

دساتير الأقاليم في النظم الفدرالية، مكانتها و طبيعتها

إبراهيم صالح قادر البرزنجي¹

كلية العلوم الانسانية، جامعة رابرين، إقليم كردستان، العراق

المستخلص

إنّ هذا البحث الموسوم بـ(دساتير الأقاليم في النظم الفدرالية، مكانتها وطبيعتها) يتناول موضوعاً قانونياً حيوياً لأنه يتدخل ضمن نطاق دراسات الفقه الدستوري المعاصر وتطبيقات القضاء الدستوري، ومن خلاله تم تسليط الضوء على أحد أهم الركائز التي تقوم عليها النظام الفدرالي، وهي مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم (الولايات) الفدرالية، باعتبار أنّ أي إقليم في الدولة الفدرالية يمتلك الإستقلال الدستوري، ويتمتع بحق التنظيم الذاتي وفق هذا المبدأ، وعليه تقوم السلطة التأسيسية الأصلية للإقليم بتنظيم شؤونها الداخلية، ويقوم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بشكل مستقل لاعلاقة عن بقية الأقاليم الأعضاء المكونة للإتحاد الفدرالي أو الداخلة فيها، طالما لا تخرق بذلك الدستور الفدرالي وما يفرض عليها من قيود، آخذين بنظر الإعتبار أنّ الدستور الفدرالي يسمو على جميع السلطات والدساتير على مستويين الفدرالي والإقليمي في كافة أرجاء الدولة الفدرالية. و حاول البحث التعرف على ماهية مبدأ الإستقلال الذاتي لأقاليم الدول الفدرالية ومظاهرها وأثرها في فعالية النظام الفدرالي وإنجازاته. وتطرق البحث الى بيان حرية السلطة التأسيسية للإقليم في وضع دستور الإقليم على ضوء المبادئ والقيود الواردة في الدستور الفدرالي. وكذلك تطرق البحث الى تحديد طبيعة دساتير الأقاليم ومكانتها في الأنظمة الفدرالية، وتوصل الباحث الى نتيجة مفادها أنّ علاقة تفاعلية وتأثيرات متبادلة بين الدستور الفدرالي وبين دساتير الأقاليم، وهذه الأخيرة لها طبيعة قانونية ماثلة للدستور الفدرالي، فهي تلعب دور تكاملي، وتعطي قيمة إضافية لهذا الدستور، وفي الوقت نفسه تقع في مرتبة أدنى منه، وتتقيد به في كثير من الأمور، ولذلك، أضعف منه وأسهل من حيث التعديل. أما دساتير الأقاليم تقع على مرتبة أعلى من القوانين الاعتيادية الفدرالية نظراً لما تحتوي على قواعد قانونية ذات قيمة تأسيسية وسياسية. ويتكون هذا البحث من مبحثين وعدّة مطالب بحثية تسبقها مقدمة علمية وتنتهي بجملة من النتائج والتوصيات التي توصل اليه الباحث في مشوار بحثه.

مفاتيح الكلمات: مبدأ الاستقلال الذاتي، دساتير الأقاليم، الدستور الفدرالي، مستوي الحكم، القوانين الفدرالية

1. المقدمة

مخالفة الدستور الفدرالي والمبادئ المقررة فيها، لأنّ هذا الأخير لها السيادة (السمو) على سائر الدساتير والسلطات في كافة أنحاء الدولة الفدرالية.

إشكاليات البحث: بالرغم من أهلية الأقاليم الفدرالية في تأسيس دساتيرها والتي تعد من إحدى مظاهر الأستقلال الذاتي لتلك الأقاليم، إلا أنّ بيان الطبيعة القانونية لهذه الدساتير وتحديد مكانتها بالنسبة للدستور الفدرالي والقوانين الفدرالية، تشير إشكاليات قانونية تستلزم إيجاد حلول لها. وإنّ إشكاليات البحث تمثلها الأسئلة الآتية يحاول البحث الإجابة عليها:

لطالما أنّ دساتير الأقاليم الفدرالية هي دساتير ضمن الدستور، هل يمكن إعتبارها دساتير حقيقية؟

هل أنّ دساتير الأقاليم الفدرالية وفي ظل التعددية القومية أو الدينية أو المذهبية محصلة للفكرة القانونية السائدة في الإقليم أم هي نتيجة للإتفاق السياسي المدرج في الدستور الفدرالي؟

هل يستطيع المشرع الدستوري للإقليم تحديد نوع النظام السياسي (حكومة الإقليم) خلافاً لما هو قائم على مستوى الدولة الإتحادية (الحكومة الفدرالية)؟

تمهيد: يقوم النظام القانوني للدولة الفدرالية على مبدأين رئيسيين، هما: مبدأ المشاركة و مبدأ الإستقلال الذاتي الذي يقضي بجزية الأقاليم الفدرالية لتنظيم شؤونها الداخلية والتعبير عن الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد الشعب السياسي في الإقليم الفدرالي، وذلك عن طريق السلطة التأسيسية الأصلية للإقليم ينظم شؤونها الداخلية ويقوم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بشكل مستقل لاعلاقة لها بباقي الأقاليم الأعضاء المكونة للإتحاد أو الداخلة فيها، طالما لا تخرق بذلك الدستور الفدرالي وما يفرض عليها من قيود وضوابط، وعلى الرغم من وجود التباين والإختلافات بين دساتير الأقاليم الفدرالية إلا أنّ هناك نطقة واحدة تشترك فيها جميعها ألا وهي عدم

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فكلتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كوة تحت عنوان:

نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق، © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الأول: Ibrahim.salih@uor.edu.krd

حقوق الطبع والنشر © 2019 أسماء المؤلفين: م. إبراهيم صالح قادر البرزنجي



ولغرض الإحاطة بهذه الجوانب المتعلقة بمبدأ الإستقلال الذاتي، تقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب، كالآتي:

المطلب الأول

ماهية مبدأ الإستقلال الذاتي في النظم الفدرالية ومظاهره

إن الأنظمة الفيدرالية لها خصائص مشتركة، ومنها: إن الحكومة الفيدرالية تكون مسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة في جميع أرجاء البلاد بما فيه وإقليم الدولة، وتقدم الخدمات فيها للمواطنين، وتقوم بتنظيم وإدارة ومتابعة العلاقات الخارجية، ولكن في الوقت نفسه، يوجد عدد من الوحدات الإقليمية التي تدار محلياً ولها شيء من الاستقلال الذاتي (النجار، 2019، ص 120).

