة أو العزل أو الوفاة، وتتأط ممارسة صلاحيات الرئيس في حالة إعاقته أو اعتزاله لمنصبه قبل الوقت المحدد برئيس مجلس البندسرات، وفي هذه الحالة تجتمع الجمعية العمومية الاتحادية في مدة أقصاها (٣٠) يوماً من تاريخ الانتهاء وبناءً على دعوة رئيس مجلس النواب الاتحادي^(٤)، ويفوز في الانتخاب المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة في الجولتين الأولى والثانية، وإذا لم يحصل

(١) المادة (٥٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩؛ وينظر أيضاً: حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنجري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٩٨.

(٢) الأمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٥٠، ١٥١.

(٣) نص القسم هو (أقسم أنني سأكرس كل قواي في سبيل رخاء الشعب الألماني، وتعظيم منفعته، ودرء الضرر عنه، وإن أحافظ على القانون الأساسي وقوانين الاتحاد وإن أدافع عنها، وأن أقوم بواجباتي بإخلاص، وأن أتوخى العدالة أمام كل مواطن. وليساعدني الإله على قول الحقيقة)؛ ينظر: المادة (٥٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (٥٧)، والمادة (٥٤) من الفقرة (٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

على الأغلبية أي من المرشحين، يكون هناك اقتراع ثالث ويفوز به من يحصل على أكثرية الأصوات^(١)، وتكون مدة ولاية الرئيس الجديد المنتخب بدلاً من الرئيس الذي انتهت ولايته لسبب طارئ^(٥) سنوات كاملة وليس للمدة المتبقية من فترة الرئيس السابق^(٢).

فيما يخص مسؤولية الرئيس فقد نصّت المادة (٦١) من القانون الأساسي على صلاحية البوندستاغ، أو البوندسرات رفع دعوى أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ضد رئيس الجمهورية الاتحادية بسبب الإخلال المتعمد بالقانون الأساسي، أو بقانون اتحادي آخر، ويجب أن لا يقل عدد مقدمي الطلب لرفع الدعوى عن ربع عدد أعضاء البوندستاغ أو ربع عدد الأصوات في البوندسرات، ويتطلب إصدار القرار برفع الدعوى أغلبية ثلثي أعضاء البوندستاغ أو أغلبية ثلثي الأصوات في البوندسرات، ويتم تكليف ممثل للدعاء من قبل الجهة المستدعية، وإذا ثبت للمحكمة الدستورية الاتحادية أن رئيس الجمهورية الاتحادية مذنب بسبب المساس المتعمد بالقانون الأساسي أو بقانون اتحادي آخر، تستطيع المحكمة حينئذٍ إعلان اعتباره فاقداً لمنصبه، وتستطيع المحكمة بعد رفع الدعوى أن تُصدر أمراً قضائياً عاجلاً بأنه يتعذر عليه أن يمارس مهام منصبه^(٣).

ثانياً: الحكومة الاتحادية

تتكون الحكومة الاتحادية استناداً إلى المادة (٦٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية من رئيس الوزراء (المستشار الاتحادي) والوزراء الاتحاديين.

وتُعَد الحكومة هي مركز السلطة السياسية في ألمانيا، ويحدد القانون الأساسي طريقة وصول الحكومة إلى منصبها، وتتمر عملية تشكيل الحكومة الاتحادية بعدة مراحل، تبدأ باقتراح رئيس الدولة على مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) ممثل حزب الأغلبية في البوندستاغ لكي ينتخب مستشاراً^(٤)، وبعد هذا الاقتراح يقوم البوندستاغ بانتخاب المستشار، ويفوز بالانتخاب إذا حصل على أصوات أغلبية الأعضاء، وعلى رئيس الجمهورية عندها تسميته مستشاراً للحكومة

(١) ينظر: المادة (٥٤) من الفقرة (٦) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مرجع سابق، ص ١٦٨.

(٣) المادة (٦١) من الفقرتين (١) و(٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (٦٣) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

وتكليفه بتشكيلها^(١)، وإذا لم يتم انتخاب الشخص المقترح عندئذٍ يستطيع المجلس خلال مدة أقصاها (١٤) يوماً بعد جولة الانتخاب (الاقتراع الأول)، أن ينتخب مستشاراً بأغلبية تزيد على نصف عدد أعضائه^(٢)، وإذا فشل الانتخاب خلال هذه المدة المحددة، فينبغي إجراء جولة انتخاب جديدة من دون تأخير، إذ يفوز بها من يحصل على أعلى عدد من الأصوات، وإذا جمع الشخص المنتخب أغلبية الأصوات لصالحه، فيجب على رئيس الجمهورية أن يسميه مستشاراً خلال مدة أسبوع بعد جولة الانتخاب، وإذا لم يحصل الشخص المنتخب على هذه الأغلبية يعود لرئيس الجمهورية أحد الخيارين، إما تسمية المرشح الذي نال أكبر عدد من الأصوات في مجلس النواب أو حل المجلس (البوندستاغ)^(٣).

إذاً على البوندستاغ أن يعمل على تأمين أكثرية مطلقة لانتخاب رئيس الحكومة وإلا عوقبَ إما بتعيين رئيس للحكومة لا يتمتع بالأكثرية أو بالحل، والغاية من وراء ذلك تأمين استقرار الحكومات عن طريق الأكثرية المؤيدة لرئيس الحكومة^(٤).

وفي حال تعيين مستشار لا يتمتع بالأكثرية يمكنه طرح الثقة بالحكومة، فأما أن ينالها بتأييد أكثرية النواب للحكومة، أو أن لا ينال هذه الأكثرية، وفي هذه الحالة يكون المستشار أمام خيارين: إما أن يقترح على رئيس الدولة حل مجلس النواب خلال (٣) أسابيع من تاريخ التصويت على الثقة^(٥)، أو أن يحكم حتى ولو لم يحصل على الأكثرية المطلوبة، ويكفي في هذه الحالة أن يعلن (حالة الطوارئ التشريعية) استناداً إلى المادة (٨١) من القانون الأساسي والتي تنص على أنه في حال لم يطلب المستشار من رئيس الجمهورية حل مجلس النواب، فإن رئيس الدولة يستطيع، وبناءً على اقتراح الحكومة وموافقة مجلس الولايات، أن يعلن حالة الطوارئ التشريعية بالنسبة لمشروع قانون وصفته الحكومة بالطارئ، وبصبح مشروع القانون قانوناً ساري المفعول سواء رفضه البوندستاغ، أم وافق عليه بعد أن ادخل عليه تعديلات لم تقبل بها الحكومة، لكن لا بد من موافقة

(١) المادة (٦٣) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٦٣) من الفقرة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة (٦٣) من الفقرة (٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ٥١٠.

(٥) المادة (٦٨) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

مجلس الولايات (البوندسرات) على مشروع القانون^(١).

ويتولى المستشار بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية مهمة اختيار الوزراء، وبعدها يقوم بعرضهم على رئيس الجمهورية من أجل تسميتهم وزراء في وزاراتهم^(٢)، وبعدها يقوم المستشار بتسمية وزيراً اتحادياً نائباً له^(٣)، ويؤدي المستشار والوزراء الاتحاديون لدى توليهم مناصبهم القسم الوارد في المادة (٥٦) أمام مجلس النواب^(٤)، ولم يحدد القانون الأساسي مدة معينة تلزم المستشار بتشكيل الحكومة، ويمكن القول: إنّ وظيفة رئيس الجمهورية بتكليف رئيس الوزراء (المستشار) وتسمية الوزراء بعد اقتراح المستشار هي وظيفة شكلية واعتبارية فقط.

وفيما يتعلق بعضوية الحكومة، فإن المستشار ينتخب لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد أكثر من مرة، إذ لم يحدد القانون الأساسي مدة معينة للحكومة الاتحادية، إذ يجوز إعادة انتخابه إذا فاز حزبه في الانتخابات وحصل على ثقة البوندستاغ، حيث بقي المستشار (هيلموت كول) (١٦) سنة في الحكم للمدة من عام (١٩٨٢) وحتى عام (١٩٩٨) وكذلك أنجيلا ميركل المستشارة الحالية لألمانيا التي تولت مهامها منذ العام ٢٠٠٥، أما باقي أعضاء الحكومة الاتحادية (الوزراء) فيرشحهم المستشار ويعينهم رئيس الجمهورية، وتبدأ مدة ولايتهم بعد أداء اليمين الدستوري أمام المجلس النيابي الاتحادي^(٥).

تنتهي مدة إشغال المستشار، أو أي وزير اتحادي لمنصبه على أية حال بمجرد أن يجتمع مجلس النواب الجديد، أي بعد نهاية فترة العضوية (٤) سنوات، فيما ينتهي إشغال أي وزير اتحادي لمنصبه في كل حالة أخرى ينتهي فيها إشغال المستشار لمنصبه^(٦)، أي في حال سحب الثقة من الحكومة من قبل البرلمان، كما تنتهي عضوية الوزير في حال تم إعفائه من منصبه من قبل رئيس

(١) المادة (٨١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩؛ وينظر أيضاً: إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، ص ٥١٠، ٥١١.

(٢) المادة (٦٤) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة (٦٩) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (٦٤) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) جنو إسماعيل، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية وإشكالياتها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، السليمانية، ٢٠١٢، ص ١١٤.

(٦) المادة (٦٩) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

الجمهورية الاتحادية بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي^(١).

وتتبع الحكومة الاتحادية في تنفيذ عملها ثلاثة مبادئ وضعها القانون الأساسي:

١- **مبدأ المستشار:** ويشير إلى أن المستشار وحده هو المسؤول عن سياسات الحكومة الاتحادية، واستناداً إلى المادة (٦٥) فإن المستشار الاتحادي يقرر الخطوط الإرشادية العريضة للسياسة ويتحمل مسؤوليتها ويدير كل وزير اتحادي مجريات العمل في مجال مهام وزارته ضمن حدود تلك الخطوط والتعليمات العريضة باستقلالية وعلى عاتق مسؤوليته، ويقود المستشار الاتحادي مسيرة أعمال الحكومة حسب لائحة داخلية تقرها الحكومة الاتحادية وتتال موافقة رئيس الجمهورية عليها، كما ويتوقع من الوزراء اقتراح السياسات وتنفيذها بما يتفق مع الخطوط العامة التي وضعها المستشار، ويعاون المستشار في هذه النشاطات كادر كبير من موظفي مكتبه الذي يشرف على الوزراء، وهكذا فإن مجلس الوزراء يخضع رسمياً للمستشار في رسم السياسة^(٢).

٢- **مبدأ الاستقلالية الوزارية:** الذي يعطي كل وزير سلطة إدارة أعمال وزارته الداخلية من دون تدخل مجلس الوزراء، طالما إن السياسات تتفق مع الخطوط العامة للحكومة، والوزراء مسؤولون عن الإشراف على نشاطات وزاراتهم، ويوجهون التخطيط السياسي في دوائهم، والإعداد لإدارة السياسة والإشراف عليها ضمن مجالات اختصاصهم، وتشتمل هذه المهمات على إدارة نشاطات الوزارة ذات العلاقة، علاوة على الإشراف على تنفيذ وإدارة القوانين الاتحادية من قبل الدوائر الحكومية في الدولة^(٣).

٣- **مبدأ مجلس الوزراء:** هو الخط العام التنظيمي الثالث، الذي يشير إلى أن أية منازعات قد تحصل بين الوزارات الاتحادية أو أي أمور أخرى تتعلق بالمخصصات المالية لابد من الرجوع إلى مجلس الوزراء لحلها، ويجتمع مجلس الوزراء بوجود أغلبية أعضائه، ويصدر القرارات

(١) المادة (٦٤) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٦٥) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) جابرييل إيه وآلموند وجي وينجهام باويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

والأنظمة الإدارية بموافقة أغلبية أعضائه أيضاً^(١).

ويميل العمل الفعلي للحكومة الاتحادية إلى أن يكون أكثر سلاسة من الإجراءات الرسمية المنصوص عليها في القانون الأساسي، فإذا ما كانت الحكومة ائتلافية فيكون اختيار الوزارات والعدد الذي سيتولاه كل حزب منها، الموضوع الرئيس في بناء الائتلاف، كما أن التوترات داخل الحزب قد تفرض إجراء تعيينات وزارية للحفاظ على وحدة الحزب^(٢).

ويبدي أعضاء مجلس الوزراء استقلالية كبيرة في سياستهم رغم القيود الرسمية التي يفرضها القانون الأساسي، فالوزراء يعينون عادة لأنهم يملكون اهتماماً في مجال من مجالات السياسة، أما من الناحية العملية فإنهم يعرفون بأدوارهم كرؤساء لدوائرهم أكثر مما يعرفون كوكلاء للمستشار، ويصبح الوزراء ناطقين رسميين ومدافعين عن دوائرهم، ومقياس نجاحهم السياسي هو تمثيلهم لمصالح دوائرهم، إذ يقوم بعض الوزراء بتقديم مقترحات سياسية تخص وزاراتهم على أمل الحصول على موافقة الحكومة عليها، ومن الناحية العملية، فإنه نادراً ما يعتمد المستشار على تعليمات السياسة الرسمية لتوجيه أعمال الحكومة، فالمستشار يحدد برنامج الحكومة الذي يعكس اتفاق مجلس الوزراء ويعتمد على المفاوضات وإجراء التسويات داخل مجلس الوزراء للحفاظ على هذا الاتفاق^(٣).

وفيما يتعلق بالمسؤولية السياسية للحكومة الاتحادية تجاه البوندستاغ، يثار سؤال، هل هي مسؤولية تضامنية أم مسؤولية فردية؟ ويمكن القول: إنها مسؤولية فردية، إذ إن المستشار وحده - لا الحكومة كلها - مسؤولاً عن رسم السياسة والسهر على تنفيذها، وتقديم الحساب عنها للسلطة التشريعية، فليس هناك مسؤولية جماعية للحكومة بكامل أعضائها، والسبب في ذلك يكمن في أن البوندستاغ يقوم بانتخاب المستشار، والمستشار هو الذي يسمي أعضاء الحكومة وبقيال من يشاء منهم، وتوصياته ملزمة لرئيس الجمهورية، ولا يخول القانون الأساسي رئيس الجمهورية ولا المؤسسة التشريعية حق إكراه المستشار على إدخال أي وزير في حكومته، أو إخراجها منها.

(١) جابرييل إيه وآلموند وجي وينجهام باويل الابن، المرجع نفسه، ص ٤٣٥.

(٢) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤، ص ٥٢.

(٣) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المرجع نفسه، ص ٥٢، ٥٣.

تمارس حكومة الاتحاد تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية داخل أقاليم الولايات بأحد أساليب ثلاث:

١- أسلوب الإدارة المباشرة: فيكون تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية داخل الولايات عن طريق إدارات تنشؤها حكومة الاتحاد وتكون تابعة لها مباشرة ومستقلة عن الولايات.

ويؤخذ على هذا الأسلوب انه مكلف يحتاج إلى نفقات إضافية، ويجعل الجهاز الإداري في الدولة أكثر تعقيدا نتيجة ازدواج الإدارة وتنوعها في كل ولاية إلى إدارة اتحادية وأخرى تابعة للولاية. وقد تبنى هذا الأسلوب، دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

٢- أسلوب الإدارة غير المباشرة: يتم تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بواسطة الإدارات المختلفة المختصة للولايات، نظرا لعدم إنشاء فروع للإدارات الاتحادية في الولايات. وفي ذلك اقتصاد في النفقات وبساطة في الجهاز الإداري.

لكن هذا الأسلوب قد يؤدي إلى التأخير في تطبيق القوانين والقرارات الاتحادية نتيجة لتراخي الموظفين المحليين في التنفيذ. وبهذا الأسلوب أخذ الدستور الألماني لعام ١٩١٩.

٣- أسلوب الإدارة المختلطة: ويقوم على أساس إنشاء بعض الإدارات الاتحادية في الولايات لكي يقوم موظفو الدولة الاتحادية بتنفيذ بعض القوانين والقرارات على ان تتولى الولايات الأعضاء في الاتحاد مهمة تنفيذ القوانين والقرارات الأخرى. وهذا هو الأسلوب الذي انتهجه الدستور السويسري لعام ١٨٧٤، وكذلك الدستور السويسري لعام ١٩٩٨.

المطلب الثالث: السلطة القضائية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا

لا جرم أن الديمقراطية هي عملية بناء تستدعي تضافر جملة من العوامل والمقومات لإرساء أسسها السليمة، ويعد القضاء ركناً أساسياً من أركان هذا البناء، وذلك لدوره الفاعل في تحقيق التوازن على كل المستويات الاجتماعية والسياسية والمؤسسية، ذلك أن القضاء المستقل والفاعل يسهم في تعزيز التوازن بين الأكثرية والأقليات من أبناء المجتمع الواحد لأنه يضمن حقوق الجميع، كما يُسهل مهمة الإحلال: أي التعاقب، بمعنى التداول السلمي على السلطة، والأهم أنه

يعزز حالة التوازن بين مؤسسات النظام السياسي أفقياً وعمودياً، أما أفقياً فبين المؤسسات المركزية، وأما عمودياً فبين الأخيرة وبين المؤسسات أو الهيئات المحلية^(١).

السلطة القضائية تتولاها محكمة عليا اتحادية، وقد يعاونها بعض المحاكم الاتحادية التي تتوزع في أنحاء الدولة الاتحادية، وتختص بالمسائل التي تهم الدولة بأسرها كاختصاصها بالفصل في المنازعات التي تثور بين الاتحاد والولايات بعضها بعض، أو بين الأفراد التابعين لولايات مختلفة، ويمكن كذلك أن تعتبر جهة استثنائية تستأنف أمامها بعض أحكام الولايات، لتلك الأحكام التي تتضمن الفصل في نزاع يتعلق بتطبيق الدستور أو تفسيره. وهكذا تظهر أهمية السلطة القضائية الاتحادية فهي سلطة لها دور فيدرالي يقوم على حل المنازعات بين الولايات والدولة المركزية وبين الولايات فيما بينها.

الفرع الأول: السلطة القضائية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية

يتكون النظام القضائي الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية من حوالي مائة محكمة موزعة على كل أراضي الولايات المتحدة، تمارس كل المحاكم الأمريكية على اختلاف درجاتها الرقابة الدستورية عن طريق الدفع منذ أن ابتكر رئيس القضاة جون مارشال صلاحية المحكمة في الرقابة الدستورية عام ١٨٠٣ في دعوى ماريوري ضد ماديسون.

يقسم القضاء الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية إلى:

أولاً: المحكمة العليا.

ثانياً: محاكم الاستئناف للدوائر والمحافظات وعددها احدى عشر.

ثالثاً: محاكم المناطق وهي محاكم الدرجة الأولى وعددها ٩٤ محكمة^(٢).

(١) طه حميد حسن العنبيكي، "دور المؤسسة القضائية في بناء الديمقراطية في العراق"، بحث منشور في مجلة

رسالة الحقوق، العدد (١)، جامعة كربلاء، كلية القانون، كربلاء، ٢٠١٤، ص ١.

(٢) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٢.

أولاً: المحكمة العليا

تعتبر المحكمة العليا رأس السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية وفي الصف الأول من المشهد السياسي، حيث يلجأ إليها من لم ترضه أحكام المحاكم الأدنى، ولأهميتها فإن تعيين أعضائها هو من المهام الأكثر حساسية ودقة لرئيس الجمهورية " من واجبات الرئيس الأمريكي تامين بعض التوازن السياسي داخل المحكمة العليا توازن جغرافي ضرورة تمثيل الشمال والجنوب والغرب لكي تمثل المحكمة العليا كل الأمة الأمريكية وتوازن عرقي وديني "^(١)، وتتكون من تسعة قضاة يعينهم الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ عليهم.

ومن مهام هذه المحكمة النظر في القضايا التي تتعلق بالدستور والقضايا التي يتورط فيها المسؤولون الرسميون، يبقى قاضي المحكمة العليا في منصبه مدى الحياة ما لم يمت أو يتقاعد أو يتهم من قبل أحد زملائه، ولرئيس المحكمة العليا مهمة مشتركة مع مجلس الشيوخ حيث يترأس جلسة المجلس في حالة انعقاده لمحاكمة رئيس الولايات المتحدة.

يتبع للمحكمة العليا محاكم استئناف يتبع لها بالتالي محكمة الضرائب ومحكمة التجارة العالمية ومحكمة التعويضات بالإضافة إلى محاكم فدرالية ومناطقية أصغر.

بين الدستور الأمريكي ماهية العلاقة بين حكومات الولايات والكونغرس، حيث خول الكونغرس ببعض السلطات الخاصة به دون حكومات الولايات: كإعلان الحرب، والدعوة للتعبئة العامة. كما منع حكومات الولايات من القيام بأي إجراء يتعارض مع سلطات الحكومة الفدرالية كعقد المعاهدات وضرب العملة وفرض الرسوم وإعلان الحرب.

وإذا حصل تعارض بين هذين المستويين في اتخاذ قرار ما فيتم اللجوء للقضاء الذي يقرر الأصلح من بين القرارين، وقد لوحظ خلال القرن الماضي بأن المحاكم كانت تميل إلى إعطاء سلطات أكبر للحكومة الفدرالية حيث يعود الفضل لاجتهادات المحكمة العليا بتطور تعزيز الصلاحيات للدولة الاتحادية على حساب صلاحيات الدول.

(١) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ١٨٦.

الفرع الثاني: المحكمة الاتحادية العليا في النظام القضائي الألماني

في ألمانيا يعود تراث القضاء الألماني إلى القانون الأساسي لسنة (١٨٧٧)، الذي أسس نظاما للمحاكم (العادية) لممارسة القضاء المدني والجنائي، وقد خلق هذا القانون (المحكمة الإمبراطورية) التي كانت محكمة عليا تسري أحكامها على ألمانيا كلها، وتوجد إلى جانبها محاكم الولايات، إذ كانت هناك أربعة مستويات من المحاكم، هي: محكمة المقاطعة، محكمة الولاية، محكمة الاستئناف في الولاية، والمحكمة الإمبراطورية، وكان القضاة ورجال النيابة وغيرهم من العاملين بالمحاكم الأخرى يتم تعيينهم من قبل الولايات^(١).

ولم يغير دستور فايمار لسنة (١٩١٩) من الهيكل الأساسي للقضاء، وإن كان قد حاول أن يضمن استقلاله، وظل القضاة يتمتعون بالمناصب نفسها التي كانوا يشغلونها في عهد الإمبراطورية، أما فيما يختص بإقالتهم من مناصبهم، أو نقلهم فكان ذلك يتم طبقا لما يمليه القانون وتجري به أحكامه، غير أنهم كانوا يخضعون لوزراء العدل المحليين في الولايات، الذين كانوا يعينونهم ويرقونهم ويدفعون لهم مرتباتهم، وظلت المحاكم الإدارية والمالية تشكل جزءا من النظام الإداري، كما وضع ترتيب خاص لإنشاء محكمة عليا لتفصل في النزاعات التي تنشأ بين ولاية وأخرى أو بين الولايات والرايخ فيما يختص بتنفيذ القوانين التي يصدرها، أو بإعادة تقسيم الحدود بين الولايات أو المنازعات الدستورية^(٢).

وعندما حلت الدكتاتورية النازية محل جمهورية فايمار، سيطر أدولف هتلر على كل السلطات الدستورية، وأدى ذلك إلى إضعاف الجهاز القضائي، وتحويل سلطة القضاء ونقلها من الأقاليم إلى الحكومة المركزية في برلين^(٣).

وبعد الحرب العالمية الثانية تمت إعادة بناء وتنظيم النظام القضائي من جديد، وأضحى يتكون من المحكمة الدستورية الاتحادية، والمحكمة الاتحادية العليا، فضلا عن المحاكم الاتحادية الأخرى كالمحكمة الإدارية والمالية والعمالية وكذلك محاكم الشؤون الاجتماعية^(٤).

(١) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، "السلطات الثلاث في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية"، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد الأول، السنة الأولى، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، السلیمانية، أيلول/٢٠١٣، ص ٢٩٢.

(٢) الأمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٣) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، "السلطات الثلاث في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية"، مرجع سابق، ص ٢٩٣.

(٤) المادة (٩٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

أولاً: المحكمة الدستورية الاتحادية:

المحكمة الدستورية الاتحادية مؤسسة مركزية في النظام الديمقراطي الألماني، نشأت استناداً إلى المادة (٩٢) من القانون الأساسي الألماني التي تضع سلطة إصدار الأحكام القضائية بيد المحكمة الدستورية والمحاكم الأخرى التي يرثيها القانون الأساسي، أما كيفية عمل هذه المحكمة فقد نظمها القانون الاتحادي الصادر في (١٢ آذار ١٩٥١).

وتتكون هذه المحكمة من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين، يتم انتخاب نصف الأعضاء من قبل مجلس الولايات (البوندسرات) بشكل مباشر، والنصف الآخر من قبل المجلس النيابي الاتحادي (البوندستاغ) وبشكل غير مباشر عن طريق لجنة تقترح أسماء المرشحين مكونة من (١٢) عضواً تشكلها الأحزاب السياسية المتنفذة في المجلس، وفي كلتا الحالتين يجب أن يحصل المرشح على ثلثي أصوات كلا المجلسين^(١)، ويتم اختيار رئيس المحكمة ونائبه بالتناوب من قبل المجلسين، فإذا كان الرئيس من مجلس البوندستاغ، فإن نائبه يكون من مجلس الولايات (البوندسرات)، وفي الدورة التالية يكون العكس^(٢)، وبعد انتخابهم جميعاً يقوم رئيس الجمهورية بتسميتهم قضاة في مناصبهم^(٣).

وتكون مدة عضوية القاضي في المحكمة الدستورية الاتحادية (١٢) سنة غير قابلة للتجديد، وفي جميع الأحوال تنتهي الخدمة ببلوغ سن (٦٨) من العمر، كما وبإمكان العضو طلب الإعفاء من الخدمة متى ما يشاء، ويمكن قبل انقضاء مدة العضوية أن يحال القاضي على التقاعد بسبب عجزه عن أداء مهامه، أو أن يعفى من منصبه رغم إرادته إذا تمت إدانته لارتكابه عمل مشين بقرار من المحكمة في هيئتها الكاملة^(٤).

ويحدد قانون المحكمة الدستورية (federal constitutional court act) شروط العضوية في المحكمة، ومن هذه الشروط ما يلي:

١- أن يكون العضو بالغاً من العمر (٤٠) عاماً، وأن يمتلك شروط العضوية للترشيح للمجلس

(1) Articles (6, 7) of the federal constitutional court act.

(2) Articles (9/2) of the federal constitutional court act.

(٣) المادة (٦٠) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(4) Article (105/1, 2) of the federal constitutional court act.

الاتحادي(البوندستاغ)، وعليه أن يصرح كتابة بأنه يريد أن يكون مؤهلاً لشغل وممارسة الوظائف القضائية وفقاً لقانون السلطة القضائية الألمانية^(١).

٢- لا يجوز أن يكون هؤلاء الأعضاء منتسبين إلى البوندستاغ ولا إلى البوندسرات ولا إلى الحكومة الاتحادية، ولا إلى ما يقابلها من هيئات في الولايات^(٢).

٣- لا يجوز أن يتولى عضو المحكمة أية وظيفة أخرى ماعدا العمل كمحاضر في أجهزة التعليم العالي، وحتى في هذه الحالة فإن لعضوية المحكمة الأسبقية والأولوية على صفة المحاضر^(٣).

٤- يشترط أن يكون^(٣) من قضاة المحكمة من ضمن قضاة المحاكم الاتحادية العليا للعدل الخمس، ومن الذين أمضوا فيها ما لا يقل عن (٣) سنوات من الخدمة^(٤).

ويقع مقر المحكمة الدستورية الاتحادية في كارلسروه في جنوب غرب ألمانيا في ولاية بادروتمبرغ على الحدود مع فرنسا، ولعل السبب في اختيار كارلسروه مقراً للمحكمة، لتكون بعيدة جغرافياً، ولتوضح بأنها تكون ندا للبرلمان الاتحادي والحكومة الاتحادية، فضلاً عن الإفادة من هدوء كارلسروه وبعدها عن العمل البرلماني في برلين وعن تأثير مجموعات المصالح وعن السياسة اليومية^(٥).

وفيما يخص طبيعة قرارات المحكمة، فإنها تقف على مستوى واحد مع المؤسسات الأخرى، بل أحياناً أعلى منها، لأن قراراتها تُعد نهائية وغير قابلة للنقض، وواجبة النفاذ، أي أنه عندما يكون قرار المحكمة الدستورية برفض قانون ما يسقط هذا القانون ولا يحق للبرلمان، أو الحكومة الاتحادية أن تفعل شيئاً حيال ذلك^(٦).

(1) Article (3/1) of the federal constitutional court act .

(٢) المادة (٩٤) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(3) Article (3/4) of the federal constitutional court act .

(4) Article (2/3) of the federal constitutional court act .

(٥) المحكمة الدستورية الاتحادية، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، ٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074> تاريخ الزيارة:

٢٠١٩/٦/١٥.

(٦) المحكمة الدستورية الاتحادية، المرجع نفسه.

الفصل الثاني

آليات تشكيل المجلس الاتحادي واختصاصاته في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية

سيتم تناول آليات تشكيل المجلس الاتحادي واختصاصاته في مبحثين نخصص المبحث الأول إلى آليات تشكيل المجلس في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية وسيتم تخصيص المبحث الثاني للبحث في اختصاصات المجلس في كلا النظامين المذكورين.

المبحث الأول

آليات تشكيل المجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية

سلك المشرع الدستوري في معظم الدول الاتحادية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية مسار خاص في تنظيمه لآليات تشكيل مجلس الاتحاد، ليميزه عن مجلس الشعب أو النواب، منطلقا من قاعدة ورؤية تتناسب مع طبيعة هذا المجلس والغرض الذي وجد من أجله وهو ما تعرف بقاعدة المغايرة.

لذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين سنبحث فيهما الآليات الدستورية التي رسم مسارها المشرع الدستوري في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

المطلب الأول: آليات تشكيل مجلس الشيوخ الأمريكي

اعتمدت التسوية الكبرى التي تضمنت تشكيل مجلس يمثل مصالح الدول الأمريكية على أن تمثل فيه الدول بالتساوي، وافر الدستور الأمريكي في عام ١٧٨٧ م متضمنا تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين الأول مجلس النواب يمثل فيه شعب الولايات المتحدة حسب النسب السكانية للدول، بطريقة الانتخاب المباشر والثاني تمثل فيه الدول بالتساوي عن طريق انتخاب أعضائه من قبل المجالس التشريعية في الدول المنضوية في الاتحاد.

بعد نضوج التجربة الاتحادية واستقرارها خطى المشرع الدستوري في الولايات المتحدة خطوة أكثر ديمقراطية حين جعل تمثيل المجلس الثاني بالانتخاب المباشر من قبل سكان الدول أيضاً وذلك في التعديل الدستوري السابع عشر والذي أصبح نافذاً عام ١٩١٣^(١).

لذلك سيتم في هذا المطلب تناول نبذة عن أهم الأحزاب السياسية في أمريكا والنظام الانتخابي المعتمد فيها في فرع أول ومن ثم فصل في الفرع الثاني التنظيم الدستوري لآليات تشكيل مجلس الشيوخ.

الفرع الأول: الأحزاب السياسية والنظام الانتخابي في الولايات المتحدة الأمريكية

أولاً: الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية

تعد الأحزاب السياسية أحد أشكال وصور الديمقراطية غير المباشرة، حيث يتم تعريف الحزب السياسي، طبقاً للعلوم السياسية، على أنه «جماعة من الأفراد داخل المجتمع، تعمل في الإطار القانوني بمختلف الوسائل السياسية لتولي زمام الحكم، كلاً أو جزءاً، وذلك بقصد تنفيذ برنامجها السياسي، كما تعتبر وسيطاً بين الشعب والحكومة أو الشعب وصانع القرار في الدولة».

لم يذكر الدستور الأمريكي أي شيء بخصوص الأحزاب السياسية في بداية كتابته وإقراره عام ١٧٨٧، حيث إنه لم يكن هناك أي أحزاب حينها في الدولة، كما لم يكن هناك أي تصور لمفهوم الحزب السياسي الذي يعتمد بالأساس على الناخب في العالم كله، ولكن الحاجة إلى الحصول على الدعم والتأييد الشعبي أدت إلى ظهور الأحزاب السياسية في أواخر القرن الثامن عشر. فالآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية لم تكن لديهم النية لتأسيس أحزاب في السياسة الأمريكية، حتى إن الرئيس الأول للولايات المتحدة: جورج واشنطن، لم يكن عضواً في أي حزب سياسي ليتم انتخابه، غير أنه في النهاية، وباستشارة صديقيه ومستشاريه «أليكساندر هاميلتون»، و«جيمس ماديسون»، تم إنشاء النظام الحزبي في الولايات المتحدة ليكون نظاماً ثنائي الحزبية.

تقوم الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية على التنافس بين حزبين رئيسيين هما: «الحزب الديمقراطي»، و«الحزب الجمهوري». ومن أهم خصائص النظام ثنائي الحزبية في

(١) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، مرجع سابق، ص ٤٨٢.

الولايات المتحدة أنها مرنة بحيث يمكن للحزبين أن يتعاونوا بخصوص بعض القضايا، أو يشارك الحزب الخاسر الحزب الحاكم، وهو ما لا يمكن حدوثه مثلاً في النظام البريطاني، حيث لا يشارك حزب الأقلية في صنع القرار إلى جانب الحزب الحاكم مثلاً. ويوجد أحزاب أخرى في النظام الحزبي الأمريكي، غير أنها لا تستطيع المنافسة ولا التمثيل في المؤسسات الديمقراطية؛ نظراً لضعفها وعدم وجود التأييد والحشد المناسب لها.

ثانياً: النظام الانتخابي في الولايات المتحدة الأمريكية:

يختلف النظام الانتخابي الأمريكي عن الكثير من النظم الانتخابية السائدة في العالم، إذ يقوم على الشكل الآتي^(١):

١- يُختار الرئيس الأمريكي مرة واحدة كل أربع سنوات، بينما يتم اختيار أعضاء مجلس النواب (الغرفة الأولى للبرلمان) مرة كل سنتين، وأعضاء مجلس الشيوخ (الغرفة الثانية للبرلمان) مرة كل ست سنوات (تجرى الانتخابات كل سنتين لتجديد ثلث الأعضاء).

٢ - يوم الثامن من نوفمبر/تشرين الثاني، لا يتوجه الأمريكيون لاختيار رئيس بلادهم فحسب، لكن لاختيار ٤٣٥ عضواً في مجلس النواب، و٣٤ عضواً في مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى أعضاء عددٍ من المجالس المحلية تبعا للولاية والمقاطعة والمدينة والمنطقة الانتخابية.

وتجرى انتخابات مجلس الشيوخ على ثلاث مراحل، يتم انتخاب ٣٣ من أعضائه في المرحلتين الأولى والثانية، بينما يتم انتخاب ٣٤ عضواً في الثالثة، وبعكس الكثير من الأنظمة الانتخابية في العالم، فإن تنظيم الانتخابات الأمريكية ليس مركزياً ولا تموله السلطات الفدرالية للبلاد إلا بقدر ضئيل للغاية، وإن كان يتم بتزامن وتناسق معقول، حيث ترعى كل ولاية تنظيم وتمويل العملية الانتخابية فيها، وهي التي تختار المسؤولين عن فرز الأصوات، بينما تقوم الدوائر الانتخابية بتنظيم عملية الانتخاب وضوابط التصويت وتحديد مراحله ومواعيده المختلفة.

من أجل منح حرية التصويت لأكبر عدد ممكن من الناخبين، زود النظام الانتخابي الأمريكي

(١) للمزيد من الاطلاع راجع: إل ساندي مايسل، الانتخابات والأحزاب السياسية الأمريكية، ترجمة: خالد غريب علي، الطبعة الأولى، مؤسسة هنداوي للتعليم والنشر، القاهرة، ٢٠١٤.

الراغبين بالاقتراع بفرص عدة لفعل ذلك، منها التصويت الغيابي، وهو أن يقوم المقترح بتقديم طلب رسمي لتزويده ببطاقة الاقتراع الغيابي، والتي سيتم إرسالها له ليقوم بملئها وإرسالها إلى المجلس الانتخابي لمنطقة سكناه عن طريق البريد أو الرسائل الإلكترونية أو الفاكس، بحسب ما تسمح به قوانين ولايته.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الشيوخ الأمريكي

نظم المشرع الدستوري الأمريكي مسار تشكيل مجلس الشيوخ وفق قاعدة المغايرة مع مسار تشكيل مجلس النواب ليتناسب مع الغرض الذي وجد من أجله وكما يلي:

أولاً: عدد أعضاء مجلس الشيوخ

أقرّ الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م، ومن بعده دساتير أغلب الدول الاتحادية أن يكون تمثيل الدول المكونة للدولة الاتحادية في مجلس الشيوخ (مجلس الاتحاد) بشكل متساوٍ لتمثيل كل دولة، أولاً وعدد أعضاء أقل من عدد أعضاء مجلس النواب ثانياً.

فقد حدد المشرع الدستوري الأمريكي في الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور بأن يكون لكل ولاية عضوين في المجلس يمثلونها ولكل عضو صوت واحد، لكون الهدف الأساسي من تشكيل مجلس الاتحاد هو تمثيل لضمان حقوق ومصالح الدول المنضوية في الدولة الاتحادية بوصفها هذا، من خلال إسهامها في أهم سلطة اتحادية (السلطة التشريعية) بغض النظر عن حجم وعدد سكان تلك الدول.

وعليه فإن مجلس الشيوخ يتألف من مائة عضو في الوقت الحاضر بواقع شيخان عن كل ولاية من الولايات الخمسين بصرف النظر عن عدد سكانها ومساحتها بينما عند إقرار الدستور تشكل من ستة وعشرين عضواً وكلما ازداد عدد الولايات المنضوية في الدولة ازداد عدد أعضاء المجلس، إذ قرر الدستور الأمريكي أن: (يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية. ويكون لكل شيخ صوت واحد)

يستفاد من النص أن مجلس الشيوخ يقصد من ورائه التوازن بين الولايات بحيث يمثل كل ولاية شيخان قل أو كثر عدد سكانها صغر أو كبر حجمها، وبذلك يتساوى ممثلي ولاية نيويورك

التي يقرب عدد سكانها من خمسة وعشرين مليون مع ولاية الاسكا التي لا يزيد تعدادها اكثر بقليل من ربع مليون نسمة.

إن هذا التمثيل المتساوي يحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة كما انه يحفظ لكل ولاية نوعاً من الذاتية والتميز، ويجسد فكرة المساواة في السيادة بين الولايات.

أما تشكيل مجلس النواب فإنه يتم على أساس عدد سكان كل ولاية وهذا ما تقرر بنص المادة الفقرة الثانية من المادة الأولى بنصها: (يحدد عدد النواب.. بين مختلف الولايات.. بنسبة عدد سكان كل منها.. ويجب ان لا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد..)^(١).

بمعنى أن يمثل النائب الواحد ثلاثين ألف نسمة من سكان الولاية، على ان لا يقل تمثيل

(١) تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ على:
"الفرقة الأولى: الفرع التشريعي: تتاط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس الولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

الفرقة الثانية: مجلس النواب:

١- يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات، ويجب أن تتوفر في الناخبين في كل ولاية نفس المؤهلات التي يتوجب توفرها في ناخبي أعضاء أكثر مجلسي الهيئة التشريعية في تلك الولاية، عدداً.

٢- لا يصبح أي شخص نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين وما لم تكن مضت عليه سبع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه، من سكان الولاية التي يتم اختياره فيها.

٣- يوزع عدد النواب والضرائب المباشرة بين مختلف الولايات (التي قد يضمها هذا الاتحاد بنسبة عدد سكان كل منها وهو العدد الذي يحدد بأن يضاف إلى مجموع عدد السكان الأحرار، بمن فيهم أولئك المرتبطون بالخدمة لعدد من السنين، وباستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب، ثلاثة أخماس من عداهم من الناس). ويجري الإحصاء الفعلي للسكان في غضون ثلاث سنوات بعد انعقاد أول اجتماع لكونغرس الولايات المتحدة، وبعد ذلك في غضون كل فترة عشر سنوات لاحقة، وذلك بالكيفية التي يحددها القانون. ويجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. وإلى أن يتم مثل هذا الإحصاء يكون لولاية نيويورك مبشر الحق في انتخاب ثلاثة نواب، وولاية مساشوستس ثمانية، وولاية رود آيلاند وبروفيدنس بلانتيشن واحد، وولاية كونيتيكت خمسة، وولاية نيويورك ستة، وولاية نيويورك أربعة، وولاية بنسلفانيا ثمانية، وولاية ديلاوير واحد، وولاية ماريلاند ستة، وولاية فرجينيا عشرة، وولاية نورث كارولينا خمسة، وولاية ساوث كارولينا خمسة، وولاية جورجيا ثلاثة.

٤- عندما يشغل مقعد أو أكثر من مقاعد النواب في أي ولاية، تدعو السلطة التنفيذية فيها إلى إجراء انتخابات لملء هذا المقعد أو المقاعد الشاغرة.

٥- يختار مجلس النواب رئيسه وسائر مسؤوليه، وتكون لهذا المجلس وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي.

أية ولاية في المجلس عن عضو واحد حتى ولو لم يكن مجموع رعاياها يبلغ ثلاثين ألف.

كما نص الدستور على وجوب إجراء إحصاء عام كل عشر سنوات وإعادة توزيع المقاعد وفقا للتحويلات السكانية لها وقد أظهرت الزيادة السكانية في الولايات المتحدة الأمريكية ان لا حاجة إلى وجود أعداد كبيرة من النواب في المجلس، ولذلك تم إقرار التشريع الصادر عام ١٩٢٩ الذي حدد بموجبه أعضاء مجلس النواب وجعله لا يزيد عن (٤٣٥) ويجري ذلك على عقب الإحصائيات السنوية التي تجري كل عشر سنوات.

واليوم يتكون مجلس النواب من ٤٣٥ عضوا بحيث يتم إحصاء فعلي كل عشر سنوات ويختار نائب لكل (٥١٩٠٠٠) ناخب وفي كل الأحوال يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل حتى ولو قل عدد سكانها عن النصاب وقد كان الوضع في السابق ان ينتخب لكل (٣٠٠٠٠) شخص نائب.

وبناءً على ذلك اختصت ولاية نيويورك بواحد وأربعين مقعدا وولاية كاليفورنيا بثمانية وثلاثين مقعدا بينما اختصت خمس ولايات بمقعد واحد لكل منها اختصت تسع ولايات بمقعدين.

إن زيادة عدد أعضاء المجلس الأدنى امر يتمشى مع المبدأ الديمقراطي وتظهر أهمية التفوق العددي للمجلس الأدنى إذا ما أوجب الدستور اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر لتقرير بعض الأمور الهامة إذ يستطيع المجلس الأدنى ان يفرض إرادته على المجلس الآخر بحكم قوته العددية.

استقر فقه القانون الدستوري على أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لتمثيل الشعب في الديمقراطية النيابية، فلا يمكن تصور وجود مجلس نيابي بدون أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة.

أما المجلس الأعلى فإنه تختلف آلية اختيار أعضائه حسب دستور كل دولة، فبعض الدساتير اعتمدت أسلوب الانتخاب المباشر من قبل سكان الولايات لاختيار الأعضاء كما هو حال الدستور الأمريكي^(١)، حيث حدد التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي النافذ في عام ١٩١٣ ان

(١) انظر: المادة الأولى من القسم الأول من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧؛ حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات تفسيرية، وزارة الخارجية الأمريكية، المكتب الإعلامي، ص ١٩

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل سكان الولاية المرشح عنها الشيخ بعد ان كان سابقا ينتخب الشيخ من قبل المجلس التشريعي للولاية.

وجاء التعديل السادس والعشرون للدستور الأمريكي الذي أقر عام ١٩٧١ لينص على حق كل من بلغ سن الثامنة عشر سنة في التصويت في كل من انتخابات الولاية أو الانتخابات القومية وكان الحد الأدنى لسن التصويت قبل هذا التعديل هو واحد وعشرون عاماً^(١).

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي

الشرط الأول: الجنسية

إن تعدد الدول في المجتمع الدولي حقيقة كونية قائمة، وإزاء ذلك لا بد من معيار تميز به

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٠٩. وفي مصر فقد نصت المادة (٤٤) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) الصادر بتاريخ ١٦/٧/١٩٤٨، والمعمول به ١٥/١٠/١٩٤٩ على أنه " ١. كل شخص بلغ سن الرشد متمتع بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية ٢. وسن الرشد هي إحدى وعشرون سنة ميلادية كاملة "، وهذا السن لجميع المصريين عامة مسلمين وغير مسلمين(١). وقد قضت المادة الحادية عشرة من القانون المتعلق بمباشرة الحقوق السياسية في مصر رقم (١٧٣) لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته على أنه: "كل مصري ومصرية بلغ ثمانية عشر سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:

أولاً: إبداء الرأي فيما يأتي:

١. الاستفتاء الذي يجري لرئاسة الجمهورية.

٢. كل استفتاء آخر ينص عليه الدستور.

ثانياً: انتخاب أعضاء كل من:

١. مجلس الشعب.

٢. مجلس الشورى.

٣. المجالس الشعبية المحلية.

وكانت المادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانونين رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧٦ و(١٤) لسنة ١٩٧٦، تشترطان في المرشح لعضوية مجلس الشعب "٣"، أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب " (١).

فالقانون حدد سن الترشيح بثلاثين سنة ميلادية، وينظر في بلوغ هذه السن إلى تاريخ الانتخاب لا تاريخ الفصل التشريعي، وبهذا البيان قطع المشرع الطريق على الخلاف الذي يمكن أن ينشأ حول لحظة تقرير بلوغ السن المقررة للترشيح، وعند تحديد السن اللازمة لعمل ما يراعي المشرع السن المعتادة لبلوغ الخبرة للنهوض به، إلا أنه لا ينبغي تجميد هذا التقرير عند لحظة معينة وإغفال مراجعته لفترة طويلة خاصة إذا كانت تحتسب بالعقود (١). وفي لبنان فإن المادة (٢١٥) من قانون الموجبات والعقود اللبناني لسنة ١٩٣٢ قضت بأن سن الرشد يكون تمام ١٨ سنة، كذلك فإن قانون الانتخاب قد حدد سن الترشيح في المجلس النيابي بتمام الخامسة والعشرين من العمر.

كل دولة رعاياها من رعايا غيرها من الدول، لذلك اتفقت كلمة الدول في العصر الحديث على أن هذا المعيار هو فكرة الجنسية^(١)، التي هي أداة كل دولة لتحديد من يتمتع بعضوية شعبها وهي ذات الوقت أداة المجتمع الدولي لتوزيع الأفراد بين مختلف الدول^(٢).

ومن أجل ذلك كان أمراً جوهرياً أن تبادر كل دولة إلى إصدار التشريع المنظم تنظيمياً مفصلاً لجنسيتها، مبينة فيه أسباب اكتسابها وفقدانها واستردادها.. الخ^(٣).

وللجنسية معنيان: معنى اجتماعي يفيد انتماء الشخص لأمة معينة، ومعنى سياسي وقانوني يفيد انتماءه لدولة من الدول^(٤)، وهذا المعنى الأخير هو الذي تقصده، فالجنسية إذن هي علاقة سياسية وقانونية بين الفرد ودولة معينة^(٥).

فهي رابطة سياسية، لأنها أداة لتوزيع الأفراد جغرافياً بين الدول وتجعل الشخص أحد أعضاء شعب الدولة، فالشعب وهو ركن أساسي من أركان الدولة يتكون من مجموع الأفراد الذين يرتبطون بالدول قانونياً وسياسياً برابطة الجنسية ويصبحون بموجبها وطنيين يتمتعون بالحقوق ويلتزمون بالواجبات.

ويختلف من جراء ذلك مركزهم القانوني في الدولة عن المركز القانوني للأجانب خاصة بالنسبة للمتمتع بالحقوق السياسية وحقوق العمل وتملك العقارات وأداء الخدمة العسكرية، فإذا حللنا

(١) في مدلول فكرة الجنسية؛ راجع على سبيل المثال: فؤاد عبد المنعم رياض، أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٣ وما بعدها.

(٢) تأمر داود عبود الشافعي، تعدد جنسية الفرد وأثاره القانونية (دراسة في القانون الدولي والمقارن)، رسالة ماجستير في القانون، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٩٧؛ نقلاً عن: محمد الروبي، الجنسية ومركز الأجانب في القانون المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢.

(٣) حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٧، ص ٣.

(٤) فمن المهم أن تميز بين الأمة والدولة، ذلك لأنه وأن وجدت حالات تستخدمها الأمة والدولة (كما الحال في فرنسا مثلاً) فإن ثمة حالات أخرى لا تكون فيها الأمة دولة بالمعنى القانوني المعروف في القانون الدولي العام وفي القانون الدستوري فالأمة هي جماعة من الأشخاص تربطهم من زمن بعيد وحدة اللغة والجنس والدين وتجمعهم مشاعر ومصالح مشتركة، وكما يقول (RENAN) هي إرادة الأفراد في أن يعيشوا سوياً تربطهم ذكريات الماضي وآمال المستقبل، أما الدولة فتوجد عندما يستقر جماعة من الناس في إقليم معين في ظل حكومة تتمتع بالسيادة في الداخل والخارج؛ راجع:

Louis Le Fur, *Races Nationalités états*, Louis Érasme, Paris, 1922, p.55.

(٥) جابر جاد عبد الرحمن، النظرية العامة في الجنسية وشرح قانون الجنسية العراقي، مطبعة النقيض الأهلية، بغداد، ١٩٤٢، ص ١٨، ١٩.

التعريف السابق إلى عناصره الأولية وجدنا أنه يتضمن ثلاثة عناصر الأول وجود شخص الثاني وجود دولة معينة الثالث وجود علاقة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة^(١).

هذا الحديث عن مفهوم الجنسية لم يمنع احتدام الجدل حول تعريفها، حيث إنَّ الجدل المعاصر قد أنصب بصفة أساسية حول مدى الاعتراف بالجانب السياسي في رابطة أو علاقة الجنسية.

اشتراط الدستور الأمريكي أن من يرشح لعضوية مجلس النواب يجب أن يكون ممن يحملون الجنسية الأمريكية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية/ثانيا من المادة الأولى من الدستور (لا يصبح نائباً مالم يكن... وهو من مواطني الولايات المتحدة...). وهذا نهج اغلب الدول في اشتراط من يحق له الترشح لعضوية مجلس النواب في أي منها. وفي ذات الموضوع اشتراط الدستور الأمريكي على اقل مدة مضت على اكتساب الشخص الجنسية وحددها بسبع سنوات.

كذلك الحال في ما يخص مجلس الشيوخ الأمريكي حيث منع الدستور أي شخص من ان يصبح عضواً في مجلس الشيوخ مالم يكن يتمتع بالجنسية الأمريكية ومضى على اكتسابها مدة لا تقل عن تسع سنوات وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ م.

أي أن كل شخص يحصل على الجنسية الأمريكية فإنه يحق له بعد مرور تسع سنوات أن يرشح لعضوية مجلس الشيوخ بعد تحقق شروط الترشيح الأخرى.

الشرط الثاني: العمر

إن إيراد شرط العمر، أمر لابد منه فيمن يتولى إدارة مؤسسة أو هيئة، أو أن يكون صاحب قرار، فإذا كان الأمر كذلك فمن الضروري إيراد مثل هذا الشرط لمن يترشح لعضوية الهيئة التشريعية بمجلسيها وهذا ما سار عليه المشرع الدستوري الأمريكي.

يشترط الدستور الأمريكي في الفقرة الثانية من المادة الأولى منه لمن يترشح لعضوية

(١) حسن محمد الهداوي، غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص، ج١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، دون سنة نشر، ص ٣١.

مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية أن لا يقل عمره عن ٢٥ سنة^(١) وهذا الشرط يتيح فرصة مناسبة لفئة الشباب لتمثيلهم في هذا المجلس.

ونلاحظ ان بعض الدول العربية قد سلكت النهج ذاته في تحديد سن الخامسة والعشرين من العمر كشرط أساسي للترشيح مثال ذلك لبنان فقد أشارت المادة (٦٦) المعدلة من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ إلى الشروط المؤهلة للنيابة وهي إتمام الخامسة والعشرين من العمر، بينما دول عربية أخرى حددت ذلك بثلاثين عاماً من خلال نصوص قانونية لا نصوص دستورية كمصر والعراق^(٢).

بينما في تشكيل مجلس الشيوخ اشترط المشرع الدستوري الأمريكي في الفقرة الثالثة من نفس المادة الأولى من الدستور الصادر عام ١٧٨٧ ان لا يقل عمر من يكون عضو في مجلس الشيوخ عن ثلاثين عاماً^(٣)، ويكون بذلك الدستور الأمريكي قد ميز في شروط الترشيح بين

(١) المادة الأولى من الفقرة (ثانياً/٢) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ تنص على: (لا يصبح أي شخص نائباً ما لم يكن قد بلغ الخامسة والعشرين وما لم تكن مضت عليه سبع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه، من سكان الولاية التي يتم اختياره فيها).

(٢) ففي المادتين الخامسة والسادسة من القانون المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانونين رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧٦ و(١٤) لسنة ١٩٧٦، تشترطان في المرشح لعضوية مجلس الشعب "٣"، أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب". وبنفس الحال نجد قانون الانتخاب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥، ينص بان (يشترط في المرشح أن يكون ناخباً بالإضافة إلى ما يلي: ١. أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة. ٢. أن لا يكون مشمولاً بقوانين اجتناب البعث..).

(٣) تنص المادة الأولى من الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧:

١- يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية (تختارها الهيئة التشريعية في تلك الولاية) لمدة ست سنوات. ويكون لكل شيخ صوت واحد.

٢- عقب اجتماع أعضاء مجلس الشيوخ مباشرة نتيجة الانتخاب الأول، يتم تقسيمهم إلى ثلاث فئات متساوية قدر المستطاع. وتشغل مقاعد شيوخ الفئة الأولى عند انتهاء السنة الثانية، ومقاعد شيوخ الفئة الثانية عند انتهاء السنة الرابعة، ومقاعد شيوخ الفئة الثالثة عند انتهاء السنة السادسة، بحيث يمكن اختيار الثلث مرة كل سنتين. (وإذا شغل مقعد أو أكثر بسبب الاستقالة أو سواها، خلال عطلة الهيئة التشريعية لولاية ما، جاز للسلطة التنفيذية في تلك الولاية أن تجري تعيينات مؤقتة ريثما يعقد الاجتماع التالي للمجلس التشريعي الذي يقوم عندئذ بملء المقاعد الشاغرة.)

٣- لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ وما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر ما لم تكن مضت عليه تسع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها.

٤- يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات.

٥- يختار مجلس الشيوخ مسؤوليه الآخرين كما يختار رئيساً مؤقتاً في غياب نائب الرئيس أو عند توليه مهام رئيس الولايات المتحدة.

المجلسين لكون المجلس الأعلى يمثل مجلس الخبرة.

كما تحتم أحكام تكوين البرلمان في نظام الثنائية البرلمانية الاختلاف في سن أعضاء كل من المجلسين ففي العادة تشترط الدساتير وقوانين الانتخاب في أعضاء المجلس المنتخب بالكامل سنا نقل عادة عن السن المطلوبة في أعضاء المجلس الآخر والحكمة من وراء ذلك تتجلى في ان أعضاء المجلس المنتخب بالكامل إنما يمثل عادة الشباب على خلاف المجلس الآخر الذي يمثل الروية والاعتزان مما يؤدي إلى الجمع بين حكمة الشيوخ واتزانهم مع جرأة الشباب وحماسه.

يتضح مما تقدم ان واضعي الدستور الأمريكي قد اعلنوا عن رغبتهم في التمييز بين السن المطلوبة لعضوية مجلس الشيوخ عنها في تلك المطلوبة لعضوية مجلس النواب إذ جرى التشديد في شرط العمر بالنسبة لمجلس الشيوخ برفعها إلى سن الثلاثين عاما رغبة منهم في استقدام العقلية الراجحة والمتزنة لتعادل كفة الشباب المتحمس في مجلس النواب.

الشرط الثالث: شرط الإقامة:

من شروط الترشيح إلى مجلس الشيوخ الأمريكي أيضاً حدد الدستور أن على المرشح إلى مجلس الشيوخ أن يكون من سكان الولاية التي ترشح عنها وقت انتخابه أي انه يجب أن يكون مقيماً في هذه الولاية وهذا ما نصت الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي^(١).

ثالثاً: مدة الولاية لمجلس الشيوخ

إن منح الناخبين حق الرقابة على أداء الهيئة النيابية بشكل عام، والأعضاء بشكل خاص

٦- لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي. وعندما يعقد مجلس الشيوخ لهذا الغرض يقسم جميع أعضائه اليمين أو يدلون بالإقرار. وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يتأسس رئيس المحكمة العليا للجلسات. ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين.

٧- لا تتعدى الأحكام في حالات الاتهام البرلماني حد العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب شرفي أو يقتضي ثقة أو يدر ربحاً لدى الولايات المتحدة، والتمتع به. ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك عرضة وقابلاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفقاً للقانون.

(١) المادة الأولى من الفقرة (الثالثة/٣) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧: "لا يصبح أي شخص عضواً في مجلس الشيوخ وما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر ما لم تكن مضت عليه تسع سنوات وهو من مواطني الولايات المتحدة، وما لم يكن لدى انتخابه من سكان الولاية التي يتم اختياره عنها".

يتطلب تحديد مدة العضوية في البرلمان وإجراء الانتخابات الدورية العامة في فترات زمنية معقولة من شأنها أن توفق بين استقلال البرلمان من ناحية والاحتفاظ بسلطة الأمة من ناحية أخرى^(١).

إن تحديد مدة عضوية البرلمان لا يشكل ركنا من أركان الديمقراطية النيابية فقط ولكنه يمثل أيضاً أداة للرقابة الشعبية على أداء النواب، وذلك حين يستخدم الناخبون حقهم في الانتخابات التالية بإعادة انتخاب ممثليهم أو حجب الثقة عنهم. لذا فإن تحديد مدة نيابة البرلمان يؤدي إلى شعور النواب باستمرار بالمسؤولية ويجنب الشعب خطر الاستبداد البرلماني.

لذلك استقرت القواعد الدستورية في الأنظمة الاتحادية على اختلاف مدة ولاية كل مجلس عن الآخر في السلطة التشريعية فلا تكون مدة نيابتهما واحدة، وتكون عادةً مدة نيابة مجلس النواب أقصر من مدة نيابة مجلس الاتحاد، والسبب في ذلك هو أن مجلس النواب أكثر تمثيلاً للشعب، لذلك يتعين تحقيق رقابة فاعلة للشعب على نوابه وأعمالهم.

وتتمثل هذه الرقابة في تجديد انتخاب أعضاء المجلس بعد انقضاء فترة نيابتهم التي يجب ألا تطول مدتها، بحيث يرجع النواب إلى الشعب الذي يعمل على إعادة انتخاب النائب الذي احسن في عمله وعلى عدم انتخاب من تهاون في عمله النيابي.

أما طول ولاية مجلس الاتحاد، فهي منسجمة مع الرغبة في إبقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس، ومن صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية، ما تذهب إليها الدساتير في الغالب بالانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الأدنى بعد انتهاء مدة ولايته أو حله، بينما يجري التجديد النصفى أو الثلثي لأعضاء المجلس الأعلى في فترات متعاقبة تحددها الدساتير.

مثال ذلك ما سار عليه دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(٢)، الذي جعل ولاية مجلس النواب لمدة سنتين، بينما ولاية مجلس الشيوخ لمدة ستة سنوات. على أن يجري تجديد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين، عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر^(٣).

(١) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩، ص ٢٢٥.

(٢) المادة الأولى من الفقرة (الثالثة/أولاً) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣) التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي بتاريخ ٨ أبريل ١٩١٣ (يتألف مجلس شيوخ الولايات المتحدة من شيخين عن كل ولاية ينتخبهما سكان تلك الولاية....) حيث كان النص القديم يقضي بأن يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل المؤسسات التشريعية في ولاياتهم.

والمقصود بهذا قطع الطريق على التجديد الجذري للمجلس، والسماح له بالمحافظة على عقليته ونهجه، وهذا ما يحصل فعلاً فبحكم قلة عدد مجلس الشيوخ، وطول مدة ولاية الشيخ، تكون مناقشته للمواضيع المطروحة مناقشه جدية وتتميز بارتفاع المستوى مما يجعل من مجلس الشيوخ مؤسسة دستورية عظيمة الأثر في الحياة السياسية الأمريكية وفقاً للمهام المناطة بها.