وعليه، إذ كانت الفدرالية، حسبما يراه الفقيه الفرنسي -مارسيل بريلو (Marcel Perlot) عبارة عن دولة مركبة حيث تلاقي مجموعة من القوانين الدستورية لدول أعضاء الإتحاد (الأقاليم الفدرالية) مع قانون دستوري أكبر وأوسع نطاقاً وهو دستور الدولة الفدرالية تتبع له دساتير الأقاليم، وكذلك تشارك فيه هيئاتها في الوقت نفسه، فهذا لا يستلزم إندثار الدول المكونة للإتحاد و زوالها كلياً. صحيح أن الوحدة هي مظهر من مظاهر الدولة الفدرالية، لكن من المفترض أن تحتفظ الدول الأعضاء بقدر من الإستقلال الذاتي (سرحال، 2002، ص 62)، حيث لكل إقليم فدرالي خصوصية تاريخية وثقافية أو قومية، كما أن لكل منها مواطنوها وظروفها الإجتماعية والإقتصادية ومصالحها الخاصة قد تكون متعارضة مع مصالح أقاليم أخرى (حسين، 2008، ص 69). حيث تتكون الدولة الفدرالية نتيجة إتحاد دولتين أو أكثر، أو إقليمين أو أكثر، سواءً أكانت الدولة الفدرالية قد أنشئت بطريقة الإضمام أو التفكك، حيث تبدأ هذا الإتحاد بمرحلة التعاهد السياسي بين تلك الدول أو الأقاليم الراغبة بإنشاء الدولة الإتحادية (الفدرالية) الجديدة، إذ تتخاطون في عمليات التفاوض والتوافقات السياسية فيما بينها، لضمان الإحتفاظ بسلطاتها وصلاحياتها في الداخل (أي ضمان إستقلالها السياسي)، وفي المرحلة الثانية والنهائية يكترس الدستور الفدرالي هذه الإتفاقات ويتبناها بعد موافقة الشعب عليه عن طريق الإستفتاء (المقصود بالشعب هنا مواطني كافة الأقاليم الفدرالية الذين لهم حق المشاركة السياسية).

إذن ينبع مبدأ الإستقلال الذاتي للولايات الفدرالية من الدستور الفدرالي، ولا يمكن المساس به من قبل السلطات الإتحادية (الفدرالية)، حيث أن رغبة الدول الأعضاء (حكومات الأقاليم) في أن تنضوي تحت سلطة الحكومة الفدرالية في بعض قضايا معينة كجابهة الأخطار والعدوان الخارجي المشترك ليست كافية لتشكيل الإتحاد الفدرالي، لأن هذه الدول الأعضاء المكونة للفدرالية تبقى راعبة، وفي كل الأحوال، أن تحتفظ بصلاحيات وسلطات مستقلة في بعض قضايا أخرى تدخل في صميم الإختصاص الداخلي لإدارة سياسات محلية، وإختصار أن هذه الدول ترغب في أن تتزامن فيما بينها وتتحده، ولكنها لا ترغب في أن تكون موحدة في كل الأمور دون الإعتراف بخصوصياتها الإقليمية التي يستلزم قدرماً من الإستقلال الذاتي (مولود، 2000، ص 262).

الفرع الأول

تعريف مبدأ الإستقلال الذاتي

يتفق معظم الفقه الدستوري على أن مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية يعد احد المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها النظام الفدرالي، لكن يختلف الفقه حول مضمون وحدود ومقدار الإستقلال التي يتمتع بها الأقاليم، والقيود الواردة على ممارستها.

هل يمكن التصور مجدوث نزاع قانوني نتيجة لوجود تعارض قد يحدث بين دساتير الأقاليم والقوانين الفدرالية؟

ماهي العلاقة القائمة بين دساتير الأقاليم الفدرالية والدستور الفدرالي؟ وما هي التأثيرات المتبادلة فيما بينها في هذا المجال؟

إذا خضعت تصرفات سلطات الإقليم في مجال ممارستها لشؤونها المحلية لمراقبة المحكمة الدستورية في الإقليم، هل تبقى أية مسؤوعات قانونية لإثارة دستورية تلك التصرفات أمام القضاء الدستوري الفدرالي؟

منهجية البحث: للإجابة على الأسئلة التي يتضمنها إشكاليات البحث إعمدنا على عدة مناهج بحثية، إستخدمنا المنهج التحليلي لدراسة نصوص الدساتير ذات العلاقة بموضوع البحث للحصول على معلومات وتجربتها والإلمام بها.

و إعمدنا على طريقة المقارنة للمقارنة بين الأنظمة الفدرالية حول تحديد طبيعة دساتير الأقاليم الفدرالية ومكانتها في الدولة الفدرالية، مثل الفدرالية السويسرية، وبلجيكا، و ألمانيا، والولايات المتحدة الأمريكية لأن النظام الفدرالي في أمريكا أقدم نظام فيدارلي في العالم،

كما وإتبعنا تناول موضوع البحث بقراءة نقدية جديدة لمختلف المفاهيم والتطبيقات المتعلقة بالمواضع التي تخص مبدأ الإستقلال الذاتي التي أقرتها الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

خطة البحث: الخطة التي اتبعناها في دراسة موضوع البحث تمثلت في تقسيمها الى مبحثين، تسبقها مقدمة وتتلوها إستنتاجات البحث وقائمة المصادر، كالآتي:

كترس المبحث الأول للتعرف على مبدأ الإستقلال الذاتي لأقاليم الدولة الفدرالية ومستلزماته والقيود المفروضة عليه، ويتضمن ثلاث مطالب: يتناول المطلب الأول مفهوم مبدأ الإستقلال الذاتي ومظاهرها، وخصص المطلب الثاني للتطرق إلى مستلزمات مبدأ الإستقلال الذاتي وضماناته، ويتناول المطلب الثالث تأثيرات مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم على فعالية النظام الفدرالي.