المطلب الثاني: آليات تشكيل مجلس الولايات (البندسرات) في ألمانيا

الفرع الأول: الأحزاب السياسية والنظام الانتخابي في ألمانيا

أولاً: الأحزاب السياسية في ألمانيا

تمثل الأحزاب السياسية واحدة من أهم المؤسسات في النظام الاتحادي الألماني، لما لها من دور كبير في إدارة وعمل المؤسسات الأخرى في ذلك النظام، إلا أن دورها وطبيعتها عملها مرهون بطبيعة النظام الانتخابي السائد.

لا تختلف ألمانيا عن الأنظمة الديمقراطية التي تشكل الأحزاب السياسية فيها قاعدة مهمة في النظام السياسي الذي يستند إلى التداول السلمي للسلطة، ويشير القانون الأساسي بأن تساهم الأحزاب في عملية بناء الإرادة السياسية للشعب، كما يكفل القانون الأساسي حرية تأسيسها بشرط أن يكون النظام الداخلي للحزب متفقاً مع المبادئ الديمقراطية^(١).

وتساهم الأحزاب في تكوين الإرادة السياسية للشعب في كافة مجالات الحياة العامة، وذلك بتأثيرها بوجه خاص في تشكيل الرأي العام، والقيام بنشر الثقافة السياسية وتعميقها، وتشجيع المشاركة الفعالة للمواطنين في الحياة السياسية، وتنشئة مواطنين قادرين على تولي المسؤولية العامة، والمشاركة بمرشحين لها في الانتخابات على مستوى الدولة والولايات والمحليات، والتأثير في التطور السياسي للبرلمان والحكومة، والعمل على تطبيق الأهداف السياسية التي تتبناها في إطار عملية تكوين الإرادة السياسية في الدولة، وكذلك العمل على توفير علاقة حيوية دائمة بين الشعب وهيئات الدولة^(٢).

(١) المادة (٢١) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٢) القانون المتعلق بالأحزاب السياسية (قانون الأحزاب) في صيغته المعلنه بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٩٤؛ منشور في الجريدة الرسمية الاتحادية، ١٩٩٤، ص ١٤٩، والمعدل بموجب المادة (٢) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ كانون الأول ٢٠٠٤؛ منشور في الجريدة الرسمية الاتحادية، ٢٠٠٥، ص ٣٦٧٣.

وفيما يخص نشأة وتطور الأحزاب السياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية، نلمس أن لها -
أ^١ الأحزاب السياسية - جذوراً تاريخية منذ إنشاء الرايخ الألماني عام (١٨٧١)، إذ كانت تنقسم على
ثلاث كتل، تستمد كل كتلة اسمها من ترتيب الجلوس التقليدي في البرلمان، اليسار، الوسط،
واليمين، وفي جمهورية فايمار عندما كان هناك نحو ثلاثين حزباً، لم تكن الأحزاب ذات الوزن
الحقيقي بينها يزيد عددها على ثمانية، يمثل اليسار منها ثلاثة، وهي: الشيوعيون، والاشتراكيون
الديمقراطيون، وحزب الديمقراطيون أصحاب البرنامج الحر الديمقراطي، ويمثل الوسط حزبان هما:
حزب الكاثوليكين وحزب الشعب البافاري، أما اليمين فتمثله ثلاثة أحزاب هي: حزب الشعب
الألماني الذي يضم رجال الصناعة، وحزب القوميون الألمان ذوي الميول المحافظة، وحزب
الوطنيين الاشتراكيين^(١).

وبعد اثني عشر عاماً من الدكتاتورية في ظل نظام الحزب الواحد للرايخ الثالث، أعادت
قوات الحلفاء الحياة السياسية الديمقراطية إلى ألمانيا في خريف (١٩٤٥)، وبدأت الأحزاب أول
الأمر على نطاق صغير ثم اكتسبت الخبرة عن طريق التنافس في الانتخابات، وتمت مقدرتها
التنظيمية عن طريق التوسع التدريجي من الوحدة إلى المقاطعة إلى الولاية إلى قسم من أقسام
الاحتلال والوصول إلى المستوى الاتحادي كله^(٢).

وقد تطور هذا التجمع التاريخي للأحزاب بطريقة منظمة وموزعة في ألمانيا الاتحادية بين
اليسار حيث الحزب الاشتراكي الديمقراطي (S. P. D)، في حين أعلن الحزب الشيوعي حزباً غير
دستوري، مما اضطره ولأسباب دستورية إلى تغيير اسمه إلى حزب الاشتراكية الديمقراطية بعد
عام (١٩٩٠)، أما الحزب المعتدل فكان الحزب الديمقراطي المسيحي (C. D. U) الذي احتل مكان
الوسط التقليدي، وهناك أحزاب نهضت ولكن بشكل محدود وبطيء وهي الحزب الديمقراطي الحر،
وحزب الخضر^(٣).

وتمثل الأحزاب السياسية في جمهورية ألمانيا الاتحادية العمود الفقري للحياة السياسية،

(١) الأمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٢) إحسان عبد الهادي سلمان النائب، "القوى المحركة للنظام السياسي الألماني والعملية السياسية"، بحث منشور
في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد (٢)، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، كلية
القانون والسياسة، السليمانية، ٢٠١٣، ص ٢٨٣.

(٣) حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق،
ص ٢٣٥، ٢٣٦.

وتؤدي دوراً مهماً وحيوياً، ويتبع أهمية دورها وفعاليتها نتائج الانتخابات التي تشارك فيها، فهي أما أن تستلم السلطة وتدير الحكومة وتسيطر على البرلمان، أو تكون في المعارضة، فتؤدي دور المراقبة والمحاسبة على الحزب، أو الأحزاب التي في الحكومة، وبمعنى آخر، أن طبيعة عمل الأحزاب السياسية وكيفية وصولها إلى السلطة تتحدد من خلال النظام الانتخابي المعمول به.

ثانياً: النظام الانتخابي في ألمانيا

يعرف النظام الانتخابي على أنه ترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها في الانتخابات إلى عدد المقاعد التي تفوز بها الأحزاب والمرشحون المشاركون بها^(١).

وتترتب على الأخذ بأحد الأنظمة الانتخابية المعروفة آثاراً سياسية متباينة، لعل من أهمها ما يتعلق بنسبة التصويت في الانتخابات، ونسبة تمثيل كل من الأحزاب في البرلمان، وعلى هذا الأساس تسعى الأنظمة السياسية إلى ضمان ذلك بواسطة تبني أحد أنظمة الانتخاب الرئيسية وهي: نظام الانتخاب بالأكثرية أو نظام الأغلبية، ونظام الانتخاب القائم على التمثيل النسبي، والنظام المختلط، وتعتمد الأنظمة السياسية أحد هذه الأنظمة انطلاقاً من أن النظام المعتمد هو الأكثر تماشياً مع الظروف الخاصة بالدولة والنظام السياسي ومع الواقع السياسي والاجتماعي للدولة ومع التكوين العرقي والديني لها والمستوى الثقافي والتعليمي السائد^(٢).

وقد أخذت جمهورية ألمانيا الغربية، ومن ثم جمهورية ألمانيا الموحدة بالنظام الانتخابي المختلط الذي يجمع بين نظام التمثيل النسبي^(*)، ونظام الأغلبية^(**)، من خلال تلافي عيوب كلا

(١) أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، ترجمة: أيمن أيوب، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، ٢٠١٠، ص ١٩.

(٢) شليغم غنية، وولد عامر نعيمة، "أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي"، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، الجزائر، ٢٠١١، ص ١٧٨.

(*) يقوم نظام التمثيل النسبي على إعطاء كل حزب أو تجمع يمثل اتجاهاً أو فئة معينة عدد من المقاعد النيابية يتناسب مع قوته العددية، ويفترض هذا النظام الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة، وطالما يعطي هذا النظام الأحزاب المتنافسة عدداً من المقاعد في البرلمان يتناسب مع عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منها؛ فهو يشجع على تعدد الأحزاب بل وظهور أحزاب صغيرة باستمرار؛ ينظر: طه حميد حسن العنبيكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة: أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، مكتبة الغفران، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢١٨؛ كذلك ينظر: محمد عيسى العيسوي، أثر النظام الانتخابي على الاستقرار السياسي في العراق (٢٠٠٣-٢٠١٢)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الآداب والعلوم، قسم العلوم السياسية، عمان، ٢٠١٣، ص ٥٤، ٥٨.

(**) في نظام الأغلبية يُعد المرشح فائزاً بالانتخاب في حال حصوله على أصوات تفوق عدد أصوات المرشحين الآخرين، وبمعنى آخر يفوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات في دائرته الانتخابية، ويمكن أن يطبق

النظاميين، واستثماراً لمزاياهما.

وجرى العمل بالنظام الانتخابي المختلط في جمهورية ألمانيا الاتحادية (الغربية) منذ سنة (١٩٤٩) ومازال معمولاً به حتى الآن، مع إدخال تعديلات عليه في عام (١٩٩٠) على أثر إعادة الوحدة الألمانية، فضلاً عن تعديلات سنة (١٩٩٤) ليتلاءم مع كون الدولة أصبحت مكونة من (١٦) ولاية، وكل ولاية تمثلها قائمة^(١).

ويُعد النظام الانتخابي الألماني واحداً من أفضل النظم الانتخابية المختلطة، ويمكن في هذا النظام الانتخابي سر نجاح النظام السياسي في ألمانيا وقدرته على تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي^(٢).

ويقوم النظام الانتخابي الألماني بتوزيع مقاعد مجلس النواب البالغ عددها (٦٣٠) مقعداً مناصفة، إذ يتم انتخاب نصف الأعضاء (٣١٥) بأسلوب الانتخاب الفردي، أما النصف الآخر فيتم اختياره وفق القائمة، وفيما يتعلق بالانتخاب الفردي يتم تقسيم البلاد إلى (٣١٥) دائرة انتخابية صغيرة، ويتم الانتخاب على دور واحد، أما النصف الآخر فيتم اختياره استناداً لأسلوب الانتخاب بالقائمة مع اتباع نظام التمثيل النسبي، إذ يؤخذ بأسلوب الدوائر المتوسطة، الذي تعد بموجبه كل

هذا النظام في حالة التصويت الفردي، أم التصويت على أساس القائمة، ففي حالة التصويت الفردي يفوز المرشح الذي يحصل على أكثرية أصوات الناخبين في دائرته، وفي حالة التصويت بالقائمة تفوز القائمة التي تحصل على أكثرية الأصوات بجميع المقاعد، ويمكن التمييز هنا بين نظام الأغلبية البسيطة، يفوز المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات في دائرته الانتخابية، بصرف النظر عن الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين، حتى لو زاد مجموع هؤلاء على النصف، وفيما يخص علاقة نظام الأغلبية البسيطة بالأحزاب السياسية يرى أغلب الباحثين أن هذا النظام يساعد على قيام الحزبين، نتيجة لنيل أحد الحزبين الأغلبية بحصوله على أكثرية الأصوات. ونظام الأغلبية المطلقة، في هذا النظام لا يكفي حصول المرشح على أعلى عدد من الأصوات في منطقته الانتخابية كي يفوز بل عليه أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة، أي إن يحصل على أكثر من (٥٠%) من الأصوات (٥٠% + ١)، فإن لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الاقتراع مرة ثانية، لهذا يسمى بنظام الدوريتين، ويرى الكثير من الباحثين أن نظام الأغلبية المطلقة يساعد على قيام التعددية الحزبية، وغالباً ما يقود إلى تكتل الأحزاب السياسية في اتجاهين أيديولوجيين (يمين، ويسار)؛ ينظر: سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية المعاصرة**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٥٤؛ كذلك ينظر: صالح جواد الكاظم، وعلي غالب العاني، **الأنظمة السياسية**، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٤٥.

(١) سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية المعاصرة**، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية المعاصرة**، المرجع نفسه، ص ١٧٤.

ولاية من ولايات جمهورية ألمانيا دائرة انتخابية^(*).

أما الناخب فيصوت مرتين في زمان ومكان واحد، إذ يعطي الناخب صوته الأول لمرشح فردي ما في دائرته الانتخابية، ويفوز المرشح الذي يحصل على أكثر الأصوات في الدائرة الانتخابية الخاصة به، ويُطبق هنا مبدأ نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية (البسيطة)، أما الصوت الثاني للناخب فهو مخصص لقائمة الحزب في ولاية ما، وهذا الصوت مخصص لتوزيع المقاعد النيابية وفقاً لنظام الانتخاب النسبي على المستوى الاتحادي^(١).

ويضمن النظام الانتخابي الألماني تمثيلاً عادلاً بتوزيع المقاعد على القوائم الحزبية، إذ يتناسب عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب مع عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات بتطبيق طريقة رياضية تسمى (هار - نايمير) وتبعاً لهذه الطريقة يتم ضرب عدد المقاعد المخصصة للولاية في عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة ثم يقسم هذا على عدد الأصوات التي حصلت جميع الأحزاب التي جمعت (٥٠%) على الأقل أو ثلاثة مقاعد^(٢).

ويتم توزيع المقاعد بنسبة عدد المرات التي استجمعت فيها كل قائمة هذا القاسم أما المقاعد الباقية فتوزع على أكبر الحاصلين على الكسر المئوي بالترتيب ويجب القيام بعملية رياضية أخرى طبقاً لطريقة (هار - نايمير) لتحديد العدد الإجمالي للمقاعد التي يحصل عليها الحزب على المستوى الاتحادي، وذلك لمعالجة مسألة حصول مرشح على مقعد بالانتخاب الفردي ومقعد في القائمة الحزبية على مستوى الولايات، ويتم حل هذه المسألة بخصم المقعد الذي حصل عليه الحزب في الدائرة الفردية ويعطى المقعد في القائمة للأسم التالي بحسب الترتيب الذي وضعه الحزب^(٣).

(*) بلغ عدد أعضاء البوندستاغ الألماني في الدورة التشريعية الـ (١٨) إلى (٥٩٨) عضواً؛ ينظر: البوندستاغ الألماني، **المهام والوظائف**، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.bundestag.de/ar/function/budget>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٨/٥/١٧.

(1) Group of Authors, **Federalism and Economic Growth in underdeveloped countries**, Cambridge university, London, 1974, P277 .

(٢) عبد العزيز عليوي العيساوي، **نظم انتخاب مجلس النواب العراقي بعد عام ٢٠٠٣**، الطبعة الأولى، مركز محمدي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٧٠.

(٣) عبد العزيز عليوي العيساوي، **نظم انتخاب مجلس النواب العراقي بعد عام ٢٠٠٣**، مرجع سابق، ص ٧٠.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الولايات الألماني

ان لنظام تشكيل وعمل البوندسرات خاصية ينفرد بها، وهي أنَّ لأعضاء مجلس الولايات صفة تشريعية، وصفة تنفيذية، فهم يشاركون في إقرار تشريعات الاتحاد، وكذلك المشاركة في وضع القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في البوندسرات - أي المجلس التشريعي الثاني- هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يقومون بتنفيذ القوانين الاتحادية بوصفهم أعضاء في الهيئة التنفيذية في ولاياتهم، وبالتالي فإنهم عند بحث المقترحات التشريعية الاتحادية يعنون بالناحية التطبيقية من القانون عناية أكثر مما لو كانوا مجرد أعضاء في الهيئة التشريعية فحسب^(١).

أولاً: عدد أعضاء البوندسرات

وينظم القانون الأساسي في المواد (٥١) و(٥٢) طريقة تشكيل مجلس الولايات (البوندسرات) وآلية اتخاذ القرارات^(٢)، إذ تمثل الولايات في هذا المجلس ب(٦٩) عضواً، علماً أنَّ هؤلاء الأعضاء ليسوا نواباً منتخبين بل هم أعضاء حكومات الولايات وتُعَيِّنهم تلك الحكومات ليمثلوها في المجلس، ولكل واحدة من الولايات الـ(١٦) حيز ثابت في قاعة جلسات مجلس الولايات في برلين، وتختلف أحجام المجموعات، ويكتب على كل طاولة في الصف الأول عدد الأصوات التي تملكها الولاية المعنية، وتتراوح أعداد الأصوات بين (٣-٦) أصوات، وقوة تنفيذ كل ولاية في المجلس مرهونة بعدد سكانها، إذ إنَّ أكبر عدد الأصوات هو(٦)، وهو خاص بتلك الولايات التي يفوق عدد سكانها (٧) ملايين نسمة، أمَّا الولايات الصغيرة فلا تقل أصواتها عن (٣) وذلك لضمان قدرتها هي أيضاً على التأثير في التشريع^(٣).

ويكون للولاية التي عدد سكانها يزيد عن مليونين نسمة أربعة أصوات والتي يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين يكون لها خمسة أصوات.

(١) الأمر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص١٢٢؛ وينظر أيضاً: جوتا كريمير، ألمانيا: القوى المتداخلة والتشابك السياسي، في راؤول بليندنباخ وأبيغيل أوستاين كاروس، حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغير في البلدان الفدرالية، الجزء الأول، ترجمة: شركة (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc)، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص٢٣.

(٢) المواد (٥١) و(٥٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) مجلس الولايات الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، ٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>

ثانياً: شروط العضوية في البوندسرات

وتقتصر عضوية مجلس الولايات على ممثلي حكومات الولايات من رؤساء وزراء، ووزراء، و(عمدة وأعضاء مجالس شيوخ ولايات برلين وبريمن وهامبورغ)، وبالنسبة لوكلاء الوزارات، فتحق لهم أيضاً عضوية المجلس إذا كانت لهم مقاعد، وأصوات في مجالس وزراء الولايات، ويتم تعيين الأعضاء بموجب قرار من حكومة الولاية، وتنتهي العضوية تلقائياً في حالة خروج العضو من الحكومة أو بقرار من حكومة الولاية لسحب عضوية المجلس، كما يتغير تشكيل المجلس في حال تغيرت إحدى تلك الحكومات بعد إجراء الانتخابات المحلية^(١).

ثالثاً: مدة الولاية في البوندسرات

يعين مجلس الولايات (البوندسرات) رئيسه، وتتمتع كل الولايات بحقوق متساوية فيما يخص هذا المنصب التمثيلي الأرفع في المجلس، إذ يعين سنوياً أحد رؤساء وزراء الولايات في هذا المنصب، على أن يتحدد ترتيب التعيين تماشياً مع ترتيب الولايات حسب تعداد سكانها، وتبدأ الدورة برئيس وزراء الولاية ذات أكبر عدد من السكان، وهذا ما نص عليه الاتفاق الذي تم بين رؤساء وزراء الولايات عام (١٩٥٠) في كونيجشتاين بمنطقة تاونوس، ومن مزايا (اتفاق كونيجشتاين) هو أن كل ولاية تقدم فرداً منها لتولي رئاسة مجلس الولايات مرة كل (١٦) سنة، أما الميزة الأهم فهي انه حرر هذا المنصب من آثار تحول الأغلبية ومن الاعتبارات السياسية الحزبية^(٢)، والرئيس هو الذي يدعو المجلس للاجتماع، وعليه أن يدعو المجلس للاجتماع إذا طلب ذلك ممثلو ولايتين، على الأقل، أو الحكومة الاتحادية^(٣).

مما تقدم يتضح لنا أنه لا توجد انتخابات خاصة بالبوندسرات أي لا توجد دورات انتخابية خاصة بالبوندسرات ويعد بمثابة هيئة أبدية تجدد أعضائها بين الحين والآخر عن طريق انتخابات برلمانات الولايات، وعليه فإن انتخابات برلمانات الولايات تنال أهمية سياسية على المستوى الاتحادي^(٤).

(١) كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية: مجلس ولايات الجمهورية ألمانيا الاتحادية، إدارة البوندسرات، برلين، ٢٠١٤، ص ١٧.

(٢) كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية: مجلس ولايات الجمهورية ألمانيا الاتحادية، المرجع نفسه، ص ١٨.

(٣) مجلس الولايات الألماني، تقرير وثائقي، مرجع سابق.

(٤) كونراد رويتر، البوندسرات والدولة الاتحادية: مجلس ولايات الجمهورية ألمانيا الاتحادية، مرجع سابق، ص ١٥.

المبحث الثاني

الاختصاصات الدستورية للمجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية

نظّم كلٌّ من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧ والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ اختصاصات ومهام المجلس الاتحادي، والتي يمكن تصنيفها إلى صنفين، اختصاصات تشريعية واختصاصات غير تشريعية.

وسنقوم ببحثها تباعاً في هذا المبحث، إذ سنعرض فيه الاختصاصات التشريعية لمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية ومجلس البوندسرات في جمهورية ألمانيا الاتحادية كل على حدة ثم نتناول الاختصاصات الأخرى غير التشريعية في كلا المجلسين.

المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للمجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية

سيتم في هذا المطلب تناول موضوع الاختصاصات التشريعية للمجلس الاتحادي في فرعين سنخصص الأول لبحث الاختصاصات التشريعية لمجلس الشيوخ الأمريكي ونخصص الفرع الثاني لبحث الاختصاصات التشريعية لمجلس الولايات (البوندسرات) الألماني.

الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية.

تعد الاختصاصات التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلسي البرلمان في الدولة الاتحادية إذ إنّ السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل والولاية العامة في التشريع^(١)، لذلك فإن المهمة الأساسية لمجلس الشيوخ سنّ التشريعات. ويمكننا أن نصنف اختصاصات التشريعات بحسب المسار الدستوري المرسوم لها إلى ثلاثة أصناف هي: .

(١) عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

أولاً: التشريعات الدستورية (الاختصاص بتعديل الدستور).

ثانياً: التشريعات القانونية العادية (الاختصاص بتشريع القوانين العادية).

ثالثاً: التشريعات المالية (الاختصاص بتشريع قانون الموازنة العامة).

أولاً: الاختصاص باقتراح تعديل الدستور

لقد رسم الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ مساراً خاصاً ينظم عملية اقتراح تعديل الدستور حيث أناط هذه المهمة بجهتين هما الكونغرس بمجلسيه الشيوخ والنواب وكذلك المجالس التشريعية لثلاثي الولايات الأمريكية، حيث نصّت المادة الخامسة من الدستور على (يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات..)^(١).

أي إن ثلثاً أعضاء كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين لهم حق اقتراح تعديل الدستور متى رغبوا، وكذلك أيضاً يقوم الكونغرس بمجلسيه بالدعوة لعقد مؤتمر لمناقشة الطلب المقدم من قبل الهيئات التشريعية لثلاثي الولايات الأمريكية.

وهذا يعني أن الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ منح الكونغرس وحده سلطة البت بطلب اقتراح تعديل الدستور والدعوة إلى مؤتمر تأسيسي، وأن الدستور الأمريكي منح مجلسي الشيوخ والنواب اختصاصات متساوية في اقتراح تعديل الدستور. وقد بلغت التعديلات الدستورية على

(1) (The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate).

نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

الدستور الأمريكي منذ صدوره عام ١٧٨٧ إلى الآن سبعة وعشرون تعديل.

يقوم الكونغرس (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) بعمله التشريعي من خلال نظام اللجان الدائمة واللجان الفرعية الصغرى واللجان عبارة عن مجالس تشريعية مصغرة^(١)، فبعد أن يقدم أحد الأعضاء مشروع قانون معين، يحال ذلك القانون المقترح إلى لجنة معينة لدراسته.

وقد تضع تلك اللجنة مشروع القانون جانباً، وتحول بذلك بينه وبين أن يقترح عليه مجلس الشيوخ، أو يمرره مع التوصية بالموافقة عليه، وإذا ما تم تمرير مشروع قانون من قبل اللجنة المعنية، فإنه يوضع في قائمة ليتسنى لمجلس الشيوخ النظر فيه. وزعيم الأغلبية هو الذي يقرر إلى حد كبير، ما إذا كان سيتم النظر في مشاريع القوانين هذه، والوقت المحدد لذلك.

ثانياً: الاختصاص في تشريع القوانين العادية

المهمة الأساسية لمجلس الشيوخ باعتباره أحد فرعي المؤسسة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية هي تشريع القوانين والتي يشترك فيها مع مجلس النواب لذلك سنتناول بالتفصيل مراحل تشريع القانون في هذا المجلس وعلى النحو الآتي:

١ - مرحلة اقتراح القانون

مرحلة اقتراح مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي تخرج فيها فكرة مشروع القانون، أو المقترح إلى حيّز الوجود، بوصفها مرحلة تحضيرية لما سيأتي بعدها من مراحل، تنتهي بخروج المشروع المقترح، بصيغة قانون، لذلك يمكن القول: إنّ مرحلة الاقتراح هي جزء من العمل التشريعي وليس عملاً خارجاً عنه، وقد أجاز الدستور الأمريكي لأي من المجلسين أن يكون هو البادئ في اقتراح القانون وعادة ما يقترح المسؤولون في الإدارات التنفيذية اغلب مشروعات القوانين^(٢) بما يتفق مع رغبات الرئاسة ويتبناها مؤيدو الرئاسة في الكونغرس ليقدموها رسمياً كمشروعات قوانين. ويكون التقديم الرسمي لمقترح القانون بتسجيله في الإدارة المعنية في إحدى المجلسين ليحصل على رقم التسجيل ويتحول رسمياً إلى مشروع قانون ينتظر دوره للمناقشة^(٣).

(١) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٢) لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، المرجع نفسه، ص ١٦١.

(٣) لاري إلويتز، المرجع نفسه، ص ١٦٢.

٢ - مرحلة مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها

يقرأ مشروع القانون في أي من المجلسين ثلاث قراءات قبل التصويت عليه القراءة الأولى بعد تسجيل المشروع في سجلات المجلس والإعلان عنه في جريدة المجلس حيث يوضع لكل مشروع عنوان ولخص عنه بعد القراءة الأولى يقوم رئيس المجلس بإحالة مشروع القانون إلى إحدى اللجان الدائمة المختصة وبدوره يحيل رئيس اللجنة الدائمة المشروع إلى اللجنة الفرعية المختصة التي تقوم بالمناقشة وعقد جلسات الاستماع للمؤيدين والمعارضين لهذا المشروع. وفي ضوء هذه المناقشات تقدم اللجنة الفرعية إلى اللجنة الدائمة تقريرها في مشروع القانون الذي يتضمن أما مقترح بتأييد تشريع القانون أو تعديله أو رفضه أو تقديم بديل عنه.

وعادة تقبل اللجنة الدائمة مقترح اللجنة الفرعية ويدرج المشروع الذي أيدته اللجنة في لائحة الانتظار للقراءة الثانية. يجيز مجلس الشيوخ معظم مشاريع القوانين بالموافقة الجماعية. ومثل هذه الموافقة تتيح مرونة في الإجراءات أكثر مما هو مسموح بها فيما عداها. ويؤدي الاعتراض حتى من جانب عضو واحد إلى تعطيل الموافقة الجماعية. وتوضع حدود زمنية لطول المداولات. وفي ظل القواعد والنظم الخاصة بمجلس الشيوخ، فإنه يجوز للأعضاء أن يتحدثوا لأي مدة شاءوا حول أي موضوع مهما كان. ويلجأ بعض الأعضاء في بعض الأحيان إلى استخدام هذا الحق للإدلاء بأحاديث مطولة تعرف باسم خطب الإعاقة، حيث إنَّها تعرقل المجلس عن التصويت. وتستخدم المجموعات الصغيرة من أعضاء مجلس الشيوخ في بعض الأحيان خطب الإعاقة للإرغام على سحب أو تغيير تشريع معين، يلاقي موافقة معظم الأعضاء. ويمكن للمجلس أن يوقف خطب الإعاقة عن طريق الاقتراع على إنهاء المناقشة، أي الاقتراع لوضع حد للمناقشة. ويتطلب إنهاء المناقشة عن طريق الاقتراع مساندة ثلاثة أخماس أعضاء مجلس الشيوخ.

تحتاج معظم مشاريع القوانين لإجازتها مساندة أغلبية بسيطة فقط . أي أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين . ويحال مشروع القانون الذي يعدّه ويجيزه مجلس الشيوخ إلى مجلس النواب، حيث يمر عبر إجراءات مماثلة. وإذا أُجيز مشروع قانون معين من قبل المجلسين كليهما، فإنه يمكن للجنة مشتركة أن تقوم بتسوية أي اختلافات توجد في صيغتي مشروع القانون. وبعد أن يصدر المجلسان صيغة متطابقة من مشروع القانون، فإنه يحال إلى رئيس الدولة للتصديق عليه. ويصبح مشروع القانون المعني قانوناً، إذا صدّق عليه رئيس الجمهورية، أو إذا فشل في القيام بأي

إجراء حياله خلال ١٠ أيام . بدون أيام الأحد . مع كون الكونجرس في حالة انعقاد. ويتطلب مشروع القانون توقيع رئيس الدولة ليصبح قانونًا إذا وصل إلى رئيس الجهاز التنفيذي في مدة أقل من ١٠ أيام . بدون أيام الأحد . قبل أن ينفذ الكونجرس. وإذا نقض رئيس الدولة مشروع القانون فإنه يعاد إلى الكونجرس. ويصبح مشروع القانون المنقوض قانونًا إذا صوت ثلثا الأعضاء على الأقل من الحضور في كل مجلس لإبطال (إلغاء) قرار النقض.

ثالثا: الاختصاص بتشريع القوانين المالية

نصت المادة الأولى الفقرة السابعة/١ من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ على أن (جميع القوانين الخاصة بتحصيل دخل تطرح في مجلس النواب ولكن لمجلس الشيوخ ان يقترح تعديلات أو يوافق على المشاريع..)، ويعني ذلك ان سلطة اقتراح القوانين المالية هي من اختصاص مجلس النواب الأمريكي دون مجلس الشيوخ وللمجلس الشيوخ مناقشتها وإجراء تعديلات عليها وهذا يشير إلى أن اختصاصات المجلسين في هذه المسألة غير متساوية تميل الكفة فيها إلى مجلس النواب.

أما بالنسبة لإعداد الموازنة فبعد إنشاء وزارة المالية حسب القانون الصادر في ٢ أيلول ١٧٨٩ وبعدها صدور قانون الميزانية والمحاسبة الذي بموجبه منح الرئيس سلطة اقتراح القوانين المالية وإعداد الموازنة وتقديمها إلى الكونغرس أي إن سلطة المجلسين انحصرت في مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة دون اقتراحها مثلما كان سائدا قبل العام ١٩٢٤^(١).

(١) غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، ص ٣١١.

الفرع الثاني: الاختصاصات التشريعية لمجلس الولايات (البندسرات) في جمهورية ألمانيا الاتحادية.

أولاً: الاختصاص التشريعي بالتعديلات الدستورية

ينص القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على أنّ تعديل هذا القانون هو من اختصاص المؤسسة التشريعية الاتحادية، فبموجب هذا القانون يمكن إصدار التعديلات الدستورية بقانون يصدر عن البرلمان الاتحادي، ويستلزم مثل هذا القانون موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) وثلثي الأصوات في مجلس الولايات (البوندسرات)^(١)، وهنا يتساوى الدور الذي يلعبه المجلسان في عملية التعديل الدستوري.

وينص القانون الأساسي الألماني على عدم المساس ببعض المبادئ العامة (حظر موضوعي)، فلا يجوز إجراء تعديلات على هذا القانون الأساسي من شأنها أن تمس تجزئة الاتحاد إلى ولايات اتحادية أو مشاركة الولايات في التشريع، أو بشكل يمس القواعد الأساسية الواردة في المادتين (١ و ٢٠) من القانون الأساسي^(٢)، وبما أنّ تلك المادتين تتناولان بشكل خاص مبدأ حماية الحقوق الأساسية، ومبدأ دولة القانون، ومبدأ الديمقراطية، فإن القانون الأساسي لا يجيز إمكانية المساس بالطابع الاتحادي للدولة الألمانية، وبطابعها الديمقراطي، وبمبدأ دولة القانون، وبمبدأ حماية الحقوق الأساسية، ومن المؤكد أنّ المادة (٢٠) تركز أيضاً الحق في مقاومة الظلم^(٣)، ولكن بما أنّ هذا النص أُضيف بعد عام ١٩٤٩ (وبالضبط عام ١٩٦٨) فقد أجمع الكتّاب والباحثون على أن ما أُضيف بعد عام ١٩٤٩ يمكن أن يُحذف من جديد، وعليه فإن هذا المبدأ لا يُشكّل جزءاً من قاعدة عدم المساس الواردة في القانون الأساسي^(٤).

إنّ هذه المبادئ التي تُعدّ غير قابلة للتعديل هي العناصر الأساسية للنظام السياسي الذي أقامه القانون الأساسي، ويمكن تسميتها بهوية أو طبيعة النظام السياسي، وعليه فإن أي تعديل

(١) المادة (٧٩) من الفقرتين (١) و (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٧٩) من الفقرة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة (٢٠) من الفقرة (٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) ميشال فرومون، "تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني"، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد (١)، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٠٤.

دستوري نظامي لا يمكن أن يمس تلك المبادئ وهي كالآتي:

١- الطابع الاتحادي للدولة:

لم تعلن القواعد الدستورية المنظمة للنظام الاتحادي الألماني كلها أنها غير قابلة للتعديل، فهناك فقط ثلاث قواعد ينطبق عليها هذا الأمر، وهي: تجزئة الاتحاد إلى ولايات، مشاركة الولايات في التشريع، والطابع الاتحادي للدولة الذي تؤكدته المادة (٢٠) من القانون الأساسي.

إلا أن القانون الأساسي، وفي الوقت الذي يعلن فيه أنه لا يجوز إجراء تعديلات من شأنها أن تمس تجزئة الاتحاد إلى ولايات، إلا أنه لا يضمن وجود المقاطعات كما هي، فالمادة (٢٩) من القانون الأساسي تنص على إمكانية إعادة تقسيم وتوزيع المناطق في الولايات من جديد، لكن المادة (٧٩) تحظر فقط تحويل المقاطعات إلى مجرد دوائر كما فعل ذلك أحد القوانين النازية في عام (١٩٣٣)^(١).

وفيما يخص ضمان مشاركة الولايات في التشريع، فإن هذا يعني أن المقاطعات يجب أن تحتفظ بحد أدنى من الاختصاصات التشريعية الخاصة، وإن عليها أن تشارك في إعداد قوانين الاتحاد من خلال المجلس الثاني في البرلمان الاتحادي، وفيما يخص التأكيد على الطابع الاتحادي للدولة يفسر بشكل عام بأنه يضمن للولايات الاحتفاظ بحد أدنى من الاختصاصات الدولية، أي الاختصاصات التي تمتلكها الدولة (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) مهما كان مدى التقليل من تلك الاختصاصات^(٢).

٢ - الديمقراطية:

ينص القانون الأساسي على أن جمهورية ألمانيا الاتحادية هي دولة.. ديمقراطية، والشعب هو مصدر جميع سلطات الدولة، ويمارس الشعب سلطته من خلال الانتخابات، والتصويت، ومن

(١) المادتين (٢٩) و(٧٩) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٢) ميشال فرومون، "تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني"، مرجع سابق، ص ١٠٥.

خلال أجهزة خاصة بالسلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية^(١).

٣ - دولة القانون وحماية الحقوق الأساسية:

تنص المادة (١) من القانون الأساسي على أنَّ كرامة الإنسان غير قابلة للمساس بها، واحترامها وحمايتها يمثلان واجباً إلزامياً على جميع مؤسسات الدولة، ويؤمن الشعب الألماني بعدم المساس والإخلال بحقوق الإنسان كقاعدة أساسية للتعايش ضمن أي مجموعة بشرية، وللسلام والعدالة في العالم، وتلتزم المؤسسات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية بالحقوق الأساسية بوصفها تشريعاً مباشراً وناظراً^(٢)، وفيما يتعلق بالمادة (٢٠)، فإن الأحكام المتعلقة بدولة القانون والحقوق الأساسية هي الآتية: (ترتبط وتلتزم السلطة التشريعية بالنظام الدستوري، بينما تلتزم السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية بالحق والقانون)^(٣)، وتكرس هذه النصوص أربعة مبادئ: احترام كرامة الإنسان، طابع الحقوق الأساسية غير قابل للانتهاك وللتصرف، وجوب احترام كل المؤسسات العامة (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) للنظام الدستوري، وخاصة للحقوق الأساسية، مبدأ قانونية عمل المؤسسات التنفيذية والقضائية.

وخلاصة ما تقدم هو إمكانية تعديل القانون الأساسي للجمهورية الألمانية، وهذا الاختصاص يعود إلى البرلمان الاتحادي بكلا مجلسيه البوندستاغ والبوندسرات، كما يحظر القانون الأساسي تعديل بعض المواد والتي تخص هوية وطبيعة النظام السياسي الاتحادي الديمقراطي لجمهورية ألمانيا.

ثانياً: إجراءات العملية التشريعية

إنَّ سَنَ التشريعات هو المهمة الرئيسة للمؤسسة التشريعية في النظام الاتحادي الألماني، إذ تنظم هذه التشريعات علاقات الأفراد فيما بينهم وعلاقات الأفراد بالسلطة العامة، وتنظم علاقة السلطات العامة في الدولة فيما بينها؛ فلا تهيمن إحداها على الأخرى، فالتشريع عملية بمقتضاها

(١) المادة (٢٠) من الفقرتين (١)، و(٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٢) المادة (١) من الفقرات (١) و(٢) و(٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٣) المادة (٢٠) من الفقرة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

توضع أسس الجماعة وتُرفع قواعد البناء الاجتماعي، بهدف تنظيم الحياة وضبط علاقاتها، وإحداث شيء من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم.

ونظراً للأهمية البالغة التي يحتلها التشريع في النظام الاتحادي الألماني، كانت الحاجة إلى بيانٍ يُفصّل وينظّم الآلية التي يجب أن يتبّعها المشرع عند إصداره التشريع، فقد اختلفت الأنظمة القانونية في تحديد مواضع هذه الآلية، فمنها ما بيّنها مفصلة في القانون الأساسي، ومنها ما حدّد معالمها وأساسياتها فقط في القانون الأساسي، وترك تفصيل الأمور لتشريعاتٍ خاصةٍ أو أنظمةٍ داخليةٍ للجهة المختصة بإصدار التشريعات في الدولة.

لقد شكّل القانون الأساسي حجر الزاوية في العملية التشريعية في جمهورية ألمانيا، إذ نظّم القانون الأساسي آلية التشريع بمختلف مراحلها ابتداءً من اقتراح المشروع مروراً بالقراءات المتعددة (مناقشة القانون) والإصدار، وصولاً إلى نشر القانون في الصحيفة الرسمية للاتحاد.

١ - اقتراح القوانين:

وهي مرحلةٌ مهمّة، يتجسّد من خلالها مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لوجود الحق في تقديم مشاريع القوانين، واقتراحها من قبل المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية على حد سواء^(١)، وقد نصّ القانون الأساسي الألماني في المادة (٧٦) على الجهات التي لها حق اقتراح القوانين، إذ نصّت تلك المادة على أنه (تُقدّم مشروعات القوانين إلى البوندستاغ من الحكومة الاتحادية، أو من أعضاء في البوندستاغ، أو من البوندسرات)^(٢).

وعلى الرغم من أحقية البوندستاغ والبوندسرات في اقتراح القوانين، إلّا أنّ أكثرية مشاريع القوانين تأتي من الحكومة الاتحادية التي يجب تحويلها إلى البوندسرات الذي يملك حق اتخاذ الموقف الذي يراه في مواجهتها في مدة زمنية محددة؛ والسبب في ذلك هو أنّ الحكومة تمتلك أكبر حصيلة من التجارب في التنفيذ بصفتها هيئة التفسير المركزية، وتعلم مباشرة أين توجد حاجة سن

(١) محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية (مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي)"، بحث منشور في الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد (١١)، جامعة حسينية بن بو علي، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٦٩.

(٢) المادة (٧٦) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

قواعد قانونية جديدة في مجال التطبيق العملي^(١).

٢ - مناقشة القوانين:

تعد مناقشة مشروعات القوانين من المراحل المهمة في العملية التشريعية، إذ إنَّ القانون لا يصدر إلا بعد مناقشته في البرلمان ودراسته بعناية في اللجان المتخصصة، فيتم تحويل المشاريع التي تقدمت بها الحكومة الاتحادية إلى البوندسرات أولاً، ليناقش في الجلسة الأولى الخطوط العريضة لمشروع القانون، وله حق إبداء وجهة نظره خلال ستة أسابيع، وإذا طلب المجلس تمديد هذه المهلة لأسباب هامة، خاصة بمراعاة حجم تلك المشاريع، فتصبح المهلة تسعة أسابيع، وهنا تستطيع الحكومة الاتحادية أن تحول مشروع القانون إلى البوندستاغ في الظروف الآتية: (٢)

أ- بعد ثلاثة أسابيع إذا كانت قد وصفت هذا المشروع عند تحويله إلى البوندستاغ بأنه عاجل جداً.
ب- بعد ستة أسابيع.

ت- إذا قدم البوندسرات طلباً بتمديد مهلة (الستة أسابيع) حتى ولو لم تصلها وجهة نظر البوندستاغ بعد.

وبعد مناقشة مشروع القانون في البوندسرات فيتم تحويله إلى الحكومة الاتحادية، التي بدورها تحول مشروع القانون مع وجهة نظر البوندسرات إلى البوندستاغ لكي يتم مناقشته^(٣).

أما مقترحات القوانين التي يتقدم بها البوندسرات فيتم تحويلها أولاً إلى الحكومة الاتحادية لكي تناقش هذا المقترح وتبدي وجهة نظرها خلال ستة أسابيع، ولها تمديد هذه المهلة ثلاثة أسابيع أخرى لأسباب هامة خاصة بمراعاة حجم مقترح القانون، ولكن إذا وصف البوندسرات بأن هذا القانون عاجل جداً، عندها تكون أمام الحكومة ثلاثة أسابيع فقط لمناقشة مقترح القانون وإعداده

(١) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة: ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤٧.
(٢) المادة (٧٦) من الفقرة (٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
(٣) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة: ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٥.

بصيغة مشروع قانون، لنقوم بعدها بتحويله إلى البوندستاغ لدراسة هذا المشروع^(١).

وبعد أن تصل مشروعات القوانين إلى البوندستاغ، يقوم بمناقشتها من خلال ثلاث قراءات،

كالآتي:

أ- **القراءة الأولى:** وتُعنى القراءة الأولى عادةً بمناقشة قضايا أساسية، وكثيراً ما تُختصر هذه الخطوة بالإحالة مباشرةً (دون مداولة) إلى اللجان المختصة، ويراجع السياسيون المختصون من جميع الكتل البرلمانية في اللجنة المختصة مشروع القانون من حيث مضمونه ونتائجه، ويمكن دعوة خبراء للاستماع إلى رأيهم^(٢).

ب- **القراءة الثانية:** تبدأ هذه القراءة بمناقشة عامة بعد أن يحصل جميع النواب على توصيات القرار من لجنة الشيوخ على شكل مطبوع قبل القراءة الثانية، وذلك لكي يتيح لهم فرصة التحضير للقراءة الثانية بشكل جيد، حتى يكون التوافق بين أدائهم من جهة وأداء الكتل البرلمانية من جهة أخرى، ومن المهم الظهور بموقف موحد في الجلسة العلنية الثانية^(٣).

وبعد أن توصي لجنة الشيوخ بذلك أو بناء على طلب إحدى الكتل أو الـ (٥٠%) من أعضاء البوندستاغ، تبدأ المداولة في اليوم الثاني من توزيع التوصية بالقرار وتقرير اللجنة، ولا تبدأ قبل ذلك إلا بقرار لثلاثي الأعضاء الحضور، وفيما يتعلق بمشروعات القوانين العاجلة المقدمة من الحكومة الاتحادية فيمكن تقليص المدة بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب الاتحادي، وتجري مناقشة مواد مشروع القانون واحدة بعد الأخرى بالتسلسل، ثم تجري المناقشة حول المقدمة والعنوان، وبعد اختتام المناقشات يجري التصويت على كل مادة على حدة، كما يمكن إجراء تصويت واحد على عدة أجزاء من مشروع القانون أو على جميع الأجزاء^(٤)، ويمكن لمجلس النواب أن يصدر قراراً بتغيير التسلسل، وبشأن الربط في المناقشة بين عدة مواد، أو الفصل في المناقشة بين فقرات

(١) المادة (٧٦) من الفقرة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٧٩) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.

(٣) سمير محمود جاسم، دور السلطة التشريعية في النظام السياسي الألماني، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٠٨.

(٤) المادة (٨١) من الفقرة (٢) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.

من مادة واحدة، أو بين طلبات مختلفة بالتعديل تتعلق بالموضوع نفسه^(١).

ويمكن تقديم طلبات بتعديل مشروعات القوانين في المداولة الثانية، ما دامت المداولة حول الموضوع الذي يتعلق به الطلب لم تنته بعد، ويجب أن يوقع على الطلب عضو واحد على الأقل من أعضاء مجلس النواب الاتحادي، ويمكن أن تُرفق بالطلب مذكرة موجزة بأسبابها، وتجري قراءة الطلبات، إذا لم تكن قد وزعت بعد، ولا يجوز تقديم طلبات بتعديل الاتفاقيات مع دول خارجية وما يشابهها، مما ينظم العلاقات السياسية للنظام الاتحادي أو يتعلق بموضوعات خاصة بالتشريع الاتحادي^(٢).

كما يمكن إحالة مشروع القانون بأكمله، أو أجزاء منه إلى لجنة أخرى، طالما أن التصويت على آخر أجزاء المشروع لم يتم بعد، وينطبق ذلك أيضاً على الأجزاء التي انتهت المداولات حولها^(٣).

وإذا تم إقرار تعديلات خلال المداولة الثانية، فيوصي رئيس البوندستاغ بجمعها في قائمة، وتشكل قرارات المداولة الثانية أساساً للمداولة الثالثة، وإذا رُفِضت جميع أجزاء مشروع القانون في المداولة الثانية، فيعد القانون مرفوضاً بأكمله ولا تُجرى أي مداولة أخرى بشأنه^(٤).

ت- القراءة الثالثة: تجري المداولة الثالثة عقب المداولة الثانية، إذا لم يتم إقرار التعديلات خلالها، وإذا تم إقرار تعديلات في المداولة الثانية، فينبغي أن تبدأ المداولة الثالثة في اليوم الثاني بعد توزيع المطبوعات الخاصة بالتعديلات التي تم إقرارها، ولا تبدأ قبل ذلك إلا بقرار يوافق عليه ثلثا الأعضاء الحضور بناء على طلب من إحدى الكتل البرلمانية أو (٥%) من أعضاء مجلس النواب الاتحادي، ولا تبدأ هذه المداولة بمناقشة عامة إلا في حالة عدم إجراء مناقشة عامة خلال المداولة الثانية وأوصت بها لجنة الشيوخ، أو طالب بها (٥%) من أعضاء البوندستاغ الحضور^(٥).

-
- (١) المادة (٨١) من الفقرة (٣) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.
(٢) المادة (٨٢) من الفقرتين (١) و(٢) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.
(٣) المادة (٨٢) من الفقرة (٣) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.
(٤) المادة (٨٣) من الفقرات (١) و(٢) و(٣) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.
(٥) المادة (٨٤) من الفقرتين (أ)، (ب) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.

وفيما يخص طلبات التعديل والإحالة في هذه المداولة فيجب أن يوقع على طلبات تعديل مشروعات القوانين في المداولة الثالثة إحدى الكتل البرلمانية أو (٥%) من أعضاء البوندستاغ، ويمكن أن يرفق بها مذكرة موجزة بأسبابها، على أن تتعلق الطلبات بمواد المشروع التي تم الإقرار بتعديلها في المداولة الثانية، كما ينبغي أن تقتصر المداولات حول أجزاء المشروع على هذه المواد فقط^(١).

ويمكن إحالة مشروع القانون كاملاً أو أجزاء منه إلى لجنة أخرى قبل التصويت الختامي، وإذا اقترحت اللجنة إجراء تعديلات تتعلق بقرارات المداولة الثانية في البوندستاغ فتجري معالجة التوصية بالقرار مجدداً باعتبارها في مرحلة المداولة الثانية، وبعد الانتهاء من مناقشة القانون تأتي المرحلة الثالثة من مراحل إجراءات العملية التشريعية وهي مرحلة التصويت^(٢).

٣ - التصويت على مشروعات القوانين:

بعد النظر في مواد القانون واقتراح التعديلات المقدمة من قبل مجلسي البرلمان تبدأ مرحلة التصويت حول مجموع النصوص، وهي المرحلة النهائية لعملية إعداد القانون، فيتم التصويت على مشروعات القوانين بداية في البوندستاغ، وبعد إقرارها يتم تحويلها إلى البوندسرات من دون أي تأخير، وهذا الأخير يملك الحق في اتخاذ الموقف الذي يراه في مواجهتها في خلال (٣) أسابيع، ويملك البوندسرات عدة إمكانيات للتأثير، وقد يصل الأمر إلى إفشال قانون بأكمله حتى ولو أقره البوندستاغ وذلك إن كان يمس شؤون الولايات بشكل كبير، وهنا يميز القانون الأساسي بين إمكائيتين: قوانين تتطلب موافقة مجلس الولايات وأخرى يمكن للمجلس الاعتراض عليها فقط، وفي الحالة الأولى تتأثر الولايات كثيراً بعواقب القانون لذلك يملك مجلس الولايات حقاً واسعاً للتأثير على تلك القوانين، وإن رَفَضَها لا تُسن، أما القوانين التي يحق لمجلس الولايات الاعتراض عليها فلا يكون لها تأثير كبير، فلبوندسرات أن ينتقدها فقط، أو أن يسجل توصيات بخصوصها، لكن للبوندستاغ الكلمة الفصل فيها^(٣).

(١) المادة (٨٥) من الفقرة (١) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.

(٢) المادة (٨٥) من الفقرة (٢) من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١.

(٣) مجلس الولايات الألماني، تقرير وثائقي، مرجع سابق؛ وينظر أيضاً: أَمْر بليشكة، حكومة ألمانيا المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٣٠، ١٣١.

ومن المؤكد أنّ الأخذ والرد في تشريع القوانين يكون أقلّ بكثير إذا كانت للحكومة الاتحادية أغلبية واضحة في البوندستاغ والبوندسرات على حد سواء، أما في حال كانت المعارضة لها الأغلبية في مجلس الولايات فالعكس صحيح، وبالنظر إلى أن للبوندسرات حق الفيتو هذا، فإن الحكومة الاتحادية تحرص على أن تضع مشروعات قوانينها بالصورة التي يوافق عليها البوندسرات، ونادراً ما تتقدم الحكومة بمشاريع قانونية لا يتوقع لها الحصول على تأييد البوندسرات^(١).

وفي حال ما إذا كانت هناك اختلافات شديدة بين المجلسين، يرى القانون الأساسي في المادة (٧٧) أنّ تتدخل لجنة الوساطة للتوصل إلى حل وسط، والغرض من وجود هذه اللجنة هو أن لا تستمر الخلافات أكثر بين البوندسرات والبوندستاغ، إذ يكمن دورها في فض النزاعات بين المجلسين، وهي تتألف من (١٦) عضواً من البوندستاغ و(١٦) عضواً من البوندسرات، وجميعهم يملكون الحقوق نفسها ويحاولون التوصل إلى حل وسط يرضي الطرفين بخصوص قانون معين، وقد يستغرق الأمر مدة من الزمن ثم يتم التوصل إلى حل أو يُعد القانون قد فشل^(٢).

وبينما يعقد البوندستاغ والبوندسرات جلساتها علنيا تظل جلسات لجنة الوساطة المسائية مغلقة، وبالتالي يبقى خفياً عن العلن كيف تم التوصل إلى حل وسط وبأية تنازلات من أي طرف، وتسعى لجنة الوساطة للتوصل إلى حلول للقضايا التي بقيت عالقة حتى النهاية وبالفعل يتحقق الحل الوسط في اغلب الأحيان^(٣).

وللمجلس الاتحادي حق الاعتراض على قانون تم إقراره من قبل البوندستاغ ولكن يمكن تخطيه بواسطة البوندستاغ عن طريق الأغلبية المطلقة إذا كان البوندسرات قد رفضه بالأغلبية المطلقة^(٤).

(١) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة: ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٨٩.
(٢) مجلس الولايات الألماني، تقرير وثائقي، مرجع سابق.
(٣) مجلس الولايات الألماني، المرجع نفسه.
(٤) المادة (٧٧) من الفقرة (٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

٤ - التصديق على القانون:

يعد التصديق على القانون مرحلة مهمة من مراحل العملية التشريعية، ومن دونه لا يُعد القانون الذي وافق عليه البرلمان نافذاً، وهذا الحق مثبت لرئيس الجمهورية، فينص القانون الأساسي على أن جميع القوانين التي يتم إقرارها يجب التوقيع عليها من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية، وبعد توقيع الرئيس على القانون يتم تحريره وإعلانه في الجريدة الرسمية للاتحاد^(١).

ثالثاً: الاختصاص بتشريع القوانين المالية

تنص المادة (١١٠) على أن البوندستاغ يتمتع بحق إقرار الميزانية، ويحدد خطة الميزانية بواسطة قانون يقرها، هذه الخطة يجب أن تكشف عن جميع نفقات الاتحاد، ولا تتوفر (السيولة) للحكومة وبالتالي قدرتها على العمل إلا عندما تحصل على أغلبية الأصوات في البرلمان. ويتم تحويل مشروع خطة الميزانية وقانونها إلى البوندسرات والبوندستاغ في الوقت ذاته، ويتم مراجعته من قبل دوائر ومجموعات عمل، وتقارنه بالخطة المالية التي تتضمن التطور المرتقب للميزانية في السنوات الخمس التالية، وهذه الخطة المالية قد سبق وأن وضعها وزير المالية وأقرتها الحكومة الاتحادية، فيطرح البوندسرات رأيه في مشروع الميزانية خلال (٦) أسابيع، وتضيف الحكومة الاتحادية رأيها المعارض إليه وترسله إلى البوندستاغ، وبذلك يستطيع البوندستاغ أن يراعي موقف البوندسرات في مشاوراته^(٢).

تشمل المداولات في البوندستاغ (٣) قراءات، في القراءة الأولى يشرح وزير المالية خطة الميزانية، وبعد التداول حولها لعدة أيام، يتم تحويل مشروع الميزانية إلى لجنة الميزانية، إذ يراجع مقرر اللجنة - كل حسب مجال تخصصه - بنداً بعد بند، ويراجعونها بالسؤال في الوزارة المختصة، ويطرحون توصياتهم في لجنة الميزانية، ويتم التشاور حول هذه التوصيات فيما يُسمى مشاورات الخطط المنفردة، وفي النهاية تقدم اللجنة إلى البوندستاغ مشروع الميزانية شاملاً تعديلاته^(٣).

(١) المادة (٨٢) من الفقرة (١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (١١٠) من الفقرة (٣) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) البوندستاغ الألماني، المهام والوظائف، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://www.bundestag.de/ar/function/budget>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/٦/٢٢.

ويتبع ذلك القراءة الثانية التي تشمل مجددا مناقشات بين الحكومة والمعارضة، ثم يتم التصويت على كل خطة بمفردها، وفي القراءة الثالثة يُطرح العمل بأكمله وبجميع التعديلات التي أُدخلت عليه للتصويت الختامي، وبعدها تُعرض خطة الميزانية التي تم التصويت عليها مرة أخرى على البوندسرات، فإذا وافق مباشرة، يصادق كل من وزير المالية والمستشار الاتحادي ورئيس الجمهورية الاتحادي على قانون الميزانية، ويُشر في الجريدة الرسمية، وإن عبر البوندسرات عن بعض التحفظات، فمن حقه أن يتوجه إلى لجنة الوساطة، وإذا اقترحت اللجنة بعض التعديلات، يتحتم على البوندستاغ أن يصوت عليها مرة أخرى، فإن رفضت أغلبية البوندستاغ التعديلات، فمن حق البوندسرات أن يعترض مرة أخرى، لكن البوندستاغ يستطيع أن يزيح هذا الاعتراض جانباً في التصويت النهائي، وتنتهي بذلك الإجراءات، ويصبح في الإمكان المصادقة على القانون ونشره^(١).

ولا تنتهي مهمة البوندستاغ بدخول قانون الميزانية حيز التنفيذ: إذ إنه يراقب بشكل دائم عن طريق لجنة الميزانية التصرف في الموارد الضريبية، فضلاً عن لجنة مراجعة الحسابات، وهي لجنة متفرعة من لجنة الميزانية، تراقب الحكومة رقابة متواصلة، وتتعاون في ذلك تعاوناً وثيقاً مع جهاز المحاسبة الاتحادي، ويراجع جهاز المحاسبة الاتحادي في نهاية السنة المالية الوارد والصادر بدقة وبصيغ (الملاحظات) حول تنفيذ الميزانية من جانب الحكومة، وتشكل هذه الملحوظات مؤشرات هامة، عندما تُطرح مسألة إبراء ذمة الحكومة^(٢).

المطلب الثاني: الاختصاصات غير التشريعية للمجلس الاتحادي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية:

إن المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات هو أن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة في مباشرة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور ولا يجوز لأي منهما الاعتداء على وظيفة السلطات الأخرى أو تجاوز حدود اختصاصها بيد أن تطبيق هذا المبدأ على النحو السابق بدأ بالتراجع ليحل محله مبدأ وحدة السلطة أو الفصل النسبي بين السلطات وذلك بجعل السلطة العليا نظرياً (السلطة التشريعية) التي تمثل الشعب وبالتالي تنبثق عنها السلطات الأخرى بحيث تكون مسؤولة أمامها

(١) البوندستاغ الألماني، المهام والوظائف، الموقع الإلكتروني السابق.

(٢) الموقع الإلكتروني نفسه.

وهذا هو جوهر الفهم الصحيح للفصل بين السلطات الذي نادى به مونتيسكيو إذ لم يكن يقصد به الفصل التام أو الفصل الناجز بين السلطات بحيث تكون كل سلطة في عزلة عن السلطة الأخرى وإنما يهدف هذا المبدأ إلى إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين هذه السلطات حتى يمكنهما هذا التعاون والتنسيق من تأدية وظائفها وتحقيق أهدافها وهذا يقتضي في الوقت ذاته إيجاد الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات.

وتطبيقا لذلك أصبحت السلطة التشريعية تباشر أعمالا في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون وتحقيقا للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إذ يمارس البرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية بعض الاختصاصات التنفيذية والرقابية، كما أقرت بعض الدساتير لمجلسي البرلمان بعض الاختصاصات القضائية تتعلق بسلطة اتهام محاكمة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء جنائيا عما يرتكبون من جرائم تتعلق بأداء وظائفهم

الفرع الأول: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس الشيوخ الأمريكي

أولا: اختصاصات تنفيذية

لقد تبنى الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الشديد بين السلطات مع التوازن والمساواة بينهم وأن من أهم مظاهر هذا النظام هو فردية السلطة التنفيذية فالرئيس هو الذي يمارس الاختصاصات التنفيذية فعلا وحقيقة وهو في الوقت ذاته رئيس الحكومة ويستتبع ذلك عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني الدقيق واعتبار الوزراء مجرد معاونين.

كما ان من مظاهر الاستقلال انتخاب الرئيس من الشعب لا من البرلمان الذي لا شأن له في أمر تقلده منصبه

غير ان هذه السلطات وجدت نفسها مضطرة إلى قيام التعاون والتضامن فيما بينها، فمثلا رئيس الدولة يتمتع بحق الاعتراض على القوانين ومخاطبة البرلمان بوسائل شفوية أما السلطة التشريعية فموافقتها ضرورية لنفاذ كثير من أعمال السلطة التنفيذية نحو تعيين وإبرام بعض المعاهدات.... وغيرها

وتأسيسا على ذلك كان للكونغرس ان يضطلع ببعض مهام تتعلق بتكوين السلطة التنفيذية

يمكن إجمالها بالآتي:

١ - اختصاصات تتعلق بمنصب الرئيس

يتمتع الكونغرس بسلطة انتخابية احتياطية في حال لم يتمكن أي من المرشحين للرئاسة ان يحصل على الأكثرية المطلقة من أصوات الناخبين الثانويين فإنه يعود لمجلس النواب أن ينتخب الرئيس ويعود لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس، واجه الدستور الأمريكي حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة وخول مجلس النواب في هذه الحالة اختيار الرئيس حيث ينص على ان يتولى هذا المجلس اختياره بالانتخاب من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على اكبر عدد من الأصوات.