أما المبحث الثاني والأخير، يتناول طبيعة دساتير الأقاليم ومكانتها داخل الدولة الفدرالية، وينقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب، يعني المطلب الأول ببيان حرية المشرع الدستوري للإقليم في وضع وتأسيس دستور الإقليم والقيود الواردة عليه فيما يتعلق لإنشاء وتنظيم سلطات الإقليم. ونحو الكلام في المطلب الثاني حول تحديد الطبيعة الحقيقية لدساتير الأقاليم وتفاعلها مع الدستور الفدرالي، في ضوء التطبيقات الفعلية من تجارب الدول الفدرالية، أما في المطلب الثالث والأخير نسلط الضوء على دور القضاء الدستوري الفدرالي في تحديد مكانة دساتير الأقاليم في علاقتها بالدستور الفدرالي والقوانين الفدرالية.

وتختتم البحث بجملة من النتائج والتوصيات التي نتوصل إليها في مشوار البحث.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ الإستقلال الذاتي في الدولة الفدرالية وأثره في فعالية وإنجازات النظام الفدرالي

للتعرف على طبيعة دساتير الأقاليم ومكانتها في النظم الفدرالية، يقتضي الأمر أولاً بيان مفهوم مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية، لكونه من المبادئ الأساسية الذي ترتكز عليه النظام الفدرالي، فضلاً عن ذلك، إن تعددية الدساتير والسلطات في الدولة الفدرالية، هي نتيجة منطقية مترتبة على هذا المبدأ، إذن، لا بد من التعرف على ماهيته وبيان أهميته من خلال تحديد تأثيراته على فعالية النظام الفدرالي وإنجازاته.

البيئات ويحدد صلاحيتها وينظم العلاقة فيما بينها من جهة، وبينها وبين مواطني الإقليم من جهة أخرى.

الفرع الثاني

مظاهر مبدأ الإستقلال الذاتي

تتميز مبدأ إستقلالية الأقاليم الفدرالية بخمس مظاهر رئيسية وهي: الإستقلال الدستوري والتشريعي والتنفيذي والقضائي والمالي، نسلط الضوء عليها فيما يلي:

أولاً/ تحديد حدود الإقليم:

من أولى مظاهر الإستقلال الذاتي إحفاظ كل إقليم فدرالي بحدوده الجغرافية، حيث إن شؤون هذا الإقليم تعد من الإختصاصات المانحة للإقليم، ولا يحق للسلطات الفدرالية أو سلطات أقاليم أخرى مباشرة أي إجراء يتعلق بمصير الإقليم. لذلك، أقرت معظم الدساتير الفدرالية بسلطان الإقليم على حدوده الجغرافي، وتنص هذه الدساتير على عدم جواز أي تغيير فيه سواء كان هذا التغيير بفصل أي جزء منه أو بضمه إلى غيره إلا بعد موافقة السلطات المختصة في الإقليم (حسين، 2008، ص 70-71)

ثانياً/ الإستقلال الدستوري:

يعد إمتلاك الأقاليم الفدرالية للدستور، كل على حدة، إلى جانب وجود الدستور الفدرالي، من أهم مظاهر مبدأ الإستقلالية الذاتية للأقاليم، ومنه ينطلق مبدأ أو عملية التنظيم الذاتي **Auto Organization**، وهذه هي قاعدة عامة مطبقة في النظم الفدرالية مع وجود بعض الاستثناءات في بعض الدول التي لا تمتلك أقاليمها للدساتير، مثل فدرالية الهند-إستثناء ولايتي جامو وكشمير- والإمارات العربية المتحدة ونيجيريا.

و ترى بعض الفقه من أمثال البروفيسورة Patricia Popelier باتريشيا بوبلر، إن الفيدرالية يمكن أن توجد بشكل كامل دون وجود دساتير إقليمية، لأن الإستقلال الدستوري للأقاليم، ليست بأي حال من الأحوال "ملازمة للفدرالية ولكنها تشكل مؤشراً" حاسماً لها" **Federalism can perfectly exist without subnational Constitutions, which are by no means "inherent Der) "to the former but rather form a decisive "indicator" of it (Noot,2012,p.282**

لكن من جانبي وبالإستناد إلى معظم الفقه الدستوري، لا تؤيد هذا الرأي، ولا سيما ما يتعلق بالفدراليات القائمة على التنوع القومي أو الديني أو اللغوي، لأن القاعدة الأساسية في الإستقلالية الذاتية، تعبر نظرياً عن حقيقة مفادها حرية الأقاليم بالإبقاء على دساتيرها الذاتية، وتستلزم هذه القاعدة تطبيق تلك الحقيقة على أرض الواقع من قبل السلطة الإقليمية لتنظيم الأمور ذات الخصوصية والأهمية المحلية في نطاق حدودها الجغرافية التي تباشر فيها إختصاصاتها المانحة ضمن الدولة الفدرالية.

إن السلطة التأسيسية للإقليم لا بد أن تستقل بوضع الدستور وتعديله، ومن خلال هذا الدستور يتم تنظيم السلطات العامة في الإقليم ويتحدد أيضاً حقوق مواطني الإقليم بالإضافة إلى تمتعهم بالحقوق المواطنة الدستورية المقررة لهم بموجب الدستور الفدرالي، ولا يجد من حرية هذه السلطة في ممارستها المهمة وضع الدستور للإقليم إلا القيود التي يضعها الدستور الفدرالي ضماناً لبقاء الدولة الفدرالية ومصالحها العامة (البصيصي، 2018، ص 363).

إذن إن السلطة التأسيسية للإقليم تمارس سلطاتها في تأسيس الدستور بإسم شعب الإقليم، ولا يخضع لأي رقابة أو توجيه أو إشراف من قبل الحكومة الفدرالية أو

فن جانب الفقه الغربي يرى البروفيسور (K.C.wheare) "إن مبدأ الإستقلال الذاتي هو المعيار الوحيد الذي يميز الدولة الفدرالية، إذ بموجبه يتم توزيع الإختصاصات في الدستور. يضمن مساواة الأقاليم مع الحكومة الإتحادية وإستقلال كل منها عن الأخرى في حدود الإختصاصات التي تحدد لكل منها في الدستور الفدرالي" (المالكي، 2017، ص 22). وحسب رأي الفقيه القانوني الفرنسي- جورج سيل (George Scelle) إن الإستقلال الذاتي لأقاليم دولة الفدرالية هو من المبادئ الأساسية التي تحكم صيغة النظام الفدرالي، إذ يؤكد على توزيع الإختصاصات بين حكومات الأقاليم وبين الحكومة الفدرالية يؤمن من خلاله إختصاصات أساسية لحكومات الأقاليم، وبهذا تتميز النظام الفدرالي من نظام الدولة البسيطة الموحدة من جهة، ومن نظام الدولة الكونفدرالية من جهة أخرى (طي، 2013، ص 141).