إذ قررت المادة (٢/ف١/٣) بأن: (..) والشخص الذي يحصل على أغلبية الأصوات هو الرئيس إذا كان هذا العدد أكثرية مجموع عدد الناخبين المعينين وإذا نال أكثر من شخص مثل هذه الأكثرية وكان عدد الأصوات التي نالوها متساويا عندها يقوم مجلس النواب فوراً وعن طريق الاقتراع السري باختيار واحد منهم رئيساً وإذا لم يحصل أي شخص على أكثرية عنها يقوم مجلس النواب بالكيفية التي يعينها باختيار الرئيس من بين الخمسة الفائزين بأكبر عدد من الأصوات في اللائحة..).

وقد قرر الدستور في المادة ذاتها أن يكون لكل ولاية صوت واحد في هذا الاختيار بغض النظر عن عدد ممثليها في مجلس النواب ويفوز بالرئاسة المرشح الذي يحصل على عدد من الأصوات يساوي الأغلبية المطلقة لعدد الولايات كلها وليس عدد الحاضرين فقط ولا يعتبر الاجتماع المقرر لإجراء هذا الاختيار قانونياً إلا بحضور ممثلين عن ثلثي الولايات على الأقل ويتم اخذ الأصوات بطريق الاقتراع السري.

٢- اختصاصات تتعلق بمنصب نائب الرئيس

أنط الدستور الأمريكي بموجب أحكام المادة (٢/ف١/٣) بمجلس الشيوخ سلطة انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات، ويشترط لصحة اجتماع مجلس الشيوخ حضور ثلثي أعضائه على الأقل مع ملاحظة ان المرشح لا يعد فائزاً إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس جميعاً. غير ان واضعي الدستور عند وضعهم للدستور عام

١٧٨٧ لم يتكهنوا حالة خلو منصب نائب الرئيس ومن ثم معالجتها حال حدوثها ولذلك صدر التعديل الخامس والعشرين لسنة ١٩٦٧ ليعالج هذا النقص الذي اكتنف الدستور حيث قضى بان يتولى الرئيس تسمية نائب الرئيس كما منح الدستور للكونغرس سلطة المصادقة على المرشح وذلك بأغلبية الأصوات في كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب وهذا ما حصل في خريف ١٩٧٣ عندما استقال نائب الرئيس (سيرو اغنيو) فسمى الرئيس (نيكسون) نائباً جديداً له هو (جيرالد فورد) ومما تجدر الإشارة إليه ان (جيرالد فورد) الذي عين بالطريقة السابقة أصبح فيما بعد رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية على اثر استقالة الرئيس (نيكسون)

٣- اختصاصات تتعلق بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين

يعد هذا الاختصاص بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين من الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ومجلس الشيوخ، إذ يقوم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بتعيين موظفي الإدارة العليا بعد موافقة مجلس الشيوخ وتشمل هذه الطائفة الوزراء والسفراء والقناصل والقادة العسكريين الكبار وغيرهم من الذين يتم إنشاء وظائفهم بموجب قانون يصدره الكونغرس، حيث يقوم بالترشيح لهذه الوظائف الكبرى وإذا وافق مجلس الشيوخ عليه يتم إصدار قرار التعيين من الرئيس إذ نصت المادة (٢/٢) على ان: (...وله السلطة بمشاوره مجلس الشيوخ بترشيح وتعيين السفراء ومن يدنوهم من المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذي لم يرد ذكر تعيينهم في هذه المادة والتي ستتأمن مناصبهم بواسطة القانون...).

إن تعيين الرئيس لوزرائه سلطة مخولة له بموجب الدستور شريطة ان يحصل على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ولكن عرف يطلق عليه مجاملة الشيوخ مؤداه ان يترك للرئيس الحرية المطلقة في اختيار وزرائه من دون معارضة، ولم يشترط الدستور تحقيق أغلبية خاصة لموافقة مجلس الشيوخ وعليه فإن الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين هي الأغلبية التي تلزم لأن تصدر بها قرارات هذا المجلس، غير أن ما يؤثر بموافقة مجلس الشيوخ انتماء الرئيس لحزب الأغلبية بهذا المجلس حيث يضمن له ذلك قبول ترشيحاته، على خلاف كونه من حزب الأقلية، وفي حال عدم موافقة مجلس الشيوخ على الترشيح لا يصدر قرار الرئيس بتعيين مرشحه، وإنما يعرض على مجلس الشيوخ اسم مرشح آخر وهكذا حتى يوافق المجلس على المرشح فيصدر قرار تعيينه.

نخلص مما تقدم ان الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية المتعلقة بتكوين السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة أنيطت جميعها بمجلس الشيوخ فيما عدا الاختصاص بانتخاب الرئيس الأمريكي بصفة استثنائية في حالة خلوه أنيطت بمجلس النواب مما يعني ان الغلبة في هذا الاختصاص تتعقد لمجلس الشيوخ.

ثانيا: تنظيم اختصاص المجلس في المصادقة على المعاهدات الدولية

أولا: نظم الدستور الأمريكي موضوع عقد المعاهدات وجعله من الموضوعات ذات الاختصاصات المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فلسفة ذلك تكمن في تطبيق مبدأ الرقابة والتوازن، بأن يضع الاختصاص بيد سلطة ويجعل من السلطة الأخرى رقيبا على مباشرة هذا الاختصاص، إذ نصت المادة (٢/٢) من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ على ان: (تكون له السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته عقد المعاهدات بشرط ان يوافق عليه ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين..).

إن سبب منح مجلس الشيوخ صلاحية مشاركة رئيس الدولة دون مجلس النواب في عقد المعاهدات هو ضمان مشاركة الدول من خلال ممثليها في المجلس في أي التزامات دولية تبرمها الدولة الاتحادية، بالإضافة إلى طول مدة ولاية مجلس الشيوخ التي تفوق مدة ولاية مجلس النواب وهذا يجعل أعضاء مجلس الشيوخ أقدر على تحديد حاجة الدولة إلى المعاهدات.

قد يشترك بعض أعضاء مجلس الشيوخ في المفاوضات بناء على اختيار رئيس الدولة لبعض أعضاء مجلس الشيوخ حتى يضمن موافقة المجلس على المعاهدة، وقد استقر العرف الدستوري في النظام الأمريكي منذ عام ١٩٤٥ على إشراك اثنين من أعضاء مجلس الشيوخ واثنين من أعضاء مجلس النواب في عضوية لجنة مفاوضات الولايات المتحدة.

تهربا من هذا القيد يعمد الرؤساء إلى تغيير التسمية فبدلا من تسمية الاتفاق معاهدة فهم يسمونها اتفاقية تنفيذية حيث إنَّ المحكمة العليا تعطي لهذا النوع من الاتفاق فاعلية المعاهدات نفسها، لهذا صدر قانون عام ١٩٧٢ يلزم الرئيس بان يحيل إلى الكونغرس كل اتفاق تنفيذي يلزم الأمة الأمريكية، تعقد هذه الاتفاقات بواسطة وزراء الخارجية والممثلين الدبلوماسيين من دون تدخل الرئيس وتمتاز بسرعة عقدها لأنها لا تمر بجميع مراحل المعاهدة، فهي لا تحتاج إلى عرضها

على مجلس الشيوخ للحصول على موافقته كما هو الحال في المعاهدات، وإنما تلتزم بها السلطة التنفيذية بمجرد التوقيع عليها على أساس تفويض مسبق من الكونغرس أو أنها تدخل ضمن السلطات المخولة لمكتب الرئيس. وقد يلجأ الرؤساء إلى إصدار المعاهدة في صورة قانون عادي للتخلص من شرط الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين إذ لا يشترط لصدور القانون العادي سوى أن يوافق عليه الكونغرس بالأغلبية العادية ذلك يعني أن المعاهدة إذا أقرت بطريقة القانون العادي أصبح اختصاص الموافقة عليها مشتركا بين مجلسي البرلمان بعد أن كان اختصاصا ينفرد به مجلس الشيوخ باتباع الإجراءات الاعتيادية لعقد المعاهدات كما يشترك كل من مجلسي الكونغرس في سلطة الموافقة على المعاهدات التي تكلف خزانة الدولة نفقات أو تنشئ رسوما أو ضرائب طبقا لحكم الدستور الذي يوجب موافقة المجلسين في كل ما يتعلق بالأمور المالية للدولة.

قصارى القول أن الاختصاص بالموافقة على المعاهدات الدولية كأصل عام هو من الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الشيوخ غير أنه في بعض الحالات الاستثنائية يشترك معه مجلس النواب ومع ذلك يبقى مجلس الشيوخ صاحب الاختصاص الأصيل في الموافقة على المعاهدات كما له أن يشارك في التفاوض حول المعاهدات الدولية وبذلك يتمكن من الرقابة والإشراف على السياسة الخارجية للدولة.

ثالثا: الاختصاصات القضائية

لقد نظم الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ هذه الاختصاصات في مادته الأولى، القسم الثالث بفقرته السادسة، حيث أوكلت هذه المادة لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمات البرلمانية.

فضلاً عن قواعد تكميلية أصدرها مجلس الشيوخ بناء على تفويض دستوري تنفيذاً لهذه السلطة، الغاية منها، تنظم كيفية سير تلك الإجراءات أمام المجلس، عند انعقاده للتحقيق في الاتهامات المنسوبة للرئيس أو لغيره من كبار الموظفين الاتحاديين.

ويكمل هذه النصوص القواعد التشريعية العامة لمجلس الشيوخ، في حالة سكوت قواعد الاتهام عن تنظيم مسألة إجرائية معينة.

واستناداً على تلك النصوص رأينا بحث إجراءات المحاكمة في ضوء أحكام الدستور الأمريكي، في فقرات ثلاثة خصصنا الأولى لبحث السلطة المختصة بالمحاكمة، بينما عرضنا في الثانية لقواعد وإجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة، في حين أفردنا الثالثة لتوضيح تطبيقات المحاكمة البرلمانية وفقاً للتفصيل الآتي:

الفقرة الأولى: السلطة المختصة بالمحاكمة

إذا كانت سلطة إتهام رئيس الجمهورية الأمريكي تتعقد لمجلس النواب وحده، فإن سلطة محاكمته تتعقد لمجلس الشيوخ وحده أيضاً^(١) وفقاً لنص الفقرة السادسة من القسم الثالث من المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي جاء نصها على أنه (لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمة البرلمانية، وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض، يقسم جميع أعضائه أو يدلون بالإقرار (يعيدوا تأكيد قسمهم)، وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يتراأس رئيس المحكمة العليا الجلسات، ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين).

ومفاد ما تقدم من نص أن مجلس النواب حينما يصدر قراراً باتهام الرئيس، يقوم مجلس الشيوخ بكامل أعضائه بدور المحكمة^(٢) حيث يحدد جلسة للمحاكمة، بعد أن يقوم هؤلاء الأعضاء بتأدية القسم القانوني أو يعيدوا تأكيد قسمهم، بأن (يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور وقوانين

(1) Michel J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, University of Chicago press edition, Chicago, 2000, P. 33.

والمعنى ذاته أشار إليه: سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣١٣؛ محسن الخليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤١٨، ٤١٩؛ صلاح الدين دبوس، الخليفة توليته وعزله: إسهام في النظرية الدستورية الإسلامية (دراسة مقارنة بالنظم الدستورية الغربية)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٥٩؛ أحمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣١١؛ مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية (النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الإسلامي)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٩٢.

(2) Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress), p.13, retrieved at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45769.pdf>, Accessed on: 5/10/2019. p. 13..

الولايات المتحدة^(١) للتحقيق في الاتهامات المنسوبة للرئيس، وفقاً للوائح أو القواعد اللازمة لعملية الاتهام^(٢) وتكون رئاسته طوال جلسات المحاكمة لكبير القضاة (رئيس المحكمة العليا) وليس لنائب الرئيس بصفته رئيساً لمجلس الشيوخ^(٣) وذلك لأن نائب الرئيس قد تكون له طموحات سياسية تحمله على توجيه الأمور في اتجاه إدانة الرئيس سعياً للحلول محله فيما بقي من مدة الرئاسة^(٤).

ولكن ثمة تساؤل يثار هنا مفاده لما كان الدستور قد فوض مجلس الشيوخ بكامل أعضائه في إجراء التحقيقات في الاتهامات البرلمانية، فهل يمكن أن يطلب هو (أي مجلس الشيوخ) ذلك عن طريق تشكيل لجنة من أعضائه.

للإجابة على ذلك يمكن القول أن سلطة مجلس الشيوخ في إجراء المحاكمات البرلمانية أشير إليها في موضعين الأول: هو نص الفقرة السادسة، القسم الثالث، من المادة الأولى من الدستور والتي بموجبها فوض مجلس الشيوخ - وبكامل هيئته - في إجراء التحقيقات البرلمانية، مما يعني أن الدستور قد جعل من مجلس الشيوخ - السلطة الوحيدة - لإجراء المحاكمات البرلمانية.

أما الموضع الثاني: فقد ورد في المادة الحادية عشرة من قواعد الاتهام التي اعدّها مجلس الشيوخ، ليطبّقها عند انعقاده للتحقيق في الاتهامات المنسوبة للرئيس أو لغيره من كبار الموظفين

(١) ويرجع السبب في تقرير هذا القسم الجديد إلى دواع احتياطية، حيث إنّ كثير من أعضاء مجلس الشيوخ يكون على علاقة بالرئيس، وقد يكون بعضهم على خصومة معه، الأمر الذي قد يؤثر على عدالة حكمهم، ولهذا وضع القسم الجديد، كنوع من الضمانات لتأمين الوصول إلى العدالة.

(٢) وهي قواعد إجرائية يصدرها مجلس الشيوخ بناء على تفويض دستوري ليطبّقها عند انعقاده على إجراءات عزل الرئيس، أو غيره من كبار الموظفين الاتحاديّين، إلّا إذا قررت أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ خلاف ذلك، هذا وفي حالة سكوت قواعد الاتهام عن تنظيم مسألة إجرائية معينة، فإن القواعد التشريعية العامة المتعلقة بمجلس الشيوخ هي التي تطبق؛ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠٢.

(٣) وذلك ضماناً لتحقيق الحياد والاستقلال تجاه الرئيس؛ ينظر: احمد شوقي محمود، **الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٥٨٤؛ كما ويرمي هذا الإجراء إلى استبعاد أي شك من ناحية نائب الرئيس فقد يركن إلى إدانة الرئيس حتى يتولى الرئاسة إذا ثبتت إدانته، وقد يتجه إلى محاباته إذا كان على علاقة طيبة به.

(٤) مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الرئاسي في أمريكا ومصر**، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٦٦، ص ٢٩٢؛ وقد اكد المعنى ذاته: عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة - دراسة مقارنة، الناشر: المؤلف، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٠٤؛ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، **نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية**، مرجع سابق، ص ١٠١.

الاتحاديين^(١).

واستناداً لتلك المادة من قواعد الاتهام، يقوم رئيس مجلس الشيوخ بتعين لجنة للتحقيق والمحاكمة مكونة من (١٢) عضواً، لتقوم بالوظيفة التي يمكن ان يقوم بها مجلس الشيوخ من جمع الأدلة وسماع الشهود، وتطبق اللجنة كذلك عند نظر القضية ذات القواعد الإجرائية الخاصة بالاتهام والتي يطبقها المجلس، إلا إذا اصدر المجلس ما يخالف ذلك.

ثم تعد اللجنة نسخة طبق الأصل من التحقيقات كلها تشتمل على بيان محايد بالوقائع وملخص للأدلة التي قدمها اطراف القضية، دون ان يتضمن البيان أي توصية من لجنة التحقيق فيما يتعلق بإدانة الرئيس المتهم أو براءته، لتقدمها إلى مجلس الشيوخ والذي بدوره يعاود اجتماعه بكامل أعضائه في جلسة مغلقة، لكي يقرر أهلية وملاءمة الدليل المقدم من اللجنة، بعد مناقشة ملف القضية من جميع جوانبه^(٢).

وفي الساعة الثانية عشرة من اليوم المحدد للمحاكمة - والذي تعلن فيه سكرتارية المجلس بأن العمل التشريعي والتنفيذي لمجلس الشيوخ معلق، كما تعلن بأن المجلس مستعد لإجراء المحاكمة - يقوم المجلس بدراسة الدليل المقدم - بناء على تحقيقات اللجنة - فإن وجدته كافياً لبناء الحكم عليه، اصدر حكمه استناداً لحيثياته، أما إذا لم يكن كذلك استأنف المجلس اجتماعه بكامل أعضائه، للنظر في ملف القضية، وإصدار الحكم المناسب^(٣).

الفقرة الثانية: قواعد وإجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة

بعد تلقي الاتهام من مجلس النواب يطلب رئيس لجنة المديرين (الادعاء)^(٤) من مجلس

(١) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٠٤.

(٢) القاعدة الثانية عشرة من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress)
op, cit, p. 13.

(٣) القاعدة الثالثة عشرة من قواعد المحاكمة البرلمانية.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress)
op, cit, p. 13.

(٤) وهي لجنة تتألف من عدد من الأعضاء وظيفتها تقديم قرار الاتهام الصادر من مجلس النواب إلى مجلس الشيوخ، لتتخذ دور الاتهام ضد المتهم في المحاكمة التي يجريها مجلس الشيوخ.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress) op,
cit, p. 3.

الشيوخ ان يصدر أمرا بمتول الرئيس المتهم شخصياً أمام المجلس - بصفته محكمة - أو أي شخص ينوب عنه بصفة محامي - على ان يدون ذلك في المحضر - لكي يرد على الاتهامات المنسوبة إليه^(١).

بعد ذلك تقوم سكرتارية مجلس الشيوخ، بتبليغ النواب مباشرة - أعضاء لجنة الادعاء - بأن مجلس الشيوخ مستعد لاستقبالهم من اجل توضيح هذه البنود^(٢).

ثم بعد ذلك يقوم رئيس لجنة المديرين (الادعاء) أيضاً بعرض تفصيلي لأسباب الاتهام الجنائي المنسوب للرئيس أمام مجلس الشيوخ، ثم يطلب منه إصدار الحكم العادل^(٣) ليبلغ على اثر ذلك رئيس مجلس الشيوخ لجنة الادعاء، بأن مجلس الشيوخ سيأخذ القرار المناسب حول موضوع الاتهام، على أن يكون للجنة الحق في مراقبة ذلك القرار^(٤) لتقوم بعد ذلك بدور المدعي العام في الأعمال اللاحقة التي تدور داخل مجلس الشيوخ^(٥).

وبعد استماع المجلس لرئيس لجنة المديرين (الادعاء) يصدر قراراً بتحديد تاريخ ووقت انعقاد الجلسة، على أن يكون عند الساعة الواحدة ظهراً من أي يوم باستثناء يوم الأحد لمناقشة ملف القضية^(٦)، بأية وسيلة يراها ضرورية فله ان يطلب تقديم وثائق معينة للاطلاع عليها، كما له سلطة إجبار من يوجه إليه الاتهام - بما فيهم الرئيس - وكذا الشهود على المتول أمامه والزامهم

ويتم اختيار أعضاء هذا اللجنة بأحد ثلاث طرق الأولى: الانتخاب بتصويت الأغلبية داخل المجلس الثانية: بقرار يصدره المجلس يسمى فيه أعضاء اللجنة (بذكر أسماءهم) الثالثة: بقرار يصدره المجلس يفوض به رئيسه لتسميتهم.

Michel J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, op. cit, P. 26.

(١) القاعدة العاشرة من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress) op. cit, P 10, 11.

(٢) القاعدة الأولى من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress) op. cit, P 10.

(3) Michel J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, op. cit, P. 33 .

(٤) القاعدة الثانية من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress) op. cit, P 10.

(5) Michel J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, op. cit, P. 26.

(6) Ibid, P. 33 .

بالامتثال لا وأمره فيما يتعلق بالمحاكمة، وسلطة توجيه الأسئلة إلى المتهمين والشهود والتي تقدم عادة عن طريق أعضاء مجلس الشيوخ ليوجهها الرئيس نيابة عنهم^(١).

كما له سلطة إصدار الأوامر القانونية (التعليمات) والأنظمة التي تظهر أساسية لتحقيق العدالة، وعند امتناع أي طرف عن تنفيذ أوامر المجلس، أو ابدى عدم احترامه لتلك السلطة المخولة للمجلس، يعاقب بطريقة يقرها المجلس^(٢).

وللمتهمين في هذه المحاكمة الحق في الاستعانة بالمحامين وطلب شهود النفي وكذا فإن لمجلس الشيوخ سلطة استدعاء شهود الإثبات^(٣) ولكلا الطرفين ان يتقدم بما لديه من حجج وأسانيد بحيث يجري عرض واف للوقائع^(٤).

ثم بعد ذلك يترك لأعضاء مجلس الشيوخ وقت كاف لدراسة القضية^(٥) ثم يعاود المجلس اجتماعاته لكي يقرر كل عضو، في جلسة مغلقة مسألتين منفصلتين عن كل تهمة أولاً: رأيه بالنسبة للوقائع، وثانياً: رأيه بالنسبة للتكييف القانوني لها ومدى انطباقها على مادة الاتهام^(٦).

وبعد انتهاء المجلس من دراسة كافة أوراق الدعوى موضع الاتهام، ابتداء باستدعاء شهود الإثبات، وطلب المتهم لشهود النفي واستعراض كافة الأدلة، وانتهاء بتوفر القناعة الكافية لدى أعضاء المجلس بصدور القرار.

(١) القاعدة السادسة من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress)
op. cit, P 12.

(٢) القاعدة السادسة من قواعد المحاكمة البرلمانية لمجلس الشيوخ الأمريكي.

Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s) op. cit, P 12.

(٣) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستورية للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ٥٨٥؛ وقد اكد المعنى ذاته: سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٢٩.

(٤) ومن حق المجلس ان يحيل هذه الوقائع للجنة من لجانته للنظر فيها أولاً وتقديم تقرير عنها إلا أن هذا لا يحدث في حالة إتهام الرئيس نظراً لخطورة مركزه واهتمام الشعب بواقع المحاكمة.

(٥) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٦) سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية وأنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٣١.

تتمثل الخطوة الأخيرة في قيام مجلس الشيوخ بالتصويت على مواد الاتهام^(١) الذي قد يكون بالبراءة فتغلق الدعوى أو بالإدانة فيعزل الرئيس المتهم.

ويشترط لصدور الإدانة في هذه الحالة ان يصدر القرار بأغلبية ثلثي الشيوخ الحاضرين^(٢) فإذا ما نقصت هذه الأغلبية - ولو بصوت واحد - حكم ببراءة الرئيس وهذا ما حدث بالضبط في حالة الرئيس جونسون (١٨٦٥-١٨٦٩)، وإذا قضى بالإدانة فإن الدستور يحتم الحكم على الرئيس بالعزل^(٣).

الفقرة الثالثة: تطبيقات الامبيشمنت (محاكمة الرئيس)

طوال تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية لم يستخدم نظام المحاكمة البرلمانية بسبب مخالفة الدستور والقوانين وارتكاب أعمال يحاسب عليها قانون العقوبات، ضد رؤساء الجمهورية إلا ثلاث مرات الأولى كانت في سنة ١٨٦٧ ضد الرئيس أندرو جونسون، والثانية كانت في عام ١٩٩٩ ضد الرئيس وليام جفرسون كلينتون، والثالثة عام ٢٠١٩ ضد الرئيس دونالد ترامب. أما الرئيس ريتشارد نيكسون فقد أثر الاستقالة من منصبه كرئيس قبل ان يصدر ضده قرار بالاتهام رسميا من مجلس النواب^(٤) وذلك بعد تأكده أنها ستؤدي إلى ما تصبو إليه، وقد أدت استقالته إلى وقف إجراءات محاكمته^(٥).

(1) Michel J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, op. cit, P. 26.

(٢) وهي أغلبية من الصعب الحصول عليها بسهولة، وقد قصد واضعو الدستور ذلك حتى تتحقق للرئيس كافة ضمانات الدفاع، وذلك لأن مجلس الشيوخ هو صاحب الكلمة الأخيرة في محاكمته؛ عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، *نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية*، مرجع سابق، ص ١٠١. كما وان المشرع قد راعى في اشتراطه لهذه الأغلبية خطورة ما يصدر من قرارات بناء على هذه المحاكمة والتي قد تبلغ حد العزل من المنصب.

(٣) مصطفى أبو زيد فهمي، *النظام الرئاسي في أمريكا ومصر*، مرجع سابق، ص ٢٩٣؛ وهناك عقوبة أخرى تقديرية لمجلس الشيوخ هي الحكم بعدم الصلاحية لتولي أي وظيفة من وظائف الشرف أو الثقة في الولايات المتحدة، ومثل هاتين العقوبتين لا تمنعان نظرا لطبيعتهما التأديبية، من توقيع عقوبات من نوع آخر كالعقوبات الجنائية، إذا كانت جرائم الرئيس تقع تحت طائلة قانون العقوبات.

(٤) لاري إلويتز، *نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية*، مرجع سابق، ص ١٧٧.

(٥) سعيد السيد علي، *المبادئ الأساسية وأنظمة الحكم المعاصرة*، مرجع سابق، ص ٣٣٥؛ وقد اكد المعنى ذاته: أحمد السبيلي، *المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي*، مرجع سابق، ص ٢٢١.

حيث بدأت محاكمة مجلس الشيوخ للرئيس (Andro Johnson)، الذي يعد أول رئيس في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية تبلغ المحاكمة البرلمانية اتجاهه مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ^(١) في ٥ مارس ١٨٦٨، مع أداء اليمين من جانب محلفي مجلس الشيوخ أمام قاضي القضاة سالمون تشيز^(٢) تأسيساً على أنه قد خالف قانون تولي الوظائف (Tenure of office Act) الذي حظر على الرئيس عزل الوزراء إلا بموافقة ومشورة مجلس الشيوخ^(٣) عندما تجاهل الرئيس هذا القانون، بعد أن اعترض عليه اعتراضاً توقيفياً، وقام بعزل وزير الحربية ستانتون، فرد البرلمان على ذلك باستعماله حق الاتهام، ثم إحالته للمحاكمة أمام مجلس الشيوخ^(٤).

إلا أن المجلس الأخير قضى ببراءته ولم يعزل من منصبه، لعدم توافر أغلبية ثلثي الأصوات في مجلس الشيوخ، حيث كانت نتيجة الاقتراع (٣٩) صوتاً بالإدانة، مقابل (٢٠) صوتاً بالبراءة، أي أنه كان يلزم لإدانة الرئيس صوت واحد فقط^(٥).

وفي ٧ يناير ١٩٩٩ بدأت محاكمة الرئيس وليام جفرسون كلينتون (William Geverson Clinton)، بعد موافقة مجلس النواب على توجيه الاتهام بالخيانة، على اثنين من بنود الاتهام الأربعة، التي وجهها المحقق المستقل في الوقائع المسندة إلى الرئيس^(٦) وهما البند الأول الخاص بالكذب تحت القسم وذلك بأغلبية (٢٢٨) صوتاً مقابل (٢٠٦) صوتاً، والبند الثاني الخاص بإعاقة سير العدالة وإخفاء معلومات عن القضاء بأغلبية (٢٢١) صوتاً مقابل (٢١٢) صوتاً، حيث عقد مجلس الشيوخ الجلسة لمحاكمة الرئيس، ودخل أعضاء اللجنة القضائية بمجلس النواب مبنى مجلس الشيوخ الذي يعد بمثابة قاعة محكمة، وتلوا نص إحالة الرئيس للمحاكمة، ثم

(١) سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية وأنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٣٤.
(٢) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، مرجع سابق، ص ٤٤.
(٣) كما أن هذا التشريع قد تضمن نصاً يقرر أن أي مخالفة للقانون يمكن أن تشكل جنحة كبرى (High Misdemeanor) أي دليل قانوني على سلوك موجب للاتهام.
(٤) د. أحمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٢٢١.
(٥) د. سامي محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص ٣٠٧.
(٦) "قضايا جيت (الملفات السرية)"، مقالة منشورة في جريدة الرياض، العدد (١٣٥٠٥)، الرياض، ١٥ تموز ٢٠٠٥، ص ٢، ٣.

دخل قاضي القضاة ويليام اتش رينكويس (Rehnquist) رئيس المحكمة الأمريكية العليا، وادى القسم إيداناً بتوليهِ رئاسة المحكمة التي وصفت بانها (محاكمة القرن)^(١).

وفي بداية محاكمة مجلس الشيوخ نادى كثير من أعضائه، بالتصويت على ما إذا كانت مادتا الاتهام ضد الرئيس كلينتون - وهما الحنث باليمين وإعاقة سير العدالة - تشكلان (جرائم وجنح كبرى)، وكان من شأن التصويت أن يكون قراراً خاصاً بمجلس الشيوخ بناء على نظرية الوظيفة التنفيذية، وهذا التصويت الأولي كان من الممكن ان يشكل إعادة تصويت على قرار مجلس النواب بتوجيه الاتهام البرلماني، وهو تصويت لا أساس له^(٢).

وكانت النتيجة ان مجلس الشيوخ لم يرفض مواد الاتهام، وكان مطلبه الأساس، هو ان سلوك كلينتون، حتى لو كان يشكل حنثاً باليمين أو تعويقاً لسير العدالة، فإنه لا يقع تحت تعريف (الجرائم والجنح الكبرى) لان هذا المعيار كان مرتبطاً بالسلوك المرتبط بالوظيفة^(٣).

إلا ان هناك عواملاً تدخلت لإنقاذ الرئيس (وليام جفرسون كلينتون) من العزل حيث حدث تجديد لانتخابات التجديد النصفى للكونجرس الأمريكي بمجلسيه الشيوخ والنواب، حيث انتزع الديمقراطيون الذين منهم رئيس الدولة خمس مقاعد من الجمهوريين المعارضين لهم، ليقلص فارق الأغلبية الجمهورية في المجلس إلى (١٢) مقعداً فقط، بينما احتفظ الحزبان بعدد المقاعد نفسها في مجلس الشيوخ بواقع (٥٥) مقعداً للحزب الجمهوري و(٤٥) للحزب الديمقراطي وتعد نتيجة هذه الانتخابات بمثابة طوق النجاة لإنقاذ الرئيس الأمريكي (بل كلينتون) من إجراءات العزل.

وفي هذه الظروف نجح الدفاع عن الرئيس الأمريكي في نفي الاتهامات الموجهة إليه، بعرقلة سير العدالة والحنث باليمين، واكدوا ان الأدلة ضده في قضية (مونيكا لوينسكي) غير كافية من الناحية الدستورية لإقالته من منصبه، وشكك الدفاع في أدلة اللجنة القضائية في مجلس النواب.

(١) محمد فوزي لطيف نوبجي، *النظم السياسية*، مرجع سابق، ص ٣١٦.

(٢) رافع خضر صالح شبر، *إتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين*، ط ١، مركز العراق للدراسات، مطبعة البيئة، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.

(٣) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، *نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية*، مرجع سابق، ص ٦٩؛ وبالتالي تدرج الاتهامات الموجهة للرئيس وفقاً للبندين الأول والثاني الواردين في تقرير المحقق المستقل (كينيت ستار) والمتمثلين بالكذب تحت القسم وعرقلة سير العدالة تحت معنى الخيانة؛ فضائح جيت (الملفات السرية)، مرجع سابق، ص ٤.

وتوالى الأحداث واكتفى المجلس بتوجيه التوبيخ فقط إلى الرئيس كلينتون وبذلك تخلص من عقوبة العزل من المنصب (١).

أما بالنسبة للرئيس دونالد ترامب فقد أنهى مجلس الشيوخ المحاكمة في ٥ فبراير ٢٠٢٠، بتبرئته من التهمتين الموجهتين إليه، حيث صوت ٥٢ عضوا لصالح تبرئته من تهمة إساءة استخدام السلطة فيما صوت ٤٨ عضوا ضده، أما تهمة عرقلة عمل الكونغرس فصوت ٥٣ عضوا لصالح تبرئة ترامب مقابل ٤٧ عضوا ضده.

الفرع الثاني: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس الولايات في ألمانيا

أولاً: الاختصاص الرقابي

الرقابة على الحكومة إحدى المهام التقليدية للبرلمان في الدول الديمقراطية، وتمارس هذا الدور في المقام الأول كتل المعارضة التي لا تتمتع بأغلبية في البرلمان، لكن الكتل ذات الأغلبية تراقب الحكومة أيضاً عن طريق مشاركتها في العمليات البرلمانية، والحكومة الاتحادية ملزمة بإعلام البرلمان دورياً بخطتها ونواياها (٢).

وفقاً للعبارة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور الألماني فإنه (يتعين على الحكومة الاتحادية اطلاع البوندسرات دائماً على تسييرها لإعمالها) ينطبق واجب الاطلاع هذا على كافة أعمال الحكومة وليس فقط على الأنشطة الخاصة بالتشريع والإدارة بل انه يشمل أيضاً اطلاع البوندسرات على الوضع السياسي العام والسياسة الخارجية وسياسة الدفاع يتعين على الحكومة الاتحادية توفير تلك المعلومات للبوندسرات من تلقاء نفسها بصورة شاملة دون توان وبصفة مستمرة كما يحق للبوندسرات (استدعاء) أي عضو من أعضاء الحكومة إلى جلساته العامة أو اجتماعات لجانه يتمتعون بالحق في المشاركة في كافة جلسات البوندسرات واجتماعات لجانه كما يحق له حق طلب

(١) محمد فوزي لطيف نويجي، *النظم السياسية*، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٣١٧؛ في حين ذكر جانب آخر من الباحثين إلى أن الرئيس كلينتون قد برئ نفسه، أمام مجلس الشيوخ، من الاتهام الموجه إليه بالخيانة، من قبل مجلس النواب بتهم الكذب تحت القسم وعرقلة سير العدالة، واستمر بمزاولة مهام منصبه إلى حين انتهاء فترة الولاية الرئاسية؛ فضائح جيت (الملفات السرية)، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) *حقائق موجزة عن البوندستاغ*، ترجمة: البوندستاغ الألماني، قسم العلاقات العامة، برلين، ٢٠١٤، ص ٢٥.

الكلمة في أي وقت مع ذلك فإن البوندسرات نادرا ما يفعل حقه الرسمي في توجيه الأسئلة خلال الجلسات العامة لا يوجد لدى المجلس التشريعي الثاني ما يوازي الممارسات المستخدمة لدى البوندستاغ والمعروفة ب(وقت الأسئلة) أو (طلبات الإحاطة الصغيرة) و(طلبات الإحاطة الكبيرة) والتي تقدم مكتوبة.

ثانيا: الاختصاص بتعيين أعضاء المحكمة الاتحادية

اسند الدستور الألماني العديد من المهام والصلاحيات الأخرى إلى البوندسرات فيقوم كل من البوندسرات والبوندستاغ مثلا بانتخاب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية وبحق للبوندسرات رفع الدعاوى الدستورية والإدلاء برأيه في القضايا المنظورة أمام المحكمة الدستورية الاتحادية كما ينتدب البوندسرات ممثلا عنه لمجلس إدارة وكالة العمل الاتحادية والى الهيئات الحكومية الأخرى وللبوندسرات في العديد من الحالات الحق في اقتراح أشخاص لشغل مناصب معينة أو الموافقة على التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات للرئيس الاتحادي بشأن منصب المدعي العام الاتحادي أو وكلاء النيابة في المحكمة الاتحادية العليا أو أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الاتحادي الألماني

ثالثا: الاختصاص في حالة الطوارئ التشريعية

في حالة فقدان المستشار الاتحادي لثقة البوندستاغ وعدم حل البوندستاغ يسمح إجراء معقد للحكومة الاتحادية بإصدار قوانين بموافقة من البوندسرات في حالة الطوارئ التشريعية تلك التي يصفها الدستور في المادة ٨١ منه يكون البوندسرات بمثابة مانح (احتياطي للشرعية) بدلا من البوندستاغ في حالة عجزه عن العمل.

رابعا: اختصاص البوندسرات في حالة الدفاع

يسند الدستور الألماني للبوندسرات مهام رقابية في أحكامه بشأن الإشراف الاتحادي على الولايات وفي حالة الطوارئ الداخلية وعند حدوث كوارث طبيعية لا يجوز للبوندستاغ إصدار قرار تأكيد حالة الطوارئ الخارجية أي حالة الدفاع إلا بموافقة البوندسرات وفي هذه الحالة يتسنى تطبيق

الأحكام الخاصة بحالة الدفاع المنصوص عليها في المواد ١١٥ (أ)-(ي)

خامسا: اختصاص المشاركة في الشؤون الخارجية

تعد رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاصات الاتحاد بمقتضى الفقرة ١ من المادة ٣٢ من الدستور الألماني لم تنسب القاعدة الدستورية تلك المسؤولية إلى هيئة دستورية بعينها وبالتالي فهي لا تستبعد البوندسرات كهيئة تابعة للاتحاد أو البوندستاغ من تلك المهمة رغم ذلك فإن السياسة الخارجية تعتبر في منظور الدستور الألماني احد المجالات المحورية لعمل الحكومة الاتحادية فهي تملك صلاحيات لاتخاذ قرارات في هذا المجال يمكن وصفها بانها واسعة التأثير أو في بعض الأحيان حتى مصيرية دون الرجوع فيها إلى الهيئات التشريعية بيد ان الاتفاقات الدولية التي تنظم العلاقات السياسية للاتحاد أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية تستلزم بموجب المادة ٥٩ الفقرة ٢ من الدستور (موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية كل على حسب اختصاصها في صورة قانون اتحادي).

بالنظر لحقوق البوندسرات يعني ذلك ان القوانين الاتحادية التي تتضمن الموافقة على المعاهدات الدولية (يطلق عليها قوانين المعاهدات أو قوانين التصديق) تلزمها موافقة البوندسرات فقط في حالة ان موافقته كانت سوف تكون لازمة بموجب أحكام الدستور لاعتماد قانون محلي بنفس المحتوى في تلك الحالة يتسنى للبوندسرات باستخدام حق النقض (الفيتو) أي بالامتناع عن الموافقة يتسنى له عرقلة تنفيذ الاتفاقية الدولية بالنسبة لألمانيا كانت موافقة البوندسرات لازمة مثلا لتعميق علاقة الدول واتخاذ الخطوة من المجموعة الأوروبية إلى الاتحاد الأوروبي من خلال معاهدة ماسترخت في ١٩٩٢ من الاتفاقات بشأن الإغاثة في حالات الكوارث والتعاون الإداري والإنابة القضائية وقانون الضرائب وقانون المعاشات وحماية استثمارات رؤوس الأموال وحماية البيئة.

حتى إذا لم يشترط الدستور موافقة البوندسرات على القوانين النحلية التي لها نفس مضمون المعاهدة الدولية فإنه يتعين على كل حال إحالة قانون المعاهدة إلى البوندسرات غير انه يمكنه في تلك الحالة فقط الاعتراض (في المطالعة الثانية) يستطيع البوندستاغ تخطي هذا الاعتراض بالتصويت ضده وبالتالي إتاحة الفرصة للتصديق على القانون ودخول المعاهدة حيز النفاذ

سادسا: مشاريع قوانين الاتحاد الأوروبي

بزيادة حجم الاندماج داخل الاتحاد الأوروبي تزداد أعداد التشريعات بداخل القانون المحلي الألماني التي يتم إحلالها بتشريعات أخرى تعتمد في بروكسل وتكون الجهة المقررة على سبيل المثال (مجلس الوزراء) ٠ مجلس الاتحاد الأوروبي) حيث يمثل كل دولة من أعضاء الاتحاد الأوروبي عضو من حكومتها ينص الدستور الألماني في الفقرة ٢ من المادة ٢٣ على ان يساهم البوندستاغ والولايات من خلال البوندسرات في تشكيل إرادة الاتحاد فيما يخص شؤون الاتحاد الأوروبي إذا فإن الحكومة الاتحادية ملزمة بتعريف البوندستاغ والبوندسرات بصورة شاملة بالشؤون الخاصة بالاتحاد الأوروبي وذلك في اسرع وقت ممكن.

بعد مداولة مستفيضة داخل اللجان يقوم البوندسرات (أو مجلس الشؤون الأوروبية في الحالات العاجلة) بالتعليق على مسودات المراسيم والخطوط العامة للاتحاد الأوروبي التي تتم إحاطته علما بها إذا تطرقت التشريعات الأوروبية إلى مواضيع تقع داخليا في اختصاص الاتحاد فإن الحكومة الاتحادية يتعين عليها اخذ رأي البوندسرات (بعين الاعتبار) عند اتخاذها القرارات في بروكسل أما إذا كانت المسودة تمس بصورة أساسية الصلاحيات التشريعية للولايات أو تأسيس دوائرها الرسمية أو إجراءاتها الإدارية فإنه يتعين عندئذ (الأخذ بشكل قاطع برأي) البوندسرات أي إن البوندسرات له بعبارة أخرى في هذه الحالة الحق في اتخاذ القرار النهائي بشأن تحديد الموقف الألماني في مجلس الوزراء يجب على البوندسرات مع ذلك (المحافظة على مسؤولية الاتحاد عن شؤون الدولة ككل) يقصد بذلك المجالات الخاصة بسياسة الاندماج والسياسة الخارجية والسياسات الأمنية إذا وصل اختلاف الرأي بين البوندسرات والحكومة الاتحادية إلى حد وجود صراع وتعذر التوصل إلى اتفاق فإن رأي البوندسرات يعتبر حاسما إذا كان يستند إلى قرار تم اعتماده بأغلبية ثلثي الأصوات يتم تقييد حق البوندسرات في اتخاذ القرار النهائي في الشؤون التي قد تؤدي إلى زيادة مصروفات الاتحاد أو إلى نقص إيراداته في تلك الحالات تلزم موافقة الحكومة الاتحادية على الموقف الألماني الذي يقرره البوندسرات إذا مسّت التشريعات الأوروبية بصورة أساسية الصلاحيات التشريعية للولايات في مجالات التعليم أو الثقافة أو الإعلام فتتقل الحكومة الاتحادية مسؤولية إدارة المفاوضات والحق في التصويت إلى احد وزراء الولايات يتم تحديده من قبل البوندسرات.

الخلاصة

١ - يتكون مجلس الشيوخ الأمريكي من شيوخين عن كل ولاية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان تلك الولاية أي إن عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحالي هو ١٠٠ عضو يمثلون خمسين ولاية أمريكية.

تكون مدة ولاية الشيخ ست سنوات على ان يتم التجديد لثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين، واشترط الدستور الأمريكي ان لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن ثلاثين سنة وان يكون قد مضى على اكتسابه الجنسية الأمريكية على الأقل تسع سنوات.

أما مجلس الولايات الألماني فإنه يتكون من ٦٩ عضواً يمثلون ١٦ ولاية ألمانية، وتقتصر عضوية مجلس الولايات على ممثلي حكومات الولايات من رؤساء وزراء، ووزراء، و(عمدة وأعضاء مجالس شيوخ ولايات برلين وبريمن وهامبورغ)، وبالنسبة لوكلاء الوزارات، فتحق لهم أيضاً عضوية المجلس إذا كانت لهم مقاعد، وأصوات في مجالس وزراء الولايات، ويتم تعيين الأعضاء بموجب قرار من حكومة الولاية، وتنتهي العضوية تلقائياً في حالة خروج العضو من الحكومة أو بقرار من حكومة الولاية لسحب عضوية المجلس.

لا توجد انتخابات خاصة بالبوندسرات أي لا توجد دورات انتخابية خاصة بالبوندسرات ويعد بمثابة هيئة أبدية تجدد أعضائها بين الحين والآخر عن طريق انتخابات برلمانات الولايات، وعليه فإن انتخابات برلمانات الولايات تنال أهمية سياسية على المستوى الاتحادي.

٢ - المهمة الأساسية لمجلس الاتحاد سن التشريعات. ويمكننا ان نصنف اختصاصات التشريعات بحسب المسار الدستوري المرسوم لها إلى ثلاثة أصناف هي: .

أولاً: الاختصاص باقتراح تعديل الدستور

إن الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ منح الكونغرس وحده سلطة البت بطلب اقتراح تعديل الدستور والدعوة إلى مؤتمر تأسيسي، وان الدستور الأمريكي منح مجلسي الشيوخ والنواب اختصاصات متساوية في اقتراح تعديل الدستور. وقد بلغت التعديلات الدستورية على الدستور الأمريكي منذ صدوره عام ١٧٨٧ إلى الآن سبعة وعشرون تعديلاً.

أما بخصوص مجلس الولايات في ألمانيا ينص القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا

الاتحادية على أنّ تعديل هذا القانون هو من اختصاص المؤسسة التشريعية الاتحادية، فموجب هذا القانون يمكن إصدار التعديلات الدستورية بقانون يصدر عن البرلمان الاتحادي، ويستلزم مثل هذا القانون موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) وثلثي الأصوات في مجلس الولايات (البوندسرات)، وهنا يتساوى الدور الذي يلعبه المجلسان في عملية التعديل الدستوري.

ثانياً: الاختصاص في تشريع القوانين العادية

المهمة الأساسية لمجلس الشيوخ باعتباره احد فرعي المؤسسة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية هي تشريع القوانين والتي يشترك فيها مع مجلس النواب في جميع مراحل تشريع القانون.

أما فيما يخص ألمانيا بعد النظر في مواد القانون واقتراح التعديلات المقدمة من قبل مجلسي البرلمان تبدأ مرحلة التصويت حول مجموع النصوص، وهي المرحلة النهائية لعملية إعداد القانون، فيتم التصويت على مشروعات القوانين بداية في البوندستاغ، وبعد إقرارها يتم تحويلها إلى البوندسرات من دون أي تأخير، وهذا الأخير يملك الحق في اتخاذ الموقف الذي يراه في مواجهتها في خلال (٣) أسابيع، ويملك البوندسرات عدة إمكانيات للتأثير، وقد يصل الأمر إلى إفشال قانون بأكمله حتى ولو أقره البوندستاغ وذلك إن كان يمس شؤون الولايات بشكل كبير، وهنا يميز القانون الأساسي بين إمكائيتين: قوانين تتطلب موافقة مجلس الولايات وأخرى يمكن للمجلس الاعتراض عليها فقط، وفي الحالة الأولى تتأثر الولايات كثيراً بعواقب القانون لذلك يملك مجلس الولايات حقاً واسعاً للتأثير على تلك القوانين، وإن رَفَضَهَا لا تُسنّ، أما القوانين التي يحق لمجلس الولايات الاعتراض عليها فلا يكون لها تأثير كبير، فللبوندسرات أن ينتقدها فقط، أو أن يسجل توصيات بخصوصها، لكن للبوندستاغ الكلمة الفصل فيها.

ومن المؤكد أنّ الأخذ والرد في تشريع القوانين يكون أقلّ بكثير إذا كانت للحكومة الاتحادية أغلبية واضحة في البوندستاغ والبوندسرات على حد سواء، أما في حال كانت المعارضة لها الأغلبية في مجلس الولايات فالعكس صحيح، وبالنظر إلى أن للبوندسرات حق الفيتو هذا، فإن الحكومة الاتحادية تحرص على أن تضع مشروعات قوانينها بالصورة التي يوافق عليها البوندسرات، ونادراً ما تتقدم الحكومة بمشاريع قانونية لا يتوقع لها الحصول على تأييد البوندسرات

ثالثاً: تشريع القوانين المالية

إن سلطة اقتراح القوانين المالية هي من اختصاص مجلس النواب الأمريكي دون مجلس الشيوخ ولمجلس الشيوخ مناقشتها وإجراء تعديلات عليها وهذا يشير إلى أن اختصاصات المجلسين في هذه المسألة غير متساوية تميل الكفة فيها إلى مجلس النواب.

أما في ألمانيا تنص المادة (١١٠) على أن البوندستاغ يتمتع بحق إقرار الميزانية، ويحدد خطة الميزانية بواسطة قانون يقرها، هذه الخطة يجب أن تكشف عن جميع نفقات الاتحاد، ولا تتوفر (السيولة) للحكومة وبالتالي قدرتها على العمل إلا عندما تحصل على أغلبية الأصوات في البرلمان.

ويتم تحويل مشروع خطة الميزانية وقانونها إلى البوندسرات والبوندستاغ في الوقت ذاته، ويتم مراجعته من قبل دوائر ومجموعات عمل، وتقارنه بالخطة المالية التي تتضمن التطور المرتقب للميزانية في السنوات الخمس التالية، وهذه الخطة المالية قد سبق وأن وضعها وزير المالية وأقرتها الحكومة الاتحادية، فيطرح البوندسرات رأيه في مشروع الميزانية خلال (٦) أسابيع، وتضيف الحكومة الاتحادية رأيها المعارض إليه وترسله إلى البوندستاغ، وبذلك يستطيع البوندستاغ أن يراعي موقف البوندسرات في مشاوراته.

٣ - السلطة التشريعية تباشر أعمالاً في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون وتحقيقاً للتوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية إذ يمارس البرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية بعض الاختصاصات التنفيذية والرقابية.

كما أقرت بعض الدساتير لمجلسي البرلمان بعض الاختصاصات القضائية تتعلق بسلطة اتهام محاكمة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء جنائياً عما يرتكبون من جرائم تتعلق بأداء وظائفهم.

في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع الكونغرس بسلطة انتخابية احتياطية في حال لم يتمكن أي من المرشحين للرئاسة أن يحصل على الأكثرية المطلقة في أصوات الناخبين الثانويين فإنه يعود لمجلس النواب أن ينتخب الرئيس ويعود لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس وقد واجه الدستور الأمريكي حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة وخول مجلس النواب في هذه الحالة اختيار الرئيس حيث ينص على أن يتولى هذا المجلس اختياره

بالانتخاب من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات.

وكذلك أنط الدستور الأمريكي بموجب أحكام المادة (٢/١/٣) بمجلس الشيوخ سلطة انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات ويشترط لصحة اجتماع مجلس الشيوخ حضور ثلثي أعضائه على الأقل مع ملاحظة ان المرشح لا يعد فائزاً إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس جميعاً.

يعد أيضاً الاختصاص بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين من الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ومجلس الشيوخ إذ يقوم رئيس الدولة الأمريكية بتعيين موظفي الإدارة العليا بعد موافقة مجلس الشيوخ وتشمل هذه الطائفة الوزراء والسفراء والقناصل والقادة العسكريين الكبار وغيرهم من الذين يتم إنشاء وظائفهم بموجب قانون يصدره الكونجرس.

بالنسبة للمعاهدات الدولية فإن الاختصاص بالموافقة على المعاهدات الدولية كأصل عام هو من الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الشيوخ غير انه في بعض الحالات الاستثنائية يشترك معه مجلس النواب ومع ذلك يبقى مجلس الشيوخ صاحب الاختصاص الأصيل في الموافقة على المعاهدات كما له ان يشارك في التفاوض حول المعاهدات الدولية وبذلك يتمكن من الرقابة والإشراف على السياسة الخارجية للدولة.

ومن ناحية الاختصاصات القضائية لقد نظم الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ هذه الاختصاصات في مادته الأولى، القسم الثالث بفقرته السادسة، حيث أوكلت لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمات البرلمانية.

فضلاً عن قواعد تكميلية أصدرها مجلس الشيوخ بناء على تفويض دستوري تنفيذاً لهذه السلطة، الغاية منها، تنظم كيفية سير تلك الإجراءات أمام المجلس، عند انعقاده للتحقيق في الاتهامات المنسوبة للرئيس أو لغيره من كبار الموظفين الاتحاديين.

ويكمل هذه النصوص القواعد التشريعية العامة لمجلس الشيوخ، في حالة سكوت قواعد الاتهام عن تنظيم مسألة إجرائية معينة.

أما في ألمانيا فإن مجلس الولايات يتمتع ببعض الاختصاصات غير التشريعية ومنها الاختصاص الرقابي، فإنه وفقاً للعبارة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور الألماني فإنه (يتعين على

الحكومة الاتحادية اطلاع البوندسرات دائما على تسييرها لإعمالها) ينطبق واجب الاطلاع هذا على كافة أعمال الحكومة وليس فقط على الأنشطة الخاصة بالتشريع والإدارة بل انه يشمل أيضاً اطلاع البوندسرات على الوضع السياسي العام والسياسة الخارجية وسياسة الدفاع يتعين على الحكومة الاتحادية توفير تلك المعلومات للبوندسرات من تلقاء نفسها بصورة شاملة دون توان وبصفة مستمرة كما يحق للبوندسرات (استدعاء) أي عضو من أعضاء الحكومة إلى جلساته العامة أو اجتماعات لجانه يتمتعون بالحق في المشاركة في كافة جلسات البوندسرات واجتماعات لجانه كما يحق له حق طلب الكلمة في أي وقت مع ذلك فإن البوندسرات نادرا ما يفعل حقه الرسمي في توجيه الأسئلة خلال الجلسات العامة.

وكذلك اسند الدستور الألماني العديد من المهام والصلاحيات الأخرى إلى البوندسرات فيقوم كل من البوندسرات والبوندستاغ مثلاً بانتخاب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية وللبوندسرات في العديد من الحالات الحق في اقتراح أشخاص لشغل مناصب معينة أو الموافقة على التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات للرئيس الاتحادي بشأن منصب المدعي العام الاتحادي أو وكلاء النيابة في المحكمة الاتحادية العليا أو أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الاتحادي الألماني.

الباب الثاني

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق

وتقييم التجربة الاتحادية

سيتم تخصيص الباب الثاني من هذه الأطروحة لتجربة العراق الاتحادية التي لم تكتمل بعد مؤسساتها الدستورية لحد تاريخ إعداد هذه الأطروحة -منتصف عام ٢٠٢٠-، وسيتم تناولها في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب، نتناول في الفصل الأول التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية التي نظمها الدستور العراقي الدائم الصادر عام ٢٠٠٥، ونتناول في الفصل الثاني تقييم التجربة الاتحادية بعد تطبيقها على أرض الواقع خلال المدة (٢٠٠٦-٢٠٢٠).

الفصل الأول

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق

سنبحث في هذا الفصل نشأة النظام الاتحادي في العراق والمبررات الحقيقية التي أدت إلى تبني النخب السياسية في البلد لهذا الخيار، كل ذلك سيكون في المبحث الأول، ومن ثم سنتناول في المبحث الثاني التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق استناداً إلى الدستور النافذ عام ٢٠٠٥.

المبحث الأول

نشأة النظام الاتحادي في العراق ومبرراته

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول نشأة النظام الدستوري الاتحادي في العراق وفي المطلب الثاني سنسلط الضوء على أهم المبررات التي أدت إلى اعتماد الخيار الاتحادي في هذا البلد.

المطلب الأول: نشأة النظام الاتحادي في العراق

سنبحث هذا المطلب في فرعين الأول سنخصصه لنشوء وتطور فكرة الاتحادية في العراق والثاني لطبيعة النظام الاتحادي وتوزيع الاختصاصات بين المركز والفروع على وفق ما نص عليه الدستور النافذ في ١٥/١٠/٢٠٠٥.

الفرع الأول: نشأت وتطور فكرة الاتحادية (الفيدرالية) في العراق:

انتهى الاحتلال العثماني في العراق باحتلال آخر من قبل القوات البريطانية في نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩١٨م ومن بعدها تشكلت الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١م بنظام حكم ملكي برلماني شبيه بالنظام الإنكليزي، يمتاز بملك يتولى السلطة بنظام توريث العرش ومؤسسة تشريعية مكونة من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الأعيان) ومؤسسة تنفيذية يديرها رئيس وزراء ومجلس وزراء وأقر كل ذلك في دولة موحدة بسيطة.

بعدها أطيح بهذا النظام عام ١٩٥٨م ليتولى حكم العراق مجاميع ثورية بنظام حكم جمهوري ودساتير مؤقتة لغاية احتلال العراق عام ٢٠٠٣، ويشترك العهدان الجمهوري والملكي بتمسكهم بأن يكون العراق دولة واحدة بسيطة مركزية.

في بداية التسعينيات من القرن المنصرم طُرحت فكرة الاتحادية في العراق، وعلى وجه التحديد بعد دخول القوات العراقية إلى دولة الكويت في ٢/آب/عام ١٩٩٠م، ومن ثم إجبارها -من قبل قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة الأميركية وبموافقة الأمم المتحدة- على الانسحاب في شهر آذار عام ١٩٩١م، وأثر ذلك تم فرض وضع خاص أضحت بموجبه منطقة شمال العراق ذات الأغلبية الكردية خارج سيطرة السلطة المركزية في بغداد.

ونتيجة لذلك اتخذ المجلس الوطني الكردستاني^(١) في ٤/١٠/١٩٩٢م قراراً بتبني (الفدرالية) كخيار لبناء نظام سياسي للعراق مستقبلاً يكون الكرد جزء منه، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً من الناحية السياسية والفكرية حول الآثار المستقبلية المترتبة على هذا الخيار، سواء على مستوى كيان

(١) شكّل هذا المجلس بقرار من الأحزاب الكردستانية التي أصدرت قرارها بالرقم واحد تحت مسمى القيادة السياسية لجهة كردستان العراق بتاريخ ٨/٤/١٩٩٢.

الدولة أو على مستوى العلاقات الاجتماعية للمكونات العراقية فضلاً عن الكيفية التي يمكن أن تتعاطى بها دول الجوار مع هذا الخيار^(١).

وبعد ذلك دأبت القوى الكردية لاسيما الحزبين الكبيرين الديمقراطي والاتحاد الوطني الكردستانيين على طرح فكرة الاتحادية في كل المحافل والمؤتمرات والندوات والتحالفات التي كانت تعقدها قوى المعارضة العراقية في دول المهجر حتى توج هذا الأمر بالدعوة لإقامة اللامركزية السياسية -الاتحادية- في العراق في الاجتماع الذي عقدته تلك القوى وبأطرافها المتعددة في لندن بتاريخ ١٤-١٥/١٢/٢٠٠٢م حينما أكدت ضرورة بناء عراق ما بعد (صدام حسين)^(٢) على أساس التعددية والديمقراطية والفدرالية-اللامركزية السياسية-^(٣).

على ذلك تعود جذور فكرة الاتحادية في العراق إلى بداية التسعينيات من القرن الماضي وتعد القوى الكردية هي أول من دعا لتطبيق هذا اللون من الحكم والإدارة وهو ما من شأنه منح محافظات كردستان العراق (أربيل والسليمانية ودهوك) حرية واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة السلطة المركزية في بغداد.

ولم تواجه تلك القوى مصاعب تذكر في عملية إقناع معظم قوى المعارضة الأخرى على اختلاف انتماءاتها على تبني هذا الخيار وذلك لأن الأولوية كانت آنذاك لكل تلك القوى -بضمنها القوى الكردية- هي لعملية إسقاط نظام الحكم الذي كان يقف على رأسه (صدام حسين) وبأي ثمن. وما أن تحقق ذلك أي سقوط نظام صدام حسين - في ٩/٤/٢٠٠٣م، حتى سارعت القوى المتحمسة للفيدرالية إلى تجسيد ما تم الاتفاق عليه سابقاً على الأرض على ذلك فقد أقر (قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت) الاتحادية كخيار لبناء الدولة العراقية الجديدة^(٤)، وقد جاء في المادة الرابعة

(١) للمزيد راجع: طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللا مركزية الإدارية والفيدرالية، ط١، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، سلسلة دراسات استراتيجية، العدد (١٥٥)، أبو ظبي، ٢٠١٠، ص ٤٩ وما بعدها؛ وكذلك: جميل عودة، مفهوم الدولة الفيدرالية، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، ص ١، منشور على الموقع الإلكتروني: www.shrsc.com.

(٢) صدام حسين المجيد رابع رئيس جمهورية في العراق تولى سدة الرئاسة في ١٧/٧/١٩٧٩ لغاية احتلال العراق في ٩/٤/٢٠٠٣ وتميزت فترة حكمه بالمركزية الشديدة والحروب المدمرة حيث خاض العراق في عهده ثلاث حروب قاسية.

(٣) عصمت شريف وانلي، آراء وأمثلة حول تطبيق الفيدرالية في العراق، لوزان، سويسرا، ٢٠٠٣، ص ١.

(٤) صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في آذار/مارس ٢٠٠٤؛ ونشر في جريدة الوقائع العراقية، في ٢٨ حزيران من السنة ذاتها، وبإشراف سلطة الائتلاف التي يرأس إدارتها الحاكم المدني الأميركي بول بريمر.

من القانون المذكور ما يأتي: (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب)^(١).

كما جاء في المادة الثانية والخمسين من القانون المذكور ما يأتي: (يؤسس تصميم النظام الاتحادي في العراق بشكل يمنع تركيز السلطة في الحكومة الاتحادية، ذلك التركيز الذي جعل من الممكن استمرار عقود الاستبداد والاضطهاد في ظل النظام السابق إن هذا النظام سيشجع على ممارسة السلطة المحلية من قبل المسؤولين المحليين في كل إقليم ومحافظة، ما يخلق عراقاً موحداً يشارك فيه المواطن مشاركة فاعلة في شؤون الحكم ويضمن له حقوقه ويجعله متحرراً من التسلط)^(٢).

وعلى الرغم من إقرار الاتحادية كطريقة لإدارة الدولة ومؤسساتها على وفق قانون إدارة الدولة الانتقالي لكنه لم يتحقق على الأرض باستثناء ما تم العمل به في إقليم كردستان، ولا ريب يعد ذلك بمثابة تكريس لأمر واقع ومع ذلك استمرت القوى الداعية لتطبيق الاتحادية على مستوى البلد ككل في مساعيها.

الفرع الثاني: طبيعة النظام الاتحادي في العراق وتوزيع الاختصاصات بين المركز والفروع على وفق دستور سنة ٢٠٠٥:

أولاً: طبيعة النظام الاتحادي في العراق على وفق الدستور النافذ:

جاءت الخطوة الأهم في إطار ترسيخ فكرة اللامركزية السياسية -الاتحادية - وتبنيها كنظام حكم وإدارة للدولة العراقية الجديدة في ظل نظام اتحادي أثر صدور الدستور العراقي الذي تم إعداده من قبل لجنة صياغة الدستور وبإشراف مباشر من قبل الجمعية الوطنية التي تم انتخابها في ٣٠/١/٢٠٠٥م، وتمت المصادقة عليه بعد عرضه على الاستفتاء الشعبي العام في ١٥/١٠/٢٠٠٥.

(١) جميل عودة، مفهوم الدولة الفيدرالية، مرجع سابق، ص ٢.

(٢) جميل عودة، المرجع نفسه.

وقد نصت المادة (١) من هذا الدستور على ما يأتي:

(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي..)، مما يعني أن المشرع الدستوري العراقي قد حدد طبيعة النظام السياسي بأنه: ديمقراطي وبرلماني واتحادي، وكحال النظم الاتحادية في العالم يركز النظام الاتحادي في العراق على وجود نوعين من السلطات اتحادية ومحلية وعلى وجود ثنائية السلطة التشريعية.

وبخصوص تحديد ماهية النظام الاتحادي وعملية توزيع الاختصاصات بين المركز والفروع/الأطراف (الأقاليم والمحافظات)، بين المشرع العراقي في المادة (٤٧) من الدستور المذكور على أن هناك سلطات (مؤسسات) اتحادية تتكون من السلطات (المؤسسات) التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس تلك السلطات (المؤسسات) اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

كما أقر الدستور المذكور مبدأ ثنائية السلطة التشريعية كما هو معمول في الدول الاتحادية إذ نصت المادة (٤٨) منه على ما يأتي: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ولكن على الرغم من إقرار الدستور بأن يضم مجلس الاتحاد ممثلين عن الأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم كونها تمثل الوحدات المكونة للاتحاد مستقبلاً إلا أن الدستور المذكور ترك عملية تكوين وتنظيم شروط العضوية في هذا المجلس وبيان ماهية اختصاصاته وصلاحياته لمجلس النواب لكي يسن قانوناً بخصوص هذا الأمر مما يجعله خاضعاً لإرادة القوى السياسية الفاعلة في الأخير.

ومن جانب آخر فإن المشرع الدستوري العراقي حدد طبيعة النظام السياسي بأنه (نظام اتحادي)، كما حددت المادة (١١٦) مكونات هذا النظام حينما نصت على ما يأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، كما تم تحديد الآليات والشروط التي ينبغي أن تتوفر لغرض تحول العراق من دولة بسيطة ذات إقليم واحد إلى دولة مركبة تتكون من أقاليم عدة وهذا ما نصت عليه المادتان (١١٨ و ١١٩) من الدستور النافذ، ولحين تحقق تلك الشروط سيبقى هذا البلد يدار على أساس نظام اللامركزية الإدارية - وعلى نطاق خمسة عشرة محافظة مع الإقرار بإقليم كردستان بمحافظاته الثلاث إقليمياً اتحادياً وهذا ما أقره المشرع الدستوري في نصوص كثيرة وعززته التشريعات العادية.

وعلى ذلك "يصنف النظام السياسي في العراق على وفق الدستور النافذ وعلى وفق المعيار الإداري والإقليمي بأنه نظام مختلط"^(١)، لأنه يجمع بين خصائص وسمات النظام الاتحادي الذي يتجاوز حدود الاتحادية إلى مستوى الكونفدرالية هذا فضلاً عن واقع إقليم كردستان الوحيد يؤكد تلك الحقيقة وإلى جانب ذلك مازالت اللامركزية الإدارية هي السمة الغالبة في الواقع السياسي العراقي بفعل استمرار العمل بنظام مجالس المحافظات وعدم تحول أي محافظة من المحافظات الخمسة عشر المتبقية إلى إقليم.

ثانياً: توزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم والمحافظات وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥

١- الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

حدد الدستور العراقي المذكور في الباب الرابع منه اختصاصات السلطات (المؤسسات) الاتحادية، وقد جاء في المادة (١٠٩) منه: (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، كما وصفت المادة (١١٠)، تلك الاختصاصات بالاختصاصات الحصرية وهي كما يأتي:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

(١) طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، مرجع سابق، ص ٧٦.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (١١١)، كانت قد أكدت على ما يأتي: (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات)، كما نصت المادة (١١٢) على ما يأتي:

(أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

على ذلك كان الدستور العراقي قد نصَّ على ضرورة قيام السلطة الاتحادية بإدارة وتنمية وتوزيع الثروات المعدنية فضلاً عن الثروة المائية بشكل عادل باعتبارها ملك لكل الشعب العراقي مراعيًا بذلك التفاوت الناتج عن وجود هذه الثروات بين مختلف المحافظات العراقية.

٢- الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والمحلية وفقاً للدستور

بيّن الدستور العراقي-على غرار ما معمول به في الكثير من دساتير الدول التي تأخذ باللامركزية السياسية(الاتحادية) - الاختصاصات المشتركة بين السلطات (المؤسسات) الاتحادية والمؤسسات المحلية في الأقاليم والهيئات المحلية في المحافظات كما جاء في المادة(١١٤) التي

نصّت على ما يأتي: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

(أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون).

ثالثاً: تكوين الأقاليم الجديدة استناداً لدستور العراق الدائم

بغية استكمال عملية بناء النظام الاتحادي كان الدستور المذكور قد وضع أولاً آليات تأسيس الأقاليم ومن ذلك ما جاء في المادة (١١٨) بأن: (يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين^(١)، كما أقر الدستور المذكور الحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه على أن يقدم بإحدى طريقتين^(٢):

(أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين

(١) المادة (١١٨) من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١١٩) من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.

الإقليم، ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم).

ومن ذلك يستدل على أن الشروط الواجب توافرها في تأسيس الأقاليم تستدعي تقديم طلب من قبل ثلث أعضاء مجلس المحافظة التي تروم التحول إلى إقليم أو أن تجري عملية استحصال موافقة ما نسبته ١٠% من الناخبين - الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب كالأهلية العقلية والجنسية وبلوغ سن الرشد المدني في المحافظة المعنية-، وفي حالة تحقق أي من الشرطين يطرح موضوع تأسيس الإقليم على الاستفتاء الشعبي الذي سيكون فيه للناخبين في المحافظة المعنية بالأمر القول الفصل في تقرير مصير التحول نحو تأسيس أقاليم اتحادية جديدة على أساس مبدأ اللامركزية السياسية.

ومن جانب آخر كان الدستور المذكور قد أقر لكل إقليم حين تأسيسه الحق بوضع دستور له، يحدد ماهية مؤسسات الإقليم على أن لا يتعارض مع هذا الدستور كما أعطى الأخير للأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على وفق أحكامه باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات (المؤسسات) الاتحادية كما أقر الدستور المذكور تخصيص حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً للأقاليم والمحافظات تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها^(١)، والأكثر من ذلك أعطى الدستور المذكور لسلطة الإقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي- أي القانون الذي تشريعه المؤسسة التشريعية في السلطة المركزية- وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للمؤسسات الاتحادية^(٢).

والتساؤل الذي يطرح هنا هل توفرت تلك الشروط بعد مرور ما يربو على عقد ونصف من الزمان على نفاذ الدستور المذكور؟ وإذا لم تتوفر لغاية الآن هل بالإمكان توفرها بالمستقبل؟ والإجابة على هذا التساؤل هي التي ستحدد مصير تحول الدولة العراقية من دولة بسيطة موحدة إلى دولة في ظل نظام اتحادي تدار بأسلوب اللامركزية السياسية.

(١) المادة (١٢٠)، والفقرتان (أولاً وثالثاً) من المادة (١٢١) من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة ثانياً من المادة (١٢١) من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر سنة ٢٠٠٥.

في الواقع لم نشهد لحد اللحظة (منتصف عام ٢٠٢٠م) تأسيس إقليم واحد باستثناء إقليم كردستان لخصوصيته كما ذكرنا سابقاً ومع وجود دعوات متزايدة للمطالبة بتحول محافظات بعينها لتشكيل أقاليم جديدة كما وقد كانت هناك محاولة في محافظة البصرة وقد تكررت أكثر من مرة ولكنها فشلت بفعل عدم تحقق أحد شرطي الخطوة الأولى الذي كان يعول عليه ألا وهو موافقة عُشر الناخبين^(١) تبعثها محاولات فاشلة في محافظات صلاح الدين وديالى والأنبار، مما يدل على عدم توفر الظروف الملائمة لبلوغ تلك الغاية ويأتي في مقدمتها ضعف التأييد الشعبي لفكرة تأسيس الأقاليم كوحدات مكونة للدولة الاتحادية وقد يكون مبعث ذلك عدم وضوح الرؤيا لدى الكثير من الناخبين من أبناء الشعب العراقي حول هذه الفكرة وتخوف البعض منهم من إن هذا الأمر ربما سيفضي إلى حالة من التشرذم والانقسام في المجتمع والدولة العراقيين هذا فضلاً عن تباين المواقف والدوافع للقوى السياسية الفاعلة وبفعل التجاذبات السياسية بين مختلف الأطراف سواء الداخلة منها في العملية السياسية أو تلك التي لم تدخل فيها إزاء هذا التوجه^(٢).

وأمام هذا الواقع يمكن القول إن عملية بناء النظام الاتحادي الذي يعد من أرقى مستويات النماذج الديمقراطية لأنه يعني فسخ المجال أمام المزيد من المشاركة الشعبية في بناء مرافق ومؤسسات الدولة أفقياً وعمودياً، مازالت بحاجة إلى المزيد من الاستعداد والتهيئة ومن ذلك أن يكون هناك شعب متفاعل مع هذه الرؤيا السياسية ليكون قادراً على تحمل المسؤولية وممارسة السلطة واتخاذ القرار على المستوى المركزي والمستوى المحلي وكل ذلك مازال غير متيسر ليس لدى عموم أبناء الشعب العراقي فحسب بل حتى لدى النخب السياسية.

والأمر لا ينبغي أن يفهم على أن هناك قصوراً لدى الشعب العراقي، بل على العكس من ذلك، إن هذا الشعب معروف بانتمائه الأصيل وتاريخه العريق، ولكن الظروف التي عاشها في العقود الماضية أثرت بشكل كبير في ثقافته وقيمه السياسية وحرمته من أبسط حقوقه وحياته على

(١) المادة (١١٩) من الدستور العراقي تنص على: "يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين:

أولاً: طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً: طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

(٢) للمزيد حول طبيعة تلك المواقف راجع: طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللا مركزية الإدارية والفيدرالية، مرجع سابق، ص ٧٦ ومابعداها.

ذلك مازالت هناك معوقات تعيق تطبيق اللامركزية السياسية الاتحادية ومن أبرز تلك المعوقات ما يأتي:

١- حادثة التجربة الديمقراطية وضعف مؤسسات النظام السياسي بفعل كونها مازالت في طور البناء والتأسيس مع وجود الكثير من التحديات.

٢- دور ونفوذ الكثير من القوى الخارجية الدولية على وجه الجملة والإقليمية على وجه الخصوص في الساحة السياسية العراقية.

٣- ضعف أو غياب مؤسسات المجتمع المدني.

٤- تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية.

٥- تباين بل وتذبذب مواقف القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية العراقية إزاء تبني النظام الاتحادي، ففي الوقت الذي كانت الكثير من القوى والشخصيات تؤيد فكرة الاتحادية بدأت مع مرور الوقت تعارضها.

وبالمقابل كانت هناك قوى وشخصيات تعارض تلك الفكرة وتعدّها بمثابة دعوة لتقسيم العراق صارت من أشد المدافعين عنها وعلى ذلك بدأت تطالب بتكوين إقليم يضم محافظات معينة تشكل الأغلبية فيها من انتماء واحد أو تحول محافظات بعينها إلى إقليم قائم بذاته مثل محافظة (صلاح الدين) التي قدمت طلباً رسمياً إلى مجلس الوزراء في نهاية شهر تشرين الأول من عام ٢٠١١م بهذا الخصوص كما ظهرت دعوات لتحول محافظات الأنبار والموصل وديالى لتبني هذا الخيار ولكن بالمحصلة كل تلك المحاولات باءت بالفشل لأسباب عديدة سنتناولها لاحقاً.

ولما كانت الديمقراطية تقوم على المشاركة الشعبية والأخيرة تتطلب توفر وجود مؤسسات وآليات مع وجود شعب واعٍ وحر قادر على بناء تلك المؤسسات، وهذا الأمر لا يتحقق دفعة واحدة بل يحتاج إلى المزيد من الوقت والجهود، ذلك أن الديمقراطية ممارسة قبل كل شيء، وهي عملية بناء وليست عصا سحرية، ولما كان الشعب العراقي حديث عهد بالممارسة الديمقراطية، فبكل تأكيد ينبغي أن يطبق نماذج الديمقراطية بشكل تدريجي أي أنه يبدأ بتطبيق نماذج بسيطة تتواءم وثقافته ومدرّكاته السياسية، ومع مرور الوقت ومع تنامي وعيه السياسي يمكن أن يرتقي إلى مستويات أخرى.

ولما كانت اللامركزية السياسية تعني منح السكان المحليين المزيد من السلطات والصلاحيات السياسية ويتأسس ذلك على ضرورة تحشيد هؤلاء السكان للعمل في المؤسسات المحلية لإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية إلا في الحدود التي يرسمها الدستور المركزي (الاتحادي).

ولكن لما كانت مثل هذه القدرة والإمكانية غير متوفرة حالياً لدى المجتمع العراقي بالمستوى المطلوب تغدو اللامركزية الإدارية إذا تم تطبيقها بصورة صحيحة هي الحل الأمثل في ظل المعطيات الحالية كونها يمكن أن تلبي قسطاً كبيراً من الحاجات والمتطلبات وطبيعة التمايز التي تختص بها كل منطقة من مناطق الدولة التي يتألف شعبها من مكونات وانتماءات متباينة أو سمات عدة متميزة.

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي في العراق

تبنت النخب السياسية التي برزت في المشهد السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ الخيار الاتحادي كنظام حكم وأقرت ذلك في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر عام ٢٠٠٤ والدستور الدائم لعام ٢٠٠٥.

ولحداثة التجربة في العراق ولعدم اكتمال مؤسساتها الدستورية باعتبارها الركائز الأساسية للنظم الاتحادية بالرغم من النصوص الدستورية الصريحة عنها في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ لذلك سيتمحور الحديث في هذا الفرع حول اهم العوامل التي بررت الأخذ بالخيار الاتحادي في العملية السياسية التي بدأت بعد ٩/٤/٢٠٠٣، والتي يمكننا ان نقسمها استناداً إلى هذا الواقع إلى قسمين الأول العوامل السياسية والثاني العوامل الاجتماعية.

الفرع الأول: العوامل السياسية

يعد أسلوب تعامل الحكومات المتعاقبة في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢١ إلى ٢٠٠٣ مع الشيعة والأكراد اهم عوامل عدم الاستقرار السياسي في العراق والذي واجهته السلطة بأساليب القمع والترهيب والدكتاتورية الشديدة الأمر الذي دفع هذه الفئات إلى التطلع لنظام حكم يمنع أي حكومة أن تمارس هذه الأساليب بأي شكل كان.

لذلك سنناقش هذه العوامل بصورة مبسطة بعض الشيء كل على حدة للوقوف على الأسباب الحقيقية لتبني الخيار الاتحادي كنظام حكم في العراق.

أولاً: الشيعة والسلطة في العراق

تأسست الدولة العراقية في عام ١٩٢١م كنتيجة حتمية للثورة العراقية الكبرى ضد الاحتلال البريطاني التي انطلقت عام ١٩٢٠م، التي كانت للشيعة فيها الدور الأكبر بدون منازع من بدايتها إلى نهايتها قيادةً وثواراً.

فكان من المفترض أن يتولى الشيعة المناصب الأكثر أهمية في الدولة الجديدة كونهم الأغلبية في المجتمع العراقي بالإضافة إلى كونهم هم الثوار لكن الأمور سارت عكس ذلك بسبب اجتهاد المؤسسة الدينية في ذلك الوقت بحرمة الدخول في الوظائف الحكومية مع امتناع عبد الرحمن النقيب وبعض الوزراء من قبول الشيعة في الوظائف^(١).

ساهم هذا الأمر بزيادة الفقر والجوع والظلم الذي عانته المحافظات ذات الأغلبية الشيعية طيلة فترة الحكم الملكي، مما دعاهم إلى تأييد ومساندة ثورة الضباط الأحرار التي قادها الزعيم عبد الكريم قاسم عام ١٩٥٨م التي أدت إلى الإطاحة بالنظام الملكي.

فكانت الجمهورية الأولى من عام ١٩٥٨-١٩٦٣م مع شعارات العدالة الاجتماعية التي تبنتها هي المنصف الحقيقي لهذه الشريحة من الشعب لكن الأمر عاد إلى سابق عهده عندما انقلب عبد السلام عارف ومعه البعثيون وأطاحوا بعبد الكريم قاسم في ٨/شباط عام ١٩٦٣.

لذلك يمكننا القول ان الدولة العراقية اتسمت منذ نشؤها عام ١٩٢١ إلى سقوط حكم البعث عام ٢٠٠٣ باستثناء فترة ١٩٥٨-١٩٦٣م بأنها دولة ذات تمايز طائفي نوعاً ما حيث اقتصر وجود الشيعة على وجود هامشي في هيكلية سلطة هذه الدولة بالرغم من عدم وجود أي نص

(١) علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء السادس، دار الراشد، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٣؛ يذكر: (عندما فتحت أبواب الوظائف للعراقيين في الشهر الأول من عام ١٩٢١م افتى الخالصي بحرمة الدخول إلى هذه الوظائف واعتبرها بمثابة التعاون مع الكفار)؛ وفي الصفحة ٤٤ من نفس الكتاب يذكر: (لقد حرص كوكس وهو المندوب السامي على إدخال الشيعة في الوظائف ولكنه واجه عقبتان أولها فتوى الخالصي مرجع الطائفة الشيعية آنذاك والنقيب وبعض الوزراء وقد استطاع كوكس ان يقنع النقيب ووزراءه على توظيف عدد محدود من الشيعة ولكنه لم يستطع ان يقنع الخالصي بالتنازل عن فتواه)

دستوري على ذلك.

ولم يقتصر الموقف من الشيعة على مجرد الإقصاء والتهميش، وإنما تعدى ذلك إلى أن يكونوا ضحية المواجهة بين العراق وإيران خاصة بعد استلام الإسلاميين السلطة في إيران وفي نفس الوقت تنامي حركة الإسلام السياسي في الأوساط الشيعية في العراق، كل ذلك أدى إلى تتمر سلطة البعث تجاه العراقيين الشيعة، من خلال التكتيل بهم ومنعهم من ممارسة شعائرهم الدينية، وسلب الوطنية والهوية العربية من بعضهم واستباحة بيوتهم وممتلكاتهم بحجة إنهم عجم إيرانيون^(١)، وهذا الموقف من شيعة العراق دفعهم إلى مزيد من الانغلاق على ذاتهم ورفضهم الاعتراف بسلطة تجعلهم وقود حروبها ومغامراتها الكارثية وفي الوقت نفسه تمتن كرامتهم وتسلب حقوقهم وحياتهم.

وما مواقف القوى الشيعية المشاركة في العملية السياسية أو التي تقف خارجها بعد عام ٢٠٠٣ وما أظهرته من تصلب في مواقفها إلا دليلاً على رغبتها في تأكيد هوية الشيعة المستقلة وريبتهم وعدم تقنم بسلطة لا يكونون فاعلين في تشكيلها، وكان هذا السبب الذي قادهم إلى تأييد توجه الأكراد بتبني نظام حكم اتحادي في العراق تكون فيه السلطة المركزية ضعيفة لا يمكنها أن تتال منهم مرة أخرى. وينتقد البعض هذا التصلب في مواقف القوى السياسية الشيعية ويعدده ليس في مصلحة العراق كونه ساهم في إبراز الهويات الفرعية في المجتمع العراقي على حساب الهوية الوطنية العراقية.

ثانياً: الأكراد والسلطة

واجه الأكراد في العراق انتهاكاً منقطع النظير لحقوقهم وحياتهم من قبل الأنظمة المركزية المتعددة بسبب تمردهم على السلطة الذي اتسم بكونه تمرداً مسلحاً ابتداءً من العام ١٩٦١م ولا يخلوا من تأثير العامل الخارجي، لكن شعور الكرد بهويتهم المستقلة والمطالبة بتأكيد هذا تمتد إلى بداية نشوء الدولة العراقية عام ١٩١٩ (حركة الشيخ محمد الحفيد^(٢))، وقد حاولوا إيصال مطلبهم

(١) راجع للمزيد: حسن العلوي، الشيعة والدولة القومية في العراق (١٩١٤-١٩٩٠)، ط١، دار روح الأمين، قم، ٢٠٠٦، ص ١٥٤.

(٢) للمزيد راجع كل من: تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، ترجمة: زينة جابر إدريس، ط١، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٧٢؛ عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٠، ص ٤٨.

هذا إلى مؤتمر الصلح في فرساي في نفس العام^(١)، وتمكنوا من تضمين وثيقة الانتداب البريطاني على العراق الذي قرره مؤتمر سان ريمو ١٩٢٠ فقرة نقول: لا يوجد في هذا الانتداب ما يمنع سلطات الانتداب من تأسيس حكومة مستقلة إدارياً في المقاطعات الكردية^(٢)، ووصل الأمر في عام ١٩٢٢ إلى أن تصدر الحكومتان: العراقية والبريطانية تصريحاً جاء فيه: تعترف حكومة صاحب الجلالة البريطانية والحكومة العراقية بحق الأكراد القاطنين ضمن حدود العراق في تأسيس حكومة كردية ضمن هذه الحدود^(٣). وفي عام ١٩٢٩ طالب النواب الأكراد في بغداد من خلال عريضة خاصة بزيادة الإنفاق في المناطق الكردية وتشكيل ولاية كردية تضم دهوك، أربيل، السليمانية، كركوك^(٤)، وشكل الأكراد فصائل مسلحة لمواجهة السلطة بدعم من المحيط الخارجي واندلع قتال دامي في فترات متعددة منذ العام ١٩٦١م، واستمرت مساعي الكرد لتأكيد هويتهم المستقلة حتى أُتيحت لهم الفرصة الذهبية عام ١٩٩١ عندما فرضت القوات الدولية مناطق حظر طيران على المنطقة الكردية وبعدها انسحبت جميع المؤسسات الرسمية الحكومية من المحافظات الثلاث التي تسكنها الغالبية الكردية، فشكّلوا المجلس الوطني الكردستاني وأعلنوا عن مشروعهم السياسي الصريح هو إن الاتحادية هي الخيار الوحيد لتعايش مكونات المجتمع العراقي المختلفة.

ثالثاً: دكتاتورية السلطة المركزية

دفعت مركزية الحكم والسلطة (تشارلز تريب) إلى القول: إن الدولة العراقية كانت أداة سلطة "موضوعة رهن إشارة من أخذوا بيدهم زمام القيادة، ومهما كانت الطموحات البعيدة للأشخاص الموجودين في القيادة. فقد انشغلوا بإدارة الموارد التي سوف تسمح لهم بتغذية شبكات المحسوبية والجهاز القمعي الذي ضمن بقاء السلطة بين أيديهم. أما المحرومون من السلطة ممن لا صوت لهم، فكانوا مشمولين في الخطاب، ولكنهم مستبعدون من حسابات المكاسب السياسية"^(٥)، وبلغ الطابع المركزي للسلطة في عهد صدام حسين ١٩٧٩ - ٢٠٠٣ - إلى حد "اعتبار السياسة

(١) كافي سلمان مراد الجادري، موقف الحكومة العراقية من القضية الكردية في العراق في المرحلة الأولى من عهد الاستقلال (١٩٣٢ - ١٩٣٩)، مكتبة مصر ودار المرتضى، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

(٢) كافي سلمان مراد الجادري، المرجع نفسه، ص ٣٥.

(٣) كافي سلمان مراد الجادري، المرجع نفسه، ص ٤١.

(٤) تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، مرجع سابق، ص ١٠٧.

(٥) تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، المرجع نفسه، ص ٢٥٩.

وسيلة لتأديب الشعب وضمان امتثاله لرؤية الحكام للنظام السياسي^(١). إن ما خلفه النظام المركزي الشديد من نتائج مروعة شملت كل العراقيين يقتضي وضع حد له لمنع عودته من جديد وعدم الاطمئنان للوضع الحالي وهذا ما حذر منه (وليام بولك) بقوله: ". إن الفترة الحالية من غير دكتاتور قد يثبت إنها كانت مجرد فترة بين هذا الدكتاتور (صدام حسين) والدكتاتور التالي.^(٢)، وليس من نظام أفضل من الاتحادية يقطع الطريق على عودة الدكتاتورية، لاسيما إن العهد الطويل للاستبداد في العراق خلق ثقافة جمعية مستعدة لقبول الاستبداد والخضوع للمستبد، ولابد مع وجود مثل هكذا ثقافة من تنظيم جديد للدولة يضمن فتح آفاق الحرية وضمان الحقوق لجميع العراقيين. انطلاقة من كل الأسباب المتقدمة، وجدت النخب السياسية التي ظهرت مع التغيير في عام ٢٠٠٣ أن الاتحادية تعد خياراً تبنى عليه العملية السياسية في العراق.

الفرع الثاني: العوامل الاجتماعية

كثير من المجتمعات تتسم بالتنوع بعنصره قومي وبعضه ديني وبعضه مذهبي وكما هو حال العراق حيث إنّ المجتمع العراقي لا يمثل طيفاً واحداً، بل هو عبارة عن تشكيل متعدد الأطياف قومية ودينية ومذهبية، وقد تأكدت هذه الحقيقة في الإحصاءات السكانية المتكررة التي جرت في هذا البلد، فاذا توقفنا عند الإحصاء الذي أجرته الإدارة البريطانية عام ١٩١٩ عندما كان عدد سكان العراق مليون و٤٩٢ ألف نسمة لوجدنا إن المجتمع العراقي يتكون من المكونات الاجتماعية الآتية^(٣):

المسيحيين واليهود والطوائف الأخرى	الأكراد	العرب	
%٨	%١٨	%٥٥	شيعة
		%١٩	سنة

(١) تشارلز تريب، المرجع نفسه، ص ٣٢.

(٢) وليام بولك، لكي نفهم العراق، ط ١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

(٣) راجع للمزيد: حسن العلوي، الشيعة والدولة القومية في العراق (١٩١٤-١٩٩٠)، مرجع سابق، ص ٣٤.

يوضح لنا الجدول أعلاه ان المجتمع العراقي في هذا الإحصاء يتكون من مواطنين يتبعون ديانات مختلفة هم المسلمون والمسيحيون واليهود والصابئة المندائيين والايديديون ومن قوميات مختلفة هم العرب والأكراد حيث يشكل المسلمون فيه ٩٢% وباقي الديانات ٨% وبالنسبة للقوميات يشكل العرب ٧٤% والأكراد ١٨%. ولم تذكر القوميات الأخرى في ذلك الوقت.

وقد حدد إحصاء عام ١٩٤٧ نسب مكونات المجتمع العراقي بما يلي^(١):

مسلمين	مسيحيين	يهود	صابئة مندائيين	يزيديون وشبك
٩٣.٣ %	٣.١ %	٢.٦ %	٠.٢ %	٠.٨ %
شيعية	سنة			
٥٤.١ %	٣٩.٢ %			

عرب	أكراد	تركمان	فرس
٧١.١ %	١٩ %	٢ %	١.٢ %
٥١.٤ %	٠.٦ %	٠.٩ %	١.٢ %
١٩.٧ %	١٨.٤ %	١.١ %	٠

ويتضح لنا من هذا الإحصاء ان المسلمين في العراق يمثلون أكثر من ٩٣ بالمئة من الشعب العراقي وباقي الديانات اقل من ٧ بالمئة ويتوزع المسلمون بين مجموعة قوميات من عرب وأكراد وتركمان وإيرانيين يمثل العرب منهم أكثر من ٧١ بالمئة وباقي القوميات أكثر من ٢٢ بالمئة بقليل وكذلك نلاحظ التنوع المذهبي إلى سنة وشيعية بنسبة أكثر من ٥٤ بالمئة شيعية وأكثر من ٣٩ بالمئة سنة وموزعين على مختلف القوميات.

وتأكدت حقيقة التنوع في المجتمع العراقي في الإحصاءات اللاحقة وصولاً إلى آخر إحصاء تم في عام ١٩٩٧ على الرغم من أن الإحصاء الأخير لم يحدد نسب الطوائف لأنه جاء

(١) نقلاً عن: حنا بطاطو، العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، الكتاب الأول، ترجمة: تحقيق الرزاز، ط١، المكتبة الوطنية الإيرانية، قم، ٢٠٠٥، ص ٦٠.

خالياً من السؤال عن الهوية الدينية للعراقيين^(١). وتتوحد المجتمع العراقي لوحده لا يصلح أن يكون مبرراً للخيار الاتحادي لولا وجود المبرر الثاني.

الخلاصة

١- تمثل العوامل السياسية السبب الأبرز لتبني الخيار الاتحادي في العراق والتي نتجت عن الدكتاتورية الشديدة وأسلوب تعامل السلطة المركزية في بغداد مع مكونين كبيرين من المجتمع العراقي هما الشيعة والأكراد، وصل إلى حد التنكيل والتقتيل بهم على مدى سنوات طويلة، دفعهم إلى تبني خيار يؤدي إلى عدم عودة الدكتاتورية فيه ويكون نظام حكم يحقق تمثيلاً عادلاً لكل مكونات الشعب المختلفة.

٢- رغبة الأكراد القومية في ان يشكلون حكومة خاصة بهم منذ بداية تأسيس الدولة العراقية والصدام الطويل مع حكومة بغداد طول الوقت جعلهم يسعون إلى الخيار الاتحادي باعتباره الطريق لتحقيق آمالهم.

(١) لمزيد من الاطلاع على هذه الإحصاءات راجع كل من: عاصف سرت، تعداد التركمان في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.nahrain.com>، تاريخ الزيارة: ٢١/٩/٢٠١٩.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق

نَظَّم الدستور الدائم لجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ السلطات الاتحادية الثلاث في العراق (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في مواد مختلفة منه وحدد أيضاً نوعية العلاقة بين هذه السلطات فيما بينها من جهة وبين سلطات الأقاليم والمحافظات من جهة أخرى وسيتم تناول هذا التنظيم للسلطات في ثلاثة مطالب كل سلطة على حدة في هذا المبحث.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق.

يعد وجود مجلسين للتشريع من أبرز مميزات الدولة الاتحادية ذات النظام البرلماني كما أوضحنا سابقاً، فمجلس النواب الاتحادي والذي يعتبر مؤسسة اتحادية بحد ذاته، يعد مختلفاً عن المجلس الثاني (مجلس الاتحاد) في نفس الهيئة التشريعية، من حيث التكوين ومن حيث الاختصاصات.

وقد تناول الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ السلطة التشريعية في الفصل الأول من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية، حيث افرد لهذه السلطة ثمان عشرة مادة وذلك في المواد من (٤٨ إلى ٦٥) من الدستور، واحتوت نصوص الدستور أحكاماً تعالج تكوين مجلس النواب واختصاصاته وشروط العضوية فيه بينما أشارت فقط إلى مجلس الاتحاد وأحالت موضوع آليات تشكيله واختصاصاته وشروط العضوية فيه إلى قانون يسن في مجلس النواب وذلك ما بينته المادة (٤٨) إلى أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

ويتضح من خلال نص المادة أعلاه أن الدستور قد أخذ بنظام المجلسين التشريعيين^(١) وهما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، كما هو حال معظم الدول الاتحادية لكنه خالفهم بعدم تضمين الوثيقة الدستورية لأحكام تكوين المجلس الثاني.

(١) المادة (٤٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

سنتناول في هذا المطلب أحكام تكوين واختصاصات مجلس النواب في الفرع الأول ومن ثم كل ما يخص مجلس الاتحاد في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مجلس النواب

يعد مجلس النواب الجهاز التشريعي الأول على مستوى الاتحاد، ونظم الدستور تكوينه واختصاصاته في المواد من (٤٩ إلى ٦٤) يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه، المادة (٤٩/أولاً)^(١).

أولاً: شروط العضوية في مجلس النواب:

جاء البند (ثانياً) من المادة (٤٩) من الدستور مقررًا للشروط التي يجب أن تتحقق في المرشح لعضوية مجلس النواب. وتجسدت بشرطين هما: الجنسية والأهلية. حيث جرى نص البند (ثانياً) على النحو التالي: "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية". وأحال البند (ثالثاً) من المادة ذاتها إلى قانون يصدر لاحقاً ينظم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب^(٢).

(١) المادة (٤٩/أولاً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية. ثالثاً: تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون.

رابعاً: يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب. خامساً: يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة. سادساً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر.

(٢) تولى قانون الانتخابات العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ تنظيم شروط المرشح لعضوية مجلس النواب. حيث نصت المادة (٦) منه على أن: (يشترط في المرشح أن يكون ناخباً..). وبالرجوع إلى المادة (٣) من ذات القانون نجد أنها قد اشترطت في الناخب أن يكون:

١- عراقي الجنسية.

٢- كامل الأهلية.

٣- اكمل الثامنة عشرة من عمره في الشهر الذي تجري فيه الانتخابات.

١ - شرط الجنسية .

ككل الدساتير في الدول يشترط الدستور العراقي في من يترشح لعضوية مجلس النواب أن يكون حاصلًا على الجنسية العراقية، ولم يميز بين العراقي الحاصل على الجنسية بالنسب أي ولد لآب عراقي أو أم عراقية وبين العراقي الحاصل على الجنسية المكتسبة والتي يشترط القانون^(١) للحصول عليها أن يكون مقيمًا في العراق مدة لا تقل عن عشر سنوات متتالية، لكننا لا بد أن نشير بأن القانون منع العراقي المتجنس من الترشح لعضوية الهيئة البرلمانية إلا بعد مرور عشر سنوات على اكتسابه الجنسية، وبهذا الشرط نجد أن المشرع الدستوري العراقي اقترب من الدستورين الأمريكي والألماني من ناحية السماح لحاملي الجنسية المكتسبة من الترشح لعضوية مجلس النواب، وابتعد عن الدستور الأمريكي من ناحية عدم النص في صلب الوثيقة الدستورية على المدة الزمنية اللازمة التي يجب أن تمر على المتجنس للسماح له بالترشيح لعضوية المجلس النيابي حيث نصّ الدستور الأمريكي على وجوب مرور سبع سنوات على حصول الجنسية الأمريكية ليكون مؤهل للترشيح لمجلس النواب.

٢. شرط الأهلية:

تعد الأهلية شرطًا أساسيًا بالنسبة للمرشح لعضوية مجلس النواب إذ نجد معظم الدساتير تنص عليه صراحة أو ضمناً عن طريق الإحالة إلى نصوص قانونية تتضمنها ويميز الفقهاء الأهلية بنوعين أهلية الوجوب وأهلية الأداء، وأهلية الوجوب هي في الواقع الشخص ذاته منظورا إليه من الناحية القانونية فالشخص سواء أكان شخصا طبيعيا أو شخصا اعتباريا إنما ينظر إليه

٤- مسجلا للأدلاء بصوته وفقا للإجراءات الصادرة عن مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة. كما اشترطت المادة (٦) ذاتها - والمنوه عنها أعلاه- أن تتوافر في المرشح بالإضافة لشروط الناخب شروطاً أخرى تتمثل بالآتي:

- ١- أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة.
 - ٢- أن لا يكون مشمولاً بقوانين اجتثاث البعث.
 - ٣- أن لا يكون قد اثنى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.
 - ٤- أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة.
 - ٥- أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها.
 - ٦- أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.
- (١) المواد (٦ و ٩) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦

القانون من ناحية انه صالح لان تكون له حقوق وعليه واجبات فكل إنسان شخص قانوني تتوافر فيه أهلية الوجوب وتثبت له هذه الأهلية من تاريخ ميلاده^(١).

وفي معرض بحثنا هذا في شروط ترشيح أعضاء مجلس النواب فمن المؤكد أن أهلية الوجوب ليست المعنية في الشروط الدستورية إنما أهلية الأداء والتي هي صلاحية الشخص لاستعمال الحق حيث يمكن للشخص ان تتوافر لديه أهلية وجوب ولا تتوافر له أهلية أداء بينما لا يمكن ان تتوافر في شخص أهلية أداء بدون توفر أهلية وجوب وبالتالي فإن المقصود بالأهلية في الشروط الدستورية هي أهلية الأداء.

إن الأصل في الشخص أن يكون كامل الأهلية مالم يسلب القانون أهلية أو يحد منها^(٢) لذلك وجب علينا استعراض عوارض الأهلية التي نصّت عليها القوانين وهي:

١. السن ٢. الجنون ٣. العته ٤. السفه والغفلة ٥. الغائب والمحكوم عليه بعقوبة جنائية

ثانياً: اختصاصات مجلس النواب

نظم الدستور العراقي مجموعة اختصاصات لمجلس النواب في مواد مختلفة ويمكننا ان نصنف هذه الاختصاصات على النحو الآتي:

١-الاختصاص التشريعي

يمارس مجلس النواب وظيفته التشريعية وفق ما ورد في الدستور. إذ أناطت المادة (٦١/أولاً) بالمجلس اختصاص تشريع القوانين الاتحادية. ويتم تشريع القوانين بعد أن تقدم مشاريع القوانين من السلطة التنفيذية، وحيث إن الدستور قد أخذ بنظام الاقتراح المشترك فقد أجازت المادة (٦٠/ثانياً) أن تقدم مقترحات القوانين من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة.

وفي اطار العملية التشريعية فلمجلس النواب وفقاً للمادة (٦١/رابعاً) تنظيم عملية المصادقة

(١) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٢٨٣، ٢٨٤.

(٢) عبد الرزاق السنهوري، المرجع نفسه، ص ٢٨٧.

على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسّنه بأغلبية ثلثي أعضائه.

٢ - الاختصاص في مجال التشريعات المالية

أفرد الدستور العراقي المادة (٦٢) منه لتنظيم تشريع الموازنة العامة لما تمثله من أهمية بالغة وتأثير على مصالح الدولة والشعب حيث حدد صلاحيات مجلس النواب في تشريع هذا القانون فنص البند (أولاً) منها على أنه "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره". وأعطى البند (ثانياً) من ذات المادة "لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات". وهذا يعني ان الدستور لم يجز لمجلس النواب ان يزيد من إجمالي نفقات الموازنة العامة كونه شأن خاص من شؤون السلطة التنفيذية وذلك عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات وفي نفس الوقت أجاز اقتراح زيادة مجمل الإنفاق على مجلس الوزراء للنظر فيه وإمكانية تضمينه مشروع القانون وتقديمه لمجلس النواب مرة أخرى لتشريع.

بينما أجاز له باعتباره ممثل الشعب الرقابة على الأموال العامة وإنفاقها وعدم هدرها وذلك من خلال صلاحية المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة وإمكانية تخفيض مجمل النفقات حسب ما تقتضيه مصلحة الشعب الذي يعبر عنها ممثليه.

وينظم الدستور في المادة (٢٨) رقابة مجلس النواب في المجالات المالية الأخرى. فالبند (أولاً) من ذات المادة ينص على أنه "لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدّل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون". فيما يقرر البند (ثانياً): إعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون.

٣ - الاختصاص الرقابي

أوكلت المادة (٦١/ثانياً) ^(١) بمجلس النواب وظيفة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. وفي

(١) نص المادة (٦١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، يختص مجلس النواب بما يأتي:

أولاً: تشريع القوانين الاتحادية.

ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية.

رابعاً: تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.
خامساً: الموافقة على تعيين كل من:

- أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.
ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.
ت- رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

سادساً:

- أ- مساعلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.
ب- إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.

سابعاً:

- أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة.
ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.
ت- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

ثامناً:

- أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة وبعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.

ب-

- ١- لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
٢- لمجلس النواب بناءً على طلب خمس "٥/١" أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.
٣ - يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.
ج- تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة "٧٦" من هذا الدستور.

- هـ- لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

تاسعاً:

=

مجال الوظيفة الرقابية يختص مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية جنائياً وسياسياً. كما يختص مجلس النواب بمساءلة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء من الناحية السياسية. ويشمل الاختصاص الرقابي لمجلس النواب المسؤولين في الهيئات المستقلة، إذ يحق للمجلس بموجب الفقرة (هـ/البند ثامناً/المادة ٦١) استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

٤- الاختصاص في انتخاب وإعفاء رئيس الجمهورية:

نظم الدستور مسألة تولي رئيس الجمهورية لمنصبه عن طريق انتخاب من قبل أعضاء مجلس النواب حيث أنط الدستور في المادة (٦١/ثالثاً) انتخاب رئيس الجمهورية بمجلس النواب وفق آلية محددة. كما أوكلت المادة (١٣٨/ثانياً-أ) إلى المجلس نفسه صلاحية انتخاب رئيساً للدولة ونائبين له، يؤلفون مجلس الرئاسة^(١).

٥- الموافقة على تعيين كبار الموظفين:

من مظاهر تدخل مجلس النواب في ميدان الوظيفة التنفيذية، اشتراط موافقته على تعيين كبار الموظفين العاملين في السلطة القضائية والسلوك الدبلوماسي وكذلك الموظفين المدنيين والعسكريين. حيث يختص المجلس بالموافقة على تعيين كل من:

أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ج، يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

(١) اختص الفصل الثامن من النظام الداخلي لمجلس النواب بتنظيم الإجراءات الخاصة بمجلس رئاسة الدولة، حيث قررت المادة (٤٧) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥: أن يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبه" طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور.

فيما نصت المادة (٤٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على أن: يؤدي رئيس الجمهورية ونائبه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور.

(أ) رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

(ب) السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

(ج) رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

٦-الاختصاص في مجال تعديل الدستور:

جعل الدستور حق اقتراح التعديل حقاً مشتركاً ومقررّاً للسلطة التنفيذية (ممثلة بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) وأحد مجلسي البرلمان (مثلاً بمجلس النواب) فحق اقتراح تعديل الدستور قد تقرر لمجلس النواب بمقتضى المادة (١٢٦/أولاً) منه، حيث جرى نصها بالآتي: ... أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور).

٧-الاختصاص في حالة الظروف الاستثنائية:

نظم الدستور الظروف الاستثنائية في البند(تاسعاً) من المادة (٦١) منه.. وتتمثل في إعلان الحرب، وحالة الطوارئ. ويلاحظ في هذا التنظيم أن المشرع الدستوري قرر رقابة مجلس النواب في حالة الظروف الاستثنائية. وبمقتضى البند (تاسعاً) يمتلك مجلس النواب الاختصاص التالي:

أ . الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين

ب . إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج . تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون الدولة أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ

د . النظر في الإجراءات المتخذة والنتائج المترتبة عليها أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد

يعد مجلس الاتحاد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد، وحرص المشرع الدستوري على إيراد قاعدة عامة تتعلق بتكوينه، إذ أوضحت المادة (٦٥/أولاً) آلية تكوين مجلس الاتحاد وذلك بإحالاته إلى المشرع القانوني، فقد نصت المادة الدستورية على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وفي هذا الشأن نلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي قد خالف معظم النظم الدستورية الاتحادية التي حرصت على أن تنص الوثيقة الدستورية على تنظيم تكوين مجلس الاتحاد ومهامه وشروط العضوية فيه تحقيقاً لقاعدة المساواة في المركز الدستوري بين طرفي السلطة التشريعية، حيث إنّ تشكيل مجلس الاتحاد عن طريق قانون يصدر من مجلس النواب يجعل من هذا المجلس بموقع أدنى من مجلس النواب، لذلك نرى أن يتم تعديل هذه المادة الدستورية وتضمينها نصاً صريحاً لطريقة تكوين المجلس ومهامه وشروط العضوية فيه.

وجدير بالذكر أن المادة (١٣٧) من الدستور قضت بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قانون من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.

وقد قدّم رئيس الجمهورية مشروع قانون إلى مجلس النواب يخص تشكيل مجلس الاتحاد وتمت قراءته قراءة أولى بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٨ وقد واجه هذا القانون اعتراضات كثيرة من مختلف الجهات لكونه يجعل من هذا المجلس مجرد مجلس استشاري تابع لرئاسة الجمهورية.

مما عرضناه في الباب الأول من هذه الدراسة في النموذجين الأمريكي والألماني يمكن أن نستخلص رؤية لطريقة تشكيل مجلس الاتحاد ومهامه وشروط العضوية فيه نقترحها لتحقيق الهدف الذي من أجله تم تبني النظام الاتحادي في العراق.

أولاً: عدد أعضاء مجلس الاتحاد

الهدف الأساسي لتشكيل مجلس الاتحاد هو ضمان مصالح الدول المكونة للدولة الاتحادية عن طريق التمثيل المتساوي لهذه الدول، انطلاقاً من هذا الهدف ولكون الدولة الاتحادية في العراق حالياً تتكون من إقليم واحد وخمس عشر محافظة فأنا نرى أن يمثل كل محافظة أو إقليم عضوين، وهذا يعني أن عدد أعضاء مجلس الاتحاد يكون ٣٢ عضواً موزعون على خمس عشر محافظة عراقية وإقليم واحد، ويكون بذلك اعتمد مبدأ المساواة بالتمثيل كحال أغلب النظم الفدرالية وكذلك مبدأ المغايرة بعدد الأعضاء مع المجلس الآخر (مجلس النواب) الذي يتكون من ٣٢٥ عضواً موزعون حسب النسب السكانية لكل محافظة.

ويمكن أن يطرح هنا تساؤل عن كيفية مساواة إقليم كردستان بما له من مركز دستوري حالي بالمحافظات الأخرى، ونجيب على ذلك بأن فلسفة النظام الاتحادي في العراق حسب الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ قد ساوى في بعض نصوصه بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويتضح ذلك جلياً في تنظيمه للسلطات المشتركة وإشارته للسلطات غير الحصرية في المواد ١١٤ و ١١٥ التي منحت الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم جميع الصلاحيات التي لم ينص عليها الدستور كصلاحيات حصرية للحكومة الاتحادية، كذلك إقرار الدستور بمركز مجلس المحافظة والمحافظ في المادة ١٢٢ يساوي إقراره للسلطات القائمة في الإقليم في المادة ١١٧ ذلك يعني أن الدستور وضع المحافظات غير المنتظمة في إقليم بمركز دستوري يعلو عن المركز الدستوري للمحافظات في الدولة الموحدة البسيطة وبما أنه ساوى بينها وبين الإقليم في ممارسة الصلاحيات المشتركة وغير الحصرية لذلك يجعلنا أن نقترح تمثيلها بصورة متساوية مع الإقليم في مجلس الاتحاد لأن حجم الصلاحيات المناطة بكل محافظة يجعل من مشاركتها في المجلس أمراً مهماً للغاية للحفاظ على مصالحها.

ثانياً: شروط العضوية في مجلس الاتحاد

في شأن شروط العضوية في مجلس الاتحاد نرى أن نسترشد بالنموذج الألماني الذي قرر بأن يكون أعضاء مجلس الاتحاد هم ذاتهم أعضاء السلطة التنفيذية في الولايات، لذلك نرى أن يكون المسؤول التنفيذي الأول والشخص الذي يليه في كل محافظة أو إقليم أعضاء مجلس الاتحاد

وأن تكون رئاسة المجلس بصورة دورية، لتحقيق بذلك المشاركة الفعلية لحكومات الإقليم والمحافظات في السلطة الاتحادية.

ثالثاً: مدة الولاية

تكون مدة ولاية المجلس وفقاً لمقترحنا أربع سنوات تقويمية متطابقة مع مدة ولاية الحكومات المحلية.

رابعاً: اختصاصات مجلس الاتحاد

سنستعرض في هذه الفقرة لاختصاصات مجلس الاتحاد في ضوء مقترحنا المستوحى من دراستنا للنموذجين الأمريكي والألماني وكما بينا سابقاً سيكون ذلك على النحو التالي:

١ - المهام التي يشترك بها مجلس الاتحاد مع مجلس النواب

أ - محاكمة رئيس الجمهورية وعزله بأغلبية الثلثين عند الحث باليمين الدستورية بعد توجيه الاتهام له من قبل مجلس النواب على أن يترأس جلسة المحاكمة رئيس المحكمة الاتحادية استرشاداً بالنموذج الأمريكي وذلك لما يمثله رئيس الجمهورية من مكانة باعتباره رمزاً لسيادة البلاد وعليه يجب أن تشارك الأقاليم والمحافظات في اتخاذ هذا القرار.

ب - إقرار التعديلات الدستورية المقدمة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين والتي وافق عليها مجلس النواب وذلك لمنح الدستور شيئاً من المرونة لمواكبة التطور الزمني والضرورات التي قد تحدث بمرور الزمن التي تظهر حاجة ماسة لتطوير النظام السياسي.

ج - تقديم مقترحات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس الوزراء للنظر فيها وفي حالة الموافقة يحيلها إلى مجلس النواب بمشروع قانون لغرض تشريعه.

د - النظر في القوانين المشرعة، المُحالة إليه من مجلس النواب والتصويت عليها قبل إحالتها إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها.

٢ - المهام المشتركة مع السلطة التنفيذية الاتحادية

أ - الموافقة على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين بعد تقديم طلب من رئيس الجمهورية وتكون لمجلس النواب منفردا حالات سحب الثقة الأخرى من رئيس مجلس الوزراء وباقي الوزراء وذلك لما يمثله منصب طرفي السلطة التنفيذية من خطورة على مصلحة البلاد مما يجعل من مسألة البت في طلب رئيس الجمهورية أمراً يجب أن تشارك فيه الأقاليم والمحافظات من خلال مجلس الاتحاد.

ب - الموافقة بأغلبية الثلثين في حاله إعلان حالة الطوارئ بعد طلب مُقدّم من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية مجتمعين، والعلة في منح هذه السلطة لمجلس الاتحاد دون مجلس النواب هو خطورة حالة الطوارئ وضرورة اتخاذ قرار عاجل بها وتأثيرها على جميع أنحاء البلاد لذلك فإن مناقشتها واتخاذ القرار بها في مجلس يتكون من ٣٢ عضواً يمثلون السلطة التنفيذية في الإقليم والمحافظات ويكونون على تماس مباشر مع نتائج حالة الطوارئ افضل واسرع من أن تناقش في مجلس يتكون من ٣٢٥ عضواً، قد تؤثر على بعضهم الصراعات السياسية في اتخاذ القرار، وحصل هذا فعلا في عام ٢٠١٤ عندما استولى التنظيم الإرهابي داعش على ثلث مساحة العراق ولم يبت مجلس النواب في طلب رئيس مجلس الوزراء لإعلان حالة الطوارئ بسبب الخلافات السياسية التي كانت سائدة.

ج - الموافقة بأغلبية الثلثين على حل مجلس النواب بعد طلب مقدم من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وهذه الصلاحية تعالج الإشكالية الحالية الموجودة في الدستور التي أناطت بمجلس النواب ذاته أن يصوت بحل نفسه بعد الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية وهذه حالة يصعب تحقيقها لذلك من المنطقي جدا ان يتولى مجلس الاتحاد هذه السلطة ليبت بها.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري السلطة التنفيذية

وفي معرض تنظيم السلطات الاتحادية أشار الدستور -وفق المادة (٤٧) - إلى أنها تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وتناول الدستور تنظيم السلطة التنفيذية وذلك في الفصل الثاني من

الباب الثالث من الدستور، والمتعلق بالسلطات الاتحادية، في المواد من ٦٦ إلى ٨٥.

الفرع الأول: تكوين السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في النظام البرلماني من طرفين: رئيس الدولة ومجلس الوزراء، حيث تبنى الدستور العراقي نظام ثنائية الجهاز التنفيذي - رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء- حيث نصت المادة (٦٦) من الدستور على انه (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

أولاً: التنظيم الدستوري لمركز رئيس الجمهورية

يشكل رئيس الجمهورية الطرف الأول في السلطة التنفيذية الاتحادية. عرفت المادة (٦٧) من الدستور، رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن وسيادة البلاد.

١ - شروط اختيار رئيس الجمهورية:

نظم المشرع الدستوري الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية وذلك في المواد (١٣٨/١٣٥/٦٨) من الدستور^(١)، حيث يمكن تحديد تلك شروط وكما يأتي:

(١) الجنسية: اشترطت المادة (٦٨/أ) من الدستور في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون عراقياً^(٢) بالولادة ومن أبوين عراقيين، وهذا الشرط بديهي، إذ أنه لا يتصور أن يتولى حكم

(١) - إذ استلزمت المادة (٦٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون: أولاً: عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ثانياً: كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره.

ثالثاً: ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.

رابعاً: غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

(٢) تنص المادة (١٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على أن:

أولاً: الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواطنته.

ثانياً: يعدّ عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأُم عراقية، وينظم ذلك بقانون.

واختص قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بتنظيم الأحكام المتعلقة بالجنسية. حيث عرفت المادة

(١/ب) العراقي بأنه: (الشخص الذي يتمتع بالجنسية العراقية). ونصت المادة (٢) على أنه (يعتبر عراقي

الجنسية كل من حصل على الجنسية العراقية بموجب أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٤٢) لسنة ١٩٢٤

الملغى وقانون الجنسية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٣ وقانون منح الجنسية العراقية للعرب رقم (٥) لسنة

الدولة شخصاً أجنبياً.

وبما ان هذا الشرط يعد ضرورياً لمباشرة الحقوق السياسية طبقاً للقوانين المنظمة لهذه الحقوق، فإنه يكون أولى وأوجب ان يتوفر في من يشغل أعلى منصب في الدولة، ألا وهو منصب رئيس الجمهورية.

وإذا كان النص قد اشترط أن يكون هذا الشخص متمتعاً بالجنسية الأصلية، وهو ما يفهم من كونه قد تطلب أن يكون عراقياً بالولادة، مما يعني استثناء المتجنس من الترشح لمنصب الرئاسة، ولم يكتفي المشرع الدستوري بوضع شرط في من يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عراقياً بالولادة، وإنما اشترط أيضاً أن يكون من أبوين عراقيين، والغاية من ذلك الاطمئنان إلى مصداقية الانتماء إلى الدولة والإخلاص لشعبها، فلا يصلح للترشيح لرئاسة الجمهورية الذي لا يكون أبواه عراقيين، أو لا يكون أحدهما عراقياً.

ولم يفرق النص الدستوري بين ما إذا كان يشترط في الأبوين أن يكونا متمتعين بالجنسية العراقية أصالة أم عن طريق التجنس، إذ جاءت صيغة النص عامة.

ولكون الأصول المقررة للتفسير توجب أن يحمل المطلق أو العام على إطلاقه أو عمومه ما لم يقم الدليل على تقييده أو تخصيصه، فأنا نرى أن روح النص^(١)، وأهمية المنصب تقتضي أن يكون الأبوان متمتعين بالجنسية الأصلية ولا يكتفي في أمرهما باكتساب الجنسية عن طريق التجنس.

والتساؤل الذي يرد في هذا الشأن: ما حكم الدستور إزاء تعدد الجنسية؟

نص البند (رابعاً) من المادة (١٨) من الدستور على أن: "يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك

١٩٧٥ وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل (الخاصة بمنح الجنسية العراقية). فيا قررت المادة (٣) من القانون ذاته على أنه (يعتبر عراقياً: أ، من ولد لأب عراقي أو لام عراقية. ب، من ولد في العراق من أبوين مجهولين ويعتبر اللقيط الذي يعثر عليه في العراق مولوداً فيه ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك).

(١) ان استنباط المعنى من خلال فحوى وروح النص يعتبر ميزة وأحد أساليب الصياغة المرنة التي لا تؤدي إلى جمود التشريع. ينظر بشأن حالات التفسير وقواعده؛ عبد السلام علي المزوغي، النظرية العامة لعلم القانون - الكتاب الأول - المدخل لعلم القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، مصراته، ١٩٨٨، ص ٤٢١ وما بعدها.

بقانون".

ومفاد ذلك أن الدستور أجاز تعدد الجنسية، أي أن يكون للعراقي أكثر من جنسية وجنسيتين وثلاثة، وإن تعدد الجنسية لا يعد مانعاً من الترشيح، وإنما يجوز لمتعدد الجنسية الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية. إلا أن تولي المنصب -وفقاً لذات النص- يستلزم التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، حيث أورد المشرع التزام قانوني يقع على عاتق من يتولى منصب سيادي أو أمني رفيع، يتمثل في تخليه عن أية جنسية أخرى اكتسبها عن طريق التجنس، وهذا أمر طبيعي حتى يكون ولائه السياسي لخدمة العراق وحده. غير أن الدستور لم يرتب أي أثر قانوني في حالة تولي المرشح المنصب مع احتفاظه بالجنسية المكتسبة.

وبالاستناد إلى الاختصاصات العامة لرئيس الجمهورية - وفق المادة ٧٣ من الدستور -، فإن الرئيس يختص بالسر على ضمان الالتزام بالدستور، ومن باب أولى أن يلتزم بتطبيق الأحكام الدستورية على نفسه، وإن خالفها عدّ انتهاكاً للنصوص الدستورية ويخضع للمسائلة.

(٢) **الأهلية:** كان منطقياً أن يشترط الدستور - في المادة (٦٨/ثانياً) - في الشخص الذي يتولى بمهام منصب رئيس الجمهورية أن يكون **كامل الأهلية** أي متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، فلا يتصور أن يفتح باب الترشيح لهذا المنصب لمن فقد حقوقه المدنية أو السياسية أو حرم منها جميعاً.

وفيما يتعلق بالحقوق المدنية فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٤٦) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على أن " كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية ".

أما الحقوق السياسية فقد نص الدستور في المادة (٢٠) منه على أن: " للمواطنين، رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح ".

وتولى المشرع وفقاً لقانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٦ تنظيم شروط الناخب والمرشح ممن يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

(٣) **السن القانوني:** اشترط البند (ثانياً) من المادة (٦٨) من الدستور أن يكون المرشح لرئاسة

الجمهورية " .. أتم الأربعين سنة من عمره " .

والغرض من تحديد هذه السن هو أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية على درجة معينة من النضج والوعي والاهتمام بالأمور العامة التي تؤهله للقيادة والزعامة.

وبطبيعة الحال فإن سن الأربعين هي سن اكتمال النضج العقلي، والقدرة على تحمل المسؤولية الجسيمة التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية.

(٤) **الخبرة السياسية:** لم تتضمن نصوص الدستور شرطاً في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية يتعلق بتحصيله العلمي، لكن المادة (٦٨/ثالثاً) من الدستور تطلبت أن يكون ذا خبرة سياسية.

(٥) **السيرة الحسنة:** اشترطت المادة (٦٨/ثالثاً) من الدستور في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون ذا سمعة حسنة ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.

(٦) **سلامة الموقف القانوني:** من المقتضيات الموضوعية للترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية، سلامة الوضع القانوني للمرشح. حيث تطلب البند (رابعاً) من المادة (٦٨) من الدستور أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

٢ - مدة ولاية رئيس الجمهورية:

ان تحديد المدة التي يستغرقها تولي منصب الرئاسة في نظام دستوري ما، وجواز تجديد هذه المدة، وعدد المرات التي يجوز فيها ذلك، ليس من شأنه مجرد تحديد النطاق الزمني لولاية الرئيس، ولكن أثره ينعكس بالضرورة على قوة أو ضعف منصب الرئاسة.