وفي الفقه العربي والعراقي نجد أن الباحثين وأساتذة القانون أكدوا على أهمية الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية، ويعرفونه بإعتباره من المبادئ الأساسية الذي يتركز عليه النظام الفدرالي، يضفي على الأقاليم الفدرالية طابع (شبه الدولي)، ويميزها عما يشابهها من الأقاليم والمحافظات المتمتعة باللامركزية الإدارية في الدول الموحدة البسيطة (علوان، 2009، ص 73).

وذهب معظم الفقه إلى القول بأن الإستقلال الذاتي يعني: يتمتع كل إقليم فدرالي بممارسة حقه في سن الدستور الذي يراه مناسباً له، وتعديله، وبالتالي تنشئ وتعدل نظمه السياسية والقانونية على النحو الذي يقتضيه مصالح سكانه، لكن في إطار الأحكام الواردة في الدستور الفدرالي (عصفور، 1954، ص 264). بتعبير آخر، يكون لكل ولاية أو إقليم فدرالي، دستور خاص، برلمان خاص، حكومة خاصة، وقوانين خاصة، و قوات عسكرية وأمنية خاصة، وموارد خاصة، ولغة خاصة، -لا سيما إذا كانت الفدرالية مبنية على أساس التنوع القومي واللغوي- (عودة، 2015).

إذن، يحق لكل إقليم فدرالي، وفق ما يقتضيه مبدأ الإستقلال الذاتي، ممارسة جزء كبير من السيادة الداخلية وبعض مظاهر السيادة الخارجية، في إطار الدولة الفدرالية، آخذين في الحسبان، إن توزيع السيادة والإختصاصات بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم هي نتيجة منطقية لهذا المبدأ، و يترتب عليه تعددية الدساتير والسلطات، إذ يجوز لكل إقليم إمتلاك دستور خاص به، ويكون له هيئة تشريعية وتنفيذية وقضائية تمارس إختصاصاتها في الأمور الداخلة الخاصة بالإقليم في إطار ما ينص عليه الدستور الفدرالي (الطهراوي، 2011، ص 82). لأن هذا الأخير (أي الدستور الفدرالي) يسمو على دساتير الأقاليم وتتجلى نتائج هذا السمو في أن لا يجوز لدساتير حكومات الأقاليم أن تتضمن نص أو قاعدة يتعارض مع نصوص أو قواعد أو أحكام الدستور الفدرالي، وهذا ما أكد عليه معظم دساتير الدول الفدرالية، منها أقدم دستور فدرالي وأطولها عمراً وأكثره نجاحاً على مستوى العالم وهو دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789 في المادة (6) منه، وكذلك دستور العراق لعام 2005 في المادة (13) منه (عمر، 2018، ص 46).

ومما يجب التنويه إليه، إن هيئات السلطة الإقليمية المتمثلة بالبرلمان والحكومة والمحكم، لا تخضع مباشرة للدستور الفدرالي، بل تخضع لنصوص وأحكام الدستور الخاص بالإقليم (المفرجي و نعيمة والجدة، 2007، ص 110) الذي ينشئ هذه

ذكرها في نطاق الإختصاصات الحصرية للسلطة الفدرالية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور الفدرالي، لكن الإختصاصات الحصرية هي كثيرة و وافية، وإن الحقوق والمجالات المتبقية للأقليم قد تكون قليلة و تخص بعض شؤون محلية ذات أهمية ثانوية.

وفيما يخص إستقلالية الأقليم في تكوين هيئتها التشريعية، ان القاعدة العامة المطبقة في هذا المجال هي حرية الأقاليم، إذ تتكون برلمان الإقليم في بعض الدول الفدرالية من مجلسين على غرار البرلمان الإتحادي، وقد تكون من مجلس واحد دولة واحدة. و على سبيل المثال، في غالبية العظمى للولايات الفدرالية في دولة الولايات المتحدة الأمريكية، تتكون الهيئة التشريعية من مجلسين إحداهما للنواب وأخرى للشيوخ، سيرا على هدى البرلمان الإتحادي (الكونغرس)، لكن هذه الكيفية في التكوين ليست لزاماً على الولايات، حيث تتبناها بحرياتها المطلقة وفي حدود دستور الولاية، والدليل على ذلك، أخذت ولاية نبراسكا Nebraska بنظام المجلس الواحد. (مولود، 2000، ص265).

مثال آخر، هو النظام الفدرالي الهندي في ظل دستورها عام 1949، إذ يتكون برلمان الولاية في بعض الولايات من هيئتين هما الجمعية التشريعية Legislative Assembly والمجلس التشريعي Legislative Council وفي بعضها الآخر هناك فقط الجمعية التشريعية وهي عبارة عن برلمان الولاية. (2000).

رابعاً/ استقلالية السلطة التنفيذية (الإستقلال الحكومي):

لن يكتمل مظاهر الإستقلال الذاتي بمجرد إمتلاك الإقليم الفدرالي للدستور و وجود البرلمان الإقليمي يتولى سن القوانين فيه، بل يقتضي الأمر وجود حكومة إقليمية فعلية ومستقلة عن الحكومة الفدرالية، تأخذ ثقة برلمان الإقليم وتخضع لرقابته. تتولى حكومة الإقليم بتنفيذ الدستور والقوانين وكذلك تقوم بإدارة المرافق العامة الموجودة في الإقليم لتقديم الخدمات لمواطني وسكان الإقليم، و تباشر نشاطات الضبط الإداري لضمان حماية النظام العام فيها.

و تقوم حكومة الإقليم بإعداد مشروع ميزانية المالية للإقليم و يضع خطة إستراتيجية لتنمية الإقليم، وتتولى أيضاً مهمة رسم السياسة العامة للإقليم من النواحي السياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية، " ولا يجوز تحريك القوات المسلحة في الإقليم، أو دخول قوات مسلحة فيدرالية اليه إلا بناءً على طلب تحريري منه" (طالباني، 2005، ص53).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية سلطة تنفيذية حقيقية ومستقلة ترأسها حاكم الولاية، يختاره شعب الولاية بطريقة الإبتخاب المباشر أو غير المباشر، ويكون للحاكم حق الاعتراض على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية للولاية. يحق له أن يدعو برلمان الولاية لإنعقاد إجتماع إستثنائي، وكذلك له حق إعداد مشروعات وقوانين مثل مشروع ميزانية و تقديمها لبرلمان الولاية (الشاوي، 1981، ص265).