وقد صدر الدستور متضمناً النص في مادته (٧٢/ثانياً) البند (أولاً) على أن تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ونلاحظ أن مدة الرئاسة هي ذات المدة لولاية مجلس النواب والتي حددتها المادة (٥٦/أولاً) من الدستور.

أما فيما يتعلق بجواز أو عدم جواز تجديد مدة الرئاسة، فقد اتجه الدستور إلى تأييد جواز تجديد مدة الرئاسة لمرة ثانية فقط حيث نص الشطر الثاني من البند (أولاً) من المادة (٧٢) على أنه (.. ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب).

ونرى أن ما قرره الدستور من عدم جواز تولي الرئاسة لأكثر من مرتين رئاسيتين كان

منهجاً صائباً.

وبصدد نهاية ولاية رئيس الجمهورية فقد نص البند (ثانياً) من المادة (٧٢) على أن تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ويستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد له، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية، ونظم الدستور في البند أولاً من المادة (٧٥) أحكام استقالة رئيس الجمهورية، إذ يحق لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريراً إلى رئيس مجلس النواب، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

٤- الحلول محل رئيس الجمهورية:

أحتوى الدستور تنظيماً لأحكام خلو منصب الرئاسة في البند (ثانياً) من المادة (٧٢) إذ أجاز أن يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه، وكذلك سمح الدستور أن يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو.

وتنبأ الدستور لحالة خلو منصب الرئاسة وعدم وجود نائباً للرئيس، حيث عالجت المادة (٧٥/رابعاً) حالة خلو منصب رئيس الجمهورية وعدم وجود نائب له، فعندئذ يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور. رأينا في الأحكام الدستورية المنظمة لاختيار رئيس الجمهورية:

إذا تأملنا نصوص الدستور المتعلقة باختيار رئيس الجمهورية، نلاحظ أن مبدأ الانتخاب في تولية رئيس الجمهورية الذي قضت به المادة (٧٠) من الدستور هو مبدأ يتفق والنظام الديمقراطي في الإطار العام.

وأسند الدستور إلى مجلس النواب - وهو أحد المجلسين التشريعيين على المستوى الاتحادي - وظيفة انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين لتولي المنصب.

ويمكن القول ان إسناد مهمة انتخاب الرئيس إلى مجلس النواب له عدة مدلولات ومنها:

- منح مجلس النواب أفضلية سياسية ودستورية
- احتلال مجلس النواب مركز دستوري أسمى من مركز رئيس الجمهورية.

ثانياً: التنظيم الدستوري لمركز مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء الطرف الثاني في السلطة التنفيذية الاتحادية. ويعد مجلس الوزراء وفقاً للدستور هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، وقد حددت المادة (٧٨) من الدستور المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء، حيث عدت رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.

١ - شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء:

أشارت المادة (٧٧) من الدستور إلى الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الوزراء، وبموجب البند (أولاً) من ذات المادة يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً للشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره.

ومن خلال تحليل مضمون النص أعلاه نلاحظ أن الدستور يتطلب في المرشح لرئاسة الوزراء توافر ذات الشروط اللازمة في مرشح رئاسة الجمهورية، والمتمثلة بالجنسية والأهلية القانونية والأدبية والسيرة الحسنة مع المغايرة في شرط السن القانوني وأضافه شرط آخر يتعلق بالشهادة العلمية.

٢ - آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء:

يكلف رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٦) من الدستور-مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. وقد أثارت عبارة " الكتلة النيابية الأكثر عدداً " جدلاً واختلافاً في التفسير بعد إعلان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نتائج الانتخابات لمجلس النواب العراقي مساء يوم ٢٦ آذار ٢٠١٠، وقد فازت كتلة القائمة العراقية بالمرتبة الأولى من حيث عدد المقاعد وحصلت على ٩١ مقعداً ثم قائمة دولة

القانون وبلغ عدد مقاعدها ٨٩ وجاءت قائمة الائتلاف الوطني بالمرتبة الثالثة حيث بلغت مقاعدها ٧١ مقعداً ثم قائمة التحالف الكردستاني وفازت ب ٤٣ مقعداً.

حيث نشأ اختلاف في تفسير نص المادة ٧٦ من الدستور في تحديد مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، فبينما تذهب القائمة العراقية إلى القول بأنها الفائزة بعدد أكثر للأصوات في الانتخابات وبالتالي فإن من حقها أن يكون ترشيح رئيس الوزراء من بين صفوفها الذي سيتولى تشكيل الحكومة المقبلة، يرى ائتلاف دولة القانون بأن من سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم الأكثر عدداً بعد الانتخابات وتشكيل التحالفات بين القوائم في مجلس النواب.

ان حل الخلاف حول تفسير النص الدستوري يستلزم الرجوع إلى مرجعية قضائية وهي السلطة القضائية العليا (أي المحكمة الاتحادية العليا) التي خصها الدستور في المادة (٩٢/ثانياً) بوظيفة تفسير نصوصه، وفعلاً فقد أرسل مكتب رئيس الوزراء إلى المحكمة الاتحادية كتاباً برقم (م. ر. ن/١٩٧٩) وتاريخ ٢٠١٠/٣/٢١ طالباً فيه رأي المحكمة بخصوص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

حيث نظرت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذا النص ووجدت من استقراء نص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن استقراء بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة. ان تطبيق أحكام المادة (٧٦) من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٥٤) من الدستور، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق أحكام المادة (٥٥) من الدستور. بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة (٧٠) من الدستور، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية يكلف وخلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه مرشح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بتشكيل مجلس الوزراء.

ووجدت المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني:

إن الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة

النيابية التي أصبحت مقاعدا النيابة في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (٧٦) من الدستور.

ويؤيد البعض اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في التفسير، إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه ليس بالضرورة أن تكون الكتلة الفائزة في الانتخابات هي الأكثر عدداً في المجلس النيابي إذ إنَّ الصحيح هو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها لتفسير الدستور النص الدستوري أعلاه. فالدستور ذكر عبارة (الكتلة النيابية) ولم يذكر عبارة (الكتلة الانتخابية) والفرق بينهما كبير لأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لرئاسة الوزراء لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ٧٦ الفقرة أولاً والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب والتي يجب أن يبلغ عددها ١٦٣ عضواً من مجموع ٣٢٥ لتكون الكتلة النيابية الأكثر عدداً بينما لم تحصل القائمة العراقية إلا على ٩١ مقعداً.

والتساؤل الذي يثار يدور حول مدى سلطة رئيس الوزراء المكلف في اختيار أعضاء مجلس الوزراء؟

يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. وفي حالة إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً.

ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً^(١).

(١) أفرد الدستور الفصل الثاني للسلطة التنفيذية وخصص الفرع الثاني منه لمجلس الوزراء، وتولت المادة (٧٦) بيان الأحكام المنظمة لتشكيل مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (٧٦) على أن:

وتطلبت المادة (٧٩) من الدستور أن يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور^(١).

الفرع الثاني: توزيع الاختصاصات بين جهازي السلطة التنفيذية

من المقتضيات الشكلية والموضوعية للفصل بين طرفي الجهاز التنفيذي، أن يتحقق الفصل الوظيفي بينهما من خلال توزيع الاختصاصات، إن الإحاطة بموقف دستور العراق من الفصل الوظيفي تقتضي دراسة وتحليل النصوص الدستورية التي نظمت تقاسم السلطة التنفيذية وتوزيع الاختصاصات.

أولاً: التنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية

نظم الدستور اختصاصات رئيس الجمهورية في مجالات عدة وعلى النحو الآتي:

١ - الاختصاصات العامة لرئيس الجمهورية:

حرص الدستور على تبيان الاختصاصات الرئاسية ذات الطبيعة العامة لرئيس الجمهورية

أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

(١) خص الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لتنظيم إجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامج الوزارات.

المادة (٤٩): أولاً. يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً. يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه.

ثالثاً. تعد الوزارة حائزةً على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

في المواد (٦٧/٥٠) وعلى النحو الآتي^(١):

أ- السهر على ضمان الالتزام بالدستور

ب- المحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه

ج- رعاية مصالح الشعب

د- المحافظة على النظام الديمقراطي الاتحادي

هـ- العمل على صيانة الحريات العامة والخاصة

و- المحافظة على استقلال القضاء

ز- الالتزام بتطبيق التشريعات

ويتضح من نصوص الدستور، أن رئيس الجمهورية يعد رمزاً للوحدة والسيادة ويحتل مكانة قانونية وسياسية تتسم بالأهمية، وبضطلع بدور أساسي في إدارة شؤون الدولة.

٢- اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الوظيفة التنفيذية:

إن من حق رئيس الجمهورية في النظام البرلماني - الذي تبناه دستور العراق أن يقوم باختيار رئيس الوزراء، وإشغال منصبه، واقتراح سحب الثقة منه. وعلى النحو التالي:

أ- اختيار رئيس مجلس الوزراء:

يكلف رئيس الجمهورية - طبقاً للمادة (٧٦/أولاً) - مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

(١) تنص المادة (٧١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على أن: يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور. وتضمنت المادة (٥٠) صيغة اليمين الدستورية وكما يأتي: "اقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد".

فيما نصت المادة (٦٧) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على أن: رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور.

بتشكيل مجلس الوزراء، وبمقتضى البند (ثالثاً من المادة ٧٦) يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة، يتولى رئيس الجمهورية - وفقاً للبند (خامساً) من المادة نفسها- تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً.

ب- إشغال منصب رئيس الوزراء:

عالج الدستور حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، وقضى البند (أولاً) من المادة (٨١) من الدستور أن يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، وبمقتضى ذلك، سوف يتمتع رئيس الجمهورية- بالإضافة لاختصاصاته - بجميع الصلاحيات والاختصاصات التي أوكلها الدستور لرئيس مجلس الوزراء. ومفاد ما تقدم أن المشرع الدستوري أجاز لرئيس الجمهورية الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، مما يهدر قاعدة أساسية في النظم ذات التوجه البرلماني والتي تحظر الجمع بين المنصبين.

وأوجب البند (ثانياً) من المادة ذاتها - في حلة خلو منصب رئيس الوزراء - أن يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً.

ج- سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء:

أجاز الدستور في (٦١/ثامناً/ب) منه، لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٣- اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية:

يقصد بها تلك الاختصاصات ذات الصبغة السياسية التي يتولاها رئيس الجمهورية في ميدان الشؤون الخارجية، وأهم اختصاصات رئيس الجمهورية في هذا الميدان الخارجي هو إصدار المراسيم الجمهورية بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد إقرارها من مجلس النواب، ومن ناحية ثانية، يقرر الدستور حق الرئيس في قبول سفراء الدول العربية والأجنبية للعمل في العراق.

٤ - اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون العسكرية:

تنظم المادة (٧٣/البندين خامسا - تاسعا) وتتجسد في اختصاصين هما: القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية، ومنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.

٥ - اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الشؤون القضائية:

حرص الدستور على منح رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة قضائية في المادة (٧٣/البندين أولاً وثامناً) وتتجسد في إصدار العفو الخاص بعد توصية من رئيس مجلس الوزراء، والمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

٦ - اختصاصات رئيس الجمهورية في حالة الظروف الاستثنائية:

إعمالاً لمبدأ التعاون بين السلطات فقد جعل الدستور لرئيس الجمهورية دور يمارسه بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء في حالة حدوث ظرفاً استثنائية، وبموجب المادة (٦١/تاسعاً - أ) يحق لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقديم طلب مشترك إلى مجلس النواب يتضمن إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

٧ - اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين وفقاً للمادة (١٢٦/أولاً) اقتراح تعديل الدستور، حيث أعطت المادة (١٢٦/البندين ثانياً - وثالثاً) من الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على تعديل نصوص الدستور التي وافق على تعديلها مجلس النواب ونالت موافقة الشعب في الاستفتاء العام.

٨ - اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال الوظيفة التشريعية:

من الاختصاصات المشتركة بين جهازي السلطة التنفيذية المبادرة باقتراح القوانين، حيث جعلت المادة (٦٠/أولاً) تقديم مشروعات القوانين حقاً مشتركاً يدخل في اختصاص كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أخذت المادة (٧٣/البند ثالثاً) من الدستور بالقواعد العامة في النظم

الدستورية، واختصت رئيس الجمهورية بممارسة مرحلة مهمة من مراحل العملية التشريعية وتتمثل في المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها.

يمتلك رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين والقرارات المحالة إليه من مجلس النواب، يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٣/سابعاً) باختصاص إصدار مراسيم جمهورية.

٩ - اختصاصات رئيس الجمهورية في علاقته بمجلس النواب:

يقرر النظام البرلماني بعض الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية كدليل على قيام علاقة التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين. وفي هذا الإطار أسند الدستور العراقي لرئيس الجمهورية اختصاصات يباشرها في علاقته بمجلس النواب، وعلى النحو التالي:

أ- دعوة المجلس للانعقاد:

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية إصدار مرسوم جمهوري يدعو فيه مجلس النواب للانعقاد وفقاً للمادة (٥٤) من الدستور، كما يحق لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (٥٨/البند أولاً) دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية.

ب- الموافقة على اقتراح حل مجلس النواب:

أشترط الدستور في المادة (٦٤/أولاً) منه موافقة رئيس الجمهورية على الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء والمتضمن اقتراح حل مجلس النواب.

ثانياً: التنظيم الدستوري لاختصاصات مجلس الوزراء

١ - اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:

أسند الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة ومتنوعة تشمل كل نواحي السلطة التنفيذية التي تتركز أساساً بين يديه بصفة أصلية ومباشرة، وهناك اختصاصات أخرى ذات طابع تشريعي، وعلى النحو التالي:

أ-الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء منفرداً:

-الاختصاصات في مجال الوظيفة التنفيذية:

تؤكد المادة (٧٨) من الدستور اختصاص رئيس مجلس الوزراء في التنفيذ المباشر للسياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء، وهذا هو جوهر اختصاص أية سلطة تنفيذية ولأغراض تنظيمية وإدارية اختصت المادة ذاتها رئيس مجلس الوزراء صلاحية إدارة مجلس الوزراء وتروؤس اجتماعاته.

-الاختصاصات في مجال علاقته بوزرائه:

طبقاً للبند (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور يختص رئيس مجلس الوزراء - بعد تكليفه من رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء، وبمقتضى البند (ثانياً) من ذات المادة يتولى رئيس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف. ومن ثم يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف - وفقاً للبند رابعاً -أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

-الاختصاصات في مجال الشؤون العسكرية:

وزع الدستور السلطات في المسائل الحربية والعسكرية بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووضع القواعد اللازمة لتنظيمها. ورئيس مجلس الوزراء هو بنص المادة (٧٨) من الدستور القائد العام للقوات المسلحة، وأختص البند (خامساً) من المادة (٧٣) من الدستور رئيس مجلس الوزراء بصلاحية التوصية إلى رئيس الجمهورية بمنح الأوسمة والنياشين.

-الاختصاصات في حالة الظروف الاستثنائية:

أتى الدستور في المادة (٦١/البند تاسعاً) بتنظيم حالة الظروف الاستثنائية، وحددها في حالتين هما: حالة الحرب، وحالة الطوارئ، وأنط الدستور برئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية المبادرة بتقديم طلب إلى مجلس النواب لغرض الحصول على موافقته بأغلبية

الثلاثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ.

وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها - من مجلس النواب - في كل مرة، ويخول رئيس مجلس الوزراء - بموجب الدستور - الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

وأخذ الدستور بنظام الرقابة البرلمانية على الإجراءات والتدابير المتخذة في الظروف الاستثنائية، حيث أوجبت الفقرة (د) من البند (تاسعاً) من المادة المنوه عنها أعلاه أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

ب- الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء:

وهي الاختصاصات التي يمكن لرئيس الوزراء أن يمارسها بالاشتراك مع مجلس الوزراء. وتتمثل في الاختصاصات التي نظمها المواد (٨٠) و (٦٠/أولاً) من الدستور. وتتوزع إلى اختصاصات تنفيذية وتشريعية وأخرى ذات صلة في الشؤون الخارجية وفي مجال تعديل الدستور

ج- الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في علاقته بمجلس النواب:

يتحقق التعاون بين السلطات عن طريق ما يكون من وسائل الصلة المؤثرة بينها، فيقوم رئيس مجلس الوزراء بأعمال خاصة في مجال علاقته بمجلس النواب ومنها:

- الاختصاصات في مجال الوظيفة التنفيذية:

أعطت المادة (٧٨) من الدستور لرئيس الوزراء صلاحية إقالة الوزراء، إلا أن هذه الصلاحية لا تمارس على وجه الاستقلال، حيث اشترط الدستور موافقة مجلس النواب.

-الاختصاصات في مجال الوظيفة التشريعية:

توكيداً لمظاهر العلاقة التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء في ميدان عمل مجلس النواب، فقد قرر الدستور في المادة (٥٨/البندين أولاً وثانياً) اختصاصين: حيث أختص رئيس مجلس الوزراء بدعوة مجلس النواب إلى جلسة انعقاد استثنائية غير عادية، كما يقوم بتقديم طلب يتم بموجبه تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب.

وبعد هذان الاختصاصان من الاختصاصات المشتركة التي منحها الدستور كذلك لرئيس الجمهورية أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب.

وفي مجال التأثير المتبادل بين السلطات، فقد أسند الدستور في المادة (٦٤/البند أولاً) إلى رئيس مجلس الوزراء حق تقديم طلب يتضمن حل مجلس النواب، على أن يعزز الطلب بموافقة رئيس الجمهورية.

٢ - اختصاصات مجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء وفقاً للمواد (١٢٦/٨٠/٦٠) الصلاحيات الآتية: (١)

أ - الاختصاص في مجال الوظيفة التنفيذية:

ان اختصاصات مجلس الوزراء المنصوص عليها في الدستور، إنما تتعدّد له بوصفه أحد طرفي السلطة التنفيذية، ومن المسلم به أن السلطة التنفيذية لا تتولى الوظيفة الإدارية فحسب، وإنما تمارس كذلك الوظيفة الحكومية، وفي هذا المجال يختص المجلس بما يأتي:

(١) تنص المادة (٦٠) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ في البند أولاً على أن: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. فيما تنص المادة (٨٠) على أن: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين. ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية. سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله. وجاء البند أولاً من المادة (١٢٦) بالنص على أن: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

ب- الاختصاص في مجال الوظيفة التشريعية:

من مميزات النظام الدستوري في العراق هو قيام علاقات متبادلة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، ومن مظاهر هذه العلاقة منح مجلس الوزراء حق الاشتراك في العملية التشريعية من خلال المبادرة في اقتراح مشروعات القوانين.

كما يختص مجلس الوزراء في مجال التشريعات الفرعية، بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. وفي مجال التشريعات المالية يحق لمجلس الوزراء إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

ج- الاختصاص في مجال الشؤون الخارجية:

أنط الدستور بمجلس الوزراء صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، وأجاز للمجلس ذاته تخويل هذه الصلاحية.

د- الاختصاص في مجال تعديل الدستور:

جعل المشرع اقتراح تعديل الدستور من الاختصاصات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما أشرك الجهازين التنفيذيين بذات الاختصاص، حيث أجازت المادة (١٢٦/أولاً) لمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية مجتمعين المبادرة باقتراح تعديل الدستور.

المطلب الثالث: التنظيم الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في العراق

تتكون السلطة القضائية في العراق استناداً إلى الدستور الدائم من المحكمة الاتحادية العليا ومجلس القضاء الأعلى، سنركز في بحث مطلبنا هذا على المحكمة الاتحادية العليا في العراق بعد

عام ٢٠٠٣ التي تشكلت عبر مراحل ثلاث، أولاً كانت من خلال قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ إما الثانية فكانت بصدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ والثالثة كانت بصدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك لتكون المحكمة الأعلى في النظام القضائي العراقي ولتتولى مهمة ضمان احترام بنود الدستور وتعمل على ترسيخ مبدأ سيادة القانون من خلال رقابتها لدستورية القوانين وتفسير أحكامه إضافة إلى اختصاصات أخرى عقدت لها.

إن البحث في إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق يقتضي منا دراسة الآلية التي تشكل بها هذه المحكمة في ظل المراحل الثلاث آنفة الذكر وكيفية انعقادها وإدارتها واستقلالها والوضع القانوني لأعضائها، وهذا ما سيكون في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ المُلغى

إن الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ المؤقت لم يرد فيه نص عن الرقابة القضائية على دستورية القوانين، الأمر الذي حصّن جميع التشريعات الصادرة أبان سريان هذا الدستور من الطعن بها حتى وإن انطوت على مخالفات صريحة لنصوص ذلك الدستور، بل أكثر من ذلك فإن البيئة القانونية أو التشريعية التي سادت المرحلة التي سبقت التغيير الذي حصل في عام ٢٠٠٣ كانت تحصن قرارات السلطة وتشريعاتها من المساس بها وذلك جزءاً من فلسفة تلك المرحلة، بحيث إنّ تشريعات ادنى من القانون حصنت من الطعن بها أمام المحاكم، والأسوأ من ذلك لحقتها قوانين منعت المحاكم من سماع الدعاوى في كثير من المنازعات، التي تقع ضمن صميم عمل القضاء وصميم اختصاصه فالكثير من الخصومات والمنازعات التي كانت تعرض على المحاكم، لكن المحاكم حينها كانت مغلولة اليد من بسط العدل في تلك النزاعات بقوانين تصدرها سلطة التشريع آنذاك.

وبعد أحداث ٢٠٠٣/٤/٩ والتغيير الذي حصل في العراق الذي استلزم تغييراً شاملاً في النظام القانوني فقد شرعت الدولة في التحضير لكتابة دستور دائم من خلال المؤسسات الدستورية

الحديث التي أفرزتها حالة التغيير وقد تولدت مجموعة من الأفكار والمناقشات العامة حول شكل الدولة وشكل الدستور، وخلالها صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤^(١) وهو الوثيقة الدستورية الأساسية التي وضعت بعد أحداث عام ٢٠٠٣ والتي نظمت أعمال سلطات ومؤسسات الدولة العراقية الأساسية خلال الفترة الانتقالية التي تلت انتهاء سلطة الائتلاف المؤقت ولغاية صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

حيث نظمت هذه الوثيقة السلطات ومؤسسات الدولة خلال الفترة الانتقالية ومنها الأحكام الخاصة بالسلطة القضائية في الباب السادس بعنوان (السلطة القضائية الاتحادية)، إذ انتبه واضعو قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في حينه إلى أهمية الرقابة على دستورية القوانين، حيث نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في المادة الرابعة والأربعين منه على:

(أ: يجري تشكيل محكمة في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا.

ب: اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا:

١: الاختصاص الحصري والأصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

٢: الاختصاص الحصري والأصيل وبناءً على دعوى من مدعٍ أو بناءً على إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بأن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون.

٣: تحدد الصلاحية الاستثنائية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي.

(ج: إذا قررت المحكمة الاتحادية العليا أن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات أو إجراء جرى الطعن فيه بأنه غير متفق مع هذا القانون فيعتبر ملغى.

(١) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨١)، بغداد، ٨/آذار/٢٠٠٤، أصدره الحاكم المدني في العراق حينها بول بريمر الذي كان يمتلك السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، حيث ورد في ديباجته (أقر هذا القانون لإدارة شؤون العراق خلال المرحلة الانتقالية إلى حين قيام حكومة منتخبة تعمل في ظل دستور شرعي دائم سعياً لتحقيق ديمقراطية كاملة) والمقصود هنا الفترة الانتقالية التي تلت انتهاء سلطة الائتلاف المؤقتة ولغاية صدور دستور عام ٢٠٠٥.

(د): تضع المحكمة الاتحادية العليا نظاماً لها بالإجراءات اللازمة لرفع الدعاوى وللسماع للمحامين بالترافع أمامها وتقوم بنشره وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة ما عدا القرارات بخصوص الدعاوى المنصوص عليها في المادة الرابعة والأربعين/ب/١ والتي يجب ان تكون بأغلبية الثلثين وتكون ملزمة ولها مطلق السلطة بتنفيذ قراراتها من ضمن ذلك صلاحية إصدار قرار بازدراء المحكمة وما يترتب على ذلك من إجراءات.

(ه): تتكون المحكمة الاتحادية العليا من تسعة أعضاء ويقوم مجلس القضاء الأعلى أولاً وبالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملء الشواغر في المحكمة المذكورة ويقوم بالطريقة نفسها فيما بعد بترشيح ثلاثة أعضاء لكل شاغر لاحق يحصل بسبب الوفاة أو الاستقالة أو العزل ويقوم مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء هذه المحكمة وتسمية احدهم رئيساً لها وفي حالة رفض أي تعيين يرشح مجلس القضاء الأعلى مجموعة جديدة من ثلاثة مرشحين.

ومن الملاحظ على المادة المذكورة أنها نصت على تشكيل محكمة تحت مسمى المحكمة الاتحادية العليا وقد حددت لها اختصاصات حصرية وأخرى استثنائية حيث ذكرت الاختصاصات الحصرية، ومن الغريب أنها تركت تحديد الصلاحية الاستثنائية إلى قانون وعلى اثر هذا النص أصدر مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الرئاسة وحسب صلاحياته التشريعية الأمر رقم (٣٠) في ٢٤/٥/٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا النافذ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٦ في ١٧/٣/٢٠٠٥ والذي نظم تشكيل وعمل المحكمة الاتحادية العليا والذي استند إلى أحكام المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، والقسم الثاني من ملحقه وبموجب هذا القانون صدر النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ النافذ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٧ في ٢/٥/٢٠٠٥ والذي نظم إجراءات سير العمل في المحكمة الاتحادية العليا.

الفرع الثاني: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥

تطبيقاً لأحكام المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام

٢٠٠٤، وبناءً على موافقة مجلس الرئاسة، أصدر مجلس الوزراء وحسب صلاحيته التشريعية الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ٢٠٠٥/٣/١٧ (قانون المحكمة الاتحادية العليا).^(١) والقسم الثاني من ملحقه وبموجب هذا القانون صدر النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ النافذ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٩٧ في ٢٠٠٥/٥/٢ والذي نظم إجراءات سير العمل في المحكمة الاتحادية العليا.

وبعد قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا تكملة للمؤسسات الدستورية في دولة العراق الجديد^(٢) التي تهدف إلى حماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية المنصوص عليها في الدستور وضمان سيادة القانون، فضلاً عن تحقيق التوازن بين سلطات الدولة الثلاث من ناحية وتحقيق التوازن والانسجام بين إدارات الدولة من ناحية أخرى.

لذلك قيل ان المحكمة الاتحادية العليا، ملاذ المهضومة حقوقهم المخترقة حرياتهم، فعلى المحكمة الاتحادية العليا ان تعمل حثيثاً على ضمان احترام الدستور والقوانين وترد بكل قوة غوائل (تجاوز) سلطة الدولة حتى تحفظ للأفراد حقوقهم وحرياتهم وتحقيق الصالح العام في آن واحد.^(٣)

وجاء في المادة (١) من قانون المحكمة ما يلي: (تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا ويكون مقرها في بغداد وتمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون)، كما نصت المادة (٢) على استقلالية المحكمة مالياً وإدارياً، وبينت المادة (٣) منه تكوين المحكمة (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة)، وتم ترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملء الشواغر في المحكمة الاتحادية العليا، أي ثلاثة أضعاف عدد أعضاء المحكمة بالاقتراع السري الحر، وبموجب محاضر رسمية رفعت

(١) قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقي لعام ٢٠٠٥؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٦)، بغداد، ١٧/آذار/٢٠٠٥.

(٢) إذ جاء في الأسباب الموجبة لقانون المحكمة الاتحادية العليا، إعمالاً لأحكام المادة الرابعة والأربعين من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ولغرض إنشاء المؤسسات الدستورية في العراق، فقد شرع هذا الأمر.

(٣) ينظر: غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٦.

إلى مجلس الرئاسة وتم اختيار أعضاء المحكمة التسعة من خلال عملية اقتراع سري وبموجب محاضر رسمية رفعت إلى مجلس الرئاسة، وبعد التدقيق في كل ما يتعلق بالمرشحين ولمدة سبعة أشهر تم اختيار رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا وصدر المرسوم الجمهوري المرقم ٣٩٨ في ٢٠٠٥/٥/٣٠ بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا تطبيقاً لقانون إدارة الدولة، وحددت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥^(١) اختصاصات هذه المحكمة وهي:

أولاً: الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

ثانياً: الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناء على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو مدع بمصلحة.

ثالثاً: النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري^(٢).

رابعاً: النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي.

بعدما عرضنا اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا وفق نصوص القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، سوف لن نتعرض إلى تفاصيل هذه الاختصاصات، كون نصوص دستور ٢٠٠٥ قد أضافت اختصاصات أخرى إلى المحكمة الاتحادية العليا كما سنرى لاحقاً، وإنما نلقي ضوءاً على مدى توافق قانون المحكمة لأحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في هذا المجال.

في بادئ الأمر، ان قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ يعد تطبيقاً لأحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ومن ثم يجب أن يكون مطابقاً له، أي إن تكون

(١) لتفصيل أكثر ينظر: مها بهجت يونس الصالحي، "المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين"، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، العدد (٢١)، المجلد (١١)، جامعة النهرين، بغداد، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، ص ١٥٧.

(٢) الغي هذا النص بصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ الذي نصت المادة (رابعاً/ج/١) منه على: (تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون المقدمة على القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين).

اختصاصات المحكمة التي حددها قانون المحكمة متوافقة لما ورد في القانون، كون الأول صدر بموجب الثاني، وهذا الأخير قد حدد الاختصاصات على سبيل الحصر.

والملاحظ ان قانون المحكمة لم يكن موفقاً في بندين من بنوده الخاصة باختصاصات المحكمة وهي:

البند الأول: يخص الرقابة على دستورية القوانين، ففي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، يقتصر اختصاص المحكمة على القوانين والأنظمة والتعليمات التي لا تتفق مع أحكام هذا القانون، في حين ان قانون المحكمة أضاف إليها القرارات والأوامر الصادرة من أي جهة تملك حق إصدارها، وهنا لا جدال إذا كان المقصود بالقرارات الصادرة عن السلطة التشريعية لان لها قوة القانون، أما عبارة (والأوامر الصادرة من أي جهة تملك حق إصدارها)، فتعني القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها السلطات التي تملك حق إصدارها ومن ثم يعدها البعض أنها غير دقيقة. (١) وذلك أن الجهات الرسمية التي تملك حق إصدار القرارات الإدارية تملك السلطة لاحقاً بإلغائها.

البند الثاني: النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، وهذا الاختصاص يتعلق بالرقابة على القضاء الإداري، وهو الآخر لا سند له في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

وبصدور الأمر المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ (قانون المحكمة الاتحادية العليا) نقل هذا الاختصاص من ولاية الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ليودعه إلى المحكمة الاتحادية العليا، وبذلك جعل اختصاص المحكمة الرقابي مزدوجاً بين الرقابة على دستورية القوانين ومجالها القانون الدستوري، والرقابة على قرارات القضاء الإداري ومجالها القانون الإداري.

لذا يرى غالبية فقهاء القانون إسقاط الاختصاص المذكور عن المحكمة الاتحادية العليا دون الحاجة إلى نص تشريعي، وذلك بأن هنالك تعارضاً بين قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وقانون المحكمة، والأولوية لنصوص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية فهي تلغي ما تعارض معها من قانون المحكمة (٢).

(١) غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ٢٥.
(٢) ينظر بهذا الخصوص: غازي مهدي فيصل، "مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا"، مقال منشور في جريدة الزمان، العدد (٢١٤٩)، السنة الثالثة، بغداد، حزيران/يونيو ٢٠٠٥، ص ٤. وحسناً فعل المشرع عندما أناط هذا الاختصاص بالمحكمة الإدارية العليا كما بيّناه في الصفحات السابقة.

كما وقد جاء قانون المحكمة الاتحادية العليا بمبدأ بقاء الأعضاء في المحكمة الاتحادية العليا لمدى الحياة حيث نصت المادة السادسة/ثالثاً منه على أن (يستمر رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا بالخدمة دون تحديد حد أعلى للعمر إلا إذا رغب بترك الخدمة)، ولعله في هذا الاتجاه سائر دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادرة سنة ١٧٨٧ حيث إنه وبموجب الفقرة الأولى من المادة الثالثة منه فإن العضوية في المحكمة الاتحادية العليا تكون لمدى الحياة.

الفرع الثالث: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

استكمالاً لتأسيس النظام الاتحادي في العراق الذي ظهرت بوادره في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صدر دستور ٢٠٠٥^(١) بعد موافقة الشعب عليه في استفتاء عام، وتشكلت الحكومة بموجبه، وهذا الدستور هو الآخر أكد على استقلالية القضاء وتوضيح معالم دولة القانون، وحفاظاً على ذلك ومن أجل ضمان مبدأ المشروعية وتطبيق حكم القانون على الجميع أقر إنشاء المحكمة الاتحادية العليا والذي فصل بين آلية تكوينها واختصاصها على وفق ما جاء في أحكام المواد (٩٢-٩٤) منه.

حيث أكدت المادة (٩٢/أولاً) من الدستور على ما جاء بقانون المحكمة الاتحادية العليا النافذ بأن المحكمة هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، أما الفقرة الثانية منها فنصت على (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

وبهذا فإن طريقة تكوين المحكمة الاتحادية العليا تختلف عما ورد بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي نص على تكوين المحكمة الاتحادية العليا من تسعة أعضاء في حين أن أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يحدد أعضاء المحكمة، وإنما ترك امر تحديدهم وطريقة اختيارهم إلى قانون يصدر لاحقاً بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب.

(١) الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بغداد، ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

الخلاصة

١- تعود جذور فكرة الاتحادية في العراق إلى بداية التسعينيات من القرن الماضي وتعد القوى الكردية هي أول من دعا لتطبيق هذا اللون من الحكم والإدارة وهو ما من شأنه منح محافظات كردستان العراق (أربيل والسليمانية ودهوك) حرية واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة السلطة المركزية في بغداد.

ولم تواجه تلك القوى مصاعب تذكر في عملية إقناع معظم قوى المعارضة الأخرى على اختلاف انتماءاتها على تبني هذا الخيار وذلك لأن الأولوية كانت آنذاك لكل تلك القوى - بضمنها القوى الكردية- هي لعملية إسقاط نظام الحكم الذي كان يقف على رأسه (صدام حسين) وبأي ثمن.

٢- تمثل العوامل السياسية السبب الأبرز لتبني الخيار الاتحادي في العراق والتي نتجت عن الدكتاتورية الشديدة وأسلوب تعامل السلطة المركزية في بغداد مع مكونين كبيرين من المجتمع العراقي هما الشيعة والأكراد، وصل إلى حد التكتيل والتقتيل بهم على مدى سنوات طويلة، دفعهم إلى تبني خيار يؤدي إلى عدم عودة الدكتاتورية فيه ويكون نظام حكم يحقق تمثيلاً عادلاً لكل مكونات الشعب المختلفة.

٣- يعد مجلس النواب الجهاز التشريعي الأول على مستوى الاتحاد، ونظم الدستور تكوينه واختصاصاته في المواد من (٤٩ إلى ٦٤) يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه، المادة (٤٩/أولاً).

٤- يعد مجلس الاتحاد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد. وحرص المشرع الدستوري على إيراد قاعدة عامة تتعلق بتكوينه، إذ أوضحت المادة (٦٥/أولاً) آلية تكوين مجلس الاتحاد، فقد نصت على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

٥ - تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في النظام البرلماني من طرفين: رئيس الدولة ومجلس الوزراء، حيث تبنى الدستور العراقي نظام ثنائية الجهاز التنفيذي - رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء-حيث نصت المادة (٦٦) من الدستور على انه (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون).

ومن مقتضيات ثنائية الجهاز التنفيذي الفصل العضوي والوظيفي بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

٦-استكمالاً لتأسيس النظام الاتحادي في العراق الذي ظهرت بوادره في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صدر دستور ٢٠٠٥^(١) بعد موافقة الشعب عليه في استفتاء عام، وتشكلت الحكومة بموجبه، وهذا الدستور هو الآخر أكد على استقلالية القضاء وتوضيح معالم دولة القانون، وحفاظاً على ذلك ومن اجل ضمان مبدأ المشروعية وتطبيق حكم القانون على الجميع أقر إنشاء المحكمة الاتحادية العليا والذي فصل بين آلية تكوينها واختصاصها على وفق ما جاء في أحكام المواد (٩٢-٩٤) منه.

حيث أكدت المادة (٩٢/أولاً) من الدستور على ما جاء بقانون المحكمة الاتحادية العليا النافذ بأن المحكمة هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، أما الفقرة الثانية منها فنصت على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وطريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب).

(١) الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بغداد، ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

الفصل الثاني

تقييم التجربة الاتحادية العراقية

بعد أن تمّ البحث في نموذجين رائدين من النماذج الاتحادية العالمية هما النموذج الأمريكي والنموذج الألماني في الباب الأول وتناول النظام الدستوري العراقي في الفصل الأول من هذا الباب، سنقوم في هذا الفصل بتقييم للتجربة الاتحادية العراقية بعد أن مرّ سبعة عشر عاماً على التهيئة لها وتطبيقها، ومقاربتها بالنماذج الرائدة التي تم بحثها في هذه الدراسة.

وسيتّم تناول ذلك في مبحثين الأول سيعنون بمقارنة المبادئ العامة للدولة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والعراق والمبحث الثاني سيكون بعنوان التحديات التي تواجه تطبيق النظام الاتحادي في العراق والحلول الممكنة.

المبحث الأول

مقارنة المبادئ العامة للدولة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والعراق

إنّ الدولة الاتحادية هي الدولة التي يكون نظام الحكم فيها مستنداً على مبدأ المشاركة وتقاسم السلطة؛ بين سلطة اتحادية وسلطات محلية في اتحاد ينشأ بحكم الدستور. لذلك يستوجب لإنشائها وجود اتفاقٍ مشترك على اتّخاذ إجراءاتٍ معيّنة لطرفٍ منها بمعزلٍ عن الطرف الآخر، وإجراءاتٍ أخرى معه. وإن هذا الاتفاق يلعب الدور المميز في تسيير أعمال الدولة الاتحادية. وبناءً على ذلك فإنه من الوجهة القانونية ترتكز هذه الدولة على مبدأين الأول هو وحدة الدولة الاتحادية والثاني هو مبدأ الاتحاد في هذه الدولة.

عليه سنشرع في تقييمنا للتجربة الدستورية العراقية الجديدة، من خلال طرح التساؤل الآتي:

هل ارتكزت التجربة الاتحادية العراقية في تشكيلها للدولة الاتحادية على ذات المبادئ التي ارتكزت عليها النماذج الاتحادية العالمية؟

مما عرضناه في هذه الدراسة يمكننا أن نحدد المبادئ العامة التي ارتكزت عليها الدولة الاتحادية في النظام الدستوري الاتحادي لكل من الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، بمبدأين هما، مبدأ وحدة الدولة الاتحادية ومبدأ الاتحاد، حيث إنّ الدولة الاتحادية تظهر بوجهها الأول بشكل الدولة الموحدة البسيطة، لاسيما وإنها تنشأ في تكوينها أما من تجمع رضائي لدول كانت مستقلة فاتحدت فيما بينها وانبثقت عن اتحادها دولة جديدة، كما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية، أو عن تقسيم لدولة موحدة بسيطة أو أجزاء منها متباينة، فاتخذت من النظام الاتحادي وسيلة لبقائها في دولة موحدة في صيغة جديدة، كما حصل في الاتحاد السوفيتي السابق والان في العراق، كذلك يبرز الاتحاد كوجه آخر للدولة الاتحادية، والذي لا يعتبر مجرد تنازل عن السلطة من قبل الدول الأعضاء أو المناطق المحلية لصالح الدولة الجديدة، لأنّ المبدأ المنطقي يفيد بأنّ تتعم حكومات الولايات أو المقاطعات أو الدول بالسيادة في دائرة نفوذها، بقدر السيادة التي تتمتع بها الحكومة القومية أو الاتحادية ضمن دائرتها الخاصة.

فنحن لا نتحدّث، في هذا الشأن، عن الحكومات "الأعلى سلطة" أو "الأدنى سلطة"، بل نتحدّث عن عدّة حكوماتٍ تؤدّي مهاماً مختلفة ضمن إطار عمل مشترك. ولا تُعتبر الحكومة المحليّة مجرد كيانٍ تابع للمقاطعات، التي تسند إليها أداء بعض المهمّات، بل إنّها تتمتع أيضاً باستقلاليتها النسبية، وباتصالها المباشر مع الشعب.

وعليه سيتم مقارنة هذه المبادئ بالمبادئ العامة التي ارتكزت عليها التجربة العراقية في النظام الدستوري الذي شكل الدولة الاتحادية، وذلك بهدف تحديد أوجه التقارب والاختلاف بين النماذج العالمية الرائدة والتجربة العراقية الجديدة حيث سيتم تناول هذين المبدأين في هذا المبحث كل على حدة في مطلبين الأول.

المطلب الأول: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية

سيتم مقارنة مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧م والقانون الأساسي الألماني الصادر عام ١٩٤٩م في الفرع الأول ومن ثم تتم المقارنة مع ما موجود في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في كل من النظام الدستوري الأمريكي والألماني.

كما أسلفنا سابقا في بحثنا عن المبررات السياسية لتبني النظام الاتحادي من قبل النخب في الدول الأمريكية الثلاثة عشر التي كونت فيما بعد دولة الولايات المتحدة الأمريكية، هو الرغبة في بناء دولة قوية قادرة على الدفاع عن نفسها أمام بريطانيا وباقي الدول الأوروبية الأخرى.

لذلك تجلّى مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م، لتظهر الدول الأمريكية المكونة للدولة الاتحادية، بشكل الدولة الموحدة البسيطة تجاه المجتمع الدولي، أي ك شخصية قانونية دولية واحدة فيما يخص العلاقات القانونية المنظمة وفق القانون الدولي.

وترتب على هذا المبدأ، ان تتمتع الدولة الاتحادية في المحيط الخارجي بشخصية دولية واحدة تمثلها الدولة الاتحادية دون الولايات أو الأقاليم التي تنازلت عن كامل سيادتها الخارجية للدولة الاتحادية، ولذا يكون للسلطات الاتحادية وحدها حق الانضمام إلى المنظمات الدولية والتمثيل الدبلوماسي وتقرير حالة الحرب والسلم وإبرام المعاهدات الدولية، كما يتمتع مواطني الدولة بمختلف ولاياتها بجنسية واحدة هي جنسية دولة الاتحاد وتكون للبلاد عملة واحدة.

أما فيما يخص النظام الدستوري الألماني، أراد الحلفاء الذين انتصروا في الحرب العالمية الثانية أن يعاملوا ألمانيا كوحدة واحدة وان يعملوا على جعلها ديمقراطية، ولكن الاتفاق المبدئي الذي توصل إليه الحلفاء سرعان ما واجهه المشاكل الناتجة عن الاختلاف في التفسير ما بين الحلفاء، إذ حذب الغرب فكرة إدخال الديمقراطية البرلمانية والاقتصاد الرأسمالي إلى ألمانيا، بينما أراد الاتحاد السوفيتي إنشاء نظام اشتراكي فيها، وقد عملت هذه الاختلافات إلى أن ينتهج الاتحاد السوفيتي والحلفاء الغربيون طرقا مختلفة في تعاملهم مع ألمانيا، مما أدى إلى بداية الصراع بين الشرق والغرب وإلى نشوء وتطور الحرب الباردة، ومن ناحية عملية ساهمت هذه الاختلافات إلى قيام دولتين ألمانيتين هما جمهورية ألمانيا الاتحادية (ألمانيا الغربية) وجمهورية ألمانيا الديمقراطية (ألمانيا الشرقية).

ومن الأسباب الأولى لقيام النظام الاتحادي في المرحلة التي تلت انهيار النازية، إصرار الحلفاء منذ البداية على سياسة إعادة بناء المؤسسات الاتحادية، وبالذات ما يتعلق بأجهزة الدولة السياسية، ولكن أية خطوة في هذا المجال لم تتخذ إلا بعد إعادة بناء الدولة الألمانية الحديثة وتنفيذها القانون الأساسي أي بعد نحو أربع سنوات من استسلام النازية.

ورغبة في إرساء قواعد النظام الديمقراطي الصحيح، اتفق الحلفاء على ألا يكون في مركزية السلطة أي إفراط، وقد استقر الرأي على أن خير سبيل إلى هذا هو النظام الاتحادي القائم على الفصل الواضح بين سلطات الحكومة المركزية وسلطات حكومات الوحدات المؤسسة للاتحاد.

وكان جوهر هذا النظام ان تقتصر سلطات الحكومة المركزية على السلطات المنصوص عليها في القانون الأساسي، وتتمتع حكومات الولايات الأعضاء بكل السلطات الباقية.

وهكذا يتبين أن إنشاء النظام الاتحادي لم يكن قراراً ألمانياً داخلياً خالصاً، إذ ساندت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا - في السنوات الأولى من احتلال ألمانيا- النظام الاتحادي في حين أصرت الحكومة السوفيتية على الحكم المركزي الواحد.

يتجلى هذا المبدأ في وجود شخصية دولية واحدة للدولة الاتحادية تظهر به بشكل الدولة الموحدة البسيطة ويمكن ملاحظته بصورة واضحة في النظام الدستوري الأمريكي من خلال الصلاحيات الحصرية المناطة بالسلطات الاتحادية والتي منها العلاقات الخارجية والتمثيل الدبلوماسي وقيادة الجيش والعملية الموحدة والجنسية كذلك هو الحال في النظام الدستوري الألماني لذلك سنبحث تباعاً أهم مظاهر مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في كل من دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.

أولاً: جيش اتحادي تحت قيادة موحدة

لقد خص الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م رئيس الولايات المتحدة الأمريكية انطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة الاتحادية بسلطة قيادة الجيش بجميع صنفه وقيادة التشكيلات المسلحة في الولايات في حالة استدعائها للخدمة المسلحة تحت راية الدولة الاتحادية حيث نصت الفقرة الثانية أولاً من المادة الثانية من الدستور على (يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة)^(١).

(١) المادة الثانية من الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م تنص على: "يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة، ولمليشيات مختلف الولايات عندما تدعى إلى الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة. وله أن يطلب الرأي الخطي للموظف الرئيسي في كل من الوزارات التنفيذية حول أي موضوع

من ناحية أخرى خصَّ الدستور الأمريكي في المادة الأولى الفقرة الثامنة منه البرلمان (الكونغرس) بإصدار التشريعات المنظمة لتشكيل القوات المسلحة حيث نصت الفقرة الثامنة/١٢ و١٣ و١٤ و١٥ و١٦ (١٢)-إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها، ولكن الاعتمادات المالية المخصصة لذلك الغرض يجب ألا تكون لفترة تزيد على سنتين. ١٣-تكوين قوة بحرية والتكفل بها. ١٤-وضع قواعد لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية. ١٥-وضع أحكام لدعوة الميليشيا إلى تنفيذ قوانين الاتحاد، وقمع التمرد وصد الغزو. ١٦-وضع أحكام لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا، وإدارة أقسامها التي قد تكون عاملة في خدمة الولايات المتحدة، محتفظاً للولايات، كل على حدة، بحق تعيين الضباط، وسلطة تدريب الميليشيا وفقاً للنظام الذي يضعه الكونغرس).

وكذلك تنظيم حالة إعلان الحرب كما نصت عليه في ١١ من الفقرة ذاتها (١١)-إعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر).

وتأكيداً لمبدأ وحدة الدولة الاتحادية حضر الدستور الأمريكي على الولايات الاحتفاظ بأي قوات عسكرية^(١).

يتعلق بمهام وزارة كل منهم، كما تكون له سلطة إجراء تنفيذ الأحكام، ومنح العفو عن جرائم ترتكب ضد الولايات المتحدة، ما عدا في حالات الاتهام النيابي.

(١) المادة الأولى من الفقرة الثامنة من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م نصت على تكون للكونغرس سلطة:

- ١- فرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها، لدفع الديون، وتوفير سبل الدفاع المشترك، والخير العام للولايات المتحدة، إنما يجب أن تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة.
- ٢- استئانة الأموال لحساب الولايات المتحدة.
- ٣- تنظيم التجارة مع الدول الأجنبية، وبين مختلف الولايات، ومع قبائل الهنود.
- ٤- وضع نظام موحد للتجنس، وقوانين موحدة بشأن موضوع الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة.
- ٥- سك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير الموازين والمقاييس.
- ٦- وضع أحكام للمعاقبة على تزور سندات الولايات المتحدة المالية وعملتها.
- ٧- إنشاء مكاتب وطرق للبريد.
- ٨- تعزيز تقدم العلوم والفنون المفيدة بأن يحفظ لمدد محددة للمؤلفين والمخترعين الحق المطلق في كتاباتهم واكتشافاتهم.
- ٩- إنشاء محاكم أدنى درجة من المحكمة العليا.
- ١٠- تعريف أعمال القرصنة، والجنايات التي ترتكب في عرض البحر، والجرائم الموجهة ضد القانون الدولي، والمعاقبة عليها.

=

أما في ألمانيا فقد نص القانون الأساسي الألماني على أن تكون قيادة الجيش تحت سلطة وزير الدفاع الاتحادي وذلك حسب ما نصت عليه المادة ٦٥/أ منه التي قضت بأن (تتأط سلطة إصدار الأوامر على القوات المسلحة وسلطة قيادتها بوزير الدفاع الاتحادي) ^(١) وأن تكون التشريعات الخاصة بتنظيم القوات المسلحة من اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية حسب نص المادة ٧٣ من القانون الأساسي التي قضت بأن تكون (تتأط السلطة التشريعية بالاتحاد حصراً في الأمور التالية ١ -الشؤون الخارجية والدفاع بما في ذلك شؤون حماية المدنيين) ^(٢).

وهذا يعني أن ألمانيا سلكت في تنظيم القوات المسلحة نفس المسلك الذي سلكته الولايات المتحدة الأمريكية في بلورة مبدأ وحدة الدولة الاتحادية من خلال وجود جيش اتحادي بقيادة اتحادية موحدة.

١١- إعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر.

١٢- إنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها، ولكن الاعتمادات المالية المخصصة لذلك الغرض يجب ألا تكون لفترة تزيد على سنتين.

١٣- تكوين قوة بحرية والتكفل بها.

١٤- وضع قواعد لإدارة وتنظيم القوات البرية والبحرية.

١٥- وضع أحكام لدعوة الميليشيا إلى تنفيذ قوانين الاتحاد، وقمع التمرد وصد الغزو.

١٦- وضع أحكام لتنظيم وتسليح وتدريب الميليشيا، وإدارة أقسامها التي قد تكون عاملة في خدمة الولايات المتحدة، محتفظاً للولايات، كل على حدة، بحق تعيين الضباط، وسلطة تدريب الميليشيا وفقاً للنظام الذي يضعه الكونغرس.

١٧- الاستئثار بحق التشريع في جميع القضايا أيأ كانت، في مقاطعة (لا تزيد مساحتها على عشرة أميال مربعة) قد تصبح، بفعل تنازل ولايات معينة عنها وموافقة الكونغرس مقر لحكومة الولايات المتحدة، وممارسة سلطة مماثلة على جميع الأماكن التي تشتري بموافقة الهيئة التشريعية للولاية الكائنة فيها، لغرض إقامة حصون ومخازن ذخيرة وترسانات وأحواض سفن ومبان أخرى لازمة.

١٨- سن جميع القوانين التي تكون ضرورية ومناسبة لكي توضع موضع التنفيذ، السلطات آنفة الذكر وجميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها.

كما نصت المادة الأولى من الفقرة (العاشرة/ثالثاً) من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧م على: "لا يجوز لأية ولاية، دون موافقة الكونغرس، أن تفرض أية رسوم على حمولة السفن، أو تحتفظ بقوات عسكرية أو سفن حربية في وقت السلم، أو تعقد أي اتفاق أو ميثاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية، أو تشتبك في حرب إلا إذا غزيت فعلاً، أو إذا كان هناك خطر داهم لا يسمح بالتأخير.

(١) المادة (٦٥/أ) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٧٣) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.

ثانياً: التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية

نظم الدستور الأمريكي آلية عقد المعاهدات وتعيين السفراء بأن جعلها من الصلاحيات المشتركة بين الرئيس الأمريكي ومجلس الشيوخ أي سلطات مشتركة بين السلطة التنفيذية الاتحادية ممثلة بالرئيس والسلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشيوخ حيث نصت الفقرة الثانية ثانياً من المادة الثانية من الدستور على أن للرئيس الأمريكي "تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين، كما له أن يرشح، وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، أن يعين، سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل.."^(١).

وفي الوقت ذاته حضر الدستور على الولايات الأمريكية أن تقوم منفردة بعقد أي معاهدة أو الدخول في حلف أو اتحاد أو أي التزام آخر من هذا النوع^(٢)، ذلك يعني أن الدستور الأمريكي يجعله تنظيم أمور العلاقات الدولية من الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية دون الولايات المكونة للدولة قد رسخ مبدأ وحدة الدولة الاتحادية وجعله مظهراً من مظاهرها.

أما في ألمانيا فقد سار القانون الأساسي الألماني على خطى الدستور الأمريكي إذ خص السلطات الاتحادية بأمور تنظيم العلاقات الدولية حيث نص بشكل صريح في المادة ٥٩ منه على أن رئيس الجمهورية الاتحادية هو الذي يمثل الاتحاد ضمن مفهوم القانون الدولي ويعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد^(٣) وفي موضع آخر نصت المادة ٧٣ على أن التشريع من الأمور الحصرية للاتحاد

(١) نصت المادة الثانية من الفقرة (الثانية/ثالثاً) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على أن: "٢- تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد أعضاء المجلس الحاضرين، كما له أن يرشح، وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، أن يعين، سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين، الذين لا ينص هنا على أحكام تعييناتهم والتي سيتم إحداثها بقانون. ولكن يمكن للكونغرس أن ينيط بواسطة قانون، حسبما يرتأى، تعيين مثل هؤلاء الموظفين الأدنى رتبة، بالرئيس وحده، أو بالمحاكم، أو بالوزارات.

(٢) المادة الأولى من الفقرة (العاشر/أولاً) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ تنص على: "١- لا يجوز لأية ولاية أن تعقد أية معاهدة، أو أن تدخل في أي حلف أو اتحاد، أو تفرض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع أو تسك عملة أو تصدر سندات حكومية، أو تعتمد أي شيء خلاف العملة الذهبية والفضية وسيلة لوفاء الديون، أو تصدر أي قانون يقضي بالإدانة والعقوبة بدون محاكمة، أو أي قانون جزائي ذي مفعول رجعي، أو أي قانون ينقص من قوة التزامات العقود، أو تمنح أي لقب من ألقاب الشرف.

(٣) المادة (٥٩) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩. [التمثيل الدولي للاتحاد قانون عقد الاتفاقيات] ١- يمثل رئيس الجمهورية الاتحادية الاتحاد ضمن مفهوم القانون الدولي وهو الذي يعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد مع الدول الأجنبية وهو الذي يعتمد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين.

في الشؤون الخارجية وكذلك ما أورده نص المادة ٣٢ الفقرة الأولى في تحديدها بأن تتناط رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية بالاتحاد، وهذا كله يؤكد مبدأ وحدة الدولة الاتحادية.

لكن إذا تفحصنا نص المادة ٣٢ الفقرة الثالثة نجد أن القانون قد أورد سلطة للولايات في الجانب بأن أجاز لها عقد الاتفاقيات مع الدول الأجنبية وبموافقة الحكومة الاتحادية وفي اطار محدود^(١)، وهذا يعد خروجاً أو إضعافاً لمبدأ وحدة الدولة الاتحادية، ويمكننا ان نجد مبرراً لهذا النص في مبررات الخيار الاتحادي لدى من وضع الدستور وهي إضعاف السلطة المركزية لضمان عدم عودة الدكتاتورية ورغبة في إرساء قواعد النظام الديمقراطي الصحيح حيث اتفق الحلفاء على ألا يكون في مركزية السلطة أي إفراط.

ثالثاً: أمور الجنسية والتجنس

من أهم مظاهر وحدة الدولة وجود جنسية واحدة يتمتع بها جميع مواطني الدولة حيث إن تعدد الدول في المجتمع الدولي حقيقة كونية قائمة، وإزاء ذلك لا بد من معيار تميز به كل دولة رعاياها من رعايا غيرها من الدول، لذلك اتفقت كلمة الدول في العصر الحديث على أن هذا المعيار هو فكرة الجنسية^(٢)، التي هي أداة كل دولة لتحديد من يتمتع بعضوية شعبها وهي في ذات الوقت أداة المجتمع الدولي لتوزيع الأفراد بين مختلف الدول^(٣).

٢- تتطلب الاتفاقيات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية أو التي تتعلق بأمر التشريع الاتحادي تتطلب في كل حالة موافقة أو مشاركة الأجهزة صاحبة الصلاحية في التشريع الاتحادي لنتم صياغتها على قرار قانون اتحادي أما في الاتفاقيات الإدارية فتسري الأحكام النافذة على الإدارة الاتحادية بالتناظر.

(١) المادة (٣٢) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.

[العلاقات الخارجية]

١- تتناط رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية الخارجية بالاتحاد

٢- قبل عقد أي اتفاقية من شأنها ان تمس بشكل خاص الظروف القائمة في إحدى الولايات الاتحادية لابد من الإصغاء إلى وجهة نظر تلك الولاية في الوقت المناسب

٣- في إطار الحد الذي تكون فيه الولايات الاتحادية مسؤولة عن سن القوانين ضمنه يمكن للولايات بموافقة الحكومة الاتحادية ان تقوم بعقد اتفاقات مع دول أجنبية خارجية.

(٢) في مدلول فكرة الجنسية؛ راجع على سبيل المثال: فؤاد عبد المنعم رياض، أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، مرجع سابق، ص ١٣ وما بعدها.

(٣) ثامر داود عبود الشافعي، تعدد جنسية الفرد وأثاره القانونية (دراسة في القانون الدولي والمقارن)، مرجع سابق، ص ١٥. ومحمد الروبي، الجنسية ومركز الأجانب في القانون المقارن، مرجع سابق، ص ٢.

ومن أجل ذلك كان أمراً جوهرياً أن تبادر كل دولة إلى إصدار التشريع المنظم تنظيمياً مفصلاً لجنسيتها، مبيّنة فيه أسباب اكتسابها وفقدانها واستردادها.. الخ^(١).

وللجنسية معنيان: معنى اجتماعي يفيد انتماء الشخص لأمة معينة، ومعنى سياسي وقانوني يفيد انتماءه لدولة من الدول، وهذا المعنى الأخير هو الذي تقصده، فالجنسية أذن هي علاقة سياسية وقانونية بين الفرد ودولة معينة^(٢).

فهي رابطة سياسية، لأنها أداة لتوزيع الأفراد جغرافياً بين الدول وتجعل الشخص أحد أعضاء شعب الدولة، فالشعب وهو ركن أساسي من أركان الدولة يتكون من مجموع الأفراد الذين يرتبطون بالدول قانونياً وسياسياً برابطة الجنسية ويصبحون بموجبها وطنيين يتمتعون بالحقوق ويلتزمون بالواجبات.

ويختلف من جراء ذلك مركزهم القانوني في الدولة عن المركز القانوني للأجانب خاصة بالنسبة للمتمتع بالحقوق السياسية وحق العمل وتملك العقارات وأداء الخدمة العسكرية.

وبالنسبة للدستور الأمريكي جعل تنظيم أمور التجنس وكل ما يتعلق بها من الصلاحيات الحصرية للكونغرس الأمريكي دون الولايات وهذا ما نصت عليه الفقرة الثامنة رابعا من المادة الأولى بأن تكون للكونغرس سلطة وضع نظام موحد للتجنس^(٣) وبذلك تظهر الولايات المتحدة كأى دولة موحدة بسيطة يحمل مواطنيها جنسية واحدة تميزهم عن مواطني باقي الدول الحال ذاته ينطبق على ألمانيا التي قضى دستورها على أن تكون مسائل الجنسية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية حسب نص المادة ٧٣ من القانون الأساسي^(٤).

(١) حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، مرجع سابق، ص ٣.

(٢) جابر جاد عبد الرحمن، النظرية العامة في الجنسية وشرح قانون الجنسية العراقي، مرجع سابق، ص ١٨، ١٩.

(٣) المادة الأولى من الفقرة الثامنة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ تنص على: "٤- وضع نظام موحد للتجنس، وقوانين موحدة بشأن موضوع الإفلاس في جميع أنحاء الولايات المتحدة".

(٤) المادة (٧٣) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.

[الأمور المنطوية تحت السلطة التشريعية الاتحادية حصراً]

تتاط السلطة التشريعية بالاتحاد حصراً في الأمور التالية:

١- الشؤون الخارجية والدفاع بما في ذلك شؤون حماية المدنيين.

٢- الجنسية ضمن الاتحاد.

رابعاً: عملة موحدة

لكل دولة من الدول في المجتمع الدولي عملة خاصة بها تصدر وفق تشريعاتها وفي الولايات المتحدة الأمريكية حدد الدستور الأمريكي في الفقرة الثامنة خامساً من المادة الأولى بأن تكون للكونغرس سلطة تشريع -سك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية، وتحديد معايير الموازين والمقاييس.

كذلك هو الحال في القانون الأساسي الألماني بأن جعل مسألة تنظيم شؤون العملة من السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية كما نصّت على ذلك المادة ٧٣ من ذلك القانون.

الفرع الثاني: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في النظام الدستوري العراقي

تقوم الدولة الاتحادية كما أسلفنا على وحدة الشخصية الدولية استناداً إلى مبدأ وحدة الدولة الاتحادية حيث تتمتع الدولة الاتحادية في المحيط الخارجي بشخصية دولية واحدة تمثلها الدولة الاتحادية دون الولايات أو الأقاليم.

الدولة في العراق انتقلت من دولة موحدة بسيطة إلى دولة اتحادية حيث اتخذت النُخب

-
- ٣- حرية التنقل ' شؤون الجوازات ' الهجرة والتسليم إلى دول أجنبية.
 - ٤- شؤون العملة والنقد وصك القطع النقدية المقاييس والأوزان وتحديد التوقيت.
 - ٥- وحدة المناطق الجمركية والتجارية ' اتفاقية الملاحة والتجارة ' حرية حركة سير البضائع ' وحرية حركة سير البضائع والمدفوعات مع الخارج بما في ذلك حماية الجمارك والحدود.
 - ٦- الملاحة الجوية.
 - ٦أ- حركة سير القطارات التي تعود أكثر ملكيتها أو كاملها للاتحاد (القطارات التابعة للاتحاد) بناء وإدامة وتشغيل سكك حديد القطارات الخاصة بالاتحاد وكذلك رفع الرسوم على استعمال هذه السكك الحديدية.
 - ٧- البريد والاتصالات.
 - ٨- العلاقة القانونية للمستخدمين في الاتحاد والمستخدمين في وكالات الاتحاد المباشرة التابعة للحق العام.
 - ٩- حماية الحقوق الحرفية وحقوق الطبع والنشر.
 - ١٠- التعاون المشترك بين الاتحاد والولايات:
 - أ- في مجال الشرطة الجنائية
 - ب- لحماية النظام الديمقراطي الأساسي الحر وحماية كيان وأمن الاتحاد أو إحدى الولايات (حماية الدستور)
 - ج- للوقاية ضد الماطامع داخل مناطق الاتحاد التي تهدد من خلال استعمال العنف أو من خلال أنشطة التحضير لاستعمال العنف المصالح الخارجية لجمهورية ألمانيا الاتحادية بالخطر وكذلك إقامة مكتب اتحادي للشرطة الجنائية ومكافحة الإجرام الدولي.
 - ١١- الإحصاء لأغراض الاتحاد.

السياسية التي كانت معارضة لنظام ما قبل ٢٠٠٣ الخيار الاتحادي ونظرت له، كبديل عن تفكك الدولة لتشكيل دولة موحدة بصيغة اتحادية، وهي بهذه الحالة تختلف عن الدولة الاتحادية التي تشكلت من مجموعة دول تنازلت عن كامل سيادتها الخارجية للدولة الاتحادية كما هو حال الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية، لذلك يكون هاجس وحدة الدولة حاضراً بصورة واضحة وبنصوص صريحة بالدستور ويتضح لنا ذلك مما نصت عليه المادة الأولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م بقولها (جمهورية العراق دولة واحدة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

وهذا النص الصريح على مبدأ وحدة دولة العراق ليس وحده بل هناك نصوص دستورية أخرى أوردت صراحة مبدأ الوحدة وهي نص المادة ٦٧ التي حددت المركز الدستوري لرئيس الجمهورية حيث نصت على (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور) ، وكذلك نص المادة ١٠٩ التي نصت على (تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي)، وكل هذه النصوص الغاية منه توجيه رسالة اطمئنان للشعب العراقي بأن الخيار الاتحادي لا يعني تقسيم العراق إنما هو صيغة سياسية لشكل نظام الحكم، تتم من خلاله معالجة مشاكل ورؤى سياسية مختلفة يمكنها ان تتفق تحت مظلة النظام الاتحادي، والرسالة هذه نتيجة ان وحدة الدولة مبدأ راسخ في ضمير الشعب، لم ينظر له من قبل نخب سياسية نتيجة مصالح اقتصادية كما هو الحال في النموذج الأمريكي أو النماذج الأخرى القريبة منه.

ما تقدم يفسر لنا عدم وجود نص دستوري مشابه لما موجود في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في الدستورين الأمريكي والألماني حيث تمت الإشارة فيهما إلى مبدأ وحدة الدولة في نصوص تنظيمية يمكن أن نستوحي المبدأ من خلالها.

واستناداً إلى نص المادة الأولى والنصوص الأخرى التي مرت ذكرها من الدستور العراقي يكون للسلطات الاتحادية وحدها حق الانضمام إلى المنظمات الدولية والتمثيل الدبلوماسي وتقرير حالة الحرب والسلم وإبرام المعاهدات الدولية، كما يتمتع مواطني الدولة بمختلف ولاياتها بجنسية

واحدة هي جنسية دولة الاتحاد، وهذا ما ورد في نص المادة ١١٠ من الدستور^(١) التي وردت على سبيل الحصر السلطات الاتحادية في الدولة وهو يتفق مع ما ذهب إليه المشرع الدستوري الأمريكي والألماني الذي جعل كل هذه السلطات حصرية للحكومة الاتحادية، وسيتم تناول هذه السلطات ومقارنتها مع النموذجين الأمريكي والألماني تباعاً.

أولاً: جيش اتحادي تحت قيادة موحدة

أناط الدستور العراقي بالسلطات الاتحادية مهمة وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء القوات المسلحة فقد نصت المادة ١١٠ ثانياً على (وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه)، حيث وزع الدستور السلطات في المسائل الحربية والعسكرية بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووضع القواعد اللازمة لتنظيمها، ورئيس مجلس الوزراء هو بنص المادة (٧٨) من الدستور القائد العام للقوات المسلحة، وأتى الدستور في المادة (٦١/البند تاسعاً) بتنظيم حالة الظروف الاستثنائية، وحددها في حالتين هما: حالة الحرب، وحالة الطوارئ، وأناط الدستور برئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية المبادرة بتقديم طلب إلى مجلس النواب لغرض الحصول على موافقته بأغلبية الثلثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ.

(١) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تنص على:

تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:

أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلةً للتمديد وبموافقةٍ عليها-من مجلس النواب - في كل مرة، ويخول رئيس مجلس الوزراء - بموجب الدستور - الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

وأخذ الدستور بنظام الرقابة البرلمانية على الإجراءات والتدابير المتخذة في الظروف الاستثنائية، حيث أوجبت الفقرة (د) من البند (تاسعاً) من المادة المنوه عنها أعلاه أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

وبهذا يكون الدستور العراقي سار في خطى الدول الاتحادية الرائدة بنصه على أن تكون القوات المسلحة تحت قيادة اتحادية موحدة لكننا نلاحظ من جانب آخر شذوذاً عن هذه القاعدة عندما أجاز للأقاليم تشكيل قوة مسلحة تحت اسم (حرس الإقليم) حيث نصت المادة ١٢١ من الدستور بأن (تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم) وهذه القوى (حرس الإقليم) وان نصت المادة صراحة على أنها من ضمن تشكيلات الأمن الداخلي لكنها خرقت خطير لمبدأ وحدة الدولة كونها تؤسس لحالة اقتتال بين مكونات الدولة مستقبلاً.

وبالفعل حدثت صدامات مسلحة بين الجيش العراقي وقوات البشمركة الكردية (حرس الإقليم) في محافظة كركوك في العام ٢٠١٧ عندما أراد إقليم كردستان ان يضم كركوك إليه وإجراء استفتاء لانفصال الإقليم عن طريق سياسة فرض الأمر الواقع ومخالفة صريحة لجميع النصوص الدستورية المؤكدة على وحدة دولة العراق^(١).

(١) أجرى إقليم كردستان استفتاء الانفصال عن العراق يوم ٢٥ سبتمبر/أيلول ٢٠١٧، شمل محافظات الإقليم الثلاث (أربيل والسليمانية ودهوك)، بالإضافة إلى كركوك المتنازع عليها مع بغداد. ووافق المصوتون، حسب النتائج الرسمية، على الانفصال بنسبة فاقت ٩٢%، لكن الحكومة الاتحادية في بغداد رفضت الاعتراف بالاستفتاء واتخذت عدة إجراءات لإبطاله، منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2017/10/1/>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١٠/١٤.

ثانياً: التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية

أنط الدستور العراقي بالسلطات الاتحادية حصراً أمور تنظيم التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات والانضمام إلى المنظمات الدولية ويتضح ذلك من خلال النص الصريح للمادة ١١٠ أولاً التي نصت (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية).

وخص الدستور مجلس الوزراء صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وذلك حسب ما نصت عليه المادة ٨٠ سادساً منه والتي أوردت نصاً (سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله)، وأجاز للمجلس ذاته تخويل هذه الصلاحية.

من ناحية أخرى جعل الدستور أيضاً من اختصاصات رئيس الجمهورية في هذا الميدان الخارجي اختصاصين: استناداً للمادة (٧٣/البندين ثالثاً-سادساً) -بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. ومن ناحية ثانية، يقرر الدستور حق الرئيس في قبول السفراء، في حين ترشيح السفراء لتمثيل العراق لدى الدول والمنظمات الدولية خص به مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب حسب ما أوردته نص المادة ٨٠ خامساً (التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية).

وفي هذا الشأن نجد أن الدستور العراقي حاكي الدساتير الاتحادية الرائدة في مسألة حصر تنظيم التمثيل الدبلوماسي بالسلطات الاتحادية انطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة الاتحادية باعتباره مظهراً من مظاهرها لكننا أيضاً نلاحظ خروجه على القاعدة العامة بأن أجاز للأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم بأن تقيم ممثلات خاصة بها داخل السفارات العراقية في الخارج لمتابعة شؤونها الثقافية والإنمائية والاجتماعية حسب ما نصت عليه المادة ١٢١ الفقرة الرابعة من الدستور التي أوردت (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية) وهذا يتنافى مع مبدأ ظهور الدولة الاتحادية بمظهر الدولة الموحدة البسيطة.

ثالثاً: أمور الجنسية والتجنس

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في اكثر من مادة على مسألة الجنسية فهو قد نص صراحة ان لكل عراقي الحق في ان يتمتع بجنسية ومن ناحية أخرى عرف العراقي بانه كل من ولد لآب عراقي أو أم عراقية وذلك حسب نص المادة الثامنة أولاً وثانياً منه^(١) وكذلك جعل من السلطات الحصرية للدولة الاتحادية تنظيم أمور التجنس والجنسية والإقامة وذلك حسب نص المادة ١١٠ خامساً (تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي) وهو بذلك سار على نهج الدول الاتحادية في هذا الشأن.

رابعاً: عملة موحدة

بالنسبة للعملة الموحدة استمرت الدولة العراقية الاتحادية الجديدة في العراق على اعتماد الدينار العراقي كعملة موحدة نافذة في جميع أنحاء الدولة وأكد الدستور ان تنظيم شؤون السياسة النقدية والمالية هي من الصلاحيات الحصرية للسلطة الاتحادية في هذا البلد حيث نصت المادة ١١٠ ثالثاً^(٢) منه، وهذا أيضاً يشابه ما سارت عليه الدول الاتحادية الرائدة.

المطلب الثاني: مبدأ الاتحاد في الدولة الاتحادية

كما أسلفنا سابقاً جاء الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ بنظام سياسي جديد قال عنه "الكسيس دو توكوفيل" في كتابه عن "الديمقراطية في أمريكا" (١٨٣٥) بأن "يشبه دستور الولايات المتحدة تلك المنتجات الرائعة التي يخلقها نشاط الإنسان وعمله والتي تكفل الثروة وبعد الصيت لمبدعيها"^(٣). ويتجلى التجديد الذي أتى به الدستور الأمريكي بالمبدأ الاتحادي (وجود مستويين للحكم في الدولة) الذي اعتمد كأساس لبناء الدولة. وبالنموذج الجديد للعلاقة بين السلطات العامة

(١) المادة (١٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

أولاً: الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواطنته

ثانياً: يعدّ عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون.

(٢) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم

السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية

وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

(٣) ألكسيس دو توكوفيل، الديمقراطية في أمريكا، مرجع سابق، ص ١٤٨.

الاتحادية فيما بينها من جهة وبين السلطات المحلية من جهة أخرى.

ولقد كان هذا التجديد الذي ابتدعه الدستور الأمريكي الناتج الطبيعي للنزعة التوافقية بين الحاجات لخلق دولة واحدة، وبين رغبات الدول المستقلة حديثاً في الحفاظ على استقلالها وشخصياتها المتميزة، وكانت هذه الرغبة شديدة بشكل خاص لدى الدول الصغيرة في عدد سكانها أو الضعيفة نسبياً من الناحية الاقتصادية وذلك لخشيتها من أن يضعها وضعها الخاص في مرتبة أدنى من باقي الدول.

واستقر هذا المبدأ لدى الدول الاتحادية التي سارت على ضوء النموذج الأمريكي ومنها الدولة الاتحادية الألمانية ويترتب على استقرار مبدأ الاتحاد وجود مستويين من السلطة في الدولة الاتحادية فأنها ظاهرة ملازمة للشكل الاتحادي إذ يوجد دستوران أولهما الدستور الاتحادي الذي تسري أحكامه على كل أنحاء الدولة الاتحادية، وثانيهما دستور الولاية الذي يسري على الولاية فقط دون باقي الولايات المكونة للاتحاد.

وعليه سنبحث في هذا المطلب مقارنة مبدأ الاتحاد في كل من النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية في الفرع الأول ومقارنة نفس المبدأ في النظام الدستوري الحالي في العراق لبيان أوجه التشابه والاختلاف بين هذه الأنظمة الدستورية جميعها.

الفرع الأول: مبدأ الاتحاد في النظام الدستوري الأمريكي والنظام الدستوري الألماني.

كما أوضحنا سلفاً يركز النظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية وفي جمهورية ألمانيا الاتحادية على أساس المبدأ الاتحادي ويتجلى هذا المبدأ في وجود كيانيين دستوريين ضمن الدولة الاتحادية، الكيان المركزي الذي يجسد وحدة الشعب والدولة، والكيان الإقليمي الذي تتجلى من خلاله التعددية والاستقلالية النسبية للدول الأعضاء، يترتب على ذلك أولاً: وجود دول معينة بذاتها (أقاليم أو ولايات) اتحدت فيما بينها وشكلت دولة اتحادية، ثانياً: وجود مستويين من السلطة اتحادية ومحلية ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية أي وجود مجلس تشريعي ثانٍ تمثل فيه الأقاليم وسنبحثهما تباعاً.

أولاً: وجود دول (أقاليم) اتحدت فيما بينها وشكلت دولة اتحاد

تشكلت دولة الولايات المتحدة الأمريكية من مجموعة دول مستقلة، اتفقت فيما بينها على ان تتنازل عن جزء من سيادتها وتتحد في دولة واحدة بصيغة جديدة، لا تجعلها تنصهر وتتلاشى في هذا الاتحاد، إنما تبقى هذه الدول تتمتع باستقلالية نسبية.

وعليه توجب على الدستور الجديد ان يذكر هذه الدول بالأسماء وان يحدد آليات تمثيل شعوبها في السلطة الاتحادية، ولذلك الدستور الأمريكي نص صراحة على الولايات المكونة للدولة الاتحادية بداية تشكيلها بالأسماء وذلك في نص الفقرة الثانية ثانياً من المادة الأولى منه ^(١) لتعلن أول مظهر من مظاهر مبدا الاتحاد كون ذكر الولايات وتعيينها في النص الدستوري يؤكد على هذه الولايات المكونة للدولة الاتحادية تتمتع باستقلاليتها النسبية.

كذلك هو الحال في جمهورية ألمانيا الاتحادية فقد نص القانون الأساسي الألماني صراحة على الولايات الألمانية المكونة للدولة في مقدمة القانون ^(٢)، من ناحية أخرى نظم دستور كلا الدولتين آليات دخول ولايات جديدة في الدولة الاتحادية.

(١) نصت المادة الأولى من الفقرة الثانية من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على ان: "٣- يوزع عدد النواب والضرائب المباشرة بين مختلف الولايات (التي قد يضمها هذا الاتحاد بنسبة عدد سكان كل منها وهو العدد الذي يحدد بأن يضاف إلى مجموع عدد السكان الأحرار، بمن فيهم أولئك المرتبطون بالخدمة لعدد من السنين، وباستثناء الهنود الذين لا تفرض عليهم ضرائب، ثلاثة أخماس من عداهم من الناس). ويجري الإحصاء الفعلي للسكان في غضون ثلاث سنوات بعد انعقاد أول اجتماع لكونغرس الولايات المتحدة، وبعد ذلك في غضون كل فترة عشر سنوات لاحقة، وذلك بالكيفية التي يحددها القانون. ويجب ألا يزيد عدد النواب عن نائب واحد لكل ثلاثين ألف نسمة، ولكن يجب أن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل. وإلى أن يتم مثل هذا الإحصاء يكون لولاية نيويورك مائة نائب، وولاية ماساشوستس ثمانية، وولاية رود آيلاند وبروفينس بلانتينش واحد، وولاية كونيتيكت خمسة، وولاية نيويورك ستة، وولاية نيو جيرسي أربعة، وولاية بنسلفانيا ثمانية، وولاية ديلاوير واحد، وولاية ماريلاند ستة، وولاية فرجينيا عشرة، وولاية نورث كارولينا خمسة، وولاية ساوث كارولينا خمسة، وولاية جورجيا ثلاثة.

(٢) مقدمة القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ نص (مقدمة لوعيه التام بمسؤوليته أمام الإله والبشر وبروح إرادته كعضو متكافئ في أوروبا موحدة بان يخدم السلام في العالم فقد قام الشعب الألماني بمنح نفسه هذا القانون الأساسي بحكم تمتعه بالسلطة التشريعية وسلطة سن القوانين أقر الألمان في ولايات بادن، فورتنبورغ بافاريا برلين براندنبورغ بريمن هامبورغ هيسن ميكلنبورغ فوربومرن ساكسونيا السفلى شمال الراين ويستفاليا راينلاند بفالتس سارلاند سكسونيا ساكسونيا انهالت شليسفيغ، هولشتاين وتورنغن انه ويمحض حقهم في تقرير مصيرهم بحرية اقروا إتمام وحدة وحرية ألمانيا ولذلك فإن هذا القانون الأساسي ساري المفعول لكافة الشعب الألماني).

حيث أجازت الفقرة الثالثة أولاً من الدستور الأمريكي إدخال ولايات جديدة للاتحاد على أن لا تكون هذه الولاية الجديدة مقطوعة من ولاية أخرى أو مجموعة ولايات أو داخل أراضي ولاية أخرى أو نتيجة اندماج ولايتين أو أكثر^(١).

وفي ألمانيا أيضاً نصت المادة ٢٩ ثانياً على أن يتم تحديث وتوزيع مناطق الاتحاد بتشريع اتحادي يتطلب استفتاءً شعبياً وأخذ رأي الولاية المعنية بذلك.

هذا يعني أن النموذجين الأمريكي والألماني يتقاربان من هذه الناحية، كونهما يشتركان في الصيغة التكوينية التي تشكلت على أساسها الدولة الاتحادية، وهي اتفاق مجموعة من الدول على تشكيل دولة اتحادية أما لو كانتا هاتين الدولتين بالأساس دولة موحدة بسيطة وتحولت إلى دولة اتحادية عن طريق التفكك فعندئذ لا يوجد لدينا دول مكونة للدولة إنما توجد مناطق محلية يجب أن تتحول إلى أقاليم وفق آليات دستورية ليكتمل الشكل الاتحادي لدولة الجديدة.

ثانياً: وجود مستويين من السلطة

في معظم الدول الاتحادية بالنسبة للدساتير الإقليمية فإنه يوجد في كل دولة أو إقليم داخل في تكوين دولة الاتحاد دستور خاص بها، تتولى وضعه السلطة التأسيسية فيها بكامل الحرية وتملك حرية تعديله من دون أي قيد إلا تلك القيود التي يفرضها الدستور الاتحادي، وتحتوي الدساتير الخاصة بالدويلات الأعضاء على نصوص تنظيم سلطاتها وحقوق مواطنيها، ولا مانع يمنع من أن يتضمن دستور الدولة العضو نصوصاً وإحكاماً تتعارض مع دساتير الدويلات الأخرى بشرط أن لا يتعارض دستور الدولة العضو مع الدستور الاتحادي^(٢).

ذلك يعني وجود مستويين من السلطات الأول تباشره السلطات الاتحادية ويمتد سلطانها إلى كل مواطني الدولة الاتحادية في جميع الدول المكونة لها، والثاني سلطات محلية تباشرها الدول

(١) المادة الرابعة من الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

علاقات الحكومة الفيدرالية بالولايات:

١- يمكن للكونغرس أن يدخل ولايات جديدة إلى الاتحاد. ولكن لا يجوز إنشاء أو إقامة أية ولاية جديدة داخل حدود أية ولاية أخرى، كما لا يجوز إنشاء أية ولاية عن طريق اندماج ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات، دون موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية فضلاً عن موافقة الكونغرس.

(٢) عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مرجع سابق، ص ٤٣.

أو الأقاليم في حدود الإقليم ولا يتعداها إلى الأقاليم الأخرى.

إن حكومة الاتحاد تعمل على تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية داخل إقليم الولايات بإحدى الأساليب التالية:

الأسلوب الأول: طريقة الإدارة المباشرة وتتجسد في أن تنشأ الحكومة الاتحادية إدارات خاصة بها داخل الولايات الأعضاء وتكون تابعة لها مباشرة ومستقلة عن تلك الولايات أو الإدارات المحلية، وهذا الأسلوب نجده واضحاً في الدستور الأميركي.

الأسلوب الثاني: طريقة الإدارة غير المباشرة وبموجب هذا الأسلوب تعهد الحكومة الاتحادية للأقاليم أو الوحدات الإدارية المكونة للدولة الاتحادية مهمة التنفيذ داخل إقليمها بواسطة إداراتها وأجهزتها المحلية ولكن تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية وهذا ما اخذ به دستور ألمانيا الاتحادية.

والملاحظ على سمة ازدواج الدساتير في ظل الشكل الاتحادي من حيث وجود دساتير إقليمية إلى جانب الدستور الاتحادي، بأن هذه السمة تمثل استجابة واقعية لمبدأ الاتحاد الذي تبنته الدول المكونة للدولة الاتحادية أو مظهراً من مظاهر المبدأ الاتحادي دون إن يمس وحدة الدولة الاتحادية ويقائها القانوني.

ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية (وجود مجلس الاتحاد).

يترتب على وجود الدستور في الدولة الاتحادية سمة ثنائية السلطة التشريعية، إذا يضع الدستور الاتحادي القواعد المؤسسة للسلطات الاتحادية الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، فبالنسبة لثنائية السلطة التشريعية نجد الدولة الاتحادية تتكون في الغالب من سلطتين تشريعتين، في المجلس الأول الذي يمثل الشعب (مجلس نواب) يكون التمثيل فيه على أساس عدد السكان في كل ولاية، أي يكون عدد النواب فيها بنسبه عدد سكان الولاية، أما في المجلس الثاني الذي يمثل الدول أو الولايات المكونة للاتحاد (مجلس الشيوخ، مجلس المقاطعات، مجلس الاتحاد) يكون التمثيل فيه على أساس المساواة أو التمثيل العددي لتلك الولايات.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تخول السلطة التشريعية إلى الكونغرس المكون من مجلس النواب الذي يضم نواباً يمثلون الولايات بنسبة عدد سكانها، ومجلس الشيوخ الذي يضم شيوخين عن

كل ولاية، وفي ألمانيا يمثل الشعب الألماني في مجلس النواب (البندستاغ) وتمثل الولايات في مجلس الولايات (البندسرات).

ويلحظ أن الهدف من وجود مجلس ثاني يمثل الدول هو أن يحافظ على مبدأ التوازن بين الولايات حتى لا تغطي الولايات الكبرى على الولايات الصغرى، كما أن هذا الترتيب تمكن الولايات الصغيرة للتعبير عن مصالحها وأهدافها بصورة فعالة في الحالات التي تتباين المصالح الإقليمية فيها وخصوصاً المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كذلك أيضاً تتمكن الدول من خلاله أن تشارك فعلياً بالسلطة الاتحادية.

لذلك يُعدّ ركن المشاركة في السلطة عن طريق المجلس التشريعي الثاني ركناً أساسياً وضرورياً لقيام الدولة الاتحادية (الفيدرالية)، إذ إنّ العلاقة بين هذه الدولة والدويلات الداخلة في تكوينها، تقوم على أساس التعاون وليس التبعية، فركني الاستقلال الذاتي والمشاركة في السلطة يشكلان المعيار الحقيقي القانوني والواقعي للدولة الاتحادية (الفيدرالية) وبوجودهما معاً يكتمل وجودها.

أوجه مشاركة الأقاليم في السلطة الاتحادية

ويمكن تحديد أوجه المشاركة الرئيسية للدول المكونة للدولة الاتحادية، بمشاركتها في تعديل الدستور الاتحادي (الفيدرالي) وكذلك المشاركة في أعمال السلطة الاتحادية من خلال تمثيلهم في المجلس التشريعي الثاني الذي يتولى من ضمن اختصاصاته اختصاصات مشتركة مع السلطة التنفيذية كما أوضحناه سابقاً، ولبدءاً المشاركة هذا بالغ الأثر في أن يكون لكل المكونات التي تشكل الدولة الفيدرالية الاتحادية حق المشاركة الحقيقية والفاعلة في صناعة القرار وإدارة الحكم على صعيد الاتحاد.

أولاً: المشاركة في أعمال السلطة الاتحادية،

أنط الدستور الأمريكي ببعض الاختصاصات المشتركة بين مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات الأمريكية والسلطة التنفيذية والقضائية بالإضافة إلى سلطاته التشريعية، وكما أوضحنا سابقاً في هذه الدراسة يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في سلطة عقد المعاهدات وتعيين السفراء والدرجات العليا في الدولة وكذلك يشترك مع السلطة القضائية في تعيين أعضاء المحكمة

الاتحادية وتولي محاكمة الرئيس الأمريكي بالإضافة إلى مهامه التشريعية المشتركة مع مجلس النواب.

وكذلك الحال في جمهورية ألمانيا حيث يشترك مجلس الولايات مع السلطات التنفيذية بمجموعة من المهام بالإضافة إلى مهامه المشتركة مع مجلس النواب.

ثانياً: المشاركة في تعديل الدستور

بالنسبة للدستور الاتحادي فيتميز بكونه دستوراً مكتوباً وجامداً في الوقت نفسه ولعل مرد هذه الميزة لكون هذا الدستور ينظم الاختصاصات المشتركة بين الاتحاد من جهة والولايات المكونة للاتحاد من جهة أخرى وبالتالي فإن التعديل لا يكون إلا بموافقة كلا الطرفين عليه فإن عدم اقتصار سلطة تعديله بصورة منفردة ومستقلة على حكومة الاتحاد أو على حكومات الأقاليم (الولايات)^(١)، فضلاً عن ذلك فإن الدستور الاتحادي يضم القواعد القانونية المنظمة لعمل السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية، والكفيلة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في جميع الولايات، ويضع الدستور الاتحادي القواعد الأساسية التي تحكم السلطات في الولايات لذا لا يجوز لدستور الولاية أو قوانينها أن تخالف ما ورد في الدستور الاتحادي من أحكام، وبما إن الدستور الاتحادي يكفل الحقوق والحريات في الولايات لذا لا يجوز تعديله إلا بموافقة أغلبية الولايات المعنية بالتعديل أي مشاركة الولايات (الأقاليم) في عملية تعديل الدستور الاتحادي وهذا ما قضت به المادة الخامسة في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، هذا وينظم الدستور الاتحادي العلاقة بين الولايات ويضع الآليات التي تعمل على حل الإشكاليات أو المنازعات التي تنشأ بينها^(٢).

يعد الدستور الاتحادي الأساس الذي يبنى عليه النظام الاتحادي، كونه صادر من إرادة مجموع النسيج الاجتماعي الذي تتكون فيه الدولة الاتحادية، وبالتالي يعد هذا الدستور بمثابة الضمان الذي يضم مختلف الجماعات ذات الطابع التعددي، وهو في ذات الوقت ركيزة قانونية

(١) علي قوق، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربياً، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠١٢ ص ٣٤.

(٢) سناء محمد سدخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم المحافظات (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، ٢٠١٢، ص ٤٠.

للتعايش السلمي لتلك الجماعات داخل إطار الدولة الواحدة، غير أن قواعد الدستور مثل سائر القوانين تخضع لحركة الحياة ومسيرة التطور، فهذه القواعد هي انعكاس للأسس التي تقوم عليها الدولة الاتحادية طبقاً للمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة آنذاك، ومادامت هذه المعطيات قابلة للتطور والتغيير وفقاً لحركة الحياة المستمرة، لذلك لا يصح من الناحية العملية والعلمية إضفاء صفة الأبدية والدوام على نصوص الدستور الفدرالي، ومن هنا يتعين التسليم بفكرة تعديل قواعد الدستور ليس لاستيعاب تلك المعطيات وملاحقة التطورات والمستجدات فحسب، بل مراعاة لحقوق الأجيال القادمة وعدم إخضاعها لقوانين ليس لها يد في وضعها، وإن الدساتير الاتحادية تتصف بالجمود إذ يحتاج تعديلها إلى إجراءات وشروط تتمثل بنصوص واضحة وصريحة، ذلك إن الضمانات الدستورية للاستقلال الذاتي للأقاليم تكون من خلال النص على صيغة لتعديل الدستور الاتحادي تضمن عدم انفراد أي من الحكومات الاتحادية وحكومات الأقاليم بذلك، إذ يعد هذا الشرط الأساس لبقاء الاتحاد وعدم طغيان أي مستوى من الحكومات على الأخرى^(١).

وتعد مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور الاتحادي من أحد الملامح المهمة لهذا الشكل، وهي بذلك تشارك في جانب من السيادة إضافة إلى اعتبار ذلك ضماناً قوياً لتلك الأقاليم من عدم الانتقاص من كيانه ومن صلاحياتها بدون موافقتها وهو بحد ذاته يمثل أسلوباً للتعايش السلمي بين مختلف الجماعات داخل الدولة الفدرالية بعيداً عن اللجوء إلى العنف والنزاع في سبيل المحافظة على كيانه وشخصيتها المتميزة.

في دستور الولايات المتحدة يشترط موافقة ثلاثة أرباع الولايات على التعديل، بعد تقديمه من ثلثي أعضاء الكونغرس الأمريكي^(٢)، في حين يشترط القانون الأساسي الألماني موافقة ثلثي

(١) عمار تركي عطية، التنوع الاجتماعي وأثره في شكل الدولة الاتحادي (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٥٣.

(٢) تنص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م: (يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أياً كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين، شرط (ألا يؤثر أي تعديل يتم

أعضاء مجلس النواب الاتحادي وتلثي أعضاء مجلس الاتحاد^(١).

حيث رسم الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧ مساراً خاصاً ينظم عملية اقتراح تعديل الدستور حيث أناط هذه المهمة بجهتين هما الكونغرس بمجلسيه الشيوخ والنواب وكذلك المجالس التشريعية لتلثي الولايات الأمريكية، حيث نصت المادة الخامسة من الدستور على (يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثاً أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لتلثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات..)^(٢).

أي إن تلثي أعضاء كلا من مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين لهم حق اقتراح تعديل الدستور متى رغبوا، وكذلك أيضاً يقوم الكونغرس بمجلسيه بالدعوة لعقد مؤتمر لمناقشة الطلب المقدم من قبل الهيئات التشريعية لتلثي الولايات الأمريكية.

أما في ألمانيا ينص القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على أن تعديل هذا القانون هو من اختصاص المؤسسة التشريعية الاتحادية، فبموجب هذا القانون يمكن إصدار التعديلات الدستورية بقانون يصدر عن البرلمان الاتحادي، ويستلزم مثل هذا القانون موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) وثلثي الأصوات في مجلس الولايات (البوندسرات)^(٣)، وهنا يتساوى الدور الذي يلعبه المجلسان في عملية التعديل الدستوري.

ويقر قبل سنة ألف وثمانمائة وثمانية ١٨٠٨ في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى، و) ألا تحرم أية ولاية، دون رضاها، من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ).

(١) المادة (٧٩) من القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩..

(2) (The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate).

نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧.

(٣) المادة (٧٩) من الفقرتين (١) و(٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

الفرع الثاني: مبدأ الاتحاد في النظام الدستوري العراقي

العراق دولة موحدة بسيطة تحولت بعد عام ٢٠٠٣ إلى دولة اتحادية استنادا إلى الدستور الدائم الذي صدر عام ٢٠٠٥ الذي قرر في نص المادة الأولى منه أن يكون شكل نظام الحكم فيها اتحاديا^(١)، أي نشأت هذه الدولة عن رغبة تفكك للدولة الموحدة، وهذا يعني ان المرتكز الأساسي للدولة الاتحادية (مبدأ الاتحاد) لا يظهر في النظام الدستوري لهذه الدولة كما ظهر في النماذج الدستورية الرائدة (النموذج الأمريكي والألماني)، لكون دولة العراق لا تحتوي على أقاليم أو دول تشكلت سابقا إنما تحتوي على محافظات تدار وفق نظام اللامركزية الإدارية، وإن هذه الدولة لم تتفكك لتصبح مجموعة أقاليم ومن ثم تتحد لتشكل دولة اتحادية.

على الرغم من ان الدستور نص على الإقرار بإقليم كردستان الذي يتكون من المحافظات الثلاث الواقعة شمال العراق كما ورد في نص المادة ١١٧ أولا على ان (يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليميا اتحاديا) لكننا لا يمكننا ان نقر بان العراق تشكل من اتحاد أقاليم لان إقليم كردستان دستوريا لم ينص عليه إلا في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ المادة ٥٣ الفقرة أ^(٢) يعني ذلك انه قبل صدور هذا القانون لم يكن هناك كيان قانوني يسمى إقليم كردستان، بل كانت هناك منطقة تسمى منطقة كردستان للحكم الذاتي أنشأت استنادا لاتفاق ١١ آذار عام ١٩٧٠م^(٣).

لذلك نجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من اجل ترسيخ مبدأ الاتحاد الذي قرره في المادة الأولى نص في المادة ١١٦ بان (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) وهي وصف مستقبلي لمكونات الدولة الاتحادية في العراق لأنه ورد بصيغة العموم لا التعيين، لذلك يترتب على وجود نص هذه المادة قيام من يتولى

(١) المادة الأولى من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥: جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

(٢) المادة (٥٣) من الفقرة (أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عام ٢٠٠٤ تنص على: (يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣...).

(٣) قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٢) لسنة ١٩٧٤؛ منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٣٢٧)، بغداد، ١١/٣/١٩٧٤.

السلطة تشكيل أقاليم لاستكمال الشكل الاتحادي وكذلك استكمال تشكيل المجلس التشريعي الثاني الذي تمثل فيه الأقاليم الجديدة، لاستكمال متطلبات مبدأ الاتحاد في الدولة الاتحادية الجديدة.

أولاً: استكمال الشكل الاتحادي من خلال تشكيل أقاليم

الدولة الاتحادية في العراق عام ٢٠٠٥ عند نفاذ الدستور تتكون من إقليم كردستان وخمس عشر محافظة، ومن أجل استكمال الشكل الاتحادي بإنشاء أقاليم جديدة نص الدستور في المادة ١١٩ بان (يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم....) والزم الدستور السلطات الاتحادية بتشريع قانون يحدد الإجراءات التنفيذية لتكوين الأقاليم الجديدة في مضمون نص المادة ١١٨ منه، ويكون بذلك دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، قد سهل عملية تشكيل الأقاليم، وشجع على إقامتها في العراق، وجعلها ممكنة لكل المحافظات العراقية، يتضح ذلك من الصلاحيات الواسعة التي منحت للأقاليم مقارنة بالمركز، فقد جاءت صلاحياتها مفتوحة على العكس من المركز الذي جاءت صلاحياته محصورة ومحدودة، والكثير من المواد الأخرى^(١).

ولكن وبالرغم من كل ذلك فإن العراق لم يتشكل فيه أي إقليم باستثناء إقليم كردستان الذي تشكل في عام ٢٠٠٤، أما الدعوات التي انطلقت خلال المدة التي تلت إقرار دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ فهي كثيرة، بعضها كان مهما وله صداه، وبعضها الآخر لم يكن له أهمية حقيقية وإنما جاء على شكل طروحات أكاديمية وإعلامية، وفيما يلي سيتم مناقشة المحاولات التي جرت لتشكيل أقاليم جديدة في العراق.

١ - الدعوة لإقامة إقليم وسط جنوب العراق: ٢٠٠٦

كما أوضحنا سابقاً أن إحدى مبررات تبني الخيار الاتحادي في العراق هو الاضطهاد الذي تعرض له المواطنون الشيعة، مما جعل القوى السياسية الشيعية المعارضة لنظام صدام أن تؤيد ما طرحته القوى الكردية من فكرة تبني النظام الاتحادي.

لذلك بعد سقوط نظام صدام عام ٢٠٠٣م وتشكيل إقليم كردستان، طرحت بعض القوى

(١) المادة (١٢١/أولاً) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.

السياسية الشيعية دعوة لتشكيل إقليم الوسط والجنوب، وقد كان من ابرز من اطلق هذه الدعوة، رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية (السيد عبد العزيز الحكيم)^(١)، على ان يشمل هذا الإقليم إحدى عشر محافظة أي محافظات جنوب العراق، والفرات الأوسط وديالى وهي المناطق التي تسكنها الغالبية الشيعية في العراق.

ويمكن ان نلخص الأسباب التي كانت تقف من وراء إطلاق هذه الدعوة، بعد ان نصنفها إلى صنفين وكالاتي:

أ - أسباب تعود إلى مرحلة ما قبل عام ٢٠٠٣:

من المعلوم للجميع بأن المناطق الجنوبية ومناطق الفرات الأوسط من العراق، لم تحظَ بالاهتمام الكبير من قبل النظام العراقي السابق والأنظمة التي سبقتها، حيث عاشت هذه المناطق فقراً وحرماناً في العهد الملكي واضطهاداً وتنكيلاً في عهد البعث.

ومن سوء حظ هذه المناطق من العراق أنها طالما كانت ساحة للحرب بين العراق والدول الأخرى، فهي قد تعرضت للتدمير في الحرب العراقية - الإيرانية طيلة ثمان سنوات، وكانت أراضيها محطات للكر والفر بين الجيشين العراقي والإيراني. وعندما انتهت تلك الحرب لم تكد هذه المناطق ان تتنفس الصعداء حتى ادخلها النظام السابق في حرب جديدة مع التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية اثر قيامه بإدخال الجيش العراقي إلى الكويت، حيث تحولت بعض تلك المناطق خاصة التي تربط العراق بالكويت إلى ساحة حرب من جديد^(٢).

ويرى آخرون بأن هذه المناطق من العراق قد تعرضت للإهمال عن قصد، أي لأن النظام

(١) ولد في عام ١٩٥٠ وتوفي ٢٠٠٩، كان من اهم الشخصيات السياسية والدينية المعارضة للنظام السابق، واضطرته ظروف العمل السياسي المعارض ان يترك العراق وينظم إلى التنظيمات الإسلامية. وأسس مع غيره من الشخصيات المعارضة ذات التوجه الديني تنظيم (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق) وشغل منصب رئيس هذا التنظيم بعد استشهاد أخيه (محمد باقر الحكيم)، وبقي فيه حتى وفاته مريضاً في المستشفى عام ٢٠٠٩؛ وللمزيد من التفاصيل ينظر: موقع الموسوعة الحرة الإلكترونية:

<http://ar.wikipedia.org/wiki/%D>

(٢) ينظر: متعب مناف، "التهميش: عنف في المجتمع العراقي وعنف في السلوك (بحث في سوسولوجيا الإقصاء والتوقيف)"، بحث منشور في مجلة دراسات عراقية، العدد (٢)، مركز العراق للدراسات والبحوث الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٩، ٢٩.

السابق أراد ان يعاقبها عن مواقف أهلها السياسية، التي تتسم بالمعارضة لشخصه وللكتير من سياساته، حيث إنّ أغلب الأحزاب الإسلامية (الشيعة) في العراق كانت قاعدة تأسيسها الأولى في هذه المحافظات^(١).

حتى الانتفاضة الشعبانية كانت قد حدثت في هذه المحافظات، وبالتالي فقد كان الرد الذي اتخذه النظام ضد الأنشطة السياسية المعارضة للنظام السياسي قاسيا جدا، إذ طاردت أجهزته الأمنية العناصر المشتبه باشتراكها في الأحزاب السياسية، أو في أي نشاط سياسي معارض، وكان من مظاهر ذلك هو المقابر الجماعية والآلاف من المسجونين والمنفيين^(٢).

ب - أسباب تتعلق بمرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ :

لم يكن جميع العراقيين متفقين على التغيير السياسي الذي حدث في العراق بعد ٢٠٠٣، ولم يكن جميع العراقيين متفقين على النتائج التي ترتبت عليه، وهكذا فقد أيدت بعض المحافظات العراقية النظام السياسي الجديد في العراق، في حين ان بعضها الآخر قد رفض هذا النظام، وبقي بعضها الآخر يتأمل عودة النظام السابق^(٣).

وهذا الموقف غير الموحد كان قد انعكس سلبا على الوضع العام في هذه المحافظات غير الراضية عن التغيير الذي حدث عام ٢٠٠٣، إذ أصبحت تلك المحافظات ساحات للجماعات الإرهابية المسلحة، وأصبحت الدولة ومؤسساتها المختلفة شبه معطلة فيها، وهذه المحافظات هي: نينوى وصلاح الدين والأنبار وديالى وكركوك إلى حد ما^(٤).

أما محافظات الوسط والجنوب، فقد كانت متفقة إلى حد ما على تأييد النظام السياسي

(١) ينظر: رشيد الخيون، ١٠٠ عام من الإسلام السياسي بالعراق (السنة - الشيعة)، مركز المسبار للدراسات والبحوث، دبي، ٢٠١١، ص ١٧٣.

(٢) احمد غالب محي الشلاه، "نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية دراسة في عوامل التأثير الحزبي في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية"، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، العدد (٥٨)، تصدر عن جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٩، ص ٢٥١.

(٣) ينظر: باقر ياسين التميمي، "رؤية في مستقبل العراق: ست ولايات فيدرالية على أساس جغرافي"، بحث منشور في مجلة دراسات عراقية، العدد (٢)، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ١١٤، ١٢٨.

(٤) ينظر: باقر ياسين التميمي، "رؤية في مستقبل العراق: ست ولايات فيدرالية على أساس جغرافي"، مرجع سابق، ص ٩٠، ٩٨.

الجديد وإسناده، وهذا الموقف كان قد انعكس إيجاباً على الوضع العام فيها، فهي على العموم أكثر استقراراً خاصة من الناحية الأمنية، ومن الممكن وضعها على طريق الإعمار والاستثمار في حالة تحسين نظام الإدارة واستغلال خيراتها بالشكل الصحيح^(١).

وهكذا فقد انطلق الداعون لأقامه أقاليم الوسط والجنوب من هذه المعطيات، معتبرين أن المحافظات المشمولة بالمشروع لا يمكنها أن تبقى مرتبطة إدارياً بالمحافظات الأخرى الراضية للنظام السياسي الجديد برمته، وخاصة مسألة رفضها للفيدرالية، وأن من حق أبنائها أن يعوضوا ما فاتهم في زمن النظام السابق وأن يستعجلوا الزمن لاستغلال الخيرات الكبيرة التي تحتويها أراضيهم^(٢).

وبالرغم من هذه الحجج التي طرحها المنادون بإقامة إقليم الوسط والجنوب، إلا أنه لم يلقَ أصداء كبيرة من قبل الشارع العراقي وكانت أهم الأسباب التي دعت إلى رفضه هو الخوف من إمكانية تقسيم العراق، بالرغم من أنه جاء في الوقت الذي كانت فيه الهوية الوطنية العراقية تمر بأزمة أدت إلى تصاعد الهويات الفرعية على حساب الهوية الوطنية الأم. وهذا الإقليم كان من الممكن أن يكون بداية لتشكيل أقاليم أخرى على الأساس المذهبي أيضاً، مثل تشكيل إقليم للسنة^(٣).

(١) فقد أيدت المراجع الدينية في مدينة النجف الأشرف وكربلاء المقدسة وعلى رأسهم السيد (علي السيستاني) أغلب خطوات العملية السياسية خاصة الانتخابات التشريعية، وهذه المرجعيات هي تنطلق من الواقع المعاش الذي تعيشه المحافظات الجنوبية المستقرة إلى حد ما؛ ينظر: سحر حربي عبد الأمير الأسدي، انتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية العراقية (٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٧٨، ٧٩.

(٢) ينظر: ميثم الجنابي، إشكالية العراق صراع من أجل المستقبل، منشور على موقع مؤسسة مدارك الإلكتروني: <http://www.madarik.org>

(٣) لم يلقى هذا المشروع التأييد الشعبي المطلوب، بل إنه لم يحصل حتى على أدنى مستويات التأييد وبقي محصوراً في أروقة التنظيم السياسي الذي طرحه، وحتى أصحابه الداعين لأقامته لم يكونوا مصرين على تشكيله، بل إنهم سرعان ما تراجعوا عنه، أو على الأقل اجلوا دعوتهم تلك إلى أجل غير مسمى؛ وللمزيد عن ذلك ينظر: ريدار فسر، شيعة العراق: جذور الحركة الفيدرالية، ترجمة: فاضل جكتر، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥٧، ٥٨؛ ينظر: حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد عام ٢٠٠٣ (محافظة النجف الأشرف نموذجاً)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٠٥.

٢ - الدعوة لإقامة إقليم صلاح الدين وإقليم ديالى: ٢٠١١

بسبب عدم الاستقرار السياسي والأمني الذي ساد محافظات وسط وغرب العراق نتيجة تأجج الصراع الطائفي (السني الشيعي) من جهة واستغلال القوى السياسية في كردستان لحالة عدم الاستقرار الذي ساد مناطق العراق الأخرى بالشكل الذي جعلهم يذهبون بعيدا بتطبيق الفدرالية متجاوزين كل حدودها إلى الحد الذي بدأ يتعاملون به كدولة مستقلة تماما، وفي نفس الوقت مشاركة المركز بكل مكاسب.

جعل بعض القوى السياسية السنية بدافع طائفي ان تتبنى مطالب إنشاء أقاليم وكانت محافظة صلاح الدين أول من شرع بذلك، وقد تبني هذه الدعوة مجلس محافظة صلاح الدين، وكانت الأسباب التي طرحها المجلس تتمحور حول ان محافظة صلاح الدين تعاني من الإهمال والتمييز من قبل النظام السياسي الجديد في العراق، وانها تعتبر من المحافظات المحسوبة على النظام السابق وانها قد تحملت وزر الأخطاء التي وقع فيها ذلك النظام، على اعتبار أنها مسقط رأس الرئيس العراقي الأسبق (صدام حسين)^(١).

وعرض المجلس لأثبات تظلماته البعض من الملفات محل النقاش، مثل ملف اجتثاث البعث، وملف محاربة الإرهاب، واعتبر ان تشكيل الإقليم سوف يضمن له المحافظة على أبنائه ويبعدهم عن تهمة السعي لأعاده حزب البعث إلى السلطة أو حتى الانتماء للجماعات الإرهابية المسلحة^(٢).

إلا ان هذا الإقليم هو الآخر، واجه رفضاً من قبل الحكومة الاتحادية حيث تم رفضه جملةً وتفصيلاً، وكان رد الحكومة عليه ان اعتبرته بمثابة الدعوة لإقامة إقليم على أسس طائفية، وهو يأتي في الوقت الذي يعاني فيه العراق من انهيار امني وانتشار للجماعات الإرهابية في مناطق كثيرة من البلاد خاصة في محافظة صلاح الدين نفسها، الأمر الذي يعرض وحدة العراق للخطر

(١) ينظر: سعدي إبراهيم، الفيدرالية والهوية الوطنية العراقية، ط٢، دار الكتب العالمية، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٦١.

(٢) ينظر: حمدي السعدي، كونه رئيس على السنة فقط: محافظة صلاح الدين السنية تخرج عن قبضة المالكي وتعلن نفسها إقليماً خاصاً، منشور على موقع موسوعة الرشيد الإلكتروني:

<http://www.alrashead.net/index.php?prevn&id=&typen>

فيما لو قامت الجماعات الإرهابية المسلحة بالسيطرة على المحافظة^(١).

فضلا عن كون مقترح تشكيل الإقليم لم يقدم بشكل قانوني، فهو قد أعلن عنه حتى قبل ان تبلغ الحكومة الاتحادية بذلك، ولم يراعِ الشروط التي وضعها الدستور الدائم، من استحصاله على نسبة معينة من أصوات المواطنين، أو ان يقدم من قبل عدد معين من أعضاء مجلس محافظة صلاح الدين^(٢).

وفي نفس العام اقدم مجلس محافظة ديالى على خطوة مماثلة وبنفس المبررات تقريبا لكنه قبل ان يواجهه من قبل الحكومة واجهه المواطنون الرافضون لهذا المبدأ فحدثت مظاهرات عارمة أدت إلى هروب أعضاء مجلس محافظة ديالى والمحافظ إلى إقليم كردستان وأجهضت هذه الدعوة مباشرة.

٣- الدعوة لإقامة إقليم الأنبار:

لقد ظهرت الكثير من الدعوات المطالبة بإقامة إقليم في محافظة الأنبار^(٣)، إلا أنَّ أهمها وأكثرها تأثيرا هي الدعوات التي انطلقت في عام ٢٠١٣ وبالتحديد خلال الاعتصامات التي شهدتها محافظة الأنبار، وكانت الأسباب التي تقف من وراء مثل هذه الدعوات لا تختلف عن الأسباب التي وقفت وراء المطالبة بإقامة إقليم في محافظة صلاح الدين، فقد كانت ملفات مثل اجتثاث البعث، والإرهاب، هي اهم القضايا التي طرحها المعتصمون، على اعتبار ان المحافظة قد تعرضت للحيث من قبل النظام السياسي ما بعد عام ٢٠٠٣، وانها أصبحت متهمه بإيواء العناصر البعثية المطلوبة للدولة وكذلك اتهمت بأنها مركز الإرهاب في العراق، وكذلك كان من

(١) أباد التميمي والمدى برس، العدد (٢٧٧٣)، منشور على موقع صحيفة المدى الإلكتروني: <http://www.almadapaper.netar>، تاريخ الزيارة: ١٧/١٠/٢٠١٩.

(٢) للمزيد من الإجراءات المطلوبة لتشكيل الأقاليم في العراق، والتي لم يلتزم بها مجلس محافظة صلاح الدين عند إعلانه تشكيل الإقليم؛ ينظر: حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد عام ٢٠٠٣ (محافظة النجف الأشرف نموذجا)، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٣) فقد سبق وان طالب محافظ الأنبار الأسبق (فصالح الكعود) بتشكيل إقليم يتكون من ثلاثة محافظات هي: الأنبار ونيوى وصلاح الدين، ولمحت الدعوة إلى إمكانية تسمية هذا الإقليم بـ، (إقليم غربي العراق)، إلا أنَّ هذا الإقليم لم يلقى التأييد من قبل سكان المحافظات المشمولة به، كما انه لم يحظى بقبول الحكومة المركزية التي اعتبرته إقليما يخفي أبعادا طائفية، كون المحافظات الثلاثة هي من مذهب معين؛ ينظر: سعدي إبراهيم، الفيدرالية والهوية الوطنية العراقية، مرجع سابق، ص ١٦٠.

بين الأسباب هو سوء تصرف بعض عناصر الأجهزة الأمنية أثناء تأديتهم للواجبات المناطة بهم في المحافظة^(١). لم تعر الحكومة العراقية أي انتباه جدي لما تذرعه به المطالبون بالإقليم، على اعتبار ان المحافظة كانت تعاني من تردي الوضع الأمني، وخروج العديد من المدن والقصبات فيها عن سيطرة الدولة، كذلك فإن الحكومة شككت في ان تكون مثل هذه الأسباب هي حقاً مطالبات لأهل الأنبار بل هي أجندة خارجية، ومؤامرات دولية لتمزيق العراق وتقسيمه على أسس طائفية وعنصرية^(٢).

٤ - الدعوة لإقامة إقليم البصرة:

لم تكن الدعوة التي انطلقت في نهاية عام ٢٠١٤، والتي وقفت ورائها عدة شخصيات سياسية وإعلامية، الدعوة الأولى لتحويل محافظة البصرة إلى إقليم، بل سبقتها عدة دعوات وهي في الوقت عينه لا تحتل أهمية كبيرة مقارنة مع الدعوات السابقة التي تم ذكرها. ما قررته مفوضية الانتخابات يوم ٢٧/٤/٢٠١٥ من رفض طلب إقامة إقليم البصرة يوافق أحكام المادة الرابعة/أولا من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨ وأساس هذا الرفض ليس أساساً شكلياً كما ورد في بيان المفوضية وإنما كان الرفض يقوم على أساساً موضوعياً يتمثل بعدم اكتمال العدد المطلوب من الأسماء لقبول الطلب وهذه مسألة موضوعية وليس مسألة شكلية ذلك ان القانون اشترط تقديم طلب من ٢ بالمئة من عدد الناخبين في محافظة البصرة التي يبلغ عدد ناخبها مليون وثلاثة أرباع المليون من العدد الكلي للسكان الذي يزيد على مليونين ونصف المليون حيث بعد مطابقة الأسماء الواردة في استمارات الطلب تبين ان الأسماء الصحيحة تساوي ١.٢ بالمئة من عدد الناخبين وهو اقل من العدد المطلوب الذي يبلغ ٢ بالمئة ولا بد ان نلاحظ ان هنالك أسماء غير صحيحة أو أسماء خطأ أو ناقصة وردت في طلب دعاة الإقليم وذلك أدى إلى استبعادهم كذلك لا بد ان نلاحظ ان رجال إقليم البصرة بإمكانهم الطعن أمام الهيئة القضائية للانتخابات خلال ثلاثة أيام من تاريخ نشر قرار المفوضية الخاص برفض الطلب طبقاً لإحكام

(١) ينظر: معتز إسماعيل خلف صبحي، صنع القرار السياسي في الديمقراطيات التوافقية (العراق نموذج)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٤٣.

(٢) أياد التميمي والمدى برس، العدد (٢٧٧٣)، منشور على موقع صحيفة المدى الإلكتروني: <http://www.almadapaper.netar>

المادة الثامنة من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ علما ان قرار الهيئة القضائية نهائي وغير قابل للطعن وهذه الهيئة تشكل من ثلاثة قضاة من أصحاب الخدمة الطويلة والكفاءة والمقدرة في محكمة التمييز الاتحادية وان كان الطعن في الحالات الأخرى كالطعن في نتائج الاستفتاء يخضع لمدد طعن أخرى وردت في القانون ١٣^(١).

والأسباب التي وقفت وراء الدعوة لتحويل محافظة البصرة كثيرة ولعل من أهمها هو قول المطالبين بالإقليم بأن البصرة تختلف عن بقية محافظات العراق من عدة نواحٍ، وهذه الاختلافات تجعلها مهيئة للتحويل، فهي محافظة أكثر استقرارا من الناحية الأمنية، وهي تمتلك مؤهلات اقتصادية تمكنها من الاعتماد عليها أكثر من غيرها. كما واطر المطالبين بالأقاليم بعض الأسباب الأخرى ومن بينها هو إهمال محافظة البصرة وانتشار التصحر وارتفاع نسبة الملوحة، مع ان أرضها تمتلك خيرات وثروات من الممكن ان تجعلها افضل المدن في المنطقة، وكان السبب المباشر أو السبب الذي اختير على أساسه توقيت طرح الموضوع بشكل علني هو عدم موافقة الحكومة المركزية في بغداد على أفراد حصة من الوزارات للبصرة، أي إن البصرة لم تنل من الوزارات الحصة التي تستحقها، بموجب نظام توزيع المناصب الوزارية بحسب الطوائف والقوميات والمناطق^(٢).

لم تلقِ الدعوى لأقامه هذا الإقليم أي تأييد يذكر من الحكومة المركزية ولا حتى من قبل الشارع البصري، فقد اعتبرته الحكومة المركزية بأنه بمثابة ورقة للضغط عليها من اجل الحصول على بعض الامتيازات، وان هذه الدعوة لا تحظى بالقبول الشعبي في البصرة، كما واعتبرته الحكومة بأنه قد جاء في الوقت الذي تمر فيه البلاد بظروف صعبة للغاية تتمثل في تمكن الجماعات الإرهابية من السيطرة على مساحات واسعة من البلاد^(٣).

(١) فقد سبق وان دعا محافظ البصرة الأسبق (وائل عبداللطيف) إلى إقامة إقليم للبصرة، إلا أنه لم يحظى بالتأييد الشعبي المقبول لإقراره؛ ينظر: سعدي إبراهيم، الفيدرالية والهوية الوطنية العراقية، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٢) ينظر: محمد الطائي، إقليم البصرة يضمن رفع الألغام ومعالجة التصحر من خلال حصته بالموازنة، منشور على موقع قناة الفيحاء الإلكتروني: <http://www.alfayhaa.tv/?p=3561>.

(٣) ينظر: سجاد تقي كاظم، مخاطر قناة الفيحاء لمحمد الطائي على وحدة شيعة العراق جغرافيا وإضعافهم أمام الإرهاب، منشور على موقع عراق القانون الإلكتروني: <http://www.qanon3020net/articles>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١٠/٢٢.

وهكذا نجد بان جميع تلك الدعوات التي ذكرنا البعض منها، لم تكتمل ولم تحظَ بالقبول من الحكومة، وهي في الغالب جاءت كردة فعل على بعض سياسات الحكومة وسلوكياتها، ويمكننا ان نجزم بأن جميعها لم يكن جادا، وكانت تقف وراء اغلبها دوافع مذهبية ضيقة، باستثناء الدعوة التي انطلقت لإقامة إقليم البصرة فهي كانت ذات دوافع شخصية تتعلق بالداعين إليها، بالإضافة إلى الدوافع الاقتصادية على اعتبار ان البصرة من الممكن ان تتحول إلى دولة خليجية في حال سمح لها باستغلال خيراتها كما تفعل بقية الدول الخليجية.

وهنا ممكن ان نطرح الإشكالية التالية ما الأسباب التي جعلت القوى السياسية التي نادى بالاتحادية في البدء (القوى السياسية الشيعية) ان تتخلى عن هذا الطرح وتكون من اشد المعارضين له؟

الجواب على هذه الإشكالية يمكن ان نلخصه بالآتي:

أولا: لم تكن الاتحادية جزء من الأيدولوجية السياسية لهذه الأحزاب بالأساس إنما الهدف الأول كان التخلص من نظام صدام الذي نكل بهم بشكل كبير .

ثانيا: بعد سقوط النظام كان هاجس عدم الثقة بالسياسات الأمريكية وموقفها من الأحزاب الإسلامية الشيعية القريبة من إيران حاضرا لذلك في تبنيهم لمبدأ الاتحادية خشية من تقلب السياسة الأمريكية ودعمها لدكتاتور آخر يعيد آلام الماضي القريب.