و في جنوب أفريقيا وفقاً لدستورها الفدرالي الصادر عام 1996، تتكون السلطة التنفيذية للأقاليم الفدرالية من رئيس وزراء الإقليم ينتخبه برلمان الإقليم، وعدد من الوزراء يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس وزراء الإقليم، ويجوز لهذا الأخير إقالتهم. وبالإستناد الى المادة (141) من الدستور المذكور، يتحقق المسؤولية السياسية لحكومة الإقليم و رئيسها أمام الهيئة التشريعية للإقليم. ولا يستطيع الحكومة الفدرالية ولا السلطة التشريعية الفدرالية التدخل في تكوين السلطة التنفيذية للأقاليم أو الرقابة عليها. وما تجدر الإشارة اليه، لا يوجد منصب رئيس الإقليم في ظل هذه الفدرالية.

الحكومات في الأقاليم الأخرى، لأن مثل هذا الخوض تنفي الصورة الصحيحة للفدرالية وتقلب صورة الدولة الموحدة البسيطة التي تتركز فيها السلطات في مركز العاصمة (إساعيل، 2017، ص223).

ثالثاً/ الإستقلال التشريعي

المظهر الثاني من مظاهر الإستقلالية و التنظيم الذاتي للأقاليم الفدرالية، هو وجود سلطة تشريعية فيها تتولى عملية سن القوانين في نطاق المسائل الداخلية الموكّل إليها تنظيمها بموجب الدستور الفدرالي، لكن تمارس صلاحياتها وإختصاصاتها بوضع القوانين للأقليم، ومراقبة حكومتها وإقرار ميزانية الإقليم وفق أحكام دستور الإقليم. وإن القوانين التي تصدرها برلمانات الأقاليم قد تختلف من إقليم لآخر فضلاً عن مخالفتها للقوانين الإتحادية التي تصدرها السلطة التشريعية الفدرالية، ولاستطيع السلطات الفدرالية الحد من إستقلالية السلطة التشريعية للأقاليم أو إنتقاص من دائرة صلاحياتها الممنوحة لها دون رضاها بعد موافقة السلطة السياسية في الإقليم (سرحال، 2002، ص63).

ويلاحظ الإختلاف بين دساتير الأنظمة الفدرالية حول توزيع الإختصاصات بين السلطة الإتحادية الفدرالية وسلطات الأقاليم، وتكمن هذا الإختلاف فيما يتعلق بتحديد السلطة التي تعتبر صاحبة الإختصاص الأصلي، فإذا لم ينص الدستور الفدرالي على إختصاصات الأقاليم، فمعنى ذلك أن جميع الإختصاصات التي لم يأت الدستور على ذكرها على سبيل الحصر، تدخل في إختصاص الأقاليم، وهذا يعني أيضاً أن إختصاصات السلطة الفدرالية هو إستثنائي في حين إختصاصات الأقاليم هي الأصل. ونجد ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية و أستراليا و سويسرا. (رعد، 2011، ص31).

أما إذا حدد الدستور الفدرالي إختصاصات الأقاليم، على سبيل الحصر، فإن بقية الإختصاصات تُمارَس من قبل السلطة الفدرالية، ويتبنى الفدرالية الكندية والهندية هذا الأسلوب (2011).

وفي نطاق التطبيق العملي لمنح الإستقلالية التشريعية للأقاليم في ممارسة إختصاصاتها على أرض الواقع، هناك الإختلاف بين النظم الفدرالية. حول توسيع أو تضيق دائرة الإختصاصات التي تمارسها الأقاليم الفدرالية، إذ نجد في الإتحادات الفدرالية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا، ان السلطات التشريعية الممنوحة حصراً للبرلمان الفدرالي، هي سلطات محدودة وضيئة للغاية، وهذا ينعكس إيجاباً على ترسيخ مظهر الإستقلال التشريعي للأقاليم، حيث ما لم يتم حصرها من الإختصاصات للسلطة التشريعية الفدرالية، تتم ممارستها من قبل السلطة التشريعية للأقاليم، و هي تقوم بتنظيم الكثير من المجالات الحيوية الداخلية عن طريق إصدار القواعد القانونية الملزمة لتنظيم و تمشية أمور مواطنيها وصيانة حقوقهم وحرياتهم و حماية مصالحهم، وتلزم حكومة الإقليم للقيام بواجبها لتنفيذ هذه القوانين (واتس، 2006، ص48).

وعلى النقيض من النموذج الأمريكي والأسترالي، نجد بأن النظام الإتحاد الفدرالي في الهند و الإمارات العربية المتحدة والعراق، ضيق مجال الإستقلال التشريعي لهيئات التشريعية في الأقاليم، حيث قام المشرع الدستور الفدرالي بتدوين قائمة طويلة و شاملة من الإختصاصات الحصرية للسلطة الفدرالية، يؤمن سيطرة هذه السلطة على مجمل منظومة القانونية على المستويين الفدرالي والإقليمي. مع الأخذ بنظر الإعتبار إن المادة (121) وفي فقرتها الثانية من الدستور العراقي لعام 2005 أعطت السيادة لقوانين الإقليم على القانون الفدرالي في حالة حدوث تنازع بين الإثنين حول إختصاص لم يتم

وعليه، يكون للأقاليم الفدرالية سلطة قضائية مستقلة عن القضاء الفدرالي، ولطالما يتمتع الإقليم باستقلاله الدستوري، إذن لا بد أن يمتلك الإقليم المحكمة الدستورية لتولي تفسير وتطبيق دستور الإقليم. فضلاً عن امتلاكها للمحاكم الأخرى بمختلف تصنيفاتها وفروعها كمحاكم القضاء العدلي أو الإداري، مهمتها الحد من الانتهاكات للقانون سواءً كانت هذه الانتهاكات ضد قوانين الإقليم أو القوانين الفدرالية المطبقة في الإقليم، وتحسم المنازعات التي تثور بين مواطنيها في نطاق حدود الإقليم (عبدالله، 2004، ص 116)

و يرى بعض الفقه ان معيار الإستقلالية القضائية للأقاليم الفدرالية تكمن في كون قضيعة قراراتها وعدم قابليتها للطعن لدى المحاكم الفدرالية (مولود، 2000، ص 267).