ثالثا: عدم تقبل فكرة الاتحادية من قبل الشارع الشيعي لأنه يعتبرها تهديداً لوحدة العراق ورسخ هذا الاعتقاد التماذي الذي أصبح فيه إقليم كردستان بحيث بدأ يتعامل كدولة مستقلة مع باقي أجزاء العراق مما جعل الشارع الشيعي يكثر من لوم القوى السياسية الشيعية التي أيدت الأكراد ودعمتهم في مشروعهم للتقسيم.

ثانيا: وجود مستويين من السلطة

على مستوى التجربة العراقية نجد إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وفي المادة (١١٥) منه قد نصت على إن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية والمنصوص عليها في المادة (١١٠) منه، تكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أما الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمنصوص عليها

في المادة (١١٤) منه، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما.

وقد أقرت أحكام المواد ١٢٠ و ١٢١ من الدستور العراقي النافذ^(١)، والتي أشارت على إمكانية الأقاليم بوضع دستورها الخاص بها بأن يقوم ذلك الإقليم بوضع دستور له يحدد هيكل سلطات الإقليم وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على إلا يتعارض مع الدستور الاتحادي.

في الوقت الذي أقر الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م، الحق للمحافظات العراقية أن تتحول إلى أقاليم أقر بذات الوقت للمحافظات التي لا تتحقق فيها شروط تحقيق تلك الغاية الحق في ممارسة اختصاصات وصلاحيات إدارية ومالية واسعة على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية على ذلك فقد نصت المادة ١٢٢ من الدستور المذكور ما يأتي^(٢):

(أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

(١) تنص المادتان (١٢٠ و ١٢١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على: "المادة (١٢٠): يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد وهيكل سلطات الإقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور.

المادة (١٢١) أولاً: لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية. ثانياً: يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. ثالثاً: تخص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها. رابعاً: تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية. خامساً: تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

(٢) راجع المادة (١٢٢) من الفصل الثاني من الباب الخامس من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة).

على ذلك أقر الدستور العراقي المذكور مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إقراره للوحدات الإدارية الموجودة أصلاً في العراق قبل عام ٢٠٠٣م وهي المحافظات وبين الدستور المذكور بأن تلك الأخيرة تتكون من الأقضية والنواحي والقرى كوحدات إدارية فرعية تابعة لها وكان أهم ما جاء في هذا الدستور كما ورد في الفقرة ثانياً من نص المادة (١٢٢) التأكيد على ضرورة أن تمنح المحافظات الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية والأهم من كل ذلك أكد الدستور المذكور على عدم خضوع مجالس تلك المحافظات المنتخبة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة.

ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية (وجود مجلس الاتحاد)

إن الدولة الاتحادية غالباً ما تتشكل برلماناتها من مجلسين أحدهما يمثل الولايات بنسبة عدد السكان، والآخر يمثلها بالتساوي، وبما إن العراق دولة اتحادية حسبما صرح به الدستور في المادة الأولى منه فإن السلطة التشريعية الاتحادية فيه، تتكون حسب نص المادة (٤٨) منه من مجلس النواب ومجلس الاتحاد وتمارس اختصاصاتها طبقاً للدستور ومبدأ الفصل بين السلطات وحسب النظام السياسي، بما يتناسب مع مطالب الجماعات التعددية في العراق. فمجلس النواب يمثل عموم الشعب العراقي، والذي يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، مع مراعاة تمثيل كافة مكونات الشعب العراقي فيه بصرف النظر عن اختلاف القومية أو الديانة أو المذهب أو الانتماء السياسي^(١).

أما المجلس الآخر هو مجلس الاتحاد وقد أوضحت المادة (٦٥) آلية تكوين مجلس الاتحاد، إذ نصت على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته،

(١) نص المادة (٤٩/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥: "يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وجدير بالذكر أن المادة (١٣٧) من الدستور قضت بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت فيه لحين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور، إلا أن هذا القانون لم ير النور لحد الآن.

وهنا شذ الدستور العراقي عما سبقه من دساتير الدول الاتحادية ومنها الدستور الأمريكي والألماني حيث كان يجب ان ينص على آليات تشكيل مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه ومهامه في متن الوثيقة الدستورية ليمنحه العلوية اللازمة لمركزه الدستوري، لكن الدستور العراقي أحال إلى مجلس النواب مهمة إصدار قانون لتشكيل هذا المجلس وتحديد مهامه مما يجعل مجلس الاتحاد في درجة اقل من مجلس النواب وهذا خلل يجب معالجته بتعديل دستوري إذا أراد المشرع الدستوري ان يستمر في استكمال الشكل الاتحادي.

ويمكننا ان نستنتج من عدم قيام المشرع بعدم استكمال النصوص الخاصة بمجلس الاتحاد هوم عدم جدية من كتب الدستور (القوى السياسية الشيعية باعتبارها الشريك الأساسي مع الأكراد في كتابة الدستور) بالسير في مسار النظام الاتحادي، ويساند استنتاجنا هذا ما نصت عليه المادة ١٠٥ من الدستور التي تقضي بتشكيل هيئة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة^(١)، في الوقت الذي يعد من أولى مهام مجلس الاتحاد هو ضمان حقوق الأقاليم بالمشاركة في إدارة الدولة الاتحادية، هذا يفسر لنا عدم تشريع قانون المجلس طيل الفترة السابقة.

من ناحية أخرى أناط الدستور بمجلس النواب كل المهام التي يمكن ان يؤديها مجلس الاتحاد والتي تضمن المشاركة الأساسية لإقليم كردستان بالذات ومنها مسألة تعديل الدستور، ولعل سمة كون الدساتير الاتحادية ذات طابع جامد ملازمة للشكل الاتحادي للدولة من حيث كونها تضم بين دفتيها على خليط اجتماعي غير متجانس يسعى إلى حماية خصوصياته ويعتز بذااته ضمن

(١) المادة (١٠٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥: تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمامات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وتنظم بقانون.

إطار الدولة الواحدة، لذا لا يكون المساس تعديلاً بمضمون الدستور إلا عبر إشراك كافة المفردات المتنوعة اجتماعياً وذلك لإضفاء الشرعية على المواد المراد تعديلها من جهة واحترام خصوصية تلك المكونات من جهة ثانية.

حيث إنَّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ منح حق الاقتراح بتعديل الدستور لكل من السلطة التنفيذية ومجلس النواب وحسب ما تقتضيه المادة ١٢٦/أولاً والتي نصت على ان (الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)^(١). ولدى تحليل هذا النص نلاحظ بان المشرع الدستوري قد ساوى بين المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في اقتراح التعديل، ويشير البعض إلى أن سبب جعل هذا الاختصاص مشتركاً هو تأثير اللجنة المكلفة بكتابة الدستور بآلية التوافق السياسي الخاصة بتوزيع المناصب السيادية بين المكونات الشعب العراقي والرغبة في إيجاد نوع من التوازن بين تلك المكونات، من جانب آخر أعطى هذا الحق لخمس أعضاء مجلس النواب على نحو تجاهل فيه المجلس الثاني وهو مجلس الاتحاد.

بالإضافة إلى ذلك فإن الفقرة الرابعة من المادة نفسها تنص على انه (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه إن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء) وبهذا يكون دستور العراق الاتحادي قد اقر ضماناً مهمة للأقاليم الداخلة في الاتحاد، بنصه على عدم جواز الانتقاص من صلاحيات الإقليم إلا بموافقة سلطته

(١) تنص المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على:

أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور .
ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام
ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.
رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: أ- يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه. ب- يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

التشريعية وأغلبية سكانه باستفتاء عام.

ذلك كله يعني ان الدستور العراقي نظريا يبدو انه وضع الإطار القانوني للنظام الاتحادي وسار على نهج النظم الاتحادية الرائدة في معظم نصوصه وشذ عنها في نصوص أخرى، لكن السؤال هل نجحت القوى السياسية المتصدية للمشهد السياسي في البلد من تطبيق هذا الدستور وهل انعكس ذلك على تلبية مبررات تبني النظام الاتحادي من قبلهم؟

الجواب على ذلك ان التجربة العراقية واجهت مصاعب حقيقية حتى أدى ذلك باعتراف زعماء قوى سياسية مهمة بفشل القوى السياسية على إنجاح التجربة ومنهم السيد نوري المالكي^(١) الأمين العام لحزب الدعوى الإسلامية والسيد هادي العامري الأمين العام لمنظمة بدر، أدى ذلك الفشل إلى نقمة شعبية تجلت بالاحتجاجات الشعبية الكبيرة التي انطلقت في تشرين الأول ٢٠١٩ ونتج عنها إسقاط حكومة السيد عادل عبد المهدي.

(١) في حديث متلفز بثته قناة آفاق الفضائية بتاريخ ٢٠١٥/٣/٣١ أكد السيد نوري المالكي نائب رئيس الجمهورية في وقتها والأمين العام لحزب الدعوة الإسلامية، ان جميع السياسيين "وعلى رأسهم هو" فشلوا فشلا ذريعا ويجب عدم إعطائهم أي دور في رسم خريطة العملية السياسية في العراق <https://www.youtube.com/watch?v=BMLcdhxxN7g>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١١/١٦.

المبحث الثاني

تحديات النظام الاتحادي في العراق

منذ صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ في العراق وإقرار النظام الاتحادي فيه ومن بعده الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م إلى الآن منتصف ٢٠٢٠م مرت ست عشر سنة، واجه فيه تطبيق هذا النظام تحديات كثيرة ارتبط بعضها بالإشكاليات الدستورية التي احتواها الدستور الدائم وأخرى ارتبطت بالقوى السياسية التي تسلمت السلطة في هذه الفترة.

لذلك سنحاول ان نسلط الضوء عليها ونناقشها في المطلب الأول من هذا المبحث ومن ثم ننتقل لنتناول في المطلب الثاني رؤية مستقبلية للتجربة العراقية في ضوء ما بحثناه في هذه الدراسة.

المطلب الأول: تحديات الخيار الاتحادي

الخيار الاتحادي الذي تبنته النخب السياسية العراقية التي كانت تمثل قوى المعارضة للنظام السابق واجه تحديات كثيرة عند تطبيقه أولها إشكالات تضمنتها النصوص الدستورية من جهة والانحراف في التطبيق من قبل إقليم كردستان (وهو الإقليم الوحيد الذي تشكل في العراق) من جهة أخرى، ومن ثم تخلي جزء كبير من القوى السياسية التي تبنت هذه الرؤية في البدء عن متبنياتها وكذلك الفساد الذي رافق تطبيق التجربة وأخيرا الرفض الشعبي الذي بدأ يتنامى شيئاً فشيئاً.

لذلك سنتناول هذه الأمور تباعاً في فرعين الأول سنخصصه للإشكالات الدستورية وانحراف تطبيق النظام الاتحادي والثاني سنناقش فيه موقف القوى السياسية والشعبية من النظام الاتحادي.

الفرع الأول: الإشكالات الدستورية وانحراف تطبيق النظام الاتحادي في العراق

يُعد الدستور وثيقة أساسية لقواعد وأركان الدولة الحديثة لأغنى عنها، وذلك لأنه يمثل أساس النظام السياسي من الناحيتين السياسية والقانونية، إذ إنَّ الدستور قانونياً هو المصدر الأول للتشريعات كافة، وعليه ينبغي ان لا تتعارض أو تتداخل القوانين الصادرة من الدولة ومن قبل

السلطة التشريعية مع الدستور، وسياسيا فإن الدستور يحدد هوية الدولة وشكلها ونوع الحكم فيها وينظم عمل السلطات والمبدأ الحاكم في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية اعتمادا على نوع الحكم، فضلا عن حماية الحقوق والحريات للمواطنين كافة.

منذ نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى اليوم (منتصف ٢٠٢٠) ظهرت الكثير من الإشكاليات المهمة وربما الخطيرة في إدارة الدولة العراقية وفترة خمس عشر سنة، هي فترة كافية لمراجعة وتقييم الدستور، لتحديد مدى صلاحيته لتنظيم سلطات الدولة المختلفة وقدرته على تسيير مرافق الدولة وتشخيص اغلب المشاكل التي رافقت فترة تطبيقه المشار إليها.

إن واقع حال التجربة العراقية، يشير إلى انه بسبب سوء التوزيع الدستوري للسلطة والثروة، استشرت ظاهرتا المحاصصة والفساد، ترافق كل ذلك بتدني كبير وخطير في مستوى أداء الطبقة السياسية القابضة على السلطة وانشغالها في التدافع على غنائم الدولة ومواردها بدلا عن تنافسها في خدمة المواطن.

ذلك كله أدى إلى تعطيل وتبديد الكثير من الإمكانيات، كالموارد البشرية والثروات الطبيعية ولا سيما النفطية الهائلة للانطلاق في نهضة كبرى لنقل البلاد إلى مكانة أفضل تليق به وبتاريخه وموارده البشرية، وسنحاول توصيف ومناقشة هذه الإشكاليات بقدر تعلق الأمر بهذه الدراسة، لهذا سنبحث في إشكالية توزيع السلطات بين المركز وباقي أجزاء الدولة، باعتبار توزيع السلطات من اهم مظاهر مبدأ الاتحاد الذي ترتكز عليه أي دولة اتحادية.

أولاً: إشكالية توزيع السلطات بين المركز وباقي أجزاء الدولة في الدستور العراقي.

كما أوضحنا في المبحث السابق ان من مظاهر المبدأ الاتحادي الذي ترتكز عليه الدولة الاتحادية في مختلف الأنظمة الاتحادية، هو توزيع اختصاصات السلطة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم المكونة لها، وقد سار الدستور الاتحادي العراقي على هذا النهج، بإفراده مواد لتوزيع السلطات، حيث حددها بسلطات حصرية اتحادية وسلطات مشتركة ما بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وأحال باقي السلطات التي لم ينص عليها إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(١).

(١) المادة (١١٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ تنص على: (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات

وسنبحث هنا ماهي الإشكالات التي تضمنتها النصوص الدستورية الخاصة بتوزيع السلطات والتي ساهمت في تعثر مسيرة النظام الاتحادي في العراق.

١ - الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

نظم الدستور الدائم اختصاصات السلطات الاتحادية في سبع مواد تبدأ من المادة ١٠٩ إلى المادة ١١٥، فقد أسندت المادة ١٠٩ إلى السلطات الاتحادية مسؤولية المحافظة على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.

كما عدد الدستور الاختصاصات الحصرية الأخرى للسلطات الاتحادية على سبيل الحصر، وهي الاختصاصات التي تتعلق بالسياسة الخارجية، والأمن الوطني، والشؤون المالية والأمور الخاصة بالمقاييس، والمكايل، وأمور الجنسية، والترددات، والموازنة العامة، ومصادر المياه، والإحصاء والتعداد السكاني، وسنناقش هذه الاختصاصات بعد تصنيفها إلى ثلاث مجموعات خارجية وعسكرية ومالية وكما يلي:

أ - اختصاص السلطات الاتحادية بالقيام بالشؤون الخارجية:

نصت الفقرة أولاً من المادة (١١٠) الخاصة بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية على أنها تقوم بمهمة (رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية) من الواضح ان هذه الفقرة حصرت التفاوض بشأن المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية، والتجارية الخارجية بالسلطة الاتحادية. وعليه ليس بإمكان الأقاليم والمحافظات دستوريا ان تعقد أي اتفاقيه مع أي دولة أخرى^(١).

الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما.)

(١) المادة (١١٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥: تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية. ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.

=

بيد أننا نجد الدستور قد عاد في المادة (١٢١) رابعا وثلاثين هذا الاختصاص عندما أجاز للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية. حيث إنَّ إسناد اختصاصات خارجية دبلوماسية للأقاليم والمحافظات يتعارض مع الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية في الشؤون الخارجية الوارد في المادة ١١٠ من الدستور. وعليه فإن هذا النص غريب على الدساتير الاتحادية. لأنه يخرج على أصل ثابت في النظام الاتحادي وهو ان الدولة الاتحادية تتفرد لوحدها في التمثيل الدبلوماسي. ولم نجد نصا مماثلا لهذا النص في الدساتير الاتحادية التي بحثنا فيها لإتمام هذه الدراسة، بما فيها الدستور الأمريكي والألماني في اختصاصات الولايات المكونة لها.

ب-الاختصاصات المتعلقة بالشؤون العسكرية

- أوكل دستور ٢٠٠٥ إلى السلطات الاتحادية جميع الاختصاصات المتعلقة بالدفاع وهي:
- ان تحافظ السلطات الاتحادية على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي.
 - وضع سياسة الأمن القومي وتنفيذها.
 - إنشاء القوات المسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه.
 - سلطة إعلان الحرب وإيقافها وسلطة إعلان حالة الطوارئ.
 - يكون رئيس مجلس الوزراء الاتحادي القائد العام للقوات المسلحة.

ثالثا: رسم السياسة المالية والكمركية وإصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء بنك مركزي وإدارته.

رابعا: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامسا: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادسا: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعا: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامنا: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه وتوزيعها العادل داخل العراق. وفقا للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعا: الإحصاء والتعداد العام للسكان.

- محاربة الإرهاب بجميع أشكاله والعمل على حماية أراضيه من ان تكون مقرا أو ممرا أو ساحة لنشاطه.

هذا هو التنظيم الدستوري لموضوع الأمن الوطني والقوات المسلحة. حيث أدخله الدستور ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية. إلا أن الدستور عاد في الفقرة خامسا من المادة ١٢١ وتلم هذا الاختصاص الحصري الجوهري ذا الأهمية البالغة، عندما أجاز لحكومة الإقليم إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي كالشرطة والأمن وحرس الإقليم دون ان ينص صراحة على شكل العلاقة التي تربط القوات المسلحة في الإقليم بالقوات المسلحة الاتحادية.

ان هذا النص الذي جاءت به الفقرة خامسا من المادة ١٢١ نص غريب فعلا على الدساتير الاتحادية، التي تتمسك عادة بجيشها الاتحادي الذي يمثل وحدة الدولة الاتحادية وقوتها ومنعتها وسيادتها. ولا يمكن ان نتصور ان هناك قوات مسلحة في ولاية فيدرالية أو إقليم لا ترتبط بالقوات المسلحة الاتحادية بأي شكل من أشكال العلاقة. لأننا في هذه الحالة - حالة انعدام العلاقة بين الجيش الاتحادي وجيش الإقليم - سنكون أمام جيشين لدولتين مستقلتين عن بعضهما.

ويقف هذا النص وراء المشاكل العديدة والمتكررة والتي كادت في بعض الحالات ان تصل إلى درجة الصدام العسكري بين القوات الاتحادية وقوات الإقليم. حيث منعت قوات الإقليم دخول القوات المسلحة الاتحادية إلى مناطق الإقليم. كما أنها اعترضت مرارا ومنعت أحيانا تواجد هذه القوات فيما أطلق عليه مصطلح (المناطق المتنازع عليها).

ج- الاختصاصات المالية:

أوكل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ١١٠ منه إلى السلطات الاتحادية الاختصاصات المالية الحصرية الآتية:

١. رسم السياسة المالية والكمركية.

٢. إصدار العملة.

٣. تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق.

٤. وضع الميزانية العامة للدولة.

٥. رسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

٦. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

إلا أننا نجد الدستور عاد وتلم هذا الاختصاص الحصري عندما أدخل إدارة الجمارك ضمن الاختصاصات المشتركة في الفقرة أولاً من المادة (١١٤). وبذلك أخرج إدارة الكمارك من الاختصاص الحصري المنصوص عليه في الفقرة ثالثاً من المادة ١١٠. كما يؤخذ على دستور ٢٠٠٥ عند توزيعه للاختصاصات المالية أنه لم يساير سلفه قانون إدارة الدولة العراقية، الذي أدخل إدارة الثروات الطبيعية للعراق ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة العراقية. وألزمها بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات. لكنه أبقى القرار النهائي بيد الحكومة العراقية الاتحادية كون اختصاصها في هذا المجال هو اختصاصات حصري. لان التشاور ينصرف إلى الاستشارة ولا ينصرف إلى المشاركة. وكما هو معلوم فإن مصطلح الثروات الطبيعية ينصرف إلى الثروات الطبيعية بأنواعها كافة، بما فيها ثروة النفط والغاز. بينما نجد ان دستور ٢٠٠٥ قد سكت تماماً عن الثروات الطبيعية الأخرى. وهذا يعني أنه وفقاً للمادة (١١٥) فإن التصرف في هذه الثروات يؤول إلى الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً لنص المادة (١١٥)، التي أوكلت إلى الأقاليم والمحافظات كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

٢ - الاختصاصات المشتركة

حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ثلاثة اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم فقط، وأربعة اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى.

أولاً: الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم

- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها.

ثانياً: الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية من جهة وبين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من جهة أخرى.

- ١- إدارة الجمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٢- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٣- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
- ٤- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وعند إمعان النظر بالاختصاصات المشتركة التي أوردها دستور جمهورية العراق في المادة (١١٤) يلاحظ ما يلي:

- إن جميع الشؤون التي أوردها الدستور ضمن الاختصاصات المشتركة لا تتعلق بإقليم أو محافظة بعينها وإنما تتعلق بكافة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لذا كان يفترض أن تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.
- أن المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على خلاف ما سارت عليه النظم الاتحادية حيث رجحت قانون الإقليم والمحافظة على القانون الاتحادي في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة، بمعنى أن هذه الاختصاصات تكون في النهاية من اختصاص الإقليم والمحافظة متى تمسك كل منهما بقانونه.

يتضح مما تقدم أن الدستور قد خلط إلى حد بعيد بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية. لا بل نجده قد خلط حتى مع بعض مظاهر الدولة الكونفدرالية. فنجد المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الإدارية تارة وتظهر بمظهر اللامركزية السياسية تارة أخرى حيث نجد أنها تظهر بمظهر الإقليم عندما منحها الدستور أغلب اختصاصات الإقليم بما فيها تلك المتعلقة بالنفط والغاز، كما نجد أنها تظهر بمظهر الدولة الكونفدرالية عندما تتفوق تشريعاتها على التشريعات الاتحادية في الاختصاصات غير الحصرية وكذلك عندما يجيز لها الدستور أن تفتح مكاتب لها في السفارات والبعثات الدبلوماسية كما يمكن القول أن هناك اختصاصاً قضائياً

للمحافظات أشارت له الفقرة ثامنا ب من المادة ٩٣ من الدستور عندما أسندت إلى المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات الفصل في تنازع الاختصاصات فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم مما يعني ان هناك ثمة اختصاص قضائي للمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الخلاصة

- ١- ان توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والأقاليم من جهة وبين الحكومة الاتحادية من جهة أخرى لم يكن موفقا إلى حد بعيد سيما المواد (١١٠ و ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢١)
- ٢- ان الدستور خلط بين نظام اللامركزية السياسية (الاتحادية) وبين نظام اللامركزية الإدارية وبين النظام الكونفدرالي في اختصاصات المحافظات فلاحظنا ان المحافظة تظهر بمظهر اللامركزية الإدارية مرة وبمظهر اللامركزية السياسية (الاتحادية) مرة أخرى كما تظهر أحيانا بمظهر الكونفدرالية مرة ثالثة.
- ٣- ان الدستور خلط بين النظام الاتحادي والنظام الكونفدرالي في اختصاصات الأقاليم فنجد الإقليم يظهر مرة بمظهر الاتحادية ومرة يظهر بمظهر الكونفدرالية.
- ٤- ان الدستور خلط إلى حد بعيد بين اختصاصات المحافظات واختصاصات الأقاليم واختصاصات السلطات الاتحادية فنجد انه منح اختصاصات للمحافظات وللأقاليم ضمن الباب الرابع المخصص للسلطات الاتحادية ومنح اختصاصات للمحافظات ضمن الباب الخامس المخصص للأقاليم.

ثانيا: انحراف تطبيق الصيغة الاتحادية من قبل إقليم كردستان

كما أوضحنا سابقا في هذه الدراسة ان جذور فكرة الاتحادية انطلقت من قبل القوى السياسية الكردية نتيجة للأوضاع التي سادت العراق بعد أحداث حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١م. حيث طرحت القوى الكردية فكرة الاتحادية بصورة منفردة عام ١٩٩٢م كروية لشكل نظام الحكم بالعراق، مبررين ذلك ان شكل نظام الحكم بهذه الصيغة يمكنه ان يلبي الطموح الكردي، وينهي مآسي صراع طويل بينهم وبين مختلف الأنظمة التي تعاقبت على تولي السلطة في بغداد،

وبالتالي سيعزز من وحدة العراق ويضمن الحقوق والحريات لجميع أفراد الشعب العراقي.

تحقق ذلك أي اعتماد النظام الاتحادي بعد سقوط نظام صدام عام ٢٠٠٣ وتم تشكيل الإطار الدستوري لإقليم كردستان في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ومن ثم إقراره من قبل الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م.

وكان يفترض ان تكون القوى السياسية في إقليم كردستان احرص من جميع القوى السياسية الأخرى على التطبيق السليم لهذه الصيغة من شكل الحكم، لإرسال رسائل إيجابية لباقي مناطق العراق في تبنيه وترسيخ مبادئه، لكن في الواقع نجد ان الإقليم انحرف في تطبيق مسار النظام الاتحادي متجاوزا كل حدوده، حتى ظهر بمظهر الدولة المستقلة كاملة السيادة، مستغلا الإشكالات التي تضمنها النصوص الدستورية التي أشرنا إليها سابقا في هذا المبحث أولا وحالة عدم الاستقرار الأمني والصراع السياسي في باقي أجزاء العراق ثانيا.

وقد تجلّى هذا الانحراف بصورة واضحة بإشكالية توزيع الثروات، حيث استأثر الإقليم بجميع موارده المالية (صادرات نفط وضرائب ورسوم وإيرادات منافذ حدودية ومطارات) وفي الوقت ذاته يستحوذ على ١٧% من إجمالي الموازنة العامة للدولة التي تمول من إيرادات النفط في باقي مناطق العراق والضرائب والرسوم في جميع المحافظات خارج الإقليم، يستند في ذلك إلى اتفاق سياسي مع أحزاب قدمت مصالحها الخاصة على المصلحة العامة وبمبررات لم تلاقي قبول من قبل الشعب.

بالرغم من ان الدستور افرد لملكية النفط والغاز مواد خاصة بها لتنظيمها كونها الثروة الأهم بالبلد وتعتمد الموازنة العامة عليها بنسبة تقارب ال ٩٠%، إلا أنَّ إقليم كردستان اعرض نهائيا عن تلك النصوص الدستورية محتجا بعدم تشريع قانون النفط والغاز الذي نص عليه الدستور، فقام منفردا بإبرام عقود مع شركات أجنبية للتنقيب عن النفط واستخراجه وتصديره بدون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية^(١)، لذلك ومن اجل استكمال وضوح الرؤية لدينا في هذه الدراسة سنناقش التنظيم الدستوري لملكية النفط والغاز في الدستور العراقي.

(١) حوار متلفز لرئيس إقليم كردستان مسعود البرزاني بثته قناة العربية في ٢٠١٤/٩/٧
<https://www.youtube.com/watch?v=Zap2rVRiGyA>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١١/٢٠.

١- التنظيم الدستوري لملكية النفط والغاز وإدارته

نصت المادة (١١١) من دستور ٢٠٠٥ التي عالجت ملكية النفط والغاز في العراق على أن: (النفط والغاز هما ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات). ويتضح لنا من هذا النص الآتي:

أ- إن النص الذي جاءت به المادة (١١١) كان واضحاً وقاطع الدلالة بأن النفط والغاز ملك الشعب العراقي، وحيث إن التوصيف القانوني لهذه الثروات (النفط والغاز) هي أموال شائعة بمعنى أن حصة كل شريك فيها هي مشتتة وغير متركزة في إقليم معين أو محافظة معينة.

فالنفط والغاز في البصرة هو ملك لكل شعب العراق، كما أن النفط والغاز في إقليم كردستان هو ملك لكل شعب العراق بمعنى أن كل منطقة في العراق تمتلك حصة شائعة في نفط العراق كله من البصرة جنوباً إلى كردستان شمالاً، وتمتاز هذه الملكية بأنها مشاعة وهي أشبه بالمال الموقوف ينتفع بريعه وعائذاته في حين يبقى الأصل ثابتاً دون التصرف به ولا تجيز لأي إقليم أو لأي محافظة غير منتظمة في إقليم أن تستقل أو تستبد بعائدات النفط والغاز الكائن ضمن حدودها الإدارية.

ب- إن الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي تشكل العائدات النفطية أكثر من ٩٠% من الموازنة العامة الاتحادية، لذلك لا يمكن تصور أن تكون ملكية هذه الثروة للأقاليم والمحافظات المنتجة له دون غيرها، لا سيما وأن عدد المحافظات المنتجة للنفط والغاز لا تتجاوز ثلث عدد المحافظات غير المنتجة له، وعلى أساس ذلك يستلم الإقليم حصة ١٧% من الموازنة العامة للدولة.

ج- إن هذه الثروة كانت تاريخياً لجميع المواطنين في العراق منذ أول ظهور للنفط العراقي في السوق العالمية في الثالث من آب عام ١٩٣٤ عندما وصلت الشحنة الأولى من النفط العراقي إلى ميناء طرابلس ومنه إلى ميناء لاهارف في فرنسا لغاية الوقت الحاضر، أي لم تكن هذه الثروة في الأصل تعود إلى إقليم أو إمارة أو ولاية اندمجت مع دولة قائمة أو مجموعة دول لتشكيل دولة اتحادية وبذلك تكون مطالبها بالاحتفاظ بملكية ثروتها مشروعة لضمان حقوق مواطنيها، بل على العكس في حالة العراق فإن محافظات إقليم كردستان كانت تستلم حصته من إيرادات النفط المتحققة بموجب مذكرة التفاهم الخاصة بالنفط مقابل

الغذاء في تسعينات القرن الماضي مع أنها كانت لا تخضع من الناحية الفعلية للسلطة المركزية في بغداد.

أما بالنسبة لإدارة ثروة النفط والغاز فقد عالجتها المادة (١١٢) في فقرتها الأولى والثانية موضوع إدارة النفط والغاز في العراق وكانت هذه المادة ومازالت وستبقى من أكثر مواد الدستور التي أثارت جدلاً محتدماً لن ينته إلا بتعديلها وإزالة الغموض الذي لازمها.

نصت الفقرة أولاً من المادة (١١٢) على أن: (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محدودة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون) كما نصت الفقرة ثانياً من المادة (١١٢) أيضاً على أن (تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار).

وهذه المادة استند عليها الإقليم بتفسير منفرد لها على أنها تجيز له تنظيم وإدارة هذه الثروة مادام لم يصدر قانون النفط والغاز في المادة ١١٢ أولاً.

الفرع الثاني: موقف القوى السياسية والشعبية من النظام الاتحادي

من البديهي أن تطبيق النظام الاتحادي يحتاج إلى وجود زعماء سياسيين لهم صفات خاصة للنهوض بمسؤولياتهم أمثال الإباء المؤسسين للدستور الأمريكي وبسمارك الزعيم الألماني، ويرى البعض أن مشكلة العراق في هذا المجال هو إن نخبته السياسية تعاني من أزمة حقيقية تجعل أكثرهم يفتقرون إلى الموصفات التي تؤهلهم لبناء مشروع اتحادي ناجح وذلك للأسباب الآتية:

١- من متطلبات نجاح تشكيل الدول الاتحادية أن تكون النزعة الوحدوية لقادتها أقوى من نزعات الانقسام والصراع في قاعدتها الاجتماعية، بينما سلوك بعض الزعماء السياسيين في العراق يكاد يكون معاكساً لهذا المبدأ، إذ عمقت صراعاتها وتخذلتهم عناصر الانقسام والصراع

على المستوى الشعبي، بل إن بعضهم استغل وتر الانقسام والتعددية للوصول إلى السلطة والاستحواذ على مكاسبها.

٢- عجز أغلبهم عن كسب ثقة أتباعهم، فضلاً عن حملهم على مجاراتهم، بفعل تراكم الشك وعدم الثقة بين الطرفين الناتج عن عوامل كثيرة منها: عدم كفاءة هذه العناصر ووجودهم في أماكن غير مؤهلين لها فانعكس الأمر سلباً على الأداء الوظيفي لهم، وتورط بعضهم في أعمال مشبوهة وغير نزيهة^(١)، وإصرارهم على تعظيم امتيازاتهم ومكاسبهم قانونياً، فضلاً عن انسياق الكثير منهم وراء إغراءات السلطة بصرف النظر عن الطريقة إذ جعل هذا الأمر وعودهم وعهودهم للشعب ضعيفة وخاطئة وأحياناً فارغة لا معنى لها.

٣- تعدد الرؤى السياسية لهم بشكل جعلها تتقاطع أحياناً مع الرؤية الاتحادية ومنهج التوافق السياسي، فهذا رئيس الوزراء العراقي السيد نوري المالكي يحمل الديمقراطية التوافقية مسؤولية الفشل في العملية السياسية جاعلاً الحل في نظام رئاسي يستند إلى الاستحقاق الانتخابي.

لذلك سوف نستعرض موقف القوى السياسية الراعية للنظام الاتحادي أي التي نادى به ونظرت له بالأساس وهي القوى الكردية والقوى الشيعية في الساحة العراقية

أولاً: موقف القوى الكردية من الصيغة الاتحادية

باعتبار الكرد هم أول من طبق هذا المشروع بشكل عملي، فلا شك ولا ريب أن الموقف الكردي يتعامل بإيجابية كبيرة مع شكل النظام الاتحادي حسب ما يفترض ان يكون، ولكن هل هذه فعلاً الحقيقة؟

إن ما حدث بعد عام ٢٠٠٣ من تحويل جمهورية العراق الدولة الموحدة البسيطة إلى (جمهورية العراق الاتحادية) كان احد أسبابه الرئيسة هو إيجاد مخرج آخر أكثر ملائمة وقانونية لوضع الكرد وبما يتناسب مع وضع العراق الجديد، ومن ذلك نفهم أن هدف الكرد من الدفاع عن النظام الاتحادي هو لتأمين وضعهم الإقليمي وكذلك صد أي توجهات مستقبلية تحاول تغيير

(١) اقر بذلك النائب في البرلمان العراقي مشعان الجبوري في لقاء تلفزيوني بثته قناة الاتجاه الفضائية <https://www.youtube.com/watch?v=zA54FBXyQDk>، تاريخ الزيارة: ٢٩/١١/٢٠١٩.

الدستور العراقي وتحويل النظام من اتحادي إلى مركزي، وإلا فمن جانب آخر يرى البعض ان الكرد لا يدعمون إطلاقاً أي تحول اتحادي على نطاق باقي المحافظات الخمس عشر، وهنا يرد التساؤل الاتي: ما الدليل على ذلك؟، ولماذا السياسة الكردية غير المعلنة حسب هذا الراي هي ضد تشكيل أقاليم في قبال إقليم كردستان؟ والإجابة على ذلك تأتي بكلمة واحدة فقط: (المصلحة السياسية).

فيجب ان ندرك جيداً ان لا مبادئ في السياسة وان المصلحة والمكتسبات هي الأساس في التعامل مع الخصم، وعلى أساس ذلك يجب ان ندرك أيضاً ان الخطاب السياسي المعلن شيء والأهداف التي تقف وراء ذلك الخطاب شيء آخر، وأن أي تحليل سليم للمواقف والاتجاهات السياسية المضمرة يجب ان ينطلق من هذه القاعدة.

فدفاع الكرد عن المادة الدستورية التي تقول ان العراق جمهورية اتحادية "فيدرالية" لا يعني انهم سيدعمون تشكيل فيدراليات أخرى داخل العراق بل على العكس سيقفون بقوة ضد أي تحرك في هذا الاتجاه بكل ما يمتلكونه من نفوذ وقوة في المركز، لكونهم يعتبرون وجودهم ضمن عراق اتحادي مرحلة انتقالية يتم فيها استكمال متطلبات تشكيلهم لدولة مستقلة.

فقرار الانفصال لم يرغب عن تفكير زعمائهم السياسيين ومستمرين بالتنظير والتنقيف له عند قواعدهم الجماهيرية، وتجلت هذه النوايا بوضوح عند اتخاذ قرار الاستفتاء في عام ٢٠١٧ بالرغم من عدولهم عنه فيما بعد نتيجة الموقف الدولي الراض له والإجراءات الحازمة التي اتخذتها الحكومة العراقية تجاه الإقليم.

عكس هذا الافتراض لو كان الكرد يرغبون في بناء النظام الاتحادي في العراق لقاموا بتقديم نموذج مثالي لهذا النظام يعكس بوضوح إيجابيات تبنيه ويحفز باقي أجزاء الدولة على الاقتداء بهم لكنهم عكس ذلك قدموا نموذجاً مشوهاً لشكل النظام الاتحادي وأرسلوا رسائل سلبية لعموم الشعب تجاه هذا النظام، لذلك تعد القوى السياسية الكردية من اهم الأسباب التي ساهمت بتوليد رفض شعبي وسياسي للنظام الاتحادي وساهمت أيضاً بإخراج حلفائهم الاستراتيجيين (القوى الشيعية) أمام جماهيرهم.

من جانب آخر عدم قيام الكرد بالدفع باتجاه تشكيل إقليم جديدة بالعراق وفقاً لقاعدة (المصلحة السياسية) فيمكن تلخيصه في النقاط التالية:

١- نظام الأقاليم سيؤدي إلى توزيع عادل للثروة بسبب الإحصاءات السكانية التي سوف تجريها الأقاليم الجديدة بعد ان نجاح الكرد في الفترة الماضية بمنع إجراء تعداد سكاني للعراق، لأن هذا بدوره سوف يؤدي إلى خسارة إقليم كردستان للمليارات كونه اليوم يستلم أكثر من حصته الحقيقية من موازنة العراق^(١).

٢- تأسيس الأقاليم سوف يخلق أكثر من منافس سياسي قوي للكرد بعد ان انفردوا بكونهم اللاعب الأكثر صلابة وقوة في الساحة السياسية.

٣- الأقاليم ستخلق أكثر من منافس اقتصادي واستثماري قوي.

٤- ستؤدي الأقلمة إلى ضعف سلطة وصلاحيات الأكراد في المركز، وخاصة صلاحيات الوزراء الكرد بسبب وجود وزراء للأقاليم الجديدة كحال وزراء إقليم كردستان اليوم الذين هم خارج سلطة الحكومة المركزية.

٥- الأقاليم تؤدي إلى بناء كيانات وعواصم سياسية واقتصادية جديدة تسحب البساط من أربيل التي تعد الآن مركزاً لصنع القرار منافساً لبغداد، والأخطر قد يتشكل إقليم كركوك أو إقليم ثلاثي يتكون من كركوك وصلاح الدين وديالى وبرعاية سعودية تركية إيرانية، وهو ما لا يسمح به الكرد.

وبعبارة موجزة يمكن القول (أن الكرد بحكمهم الذاتي واستقلالهم التام عن العراق هم مع الاتحادية كنص دستوري يحمي هذا الاستقلال ومصالحهم فقط، وفي نفس الوقت هم ضد تطبيقه في باقي أرجاء العراق، وسوف يستخدمون كل نفوذهم بهذا الاتجاه، لتعارضه مع المكتسبات الكبيرة لكردستان في ظل النظام القائم حالياً).

(١) نتيجة لاتفاق سياسي تم تحديد حصة إقليم كردستان بنسبة ١٧% من مجموع الموازنة العامة للعراق على ان يعاد النظر بهذه النسبة عند إجراء الإحصاء السكاني هذا النص تضمنته قوانين الموازنة إلى عام ٢٠١٤ بالرغم من افضل تقديرات وزارة التخطيط ووزارة التجارة حسب بيانات البطاقة التموينية هي ان نسبة عدد سكان إقليم كردستان لا تتجاوز ١٢.٦% من سكان العراق وبعد قيام الإقليم باستخراج النفط وتصديره منفرداً بدون الحكومة الاتحادية قامت الحكومة الاتحادية بقطع حصة الإقليم من الموازنة للأعوام ٢٠١٤ و ٢٠١٥ و ٢٠١٦ و ٢٠١٨ ونتيجة لاتفاق سياسي آخر تم إعادة حصة الإقليم لكن بنسبة ١٢.٦ بشرط ان يلتزم الإقليم بتسليم النفط المستخرج من حقوله إلى الحكومة الاتحادية ولم يلتزم الإقليم بذلك لحين إعداد هذه الأطروحة الربع الأخير من عام ٢٠٢٠.

ثانيا: موقف القوى السياسية الشيعية من النظام الاتحادي

علاقة الموقف الشيعي بالاتحادية تحمل ثلاثة سمات رئيسة هي (التباين الحاد، التناقض، التعقيد)، فعلى عكس الموقف السني الذي يحمل شبه إجماع على رفض فكرة الأقاليم بسبب عدم وجود مقومات اقتصادية لتشكيل أقاليم سنية، نلاحظ ان الموقف الشيعي متباين إلى درجة كبيرة ومشتت إلى احتمالات مختلفة جدا يصاحبها تغيير مفاجئ ومتناقض في مواقف بعض التيارات من الاتحادية، مما يؤدي إلى تعقيد الرأي العام الشيعي، يضاف إلى ذلك التركة الكبيرة من القمع والتهميش التي مورست بحق المواطن الشيعي في الماضي والتي لا يزال يستشعرها حتى اليوم مما زاد من تعقيد موقفه ورؤيته المتناقضة للاتحادية سواء بالسلب أو الإيجاب في نفس الوقت.

وهنا نحدد رؤى ومواقف الشيعة من الاتحادية في العراق:

١-موقف متطرف بالضد من الاتحادية في العراق، بل يقف بالضد من كل أشكال اللامركزية في الحكم، حتى وصل الأمر إلى رفض أي صلاحيات قانونية قد منحت أو سوف تمنح لمجالس المحافظات.

٢-اتجاه يقف ضد الاتحادية ولكنه يدعو إلى منح صلاحيات لمجالس المحافظات ونقل صلاحيات بعض الوزارات.

٣-موقف يدعم فيدرالية المحافظات الخمس عشر، ويرفض أي شكل آخر من أشكال الاتحادية.

٤-تيار آخر يدعم تشكيل الأقاليم من ثلاث أو أربع محافظات.

٥-تيار يدعو إلى تشكيل إقليم المحافظات التسع (الوسط والجنوب) ويستثنى العاصمة بغداد.

٦-اتجاه يدعو إلى تشكيل الإقليم الشيعي من سامراء إلى البصرة.

ولكن هذا التباين ليس هو السبب الوحيد والرئيس في تعقيد الموقف، بل هنالك أسباب أخرى ومن أهمها:

١-موقف المرجعية الدينية المحايد من فكرة الأقاليم، حيث تركت القرار في ذلك للجمهور وفق آليات الدستور وضوابط الاستفتاء سواء في التأييد أو الرفض.

٢-استغلال القوى السياسية لحياد المرجعية بالترويج إلى فكرة (رفض المؤسسة الدينية للفيدرالية)،

وفي نفس الوقت روجت قوى أخرى إلى أن (المرجعية تدعم الاتحادية).

٣- انخفاض مستوى وعي الرأي العام الشيعي في الأمور السياسية، بسبب الأمية وواقع التعليم والفقر وغيرها من معاناة البلد، وبالتالي انحسار دور الرأي العام في التأثير على مصادر القرار والتي بات يتحكم بها شريحة ضيقة جدا من الطبقة السياسية.

٤- الانقلاب المفاجئ في مواقف قوى سياسية شيعية كبيرة كانت تدعو إلى الاتحادية وبات اليوم موقفها رافضا ضمنيا.

٥- حالة التناقض في المواقف بالنسبة للغالبية العظمى من الجماهير الشيعية بسبب شعورها بالحرمان والظلم وهدر ثرواتها من جهة، وعدم قدرتها على تأييد أو رفض فكرة الاتحادية من جهة أخرى.

كل هذه العوامل وغيرها تجعلنا نصف الموقف الشيعي من الاتحادية بأنه (موقف في غاية التعقيد).

ثالثا: الموقف الشعبي من النظام الاتحادي

بسبب المواقف المتناقضة للقوى السياسية الراعية للنظام الاتحادي تولد موقف شعبي رافض وناقض من النظام الاتحادي، وقد تجلّى هذا الموقف باحتجاجات دامية انطلقت في تشرين الأول من عام ٢٠١٩ وبقيت مستمرة إلى تاريخ أعداد هذه الأطروحة منتصف ٢٠٢٠، وكانت من نتائجها ان أسقطت حكومة رئيس الوزراء عادل عبد المهدي وتعطيل شبه كامل لمؤسسات الدولة.

ومن أبرز شعارات هذه الاحتجاجات هو تغيير النظام السياسي عن طريق تعديل الدستور بعد إجراء انتخابات مبكرة، ومن نتائجها أيضاً تعديل في قانون الانتخابات ليعتمد النظام الفردي والدوائر المتعدد بدل النظام القديم الذي كان يعتمد على نظام القوائم نصف المغلقة.

ويمكننا ان نلخص الأسباب التي ولدت هذا الموقف الشعبي الرافض للنظام الاتحادي بعدة نقاط وكالاتي:

١ - الفهم الغامض وارتباك التطبيق

إذ على الرغم من إقرار الاتحادية في العراق دستورياً وفقاً لنصوص دستور عام ٢٠٠٥،

إلا إنها كخيار استراتيجي لا زالت غامضة، ولم ترسخ جذورها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في أغلب مناطق العراق. باستثناء إقليم كردستان - فبقيت مظاهر المركزية الموروثة تفعل فعلها في ممارسة السلطة والتعامل منها، وفي برامج القوى السياسية وشعاراتها، وفي الأنماط الاقتصادية السائدة، وفي القيم والعلاقات الاجتماعية ولم يحصل تغيير ملموس في هذه الجوانب ينسجم مع الاتحادية، باستثناء المظاهر الملطفة للديمقراطية التي جعلت المواطن قانعاً بالمستوى المحدود من اللامركزية ظناً منه إنها هي الاتحادية، وما زاد من غموض وشلل الاتحادية أمور عدة منها:

أ- عدم ظهور أقاليم جديدة بعد عام ٢٠٠٣ شبيهة بتجربة إقليم كردستان.

ب- وجود دعاية مضادة للاتحادية من بعض القوى السياسية تحاول أن تغرس في وعي المواطن العراقي فكرة إن الاتحادية تعني تقسيم العراق.

ج- وجود رؤى مختلفة للاتحادية حاول أصحابها إسقاط وتهميش وإعاقة برامج بعضهم للبعض الآخر - مشروع فدرالية الوسط والجنوب، مشروع فدرالية البصرة على سبيل المثال - مما قاد إلى فشلهم جميعاً وتراجعهم عن رؤاهم مرحلياً وربما كلياً.

د- تعطيل بعض النصوص الدستورية المتعلقة بالاتحادية (كتشكيل مجلس الاتحاد م ٦٥ من الدستور -مثلاً- ومحاولات التشكيك بالنص الدستوري والدعوة إلى تعديله، فضلاً عن انتهاك بعض نصوصه -أحياناً- أو إهمالها وتجاهلها، كل ذلك أضعف النص الدستوري في نظر المواطن مما انعكس سلباً على رؤيته للنظام الاتحادي برمته.

٢ - الفساد المالي والإداري

يشكل الفساد المالي والإداري بكافة صورة وأشكاله تحدياً خطيراً لبناء الدولة العراقية في الوقت الحاضر وذلك باعتراف كبار المسؤولين، ويتأكد هذا الأمر عند الاطلاع على تقارير المنظمات الوطنية والدولية، فقد صنفت منظمة الشفافية العالمية العراق في المرتبة الثانية بين أكثر الدول فساداً وذلك في تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٨م، بينما صنفته مجلة السياسة الخارجية الأمريكية في المرتبة الثالثة، والعلل والأسباب الكامنة وراء هذا الفساد كثيرة، فمرة يتم تحميل المسؤولية لبريمر وسلطة الائتلاف المؤقتة، ومرة ثانية تفسر بعدم رسوخ المؤسسات وسلطة القانون، فضلاً عن التحديات الأمنية وغياب المساءلة والشفافية الحقيقيتين، ومرة ثالثة ترجع السبب إلى وجود جذوره

في مؤسسات الدولة العراقية قبل عام ٢٠٠٣ وتفاقمها بعد هذا التاريخ بسبب الفساد السياسي المتنامي.

وبصرف النظر عن أسباب هذا الفساد، إلا أنَّ واقع الحال يشير إلى إنه أصبح مشكلة حقيقية تهدد كيان الدولة، والخطورة لا تكمن في هدر المال العام فحسب، بل وفيما تركه من قصور مؤسسي في دوائر الدولة، جعلها تخسر أدائها الجيد واحترامها من قبل الشعب، وإذا كانت هذه الدوائر تعمل في إطار المشروع الاتحادي، فإن النقمة ستترد إلى هذا المشروع الذي صار محشوراً بين دوائر رسمية ضعيفة الأداء وغير كفوءة، وبين شعب ناظم يطالب بتحسين ظروفه على اختلاف مستوياتها.

٣- حادثة التجربة الديمقراطية

إن الوعي السياسي الجمعي للعراقيين لم يحسم بعد نهائياً لصالح الديمقراطية - فيما وسلوكاً - بل لا زال وعياً متأرجحاً بين الدكتاتورية والديمقراطية، ومثل هذا الوعي يمكنه في ظروف معينة أن يعاود الركود إلى الدكتاتورية ويخضع لحكم دكتاتور جديد، كما يمكن في ظروف مغايرة أن تتزعزع فيه الديمقراطية تدريجياً لتصل إلى هدفها المنشود في بناء نظام حكم ديمقراطي يحمي المواطن ويحفظ له حقوقه وحرياته ويكون غير قابل للاختراق من قبل المغامرين وطلاب السلطة. كما تتجسد حادثة التجربة الديمقراطية في العراق في هشاشة مؤسساتها الدستورية وضعفها، فضلاً عن هشاشة وضعف المؤسسات المدنية الضاغطة التي تمنع الانحراف وتحسن الأداء، وكل هذه الأمور تشكل مكامن خطر تتهدد الاتحادية في العراق، وتتطلب بذل المزيد من الجهد لتوفير ضمانات استمرارها ونضجها.

٤- التحدي الخارجي

إن العملية السياسية في هذا البلد مصدر تهديد لدول ألف حكامها الثبات في الكرسي وعدم تركه إلا بالموت أو الثورة، وحكموا شعوبهم بسياسة الحديد والنار، وما مظاهر الديمقراطية التي نراها بين الحين والآخر هنا وهناك في هذه الدول إلا عبارة عن مظاهر مفصلة حسب مقاييس السلطة، لذا نجد أن تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ يعد تاريخاً مقلقاً لكل دول المنطقة المحيطة بالعراق لأنه يجسد سقوطاً لمنظومة كاملة من الحكم الشمولي، لقد أدركت الدول المحيطة بالعراق إن نجاح

تجربته الديمقراطية يعني سقوطها الحتمي -عاجلاً أو آجلاً- لذا عملت بكل الوسائل على خلق العراقيل وآثاره الشكوك حول شرعية العملية السياسية في العراق، من خلال تصدير وسائل العنف إليه أو من خلال استمالة عناصر من نخبته السياسية غير المدركة لحجمها الحقيقي ولدورها التاريخي الذي يجب أن تلعبه، أو بعدم التفاعل الإيجابي مع العملية السياسية وبناء جدار من العزل حولها، أو باستغلال الضعف المرحلي للعراق في الوقت الحاضر من أجل تصفية حسابات عقائدية أو سياسية دولية أو إقليمية على أرضه. إن هذا الدور الذي لعبه -تقريباً- كل جيران العراق يشكل ولازال واحداً من أهم التحديات التي واجهت الاتحادية وهددت نجاحها.

الخلاصة:

مما تقدم نجد انه بعد مرور خمس عشر عام على التجربة الدستورية العراقية أنها لم تحقق سوى تطبيق مشوه عن صورة النظام الاتحادي يعتريه الفساد وهدر الثروات وتردي الخدمات مما ولد ردود فعل شعبية أصبحت رافضة له وناقمة عليه لذلك يتوجب على النخب السياسية إعادة النظر في التجربة وتقييمها وتطويرها إلى صيغ أكثر فاعلية يمكنها ان تؤثر في كسب تأييد المواطنين.

المطلب الثاني: رؤية مستقبلية للتجربة العراقية

ان الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في تشرين الأول ٢٠١٩ أحدثت صدمة عنيفة غير متوقعة، للقوى السياسية جميعاً وبالذات الشيعية منها، كونها انطلقت من الشارع الشيعي ونادت بأسقاط النظام وإزاحة الطبقة السياسية التي تولت المشهد السياسي بعد عام ٢٠٠٣، وزاد من تأثير هذه الصدمة، دعم صريح من مرجعية النجف الأشرف لهذه الاحتجاجات.

وسبب هذه الصدمة أنها انطلقت من الشارع الذي أيد العملية السياسية من اليوم الأول وساندها رغم كل التهديدات الإرهابية التي سادت المشهد طيلة السنوات الماضية، هذا الأمر جعل الأحزاب ذاتها في محاولة منها لتخفيف أثر الصدمة ان تطالب أيضاً بتغيير شكل النظام السياسي وشكلت مباشرة لجنة لتقديم مقترحات لتعديل الدستور وحددت سقف ثلاثة أشهر لإنهاء عملها، لكنها كسابقاتها من الوعود تذهب مع الريح.

في اعتقادنا توجد ثلاثة مشاهد يمكن ان تؤول إليها التجربة العراقية بعد هذه

الاحتجاجات، اثنان منها تكون في حالة رضوخ القوى السياسية للإرادة الشعبية وقيامها بمراجعة شاملة وتغليب مصلحة البلد على مصالحها الحزبية الضيقة، والثالث في حالة تعنت القوى السياسية ومحاولتها الالتفاف على الإرادة الشعبية والتمسك بمكتسباتها الحزبية الضيقة.

نستعرض في هذا المطلب المشاهد المحتملة لما تؤول إليه التجربة العراقية وكالاتي:

أولاً: تعديل الدستور باتجاه تطوير النظام الاتحادي بدون تغيير في شكل النظام.

ثانياً: تعديل الدستور وإعادة هندسة نظام اللامركزية الإدارية والسياسية

ثالثاً: استمرار الحال على ما هو عليه من خلال استمرار المعطيات الحالية: الخلافات السياسية والإشكالات الدستورية لصعوبة تعديل الدستور والفساد وغيرها

هذه هي المشاهد المحتملة التي ستؤول إليها التجربة الدستورية العراقية حسب اعتقادنا، وكما قلنا ان الاحتمالين الأول والثاني ممكن حدوثهما في حالة تغليب القوى السياسية للمصلحة العامة على الخاصة، أما الاحتمال الثالث فهو في حالة تجاهل هذه القوى للمطالب الشعبية وبذلك الذهاب إلى منطق السلاح ومن بعده المجهول لا سامح الله.

أولاً: تعديل الدستور باتجاه تطوير النظام الاتحادي بدون تغيير في شكل النظام.

كحال جميع الدساتير في مختلف الأنظمة السياسية في العالم بمرور الزمن تظهر بعض الإشكالات التي ترافق عملية تطبيق الدستور وبالتالي تكون هناك حاجة ملحة لتعديل بعض فقراته، والتعديلات التي مر بها الدستور الأمريكي خير مثال على ذلك، الحال ذاته ينطبق على الدستور العراقي حيث أصبح تعديله حاجة ملحة جداً في الوقت الحاضر.

أظهرت الممارسة العملية لتطبيق الدستور في الفترة السابقة قيام الكتل السياسية الفاعلة في الساحة العراقية باعتماد أعراف دستورية واتفاقيات سياسية أضافت تشوهات جديدة إلى ما يعترى الدستور من تشوهات اشرنا إليها في الأصل، لذلك إذا أرادت الكتل السياسية المحافظة على شكل النظام الاتحادي من خلال تطويره فيمكن ان يتم عقد مؤتمر عام لعقد اجتماعي^(١) يتم الاتفاق بين

(١) بالفعل تم طرح دعوة لجميع القوى السياسية في العراق من قبل السيد عمار الحكيم أحد أقطاب الزعماء السياسيين في العراق وهو زعيم تيار الحكمة الوطني لعقد اجتماعي جديد-تقلاً عن السيد بليغ أبو كلل في برنامج حوارى أذاعته قناة الشرقية الفضائية بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٧ على الموقع: <https://www.alsharqiya.com/ar>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٩/١١/١٢.

جميع الكتل السياسية على إلغاء الأعراف والاتفاقات السياسية التي سادت الفترة الماضية وأولها المحاصصة الطائفية ومن ثم تعديل الدستور وتشكيل أقاليم يتم النص عليها في وثيقة الدستور.

ويقترح الباحث ان تتكون سبع أقاليم في العراق بالإضافة إلى العاصمة بغداد بحيث تتكون هذه الأقاليم على أساس التقارب الجغرافي لا على أساس طائفي وهذه الأقاليم تكون كالآتي:

١- بغداد عاصمة العراق

٢ - إقليم كردستان بمحافظاته الموجودة حالياً

٣ - إقليم كركوك

٤ - إقليم وسط وشرق العراق ويتكون من محافظات ديالى وصلاح الدين

٥ - إقليم غرب العراق ويتكون من محافظات الموصل والأنبار

٦ - إقليم وسط العراق يتكون من محافظات بابل وواسط والقادسية

٧ - إقليم المدن المقدسة يتكون من النجف الأشرف وكربلاء المقدسة

٨ - إقليم جنوب العراق يتكون من محافظات البصرة وميسان وذي قار والمثنى

ونقترح ان تشتمل التعديلات الدستورية الآتي:

أولاً: إلغاء الفقرات التي تضمنتها المواد الدستورية والتي من شأنها الإخلال بمبدأ وحدة الدولة الاتحادية كإنشاء حرس الإقليم وفتح مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات.

ثانياً: إعادة صياغة المواد الدستورية الخاصة بتوزيع السلطات أي المواد من ١٠٩ إلى ١١٥ بشكل يتلاءم مع مبدأ الاتحاد في الدولة الاتحادية من خلال إلغاء الفقرات التي من شأنها تلم هذا المبدأ والتأكيد على أن مبدأ سمو القانون الاتحادي على قانون الإقليم في الاختصاصات المشتركة.

ثالثاً: إعادة صياغة المواد الدستورية الخاصة بملكية وإدارة الثروات الاستراتيجية والنص بوضوح على إدارتها من قبل السلطة الاتحادية حالياً ومستقبلاً.

رابعاً: إلغاء المواد الدستورية التي ترسخ مبدأ المحاصصة صراحة أو ضمناً أينما وردت في الدستور

خامساً: إعادة صياغة المادة ٦٥ الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد لتتص على تشكيل مجلس اتحادي يتكون من ممثلين عن هذه الأقاليم على قاعدة المساواة لضمان مبدأ التوازن بين الأقاليم وكذلك للحفاظ على مصالح الأقاليم كما هو معمول به في الدول الاتحادية الرائدة ومنها النموذجان الأمريكي والألماني على ان تتضمن المادة الدستورية مهام وآليات تشكيل مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه ومساواته بالمركز الدستوري لمجلس النواب.

سادساً: يجب ان يتضمن التعديل الدستوري إلغاء مفهوم المناطق المتنازع عليها واعتماد الحدود الإدارية للمحافظات الموجودة بتاريخ ١٩/٣/٢٠٠٣.

١ - مميزات هذا المشهد

نعتقد في هذا التنظيم للأقاليم من شأنه ان ينهي انفراد وانحراف كردستان بتطبيق الاتحادية من جهة ومن جهة أخرى ينهي الصراع السياسي السني الشيعي. ويمكن ان يسير بالعملية السياسية للأمام في تحقيق مطالب الشعب.

٢ - عيوب هذا المشهد

يؤدي إلى ترهل كبير في مؤسسات الدولة وأنفاق عالٍ جداً على هيئات ومؤسسات تنشأ نتيجة تشكيل أقاليم جديدة مما يعني استنزاف كبير لموارد الدولة الذي بدوره ينعكس سلباً على المواطنين.

ثانياً: تعديل الدستور وإعادة هندسة نظام اللامركزية الإدارية والسياسية.

في هذا المشهد يتم عقد مؤتمر تأسيسي جديد يعلن عن إلغاء الدستور وإعادة كتابة دستور يكون فيه شكل نظام الحكم رئاسي^(١) ديمقراطي مع برلمان فاعل ووفق نظام اللامركزية الإدارية بالنسبة لمحافظات العراق باستثناء محافظات كردستان يرافقها تحديد صلاحيات لهذه المحافظات في متن الوثيقة الدستورية.