بالرغم من تأكيدنا على أهمية معيار إستقلالية المحاكم الإقليمية في إصدار قراراتها النهائية غير قابلة للطعن أمام المحاكم الفدرالية لتطبيق مبدأ إستقلالية الأقاليم في السلطة القضائية، ولكن يرى الباحث بأن هذا المعيار لوحده ليس كافياً لتجسيد هذا المبدأ، بل يقتضي الأمر ان تتمتع الأقاليم منذ البداية بالإستقلال في إنشاء سلطاتها القضائية دون التبعية أو الخضوع لرقابة أو إشراف من قبل هيئات القضاء الفدرالي بأي شكل من الاشكال، ويتجسد هذا الإستقلال للقضاء في حرمتها بتشكيل محاكمها وتعيين القضاة لها أو نقلهم أو ترقيتهم أو عزلهم.

ونظراً لأهمية معيار إستقلالية الأقاليم في إنشاء سلطاتها القضائية وإدارتها، أخذت به النظم الفدرالية في كل من سويسرا وفقاً للمادة (191/ب/1) من دستور عام 1999، وألمانيا بالإستناد الى المادة (92) من دستور عام 1949، والعراق طبقاً للمادة (91) من دستور عام 2005.

سادساً/ الإستقلال المالي

إن أحد أهم المرتكبات التي تقوم عليها إستمرارية النظام الفدرالي ونجاحها هو توفر الموارد الإقتصادية اللازمة للحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم، إذ ليس ممكناً أن تكون الحكومة الفدرالية قادرة على تمويل نفسها، بل لا بد أن تستطيع حكومات الأقاليم فعل الشيء ذاته وفقاً لمتطلبات الأداء الوظيفي (جمعية الإقتصاديين الكورد-سوريا، 2013، ص 13) الذي يستوجب نوعاً من الإستقلال الذاتي للأقاليم في جمع الإيرادات والإنفاق وإقرار الميزانية المالية الخاصة بها والمستقلة عن ميزانية الدولة الفدرالية، مع الأخذ بنظر الإعتبار، أن لا يتعارض هذه الإستقلالية مع التناسق والتناغم والإنسجام فيما بين الأقاليم نفسها و في إطار المبادئ الإقتصادية التي تبنتها الدستور الفدرالي (2013، ص 12). وهكذا يتم توزيع الأدوار والمسؤولية المالية بين الحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم على أسس دستورية وقانونية معقولة تختمن كل منها من الوصول الى الإيرادات التي تناسب عبأ الإنفاق (طالب، 2013، ص 131).

وتفاوتت النظم الفدرالية حول الإقرار الدستوري بالإستقلالية المالية للأقاليم، في بعض الدول الفدرالية تقوم فيها الحكومة الفدرالية بجمع معظم الإيرادات عن طريق فرض وجباية الضرائب والرسوم والإقتراض الخارجي والداخلي، ومن ثم تمويل الأقاليم من خلال التحويلات المالية المشروطة بدرجة عالية، لكن بعضها الآخر تختلف تماماً، إذ يتم فيها تمويل الأقاليم في المقام الأول عن طريق الضرائب والرسوم والمعاملات التجارية والمصرفية و الإقتراض الداخلي التي تحددها تلك الأقاليم لنفسها، ونحن نتفق مع الإتجاه الفقهي الذي يرحب النموذج الأخير وهو النموذج الفدرالي الخالص (أندرسون، 2009، ص 4)، ومظهر حقيقي من مظاهر مبدأ الإستقلال الذاتي.

المطلب الثاني

لكن في الهند وفنزويلا إن رئيس السلطة التنفيذية الفدرالية المتمثلة برئيس الجمهورية، تقوم بتعيين رئيس السلطة التنفيذية للأقاليم الفدرالية، وهذا يؤثر سلباً على مبدأ الإستقلال الذاتي لتلك الأقاليم (فندي، 2009، ص 90).

صحيح إن رئيس الجمهورية وبموجب الدستور الفدرالي، و في كلتا الدولتين لا يستطيع إقالة رئيس الإقليم، لأن تدخله محصور بالتعيين وليس المراقبة، لكن من الضروري في البداية أن يوكل الى برلمان الإقليم أمر إختيار من يراها مناسباً لتولي رئاسة السلطة التنفيذية في الإقليم، لأن هذا البرلمان يمثل مواطني الإقليم و يعبر عن إرادتهم، و تمارس إختصاصاتها بإسهم ونبابة عنهم، وما لاجدال فيه، إن اعطاء الثقة لرئيس الإقليم تدخل في صميم إختصاصات برلمان الإقليم وفقاً لمبدأ إستقلالية الأقاليم في الدولة الفدرالية.

أما في النظام الفدرالي العراقي طبقاً لدستور عام 2005، لم يتطرق المشرع الدستور الفدرالي الى المسائل المتعلقة بكيفية تكوين السلطة التنفيذية للأقاليم، وما أن إقليم كردستان يُعد الإقليم الفدرالي الوحيد، الذي إعترف به هذا الدستور كأعتراف بأمر واقع قائم على الأرض، حيث إن إقليم كردستان كانت موجودة وقائمة بسلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية قبل تأسيس الدستور الفدرالي، وبموجب هذا الإعتراف المنصوص عليها في المادة (117) من الدستور، أصبح إقليم كردستان إقليماً دستورياً متمتعاً بإستقلاله الذاتي من حيث إصدار الدستور والقوانين وتنفيذها. وأجازت هذا الدستور في المادة (120) منه لتقوم السلطة التأسيسية في الإقليم بدسرة هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بتملك المؤسسات الدستورية المستقلة عن المؤسسات الدستورية الإتحادية.

وعليه، بموجب المادة (104/ الفقرة/ رابع عشر) و المادة (109/ الفقرة/ رابعاً) من مشروع دستور إقليم كردستان العراق في 2006/6/22 تتكون السلطة التنفيذية من رئيس إقليم كردستان، وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية يختص بممارسة صلاحيات تنفيذية فعلية، ويتم إنتخابه بالإقتراع العام السري المباشر من قبل مواطني الأقاليم، ومجلس الوزراء، يُمنح له الثقة من قبل المجلس الوطني الكوردستاني (برلمان الإقليم) بعد تسمية وتكليف شخص لتولي منصب رئاسة مجلس الوزراء من قبل رئيس اقليم كردستان، ليقوم بتشكيل الحكومة.

وإن رئيس الإقليم يكون مسؤولاً أمام شعب الإقليم فقط، أما رئيس مجلس وزراء الإقليم والوزراء يخضعون لرقابة البرلمان ويكون مسؤولاً أمامها (المسؤولية السياسية) بصورة فردية أو جماعية (المسؤولية الفردية والتضامنية).

خامساً/ الإستقلال القضائي:

هناك الإختلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول إمكانية تقاسم السلطة القضائية بين المستويين الفدرالي والإقليمي في الدولة الفدرالية، إذ يذهب بعض الفقهاء الى إعتبار السلطة القضائية الهيئة السيادية غير قابلة للتجزئة و التوزيع بين المستويين. لكن ذهب بعض الآخر الى ان من حق اقاليم الدولة الفيدرالية امتلاك منظومتهم القضائية الخاصة نظراً للتنوع الكبير والخصوصية الدينية والاجتماعية ذات جذور تاريخية موجودة في العديد من اقاليم تلك الدول. إنسجابه لهذا التوجه الفقهي فقد منح تشريع الكثير من الدول الفيدرالية السلطات الإقليمية فيها اعتداد العرف والقضاء الديني (بما في ذلك الطائفي والمذهبي) للفصل في قضايا الاحوال الشخصية وما شابهها، شريطة عدم الاخلال بقواعد الدستور الفدرالي وخرق الحقوق الاساسية المقررة فيه للمواطنين .

ضمانات مبدأ الإستقلال الذاتي

للقول بتطبيق مبدأ الإستقلال الذاتي في الدولة الفدرالية وتحقيق كافة مظاهرها، لا بد من توافر مستلزمات و ضمانات معينة نجملها فيما يأتي:

أولاً: تبني دستور فدرالي مكتوب وجامد يمتنع بالسمو والسيادة

يعد الدستور الفدرالي الفعل القانوني الخلاق لإنشاء الدولة الفدرالية، إذ تصبح هذه الأخيرة إتحاداً دستورياً، حيث تقوم دولة جديدة نتيجة لوضع الدستور الجديد، وهي تكون دولة واحدة بشعبها وإقليمها وسلطانها في نظر القانون الدولي، يطلق عليها إسم الدولة الفدرالية، وتصبح الدول التي تكوّنت منها الدولة الجديدة ولايات أو أقاليم أو مقاطعات داخل الدولة، والدستور بعد إصداره و موافقة الشعب عليه، يغدو قانون القوانين او القانون الأسمى الذي يسود ويجمع في نطاق أحكامه، كلاً من المستوى الفدرالي والأقاليم (الولايات)، فتتحول بمقتضى هذا الدستور علاقات الدول الأعضاء المكوّنة للفدرالية من أشخاص دولية يحكمها قواعد ومبادئ القانون الدولي الى أشخاص دستورية يحكمها القانون الدستوري الداخلي، يعترف بها الدستور الفدرالي ويعطيها موقفاً متميزاً (علي، 2009، ص 22).

وعليه، فمن الضروري ضمان سيادة الدستور الفدرالي باعتباره مصدر السلطات الحكومية سواء أكانت فدرالية أم إقليمية وذلك فان أعلوية هذا الدستور هي شرط أساسي في الدولة الفيدرالية، لأن هذا الدستور يمثل أساس النظام القانوني الذي تقوم عليه الدولة الفيدرالية ويمثل ضمانة مزدوجة تتجسد في كفالة الإستقلال الذاتي للأقاليم من جهة، ومن جهة أخرى يشكل حماية كبرى للنظام الفدرالي (البصيصي، 2017، ص ص 360-361).

ولطالما أنّ تبني النظام الفدرالي تبدو ضرورية في المجتمعات التعددية التي تكون فيها التناقضات الإجتماعية، القومية أو اللغوية أو الدينية،... الخ (العاني ولطيف، ص 123)، إذن، إنّ الدستور الفدرالي لا يقتصر مهمته بتنظيم سلطات الدولة كما في الدساتير التقليدية التي تنظم الدولة الموحدة البسيطة في المجتمعات الإجماعية (الموحدة)، بل يقوم الدستور الفدرالي بالدور التأسيسي- للكثير من المسائل العامة المشتركة والفقودة بين المجتمعات و تأسيس هوية سياسية عامة ومشاركة للمجتمع الوطني في حدود الدولة الفدرالية، وهكذا تصبح وظيفة الدستور بناء دولة ومجتمع وليس فقط تنظيمها، لذلك يطلق على هذه الوظيفة التي يؤديها الدستور الفدرالي بالوظيفة التأسيسية فضلاً عن وظيفتها التنظيمية (كوران، 2010، ص 55).

إذن، يعترف الدستور بحق هويات الفرعية لمجماعات القومية او الأثنية أو الدينية كجماعات وليس كأفراد فقط، وبما ان تلك الجماعات لها خصوصيات ومطالب سياسية وثقافية جماعية، كالحق في التنظيم الذاتي والتعليم بلغة الأم والتمثيل السياسي العادل، فهذه النمط من الحقوق والمطالب لا يمكن إيجاد حلول فردية لها، لذلك تستلزم الوضع تنظيمياً دستورياً خاصاً، وبالتالي الاعتراف الدستوري بمبدأ الإستقلال الذاتي للجماعات في حدود الأقاليم الفدرالية التي تتواجد فيها (2010، ص 55).

لأن الدستور الفدرالي بإعتباره الفعل القانوني المؤس للدولة الفدرالية، يحتوي على أهم وأعلى قواعد النظام القانوني للدولة، ويحدد ويوزع الصلاحيات والإختصاصات بين سلطات الأقاليم والسلطة الفدرالية، له أثر واضح وفعال في ضمان إستقلالية الأقاليم في تنظيم وتسيير شؤونها الداخلية (الغازي، 1989، ص 95). وهذا الدور التأسيسي- والتنظيمي للدستور الفدرالي تحتم أن تكون مكتوباً و يتصف إياه بصفة الجهود النسبي من حيث قابليته للتعديل، خاصة "فما يتعلق بالملامح الضرورية لبنيتها الفدرالية" (واتس، 2006، ص 129)، إذ لا يمكن تعديله بواسطة القانون

العادي، ولا يجوز إجراء التعديلات عليه من قبل إحدى مستويات الحكم دون مشاركة الآخر. لكن من حيث تطبيقه على ارض الواقع، ينبغي ان يتمتع بمرونة كبيرة لضمان حماية الإستقرار الداخلي وحل النزاعات بين مستويات الحكم.