(١) الكثير من القوى السياسية الشيعية بالذات طرحت فكرة أن يكون شكل النظام السياسي نظام رئاسي ومن ابرز من دعا إليه نوري المالكي زعيم حزب الدعوة الإسلامية ورئيس الوزراء العراقي الأسبق لدورتين متتاليتين وكذلك الشيخ قيس الخزعلي الأمين العام لحركة عصائب أهل الحق.

أما محافظات كردستان إذا تحقق هذا المشهد نقترح أن يكون التعامل معها بصيغة قريبة من صيغة آزار ١٩٧٠ أي حكم ذاتي بصلاحيات واضحة وضمانات دستورية لمراعات خصوصية القومية الكردية التي تمثل الأغلبية القاطنة في هذه المحافظات.

١ - ميزات هذا المشهد

يؤدي إلى إعادة الحياة لمؤسسات الدولة وانسيابية العمل الحكومي وإنهاء الترهل في المؤسسات مما ينعكس إيجاباً على ترشيد الأنفاق وتنمية موارد الدولة الذي بدوره يساهم في التقليل بصورة كبيرة من الفساد المالي وبنعكس إيجاباً على الدولة والمواطنين من جميع النواحي السياسية والأمنية والاقتصادية.

٢ - عيوب هذا المشهد

يمكن ان يلاقي معارضة من قبل الأكراد لأنه يحد من امتيازاتهم التي حصلوا عليها في الفترة الماضية ويساندتهم بعض القوى السياسية الفاسدة التي استغلت الفترة السابقة لمصالحها الضيقة.

ثالثاً: استمرار الحال على ما هو عليه من خلال استمرار المعطيات الحالية: الخلافات السياسية

والإشكالات الدستورية لصعوبة تعديل الدستور والفساد وغيرها

المشهد الثالث هو تعنت القوى السياسية بمواقفها وغض الطرف عن مطالب القوى الشعبية لتعارضها مع مكتسباتها التي حصلت عليها نتيجة الوضع القائم، الأمر الذي سيؤدي إلى ازدياد الاحتجاجات، وتعطيل المؤسسات الحكومية، وبالتالي الفوضى.

هذه الحالات ستؤدي حتماً إلى الانقلاب العسكري بمساعدة خارجية أمريكية تحديداً وهذا سيعود بالبلاد إلى النظام الشمولي الذي يجب على الجميع تجنبه.

من ميزات هذا المشهد يمكن ان يلاقي الانقلاب العسكري قبلاً وتأيداً شعبياً واسعاً في بادئ الأمر نتيجة النعمة الحاصلة من الشعب ضد الطبقة السياسية، ولكنه في ذات الوقت سيؤدي إلى كوارث حيث إن القوى السياسية جميعها تمتلك فصائل مسلحة وحصلت خلال الفترة الماضية على مكتسبات مهولة لا يمكن لها ان تتنازل عنها مما سيؤدي حتماً إلى اقتتال داخلي دامي وبدفع العامل الخارجي (إيران، تركيا، السعودية) وبذلك يمكن ان يتحول العراق إلى المجهول.

الخاتمة

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات من أهمها ما يأتي:

١- في الوقت الذي تشترك معظم النظم الاتحادية (الفيدرالية) حول طبيعة الدور الذي يضطلع به المجلس الاتحادي، لكنها تتباين في تحديد مدى ونطاق هذا الدور، وهذا ما استعرضناه في التجريبتين العريقتين موضوع هذه الدراسة -الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية -.

٢- هنالك جملة من العوامل التي ساهمت في نشأة الدولة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ إنَّ عامل الرغبة في بناء دولة قوية قادرة على الدفاع عن نفسها أمام بريطانيا والقارة القديمة والعلاقة الدستورية التي كانت سائدة بين بريطانيا ومستعمراتها الأمريكية هي العوامل السياسية الأكثر تأثيراً في قناعات الإباء المؤسسين للدستور عند طرحهم لمشاريع تطوير الاتحاد الكونفدرالي في مؤتمر فيلاديلفيا هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ساهمت العوامل الاقتصادية في ترسيخ فكرة الاتحاد نتيجة نزاع المصالح الاقتصادية بين بريطانيا والقوى الاقتصادية في المستعمرات الأمريكية التي كانت السبب الرئيسي في الاستقلال وتشكيل الاتحاد الكونفدرالي ومن بعدها رغبة الحفاظ على مصالح الطبقة الميسورة ومنع إلغاء الديون التي ترتبت على صغار المستثمرين في الدول المستقلة أصبحت سبب مباشر للاتجاه خطوة إلى الأمام بالاتحاد الكونفدرالي إلى نظام دستوري اتحادي مبتكر.

٣- وبالنسبة لجمهورية ألمانيا الاتحادية كانت رغبة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية في عدم عودة الدكتاتورية التي من الممكن ان تنتج عن نظام مركزي هي العامل الأبرز الذي ساهم في اختيار نوع النظام الذي سيحكم ألمانيا بعد الحرب والذي أوجدته هذه الدول وساعد في تقبله من قبل الألمان الشعور القومي لدى الشعوب في الولايات الألمانية هذا سياسياً، أما اقتصادياً فإن العامل الخارجي أيضاً كان هو الفيصل في هذا الخيار من خلال رغبة الدول المنتصرة بضمان تسديد ألمانيا لتعويضات الحرب العالمية الثانية التي فرضت عليها.

٤- على ذلك فإن العوامل الاقتصادية هي العوامل الرئيسية التي ساهمت بتشكيل الدولة

الاتحادية للولايات المتحدة الأمريكية، بينما كانت العوامل السياسية هي العوامل الرئيسية التي ساهمت بتشكيل الدولة الاتحادية في ألمانيا.

٥- بالرغم من الأسباب الموضوعية والفلسفية الأخرى التي رافقت تبني الولايات المتحدة الأمريكية لنظام ثنائية السلطة التشريعية باعتبارها أول دولة اتحادية في العصر الحديث إلا أنَّ تأثر واضعي الدستور الأمريكي بروية وفلسفة النظام الدستوري الإنكليزي يعد من احد الأسباب المهمة التي ساهمت في تبني هذه الدولة الجديدة لنظام ثنائية البرلمان وإنشاء مجلس اتحادي (مجلس الشيوخ) ليساهم في تقييد سلطة مجلس الشعب (مجلس النواب) على وفق آليات محددة ومستندة إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

٦- في اغلب الدول الاتحادية يستند التمثيل في المجلس الاتحادي إلى قاعدة المساواة ليكون ضماناً للدول الصغيرة المنضوية في الاتحاد في تأثير مشاركتها في السلطة الاتحادية، وفي قاعدة التمثيل في مجلس الشيوخ الأمريكي المثال الأوضح لذلك.

٧- يرى البعض ان وجود مجلس تشريعي واحد يمكن ان يؤدي إلى استبداد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لذلك فإن وجود المجلس الآخر يمكن ان يمنع هذا التوجه ويقننه باتجاه التعاون مع السلطة التنفيذية.

٨- يتمثل استبداد البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، بحسب المعنى الواسع، بتجاوزه لحدود اختصاصه الدستوري عن طريق سن قوانين مخالفة للدستور شكلاً أو موضوعاً أو غاية، إذ يتحقق الاستبداد بمخالفة التشريع الصادر عن البرلمان لقواعد الاختصاص الدستورية، أو للإجراءات التي رسمها الدستور لعملية اقتراح التشريع أو إقراره أو إصداره أو لخروجه على القيود الموضوعية التي فرضها الدستور على سلطة التشريع.

٩- يرى فقهاء القانون الدستوري ان وجود مجلس تشريعي واحد يمكن أن يؤدي إلى إصدار تشريعات متسارعة قد تجلب الضرر للدولة لذلك فإن وجود المجلس الثاني يؤدي إلى التأني في التشريع لكون مشروع القانون يعرض على المجلسين ويناقش من قبلهما وإصداره يتطلب موافقة كلا المجلسين عليه. لذلك فإنه يأخذ الوقت الكافي لتشريعه.

١٠- في الغالب يكون أعضاء مجلس الاتحاد من ذوي الخبرة والكفاءة، وذلك بسبب اختلاف

شروط العضوية في المجلسين وأكثر الدساتير تضع في شروط عضوية مجلس الاتحاد ما يجعل من أعضائه نخباً وكفاءات لديها الخبرة الملائمة لهذا العمل، ومن ثم ينعكس ذلك على جودة التشريعات والأداء.

١١- يتكون مجلس الشيوخ الأمريكي من شيوخين عن كل ولاية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل سكان تلك الولاية أي إن عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحالي هو ١٠٠ عضو يمثلون خمسين ولاية أمريكية، وتكون مدة ولاية الشيخ ست سنوات على أن يتم التجديد لثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين ، واشترط الدستور الأمريكي أن لا يقل سن المرشح لعضوية مجلس الشيوخ عن ثلاثين سنة وأن يكون قد مضى على اكتسابه الجنسية الأمريكية على الأقل تسع سنوات.

١٢- أما مجلس الولايات الألماني فإنه يتكون من ٦٩ عضواً يمثلون ١٦ ولاية ألمانية، وتقتصر عضوية مجلس الولايات على ممثلي حكومات الولايات من رؤساء وزراء، ووزراء، و(عمدة وأعضاء مجالس شيوخ ولايات برلين وبريمن وهامبورغ)، وبالنسبة لوكلاء الوزارات، فتحق لهم أيضاً عضوية المجلس إذا كانت لهم مقاعد، وأصوات في مجالس وزراء الولايات، ويتم تعيين الأعضاء بموجب قرار من حكومة الولاية، وتنتهي العضوية تلقائياً في حالة خروج العضو من الحكومة أو بقرار من حكومة الولاية لسحب عضوية المجلس، ولا توجد انتخابات خاصة بالبوندسرات أي لا توجد دورات انتخابية خاصة بالبوندسرات ويعد بمثابة هيئة أبدية تجدد أعضائها بين الحين والآخر عن طريق انتخابات برلمانات الولايات، وعليه فإن انتخابات برلمانات الولايات تنال أهمية سياسية على المستوى الاتحادي.

١٣- إن الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ منح الكونغرس وحده سلطة البت بطلب اقتراح تعديل الدستور والدعوة إلى مؤتمر تأسيسي، وإن الدستور الأمريكي منح مجلسي الشيوخ والنواب اختصاصات متساوية في اقتراح تعديل الدستور، وقد بلغت التعديلات الدستورية على الدستور الأمريكي منذ صدوره عام ١٧٨٧ إلى الآن سبعة وعشرين تعديلاً.

١٤- وبخصوص مجلس الولايات في ألمانيا ينص القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية على أن تعديل هذا القانون هو من اختصاص المؤسسة التشريعية الاتحادية، فيموجب هذا القانون يمكن إصدار التعديلات الدستورية بقانون يصدر عن البرلمان الاتحادي، ويستلزم

مثل هذا القانون موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) وثلثي الأصوات في مجلس الولايات (البوندسرات)، وهنا يتساوى الدور الذي يلعبه المجلسان في عملية التعديل الدستوري.

١٥- المهمة الأساسية لمجلس الشيوخ كونه أحد فرعي المؤسسة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية هي تشريع القوانين والتي يشترك فيها مع مجلس النواب في جميع مراحل تشريع القانون.

١٦- أما فيما يخص ألمانيا: فبعد النظر في مواد القانون واقتراح التعديلات المقدمة من قبل مجلسي البرلمان تبدأ مرحلة التصويت حول مجموع النصوص، وهي المرحلة النهائية لعملية إعداد القانون، فيتم التصويت على مشروعات القوانين بداية في البوندستاغ، وبعد إقرارها يتم تحويلها إلى البوندسرات من دون أي تأخير، وهذا الأخير يملك الحق في اتخاذ الموقف الذي يراه في مواجهتها في خلال (٣) أسابيع، ويملك البوندسرات عدة إمكانيات للتأثير، وقد يصل الأمر إلى إفشال قانون بأكمله حتى ولو أقره البوندستاغ وذلك إن كان يمس شؤون الولايات بشكل كبير، وهنا يميز القانون الأساسي بين إمكائيتين: قوانين تتطلب موافقة مجلس الولايات وأخرى يمكن للمجلس الاعتراض عليها فقط، وفي الحالة الأولى تتأثر الولايات كثيراً بعواقب القانون لذلك يملك مجلس الولايات حقاً واسعاً للتأثير على تلك القوانين، وإن رَفَضَهَا لا تُسنُّ، أما القوانين التي يحق لمجلس الولايات الاعتراض عليها فلا يكون لها تأثير كبير، فللبوندسرات أن ينتقدها فقط، أو أن يسجل توصيات بخصوصها، لكن للبوندستاغ الكلمة الفصل فيها ومن المؤكد أن الأخذ والرد في تشريع القوانين يكون أقل بكثير إذا كانت للحكومة الاتحادية أغلبية واضحة في البوندستاغ والبوندسرات على حد سواء، أما في حال كانت المعارضة لها الأغلبية في مجلس الولايات فالعكس صحيح، وبالنظر إلى أن للبوندسرات حق الفيتو هذا، فإن الحكومة الاتحادية تحرص على أن تضع مشروعات قوانينها بالصورة التي يوافق عليها البوندسرات، ونادراً ما تتقدم الحكومة بمشاريع قانونية لا يتوقع لها الحصول على تأييد البوندسرات.

١٧- إن سلطة اقتراح القوانين المالية هي من اختصاص مجلس النواب الأمريكي دون مجلس الشيوخ ولمجلس الشيوخ مناقشتها وإجراء تعديلات عليها وهذا يشير إلى أن اختصاصات

المجلسين في هذه المسألة غير متساوية تميل الكفة فيها إلى مجلس النواب.

١٨- أما في ألمانيا تنص المادة (١١٠) على أن البوندستاغ يتمتع بحق إقرار الميزانية، ويحدد خطة الميزانية بواسطة قانون يقرها، هذه الخطة يجب أن تكشف عن جميع نفقات الاتحاد، ولا تتوفر (السيولة) للحكومة وبالتالي قدرتها على العمل إلا عندما تحصل على أغلبية الأصوات في البرلمان، ويتم تحويل مشروع خطة الميزانية وقانونها إلى البوندسرات والبوندستاغ في الوقت ذاته، ويتم مراجعته من قبل دوائر ومجموعات عمل، وتقارنه بالخطة المالية التي تتضمن التطور المرتقب للميزانية في السنوات الخمس التالية، وهذه الخطة المالية قد سبق وأن وضعها وزير المالية وأقرتها الحكومة الاتحادية، فيطرح البوندسرات رأيه في مشروع الميزانية خلال (٦) أسابيع، وتضيف الحكومة الاتحادية رأياها المعارض إليه وترسله إلى البوندستاغ، وبذلك يستطيع البوندستاغ أن يراعي موقف البوندسرات في مشاوراته.

١٩- في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع الكونكرس بسلطة انتخابية احتياطية في حال لم يتمكن أي من المرشحين للرئاسة أن يحصل على الأكثرية المطلقة في أصوات الناخبين الثانويين فإنه يعود لمجلس النواب أن ينتخب الرئيس ويعود لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس وقد واجه الدستور الأمريكي حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة وخول مجلس النواب في هذه الحالة اختيار الرئيس، إذ ينص على أن يتولى هذا المجلس اختياره بالانتخاب من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، وكذلك أناط الدستور الأمريكي بموجب أحكام المادة (٢/ف/٣) بمجلس الشيوخ سلطة انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات ويشترط لصحة اجتماع مجلس الشيوخ حضور ثلثي أعضائه على الأقل مع ملاحظة أن المرشح لا يعد فائزا إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس جميعا.

٢٠- ويعد الاختصاص بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين من الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ومجلس الشيوخ إذ يقوم رئيس الدولة الأمريكية بتعيين موظفي الإدارة العليا بعد موافقة مجلس الشيوخ وتشمل هذه الطائفة الوزراء والسفراء والقناصل والقادة العسكريين

الكبار وغيرهم من الذين يتم إنشاء وظائفهم بموجب قانون يصدره الكونغرس.

٢١- في الأصل إن الموافقة على المعاهدات الدولية هو من الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الشيوخ غير انه في بعض الحالات الاستثنائية يشترك معه مجلس النواب ومع ذلك يبقى مجلس الشيوخ صاحب الاختصاص الأصيل في الموافقة على المعاهدات كما له ان يشارك في التفاوض حول المعاهدات الدولية وبذلك يتمكن من الرقابة والإشراف على السياسة الخارجية للدولة.

٢٢- ومن ناحية الاختصاصات القضائية نظم الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ هذه الاختصاصات في مادته الأولى، القسم الثالث بفقرته السادسة، حيث أوكلت لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمات البرلمانية، فضلا عن قواعد تكميلية أصدرها مجلس الشيوخ بناء على تفويض دستوري تنفيذاً لهذه السلطة، الغاية منها، تنظم كيفية سير تلك الإجراءات أمام المجلس، عند انعقاده للتحقيق في الاتهامات المنسوبة للرئيس أو لغيره من كبار الموظفين الاتحاديين، ويكمل هذه النصوص القواعد التشريعية العامة لمجلس الشيوخ، في حالة سكوت قواعد الاتهام عن تنظيم مسألة إجرائية معينة.

٢٣- أما في ألمانيا فإن مجلس الولايات يتمتع ببعض الاختصاصات غير التشريعية ومنها الاختصاص الرقابي، فإنه وفقاً للعبارة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور الألماني فإنه (يتعين على الحكومة الاتحادية اطلاع البوندسرات دائماً على تسييرها لإعمالها) ينطبق واجب الاطلاع هذا على كافة أعمال الحكومة وليس فقط على الأنشطة الخاصة بالتشريع والإدارة بل انه يشمل أيضاً اطلاع البوندسرات على الوضع السياسي العام والسياسة الخارجية وسياسة الدفاع يتعين على الحكومة الاتحادية توفير تلك المعلومات للبوندسرات من تلقاء نفسها بصورة شاملة دون توان وبصفة مستمرة كما يحق للبوندسرات (استدعاء) أي عضو من أعضاء الحكومة إلى جلساته العامة أو اجتماعات لجانه يتمتعون بالحق في المشاركة في كافة جلسات البوندسرات واجتماعات لجانه كما يحق له حق طلب الكلمة في أي وقت مع ذلك فإن البوندسرات نادراً ما يفعل حقه الرسمي في توجيه الأسئلة خلال الجلسات العامة.

٢٤- كما أسند الدستور الألماني العديد من المهام والصلاحيات الأخرى إلى البوندسرات فيقوم كل من البوندسرات والبوندستاغ مثلاً بانتخاب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية وللبوندسرات في العديد من الحالات الحق في اقتراح أشخاص لشغل مناصب معينة أو الموافقة على التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات حيث تلزم على سبيل المثال موافقة البوندسرات لتقديم مقترحات التعيينات للرئيس الاتحادي بشأن منصب المدعي العام الاتحادي أو وكلاء النيابة في المحكمة الاتحادية العليا أو أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الاتحادي الألماني.

٢٥- وبخصوص العراق تعود جذور فكرة الاتحادية إلى بداية التسعينيات من القرن الماضي وتعد القوى الكردية هي أول من دعا لتطبيق هذا اللون من الحكم والإدارة وهو ما من شأنه منح محافظات كردستان العراق (أربيل والسليمانية ودهوك) حرية واسعة في إدارة شؤونها المحلية من قبل سكانها المحليين بعيداً عن سيطرة السلطة المركزية في بغداد، ولم تواجه تلك القوى مصاعب تذكر في عملية إقناع معظم قوى المعارضة الأخرى على اختلاف انتماءاتها على تبني هذا الخيار وذلك لأن الأولوية كانت آنذاك لكل تلك القوى - بضمنها القوى الكردية- هي لعملية إسقاط نظام الحكم الذي كان يقف على رأسه (صدام حسين) وبأي ثمن.

٢٦- تمثل العوامل السياسية السبب الأبرز لتبني الخيار الاتحادي في العراق والتي نتجت عن الدكتاتورية الشديدة وأسلوب تعامل السلطة المركزية في بغداد مع مكونين كبيرين من المجتمع العراقي هما: (الشيعة والأكراد)، وصل إلى حد التنكيل والتقتيل بهم على مدى سنوات طويلة، دفعهم إلى تبني خيار يؤدي إلى عدم عودة الدكتاتورية فيه ويكون نظام حكم يحقق تمثيلاً عادلاً لكل مكونات الشعب المختلفة.

٢٧- يعد مجلس النواب الجهاز التشريعي الأول على مستوى الاتحاد ، ونظم الدستور تكوينه واختصاصاته في المواد من (٤٩ إلى ٦٤)، ويتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه، المادة (٤٩/أولاً).

٢٨- يعد مجلس الاتحاد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد، وحرص المشرع الدستوري على إيراد قاعدة عامة تتعلق بتكوينه، إذ أوضحت المادة (٦٥/أولاً) آلية تكوين مجلس الاتحاد، فقد نصت على أن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

٢٩- إن عملية توزيع الاختصاصات بين مركز الدولة الاتحادية والأقاليم خلفت إشكاليات عديدة، لاسيما المواد (١١٠ و ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢١).

٣٠- خط الدستور العراقي النافذ بين نظام اللامركزية السياسية (الاتحادية) وبين نظام اللامركزية الإدارية وبين النظام الكونفدرالي حينما منح للأقاليم والمحافظات الحق في إعطاء الأولوية لتشريعاتها المحلية في حال حصول خلاف بين الأخيرة والتشريعات الاتحادية في غير الاختصاصات الحصرية.

٣١- نص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ على تشكيل مجلس الاتحاد كونه جزء من السلطة التشريعية الاتحادية ولكنه في الوقت ذاته أحال إلى مجلس النواب مهمة إصدار تشريع يحدد آليات تشكيل هذا المجلس ومهامه مما يجعله في مركز دستوري أقل من مجلس النواب وهذا يخالف ما سارت عليه مختلف النظم الاتحادية.

٣٢- نتيجة للإشكالات الدستورية الموجودة حالياً في الدستور والانحراف في تطبيق النظام الاتحادي يكون تشكيل مجلس الاتحاد بدون تعديل جوهري للدستور مجرد مؤسسة لا دور إيجابي لها.

٣٣- استغلال القائمين على إدارة إقليم كردستان الأوضاع السياسية من خلال التركيز على المكتسبات من دون أداء ما عليهم من التزامات تجاه المركز، ساهم في تشكيل رأي عام شعبي رافض للنظام الاتحادي مما أخرج القوى السياسية التي كانت مؤيدة له ومن ثم تراجعها عن تبنيه.

٣٤- بعد الاحتجاجات الشعبية الكبيرة والتأييد لها من قبل المرجعية الدينية أصبح تعديل

الدستور ضرورة ملحة، الأمر الذي يستدعي عقد مؤتمر تأسيسي جديد لصياغة دستور جديد ينظم العلاقة بين المركز والإقليم من جهة، وبين المركز والمحافظات من جهة أخرى، بما يفضي إلى إعادة هندسة نظام الحكم وفق اللامركزية الإدارية للمحافظات واللامركزية السياسية لإقليم كردستان بما يضمن حقوق والتزامات كل الأطراف، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى إنهاء الصراعات السياسية ويسير بالبلد إلى بر الأمان.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب العربية

- ١- إبراهيم الشريقي، ألمانيا الحديثة: مقومات كيان الدولة ونظامها (نواحي التطور الاجتماعي والاقتصادي وعلاقاتها بالعالم العربي)، الطبعة الأولى، دار القلم، بيروت، ١٩٧١.
- ٢- إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٣- إحسان عبد الهادي سلمان النائب، المسألة الألمانية من وحدتها إلى إعادة توحيدها، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٣.
- ٤- إحسان عبد الهادي سلمان النائب، النظام السياسي الألماني، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤.
- ٥- احمد حامد الأفندي، النظم الحكومية المقارنة، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٧٢.
- ٦- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام: النظرية القانونية للدولة وحكمها، ج٢، ط٣، دار العلم للملايين، ٢٠٠٤.
- ٧- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨.
- ٨- إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦.
- ٩- جابر جاد عبد الرحمن، النظرية العامة في الجنسية وشرح قانون الجنسية العراقي، مطبعة التقيض الأهلية، بغداد، ١٩٤٢.
- ١٠- جاد طه، ألمانيا إلى أين المصير؟، دار المعارف للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٠.
- ١١- جتو إسماعيل، السلطة التنفيذية في الدولة الفيدرالية وإشكالياتها (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، السليمانية، ٢٠١٢.
- ١٢- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١.
- ١٣- حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
- ١٤- حسن العلوي، الشيعة والدولة القومية في العراق (١٩١٤-١٩٩٠)، ط١، دار روح الأمين، قم، ٢٠٠٦.

- ١٥- حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٧.
- ١٦- حسن محمد الهداوي، غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص، ج١، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، دون سنة نشر.
- ١٧- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ١٨- حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ١٩- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة: ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٢٠- رافع خضر شبر، القانون الدستوري: نظرية الدولة ونظرية الدستور، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٩.
- ٢١- رافع خضر صالح شبر، إتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، مركز العراق للدراسات، مطبعة البيئة، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٢٢- رشيد الخيون، ١٠٠ عام من الإسلام السياسي بالعراق (السنة- الشيعة)، مركز المسبار للدراسات والبحوث، دبي، ٢٠١١.
- ٢٣- رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١.
- ٢٤- رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة مع دراسة تحليلية للقضاء الدستوري في مصر)، مطابع التيسير، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٥- زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٤.
- ٢٦- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج١، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
- ٢٧- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية المعاصرة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢٨- سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤.

- ٢٩- سعد عصفور، النظام الدستوري المصري: دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- ٣٠- سعدي إبراهيم، الفيدرالية والهوية الوطنية العراقية، ط٢، دار الكتب العالمية، بغداد، ٢٠١٤.
- ٣١- سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٣٢- سمير داود سلمان، ومحمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- ٣٣- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ١٩٦٢.
- ٣٤- صالح جواد الكاظم، وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٣٥- صلاح الدين دبوس، الخليفة توليته وعزله: إسهام في النظرية الدستورية الإسلامية (دراسة مقارنة بالنظم الدستورية الغربية)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٣٦- طه حميد حسن العنبيكي، العراق بين اللامركزية الإدارية والفيدرالية، ط١، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، سلسلة دراسات استراتيجية، العدد (١٥٥)، أبو ظبي، ٢٠١٠.
- ٣٧- طه حميد حسن العنبيكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة: أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، مكتبة الغفران، بغداد، ٢٠١٥.
- ٣٨- عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة - دراسة مقارنة، الناشر: المؤلف، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٣٩- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٤٠- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٤١- عبد السلام علي المزوغي، النظرية العامة لعلم القانون - الكتاب الأول - المدخل لعلم القانون، الجزء الأول، نظرية القانون، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، مصراته، ١٩٨٨.

- ٤٢- عبد العزيز عليوي العيساوي، نظم انتخاب مجلس النواب العراقي بعد عام ٢٠٠٣، الطبعة الأولى، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٤٣- عبد الكريم العلوجي، بسمارك... وهتلر: الأصل والصورة، دار الكتاب العربي للنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٩.
- ٤٤- عبد المنعم محفوظ ونعمان الخطيب، مبادئ في النظم السياسية: الدولة- الحكومة- صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧.
- ٤٥- عثمان خليل، القانون الدستوري: في المبادئ الدستورية العامة، الكتاب الأول، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦.
- ٤٦- عثمان علي ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- ٤٧- عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٠.
- ٤٨- عصام علي الدبس، النظم السياسية: السلطة التشريعية، الكتاب الثالث، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٤٩- عصمت شريف وانلي، آراء وأمثلة حول تطبيق الفيدرالية في العراق، لوزان، سويسرا، ٢٠٠٣.
- ٥٠- عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٥١- علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء السادس، دار الراشد، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٣.
- ٥٢- علي محافظة، ألمانيا والوحدة العربية (١٩٤٥ - ١٩٩٥)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٥٣- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٦٠.
- ٥٤- عمار تركي عطية، التنوع الاجتماعي وأثره في شكل الدولة الاتحادي (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٥٥- غازي فيصل مهدي، المحكمة الاتحادية العليا ودورها في ضمان مبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، موسوعة القوانين العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.

- ٥٦- غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٥٧- فؤاد عبد المنعم رياض، أصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٥٨- كافي سلمان مراد الجادري، موقف الحكومة العراقية من القضية الكردية في العراق في المرحلة الأولى من عهد الاستقلال (١٩٣٢ - ١٩٣٩)، مكتبة مصر ودار المرتضى، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٥٩- كونراد رويتر، البوندسترات والدولة الاتحادية: مجلس ولايات الجمهورية ألمانيا الاتحادية، إدارة البوندسترات، برلين، ٢٠١٤.
- ٦٠- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١.
- ٦١- محسن سعدون كركري، الفيدرالية في المجتمعات التعددية، ط١، مطبعة آزادي، دهوك، ٢٠٠٨.
- ٦٢- محمد الروبي، الجنسية ومركز الأجانب في القانون المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٦٣- محمد الهاموندي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية (دراسة نظرية مقارنة)، دار المستقبل، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٦٤- محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨١.
- ٦٥- محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، ٢٠٠٧.
- ٦٦- محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الدستوري شرعا ووضعا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٦٧- محمد عبد الحميد أبو زيد، سيادة الدستور وضمان تطبيقه (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٦٨- محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٤.
- ٦٩- محمد فوزي لطيف نويجي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

- ٧٠- محمد كامل ليلة، **النظم السياسية: الدولة والحكومة**، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ٧١- مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الرئاسي في أمريكا ومصر**، دار المعارف للنشر، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- ٧٢- مصطفى أبو زيد فهمي، **مبادئ الأنظمة السياسية (النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الإسلامي)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- ٧٣- منذر الشاوي، **القانون الدستوري**، الجزء الأول، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٧٤- نبيلة عبد الحليم كامل، **الرقابة القضائية على دستورية القوانين: القضاء الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- ٧٥- نعمان الخطيب، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩.
- ٧٦- هشام محمد فوزي، **رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر)**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٧٧- وليام بولك، **لكي نفهم العراق**، ط١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٦.

ثانياً: الكتب المترجمة

- ١- آرنست ليبهارت، **الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد**، ترجمة: حسني زينة، ط١، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦.
- ٢- إل ساندي مايسل، **الانتخابات والأحزاب السياسية الأمريكية**، ترجمة: خالد غريب علي، الطبعة الأولى، مؤسسة هنداوي للتعليم والنشر، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٣- ألكسيس دو توكفيل، **الديمقراطية في أمريكا**، ترجمة وتعليق: أمين مرسي قنديل، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٤- آلر بلشكة، **حكومة ألمانيا المعاصرة**، ترجمة: محمد حقي، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٥- أندرو رينولدز وآخرون، **أشكال النظم الانتخابية**، ترجمة: أيمن أيوب، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، ٢٠١٠.
- ٦- تشارلز تريپ، **صفحات من تاريخ العراق**، ترجمة: زينة جابر إدريس، ط١، الدار العربية للعلوم، بيروت، ٢٠٠٦.

- ٧- ثيودور لوي وبنيامين جينسبرج، **الحكومة الأمريكية الحرية والسلطة**، الكتاب الأول، ترجمة: عبد السميع عمر زين الدين ورياب عبد السميع زين الدين، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٨- جابرييل إيه وآلموند وجي وبنجهام باويل الابن، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظرة عالمية**، ترجمة: هشام عبد الله، الطبعة الأولى، الدار الأهلية للنشر، عمان، ١٩٩٨.
- ٩- جوتا كريم، ألمانيا: **القوى المتداخلة والتشابك السياسي**، في راؤول بليندنباخر وأبيغيل أوستاين كاروس، حوارات حول الأصول الدستورية والهياكل التنظيمية والتغير في البلدان الفيدرالية، الجزء الأول، ترجمة: شركة (AMM Arabic Translation & Interpretation Services Inc)، منتدى الاتحادات الفيدرالية والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفيدرالية، كندا، ٢٠٠٧.
- ١٠- جون فورد جولاي، **إنشاء جمهورية ألمانيا الاتحادية**، ترجمة: حسين الحوت، المؤسسة المصرية العامة للأنباء والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٢.
- ١١- **حقائق موجزة عن البوندستاغ**، ترجمة: البوندستاغ الألماني، قسم العلاقات العامة، برلين، ٢٠١٤.
- ١٢- حنا بطاطو، **العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية**، الكتاب الأول، ترجمة: تحقيق الرزاز، ط١، المكتبة الوطنية الإيرانية، قم، ٢٠٠٥.
- ١٣- رونالد ل. واتس، **الأنظمة الفيدرالية**، ط٢، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها ت كلا، منتدى الاتحادات الفيدرالية، أوتاوا - كندا، ٢٠٠٦.
- ١٤- ريدار فسر، **شيعة العراق: جذور الحركة الفيدرالية**، ترجمة: فاضل جكتر، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ١٥- فرانسيس فوكوياما، **بناء الدولة**، ترجمة: مجاب الإمام، مكتبة العبيكان، الرياض، ٢٠١٦.
- ١٦- كلود جوليان، **الحلم والتاريخ أو مئتا عام من تاريخ أمريكا**، ترجمة: نخلة كلاس، الطبعة الثانية، طلاس للدراسات والنشر والترجمة، دمشق، ١٩٨٩.
- ١٧- لاري إلويتز، **نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية**، ترجمة: جابر سعيد عوض، الطبعة العربية الأولى، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٦٩.
- ١٨- لاري دايموند، **الديمقراطية تطویرها وسبل تعزيزها**، ترجمة: فوزية ناجي جاسم الرفاعي، دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥.

١٩- اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني لعام ٢٠١١، ترجمة: البوندستاغ الألماني، قسم النشاط الإعلامي البرلماني، برلين، ٢٠١١.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح

- ١- أحمد السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠.
- ٢- أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستورية للولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
- ٣- ثامر داود عبود الشافعي، تعدد جنسية الفرد وأثاره القانونية (دراسة في القانون الدولي والمقارن)، رسالة ماجستير في القانون، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٤- حيدر عبد اللطيف موسى التميمي، تجربة مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم بعد عام ٢٠٠٣ (محافظة النجف الأشرف نموذجاً)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٣.
- ٥- سامي محمد محمد الغنام: رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٦- سحر حربي عبد الأمير الأسدي، انتخابات الجمعية الوطنية التأسيسية العراقية (٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٧- سمير محمود جاسم، دور السلطة التشريعية في النظام السياسي الألماني، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٤.
- ٨- سناء محمد سدخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم المحافظات (العراق أنموذجاً)، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، ٢٠١٢.
- ٩- طارق محمد طيب ظاهر القصار، السياسة الخارجية الألمانية تجاه الشرق الأوسط بعد انتهاء الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ١٠- عادل عمر شريف، قضاء الدستورية في مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٨.

- ١١- علي قوق، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عربياً، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠١٢.
- ١٢- كزار عباس متعب المسعودي، الدور الألماني في بناء المستقبل الأوربي، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٦.
- ١٣- محمد عيسى العيسوي، أثر النظام الانتخابي على الاستقرار السياسي في العراق (٢٠٠٣-٢٠١٢)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الآداب والعلوم، قسم العلوم السياسية، عمان، ٢٠١٣.
- ١٤- معتز إسماعيل خلف صبحي، صنع القرار السياسي في الديمقراطيات التوافقية (العراق نموذج)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٤.
- ١٥- مهدي علي عمران محمد، الاستراتيجية الألمانية حيال منطقة وسط وشرق أوروبا (مرحلة ما بعد الحرب الباردة)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ١٦- ميثم منفي العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، الحلة- العراق، ٢٠١٥.
- ١٧- نهى الزيني، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية القانون، القاهرة، ١٩٨٥.

رابعاً: البحوث المنشورة

- ١- "فضائح جيت (الملفات السرية)"، مقالة منشورة في جريدة الرياض، العدد (١٣٥٠٥)، الرياض، ١٥ تموز ٢٠٠٥.
- ٢- إحسان عبد الهادي سلمان النائب، "السلطات الثلاث في القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية"، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد الأول، السنة الأولى، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، السليمانية، أيلول/٢٠١٣.
- ٣- إحسان عبد الهادي سلمان النائب، "القوى المحركة للنظام السياسي الألماني والعملية السياسية"، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد (٢)، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، السليمانية، ٢٠١٣.

- ٤- أحمد غالب محي الشلاه، "نظام الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية دراسة في عوامل التأثير الحزبي في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية"، بحث منشور في **مجلة قضايا سياسية**، العدد (٥٨)، تصدر عن جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٩.
- ٥- باقر ياسين التميمي، "رؤية في مستقبل العراق: ست ولايات فيدرالية على أساس جغرافي"، بحث منشور في **مجلة دراسات عراقية**، العدد (٢)، مركز العراق للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٦- شليغم غنية، وولد عامر نعيمة، "أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي"، بحث منشور في **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، عدد خاص، الجزائر، ٢٠١١.
- ٧- طه حميد حسن العنبيكي، "دور المؤسسة القضائية في بناء الديمقراطية في العراق"، بحث منشور في **مجلة رسالة الحقوق**، العدد (١)، جامعة كربلاء، كلية القانون، كربلاء، ٢٠١٤.
- ٨- غازي مهدي فيصل، "مقترحات لتعديل اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا"، مقال منشور في **جريدة الزمان**، العدد (٢١٤٩)، السنة الثالثة، بغداد، حزيران/يونيو ٢٠٠٥.
- ٩- كردستان سالم سعيد، **أثر التعددية الإثنية على الوحدة الوطنية في العراق**، منشورات كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٨.
- ١٠- متعب مناف، "التهميش: عنف في المجتمع العراقي وعنف في السلوك (بحث في سوسولوجيا الإقصاء والتوفيق)"، بحث منشور في **مجلة دراسات عراقية**، العدد (٢)، مركز العراق للدراسات والبحوث الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٥.
- ١١- محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية (مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي)"، بحث منشور في **الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية**، العدد (١١)، جامعة حسينية بن بو علي، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، الجزائر، ٢٠١٤.
- ١٢- مها بهجت يونس الصالحي، "المحكمة الاتحادية العليا واختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين"، بحث منشور في **مجلة كلية الحقوق**، العدد (٢١)، المجلد (١١)، جامعة النهرين، بغداد، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.
- ١٣- ميشال فرومون، "تعديل الدستور والقواعد الدستورية غير القابلة للمس في القانون الألماني"، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، بحث منشور في **مجلة القانون العام وعلم السياسة**، العدد (١)، بيروت، ٢٠٠٧.

- ١٤- نوري طالباني، "الفيدرالية كنظام دستوري لعراق الغد"، مقال منشور في جريدة الحياة، العدد (١٤٥١٦)، لندن، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

خامساً: المجلات والدوريات

- ١- الجريدة الرسمية الاتحادية، ١٩٩٤.
- ٢- الجريدة الرسمية الاتحادية، ٢٠٠٥، ص ٣٦٧٣.
- ٣- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٣٢٧)، بغداد، ١١/٣/١٩٧٤.
- ٤- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨١)، بغداد، ٨/آذار/٢٠٠٤.
- ٥- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٣٩٩٦)، بغداد، ١٧/آذار/٢٠٠٥.
- ٦- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، بغداد، ٢٨/١٢/٢٠٠٥.

سادساً: الدساتير

- ١- دستور الأرجنتين لعام ١٩٩٤.
- ٢- الدستور الألماني لعام ١٩٤٩
- ٣- دستور الإمارات الدائم لعام ٢٠١٣.
- ٤- الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧.
- ٥- دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥.
- ٦- الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.
- ٧- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩.

سابعاً: القوانين

- ١- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عام ٢٠٠٤.
- ٢- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩.
- ٣- قانون الانتخاب العراقي رقم (١٦) لعام ٢٠٠٥.
- ٤- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦
- ٥- قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم (٣٢) لسنة ١٩٧٤.
- ٦- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية (قانون الأحزاب) في صيغته المعلنة بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٩٤.

- ٧- القانون المتعلق بمباشرة الحقوق السياسية في مصر رقم (١٧٣) لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته.
- ٨- قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٩- القانون المدني المصري رقم (١٣١) الصادر بتاريخ ١٦/٧/١٩٤٨.
- ١٠- القانون المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانونين رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧٦ و(١٤) لسنة ١٩٧٦.
- ١١- قانون الموجبات والعقود اللبناني لسنة ١٩٣٢.
- ١٢- قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ١٣- قواعد المحاكمة البرلمانية إصدار مجلس الشيوخ الأمريكي.
- ١٤- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ١٥- النظام الداخلي لمجلس النواب بتنظيم الإجراءات الخاصة بمجلس رئاسة الدولة.

ثامناً: المراجع الأجنبية

- 1- Carles H. Sheldon, **Essential of the American Constitution: The Supreme Court and the Fundamental Law**, West View Press, Colorado, 2002.
- 2- F. G. Carnell; **Politic Implications of Federalism in new States; in U. K. Hicks, & Others; Federalism & Economic Growth in Under developed Countries**, Ruskin House, London, 1961.
- 3- Group of Authors, **Federalism and Economic Growth in Under developed countries**, Cambridge university, London, 1974.
- 4- Louis Le Fur, **Races Nationalités états**, Louis Érasme, Paris, 1922.
- 5- Michel J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, University of Chicago press edition, Chicago, 2000.
- 6- Mike Dennis, **The Rise And Fall Of The Germany Democratic Republic (1945- 1990)**, Pearson Education, London, 1999.

تاسعاً: المواقع الإلكترونية

- 1- Congress Houses Committee on the Judiciary: (Impeachment and the u. s congress), p.13, retrieved at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45769.pdf>, Accessed on: 5/10/2019. p. 13.
 - 2- <http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>.
 - 3- <https://ar.wikipedia.org/wiki>.
 - 4- <https://en.wikipedia.org/wiki/Mercantilism>.
 - 5- <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2017/10/1/>
 - 6- <https://www.bundestag.de/ar/function/budget>.
 - 7- <https://www.wikitree.com/wiki/Paterson>.
- ٨- أياد التميمي والمدى برس، العدد (٢٧٧٣)، منشور على موقع صحيفة المدى الإلكتروني: <http://www.almadapaper.netar>
- ٩- البرلمان الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، ٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني: <http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>
- ١٠- جميل عودة، مفهوم الدولة الفيدرالية، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، ص ١، منشور على الموقع الإلكتروني: www.shrsc.com
- ١١- حمدي السعدي، كونه رئيس على السنة فقط: محافظة صلاح الدين السنية تخرج عن قبضة المالكي وتعلن نفسها إقليمًا خاص، منشور على موقع موسوعة الرشيد الإلكتروني: <http://www.alrashead.net/index.php?prevn&id=&typen>
- ١٢- حوار متلفز لرئيس إقليم كردستان مسعود البرزاني بثته قناة العربية في ٢٠١٤/٩/٧ <https://www.youtube.com/watch?v=Zap2rVRiGyA>
- ١٣- خالد عليوي العرداوي، توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.fcdrs.com
- ١٤- رئيس الجمهورية الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، 2015، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?film=10073&reihe=964>

١٥- سجاد تقي كاظم، مخاطر قناة الفيحاء لمحمد الطائي على وحدة شيعة العراق جغرافيا وإضعافهم أمام الإرهاب، منشور على موقع عراق القانون الإلكتروني:

<http://www.qanon3020net/articles>

١٦- السيد بليغ أبو كلل في برنامج حوارى أذاعته قناة الشرقية الفضائية بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٧

على الموقع: <https://www.alsharqiya.com/ar>

١٧- عاصف سرت، تعداد التركمان في العراق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.nahrain.com>

١٨- عبد الرؤوف سنو، القومية الألمانية وتجلياتها الوجودية والعنصرية والإمبريالية ١٨٠٦ -

١٩٩٠، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<http://www.abdelraoufsinno.com/periodicals/docum155.pdf>

مج

١٩-

لس الولايات الألماني، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني ومجاهد

عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)، ٢٠١٥،

متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>

٢٠- محطات تاريخية هامة على طريق الوحدة الألمانية، المركز الألماني للإعلام، وزارة

الخارجية الألمانية، متاح على الموقع الإلكتروني:

http://www.almania.diplo.de/Vertretung/almania/ar/01/07,Grundriss,D,Geschichte/Wiedervereinigung,Stati*onen,Seite.html

٢١- المحكمة الدستورية الاتحادية، تقرير وثائقي، إعداد: كلمنس غيرش، اللقاء: منى حفني

ومجاهد عبد العزيز، تحرير: مصطفى بن علي، بالتعاون مع قناة دويتشة فيله (DW)،

٢٠١٥، متاح على الموقع الإلكتروني:

<http://www.planetschule.de/sf/filmeonline.php?reihe=964&film=10074>

٢٢- محمد الطائي، إقليم البصرة يضمن رفع الألغام ومعالجة التصحر من خلال حصته

بالموازنة، منشور على موقع قناة الفيحاء الإلكتروني:

<http://www.alfayhaa.tv/?p=3561>

٢٣- موقع الشبكة الدولية للمعلومات:

en. wikipedia.Org,wiki,Johannes,Althusius :https

موقع قناة آفاق الفضائية: ٢٤-

<https://www.youtube.com/watch?v=BMLcdhxxN7g>

موقع قناة الاتجاه الفضائية: ٢٥-

<https://www.youtube.com/watch?v=zA54FBXyQDk>

ميثم الجنابي، إشكالية العراق صراع من أجل المستقبل، منشور على موقع مؤسسة مدارك ٢٦-

الإلكتروني: <http://www.madarik.org>

الفهرس

أ	الآية
ب	الإهداء
أ	الشكر والعرفان
١	مقدمة
٦	الفصل التمهيدي: ماهية الدولة الاتحادية
٦	المبحث الأول: تعريف الدولة الاتحادية وتمييزها عن ما يشتهر بها
٦	المطلب الأول: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها وخصائص النظام الاتحادي
٦	الفرع الأول: تعريف الدولة الاتحادية وأهميتها
٦	أولاً: تعريف الدولة الاتحادية
٩	ثانياً: أهمية الدولة الاتحادية
١٠	الفرع الثاني: خصائص نظام الحكم الاتحادي
١٢	المطلب الثاني: تمييز مفهوم الدولة الاتحادية مما يشتهر بها من مفاهيم
	الفرع الأول: التمييز بين مفهوم الدولة الاتحادية ومفهوم الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد
١٣	الشخصي:
١٣	أولاً: مفهوم الاتحاد الكونفدرالي
١٣	ثانياً: الفرق بين الدولة الاتحادية والاتحاد الكونفدرالي:
١٥	ثالثاً: مفهوم نظام الاتحاد الشخصي
١٥	الفرع الثاني: التمييز بين مفهوم الدولة الاتحادية ونظام اللامركزية الإدارية
١٥	أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية
١٦	ثانياً: الفرق بين مفهوم النظام الاتحادي ونظام اللامركزية الإدارية
١٨	المبحث الثاني: تشكيل الدولة الاتحادية وتقدير النظام الاتحادي
١٨	المطلب الأول: طرق نشأة الدولة الاتحادية:
١٨	الفرع الأول: تكوين الدولة الاتحادية بالاندماج
١٩	الفرع الثاني: تكوين الدولة الاتحادية بالتفكك
١٩	الفرع الثالث: الطريقة المختلطة

المطلب الثاني: طرق توزيع السلطة في الدولة الاتحادية وتقييم النظام الاتحادي	٢٠
الفرع الأول: طرق توزيع السلطة في الدولة الاتحادية.....	٢٠
أولاً: تحديد اختصاصات الولايات على سبيل الحصر	٢٠
ثانياً: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات على سبيل الحصر	٢٠
ثالثاً: تحديد اختصاصات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر	٢١
رابعاً: الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات.....	٢٣
الفرع الثاني: تقدير النظام الاتحادي	٢٤
أولاً: عيوب النظام الاتحادي	٢٤
ثانياً: مزايا النظام الاتحادي	٢٥
الخلاصة.....	٢٩
الباب الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية	
وجمهورية ألمانيا الاتحادية وتشكيل مجلس الاتحادي	٣١
الفصل الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية	
وجمهورية ألمانيا الاتحادية.....	٣٢
المبحث الأول: نشأة وتطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية.....	٣٤
المطلب الأول: أهم العوامل المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية جمهورية ألمانيا الاتحادية ومبررات تشكيل مجلس الاتحاد.....	٣٤
الفرع الأول: العوامل المؤثرة في تبني النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية.....	٣٤
أولاً: العوامل السياسية والاقتصادية لتبني النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية.....	٣٤
ثانياً: العوامل السياسية والاقتصادية لتبني النظام الاتحادي في جمهورية ألمانيا:....	٤٢
الخلاصة:.....	٤٨
الفرع الثاني: مبررات تشكيل مجلس الاتحاد.....	٥٠

٥٠.....	أولاً: المنطلقات الفكرية لنشأة المجلس الاتحادي.
٥٨.....	ثانياً: مبررات نشأة المجلس الاتحادي ومزاياه
	المطلب الثاني: تطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية ألمانيا
٦٥.....	الاتحادية
٦٥.....	الفرع الأول: تطور النظام الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية
٦٦.....	أولاً: تطور النظام الاتحادي الأمريكي:
٧٣.....	ثانياً: مميزات النظام الاتحادي الأمريكي:
٧٤.....	الفرع الثاني: تطور النظام الاتحادي الألماني
٧٤.....	أولاً: ألمانيا من وحدتها ١٨١٥ إلى تقسيمها ١٩٤٥
٧٨.....	ثانياً: ألمانيا من تقسيمها ١٩٤٥ إلى إعادة وحدتها ١٩٩٠
	المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في كل من الولايات المتحدة
٨٦	وألمانيا الاتحادية
	المطلب الأول: السلطة التشريعية الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا
٨٧.....	الاتحادية
٨٨.....	الفرع الأول: السلطة التشريعية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية
٩١.....	أولاً: شرط العمر:
٩٢.....	ثانياً: شرط الجنسية:
٩٣.....	ثالثاً: شرط الإقامة:
٩٣.....	الفرع الثاني: السلطات التشريعية الاتحادية في ألمانيا.
٩٣.....	أولاً: مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ)
٩٣.....	ثانياً: شروط العضوية في مجلس النواب (البوندستاغ)
٩٦.....	ثالثاً: مجلس الولايات البوندسرات
٩٦.....	المطلب الثاني: السلطة التنفيذية الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا
٩٧.....	الفرع الأول: السلطة التنفيذية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية
٩٨.....	الفرع الثاني: السلطة التنفيذية الاتحادية في ألمانيا الاتحادية
٩٨.....	أولاً: رئاسة الجمهورية

١٠٢	ثانيا: الحكومة الاتحادية.....
١٠٧	المطلب الثالث: السلطة القضائية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا
١٠٨	الفرع الأول: السلطة القضائية الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية.....
١١٠	الفرع الثاني: المحكمة الاتحادية العليا في النظام القضائي الألماني
	الفصل الثاني: آليات تشكيل المجلس الاتحادي واختصاصاته في الولايات المتحدة
١١٣	الأمريكية وألمانيا الاتحادية
	المبحث الأول: آليات تشكيل المجلس الاتحادي في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا
١١٣	الاتحادية.....
١١٣	المطلب الأول: آليات تشكيل مجلس الشيوخ الأمريكي
١١٤	الفرع الأول: الأحزاب السياسية والنظام الانتخابي في الولايات المتحدة الأمريكية
١١٤	أولا: الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية.....
١١٥	ثانيا: النظام الانتخابي في الولايات المتحدة الأمريكية:
١١٦	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الشيوخ الأمريكي
١١٦	أولا: عدد أعضاء مجلس الشيوخ
١١٩	ثانيا: الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي.....
١١٩	الشرط الأول: الجنسية
١٢١	الشرط الثاني: العمر
١٢٣	الشرط الثالث: شرط الإقامة:
١٢٣	ثالثا: مدة الولاية مجلس الشيوخ.....
١٢٥	المطلب الثاني: آليات تشكيل مجلس الولايات (البندسرات) في ألمانيا
١٢٥	الفرع الأول: الأحزاب السياسية والنظام الانتخابي في ألمانيا
١٢٥	أولا: الأحزاب السياسية في ألمانيا
١٢٧	ثانيا: النظام الانتخابي في ألمانيا
١٣٠	الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لتشكيل مجلس الولايات الألماني
١٣٠	أولا: عدد أعضاء البوندسرات
١٣١	ثانيا: شروط العضوية في البوندسرات

١٣١	ثالثا: مدة الولاية في البوندسرات
المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية للمجلس الاتحادي في الولايات المتحدة	
١٣٢	الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية
المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية للمجلس الاتحادي في الولايات المتحدة	
١٣٢	الأمريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية
الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة	
١٣٢	الأمريكية
١٣٣	أولا: الاختصاص باقتراح تعديل الدستور
١٣٤	ثانيا: الاختصاص في تشريع القوانين العادية
١٣٦	ثالثا: الاختصاص بتشريع القوانين المالية
الفرع الثاني: الاختصاصات التشريعية لمجلس الولايات (البوندسرات) في جمهورية	
١٣٧	ألمانيا الاتحادية
١٣٧	أولا: الاختصاص التشريعي بالتعديلات الدستورية
١٣٩	ثانيا: إجراءات العملية التشريعية
١٤٦	ثالثا: الاختصاص بتشريع القوانين المالية
المطلب الثاني: الاختصاصات غير التشريعية للمجلس الاتحادي في كل من الولايات	
١٤٧	المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية
١٤٨	الفرع الأول: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس الشيوخ الأمريكي
١٤٨	أولا: اختصاصات تنفيذية
١٥١	ثانيا: تنظيم اختصاص المجلس في المصادقة على المعاهدات الدولية
١٥٢	ثالثا: اختصاصات القضائية
١٦١	الفرع الثاني: الاختصاصات غير التشريعية لمجلس الولايات في ألمانيا
١٦١	أولا: الاختصاص الرقابي
١٦٢	ثانيا: اختصاص بتعيين أعضاء المحكمة الاتحادية
١٦٢	ثالثا: اختصاص في حالة الطوارئ التشريعية
١٦٢	رابعا: اختصاص البوندسرات في حالة الدفاع

خامسا: اختصاص المشاركة في الشؤون الخارجية.....	١٦٣
سادسا: مشاريع قوانين الاتحاد الأوروبي	١٦٤
الخلاصة.....	١٦٥
الباب الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق وتقييم التجربة الاتحادية.	١٧٠
الفصل الأول: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق.....	١٧٠
المبحث الأول: نشأة النظام الاتحادي في العراق ومبرراته	١٧٠
المطلب الأول: نشأة النظام الاتحادي في العراق	١٧١
الفرع الأول: نشأت وتطور فكرة الاتحادية (الفيدرالية) في العراق:.....	١٧١
الفرع الثاني: طبيعة النظام الاتحادي في العراق وتوزيع الاختصاصات بين المركز	
والفروع على وفق دستور سنة ٢٠٠٥:.....	١٧٣
أولاً: طبيعة النظام الاتحادي في العراق على وفق الدستور النافذ:.....	١٧٣
ثانياً: توزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم والمحافظات وفقاً لدستور عام	
٢٠٠٥.....	١٧٥
ثالثاً: تكوين الأقاليم الجديدة استناداً لدستور العراق الدائم.....	١٧٧
المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في تبني الخيار الاتحادي في العراق	١٨١
الفرع الأول: العوامل السياسية	١٨١
أولاً: الشيعة والسلطة في العراق	١٨٢
ثانياً: الأكراد والسلطة	١٨٣
ثالثاً: دكتاتورية السلطة المركزية.....	١٨٤
الفرع الثاني: العوامل الاجتماعية	١٨٥
الخلاصة.....	١٨٧
المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في العراق	١٨٨
المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق.....	١٨٨
الفرع الأول: مجلس النواب	١٨٩
أولاً: شروط العضوية في مجلس النواب:	١٨٩
ثانياً: اختصاصات مجلس النواب	١٩١

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد.....	١٩٦
أولاً: عدد أعضاء مجلس الاتحاد.....	١٩٧
ثانياً: شروط العضوية في مجلس الاتحاد.....	١٩٧
ثالثاً: مدة الولاية.....	١٩٨
رابعاً: اختصاصات مجلس الاتحاد.....	١٩٨
المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية.....	١٩٩
الفرع الأول: تكوين السلطة التنفيذية.....	٢٠٠
أولاً: التنظيم الدستوري لمركز رئيس الجمهورية.....	٢٠٠
ثانياً: التنظيم الدستوري لمركز مجلس الوزراء.....	٢٠٥
الفرع الثاني: توزيع الاختصاصات بين جهازي السلطة التنفيذية.....	٢٠٨
أولاً: التنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية.....	٢٠٨
ثانياً: التنظيم الدستوري لاختصاصات مجلس الوزراء.....	٢١٢
المطلب الثالث: التنظيم الدستوري للسلطة القضائية الاتحادية في العراق.....	٢١٦
الفرع الأول: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.....	٢١٧
الفرع الثاني: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.....	٢١٩
الفرع الثالث: آلية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.....	٢٢٣
الخلاصة.....	٢٢٤
الفصل الثاني: تقييم التجربة الاتحادية العراقية.....	٢٢٦
المبحث الأول: مقارنة المبادئ العامة للدولة الاتحادية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والعراق.....	٢٢٦
المطلب الأول: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية.....	٢٢٧
الفرع الأول: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في كل من النظام الدستوري الأمريكي والألماني.....	٢٢٨

أولاً: جيش اتحادي تحت قيادة موحدة.....	٢٢٩
ثانياً: التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية.....	٢٣٢
ثالثاً: أمور الجنسية والتجنس.....	٢٣٣
رابعاً: عملة موحدة.....	٢٣٥
الفرع الثاني: مبدأ وحدة الدولة الاتحادية في النظام الدستوري العراقي.....	٢٣٥
أولاً: جيش اتحادي تحت قيادة موحدة.....	٢٣٧
ثانياً: التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات الدولية.....	٢٣٩
ثالثاً: أمور الجنسية والتجنس.....	٢٤٠
رابعاً: عملة موحدة.....	٢٤٠
المطلب الثاني: مبدأ الاتحاد في الدولة الاتحادية.....	٢٤٠
الفرع الأول: مبدأ الاتحاد في النظام الدستوري الأمريكي والنظام الدستوري الألماني.....	٢٤١
أولاً: وجود دول (أقاليم) اتحدت فيما بينها وشكلت دولة اتحاد.....	٢٤٢
ثانياً: وجود مستويين من السلطة.....	٢٤٣
ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية (وجود مجلس الاتحاد).....	٢٤٤
الفرع الثاني: مبدأ الاتحاد في النظام الدستوري العراقي.....	٢٤٩
أولاً: استكمال الشكل الاتحادي من خلال تشكيل أقاليم.....	٢٥٠
ثانياً: وجود مستويين من السلطة.....	٢٥٨
ثالثاً: ثنائية السلطة التشريعية (وجود مجلس الاتحاد).....	٢٦٠
المبحث الثاني: تحديات النظام الاتحادي في العراق	٢٦٤
المطلب الأول: تحديات الخيار الاتحادي.....	٢٦٤
الفرع الأول: الإشكالات الدستورية وانحراف تطبيق النظام الاتحادي في العراق.....	٢٦٤
أولاً: إشكالية توزيع السلطات بين المركز وباقي أجزاء الدولة في الدستور العراقي.....	٢٦٥
الخلاصة.....	٢٧١
ثانياً: انحراف تطبيق الصيغة الاتحادية من قبل إقليم كردستان.....	٢٧١
الفرع الثاني: موقف القوى السياسية والشعبية من النظام الاتحادي.....	٢٧٤

أولاً: موقف القوى الكردية من الصيغة الاتحادية	٢٧٥
ثانياً: موقف القوى السياسية الشيعية من النظام الاتحادي	٢٧٨
ثالثاً: الموقف الشعبي من النظام الاتحادي	٢٧٩
الخلاصة:	٢٨٢
المطلب الثاني: رؤية مستقبلية للتجربة العراقية	٢٨٢
أولاً: تعديل الدستور باتجاه تطوير النظام الاتحادي بدون تغيير في شكل النظام.	٢٨٣
ثانياً: تعديل الدستور وإعادة هندسة نظام اللامركزية الإدارية والسياسية.	٢٨٥
ثالثاً: استمرار الحال على ما هو عليه من خلال استمرار المعطيات الحالية: ...	٢٨٦
الخاتمة.....	٢٨٧
قائمة المصادر والمراجع.....	٢٩٦
الفهرس	٣١١