ثانياً: تطبيق مبدأ المشاركة

إنّ الحديث عن مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية وتعزيز مبدأ الإستقلال الذاتي تتخذ صور مشاركة الأقاليم في عملية تأسيس وتعديل الدستور الفدرالي و مشاركتها في تكوين هيئات السلطة الفدرالية وقراراتها، وتُمارس هذا الحق لا على أساس أنها عبارة عن مجموعة من السكان، بل بوصفها وحدات سياسية متميزة مكوّنة للإتحاد الفدرالي ولها إيمان قانوني معترف بها دستورياً (فهمي، 2006، ص 45)، فالعلاقة القائمة بين السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم قائمة على أساس من التعاون وليس التبعية الرسمية (الدبس، 2014، ص 85).

إذن في حالة تكوين الدولة الفدرالية بطريقة الضم بين عدة دول موحدة، ينبغي موافقة السلطة التأسيسية الأصلية في كل الدول الراغبة في تكوين الدولة الفدرالية، على مشروع الدستور الفدرالي، فضلاً عن موافقة السلطة التشريعية المنتخبة في كل منها، وهذه الموافقة كصورة من صور مبدأ المشاركة تكون ضرورية لكي يكون الدستور الفدرالي نافذاً (عبدالله، 2004، ص 106).

أما إذا كانت الفدرالية نتيجة تفكك دولة موحدة بسيطة وتحوّلت الى دولة فدرالية جديدة، فإنّ إجراءات تأسيس الدستور الفدرالي تكون أبسط بكثير عما يجب إتخاذها في الحالة الأولى (2004، ص 106)، لكن هذه البساطة لا تنفي ضرورة مشاركة الوحدات الإقليمية التي تكوّنت منها الدولة الفدرالية في عملية إقرار الدستور والموافقة عليه.

وفيما يتعلق بتعديل الدستور الفدرالي، فالثابت والمتبع هو مشاركة الأقاليم في تعديل هذا الدستور رغم تفاوت الدول الفدرالية بشأن الطريقة والشروط التي يجب مراعاتها في تعديله، ونجد أن دساتير معظم هذه الدول إشتراطت مساهمة أغلبية الأقاليم الفدرالية في عملية إقتراح التعديل والموافقة عليها بجانب موافقة البرلمان الفدرالي. وهذا ما تبنته المشرع الدستور الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية بالإستناد الى (المادة الخامسة) من دستور عام 1789، بينما يشترط المادة (135) من الدستور المكسيكي لعام 1917، موافقة الكونغرس الفدرالي بتصويت ثلثي أعضائه الحاضرين، وأن توافق عليه أغلبية المجالس التشريعية في الولايات. أما المادة (4/139) والمادة (1/140) من الدستور السويسري لعام 1999، تشترطان موافقة الشعب والمقاطعات على تعديل الدستور الفدرالي.

أما الدستور العراقي لعام 2005 وفي مادتها (126/ ثانياً) تشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالإستفتاء العام على التعديلات الدستورية التي لا ينتقص صلاحيات الأقاليم، أما إذا كانت التعديلات تمس هذه الصلاحيات، فلا يجوز إجرائها إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه بإستفتاء عام طبقاً للمادة (126/ رابعا).

وما تجدر الإشارة إليه، إنّ إجراءات تعديل الدستور التي نصت عليها المادة المذكورة/ البند (أولاً)، حصر حق إقتراح التعديل على السلطة التنفيذية الإتحادية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مجتمعين، أو مجلس النواب دون إشراك المجلس الإتحادي- في حال تشكيلها طبقاً للمادة 65 من الدستور- أو مجلس التشريعي للأقاليم الفدرالية، وهذا يعني عدم مشاركة الأقاليم الفدرالية في مرحلة إقتراح التعديلات الدستورية، حتى وإن كانت الإقتراح من شأنه أن ينتقص من صلاحيات

الفدرالي لارتبطها بالسلطة الفدرالية علاقات المرؤس بالرئيس، ومن هنا فإن الحل الوحيد للفصل في النزاعات هو الحل القضائي التي تمارسها المحكمة الدستورية الفدرالية (طبي، 2013، ص144). فضلاً عن ذلك، فإن هذه المحكمة تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين الفدرالية وقوانين الأقاليم بهدف المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطة الفدرالية وسلطات الأقاليم كما نصت عليها الدستور الفدرالي (شكر، 1994، ص67)، لذلك، ينظر الى هذه المحكمة بأنها تعمل من أجل ضمان عدم تجاوز القوانين الفدرالية أو الحكومة الفدرالية على اختصاصات الأقاليم طبقاً لما حددها الدستور الفدرالي، وهكذا تلعب المحكمة الدستورية الفدرالية دوراً هاماً لضمان مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم الفدرالية (1994، ص70).

المطلب الثالث

تأثيرات مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم على فعالية النظام الفدرالي

إن ضمان مبدأ الإستقلال الذاتي في تطبيقات النظام الفدرالي (الفدرالية) يؤدي الى حل مشكلة التعايش في المجتمعات التعددية، لأن مبدأ الإستقلالية، يسمح للأقاليم الفدرالية ذات الخصوصيات القومية أو الدينية أو العرقية، بتنظيم ذاتها وإدارة مصالحها، بأساليبها الخاصة، في إطار الدولة الفدرالية، وبهذا يستطيع كل إقليم أن يعبر عن طموحه والمحافظة على خصوصياته وتطوير نشاطاته وإتمام شخصيتها، حيث، يزيد قدر الإمكان، أسباب الصراعات الدموية أو الحروب الداخلية التي من الممكن أن تنشأ أو تندلع بينها وبين السلطات الفدرالية مهددة السلم المجتمعي والإستقرار الداخلي للدولة (سلجان، 1991، ص43). إذن، يتحقق التعايش السلمي في الدولة الفدرالية بين القوميات والأديان والمذاهب والإثنيات المختلفة من خلال ممارسة الأقاليم لمبدأ الإستقلالية، ممارسة دستورية فعلية.

ولما كان الدولة الفدرالية هي دولة مركبة يحتوي على مجتمع مركب ومتعدد الإقسامات، فقد إعترف دستورها بتلك التعددية ونظم هذه الإقسامات بل ووظفها من أجل تحقيق الإستقرار الداخلي من خلال إقراره لمبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم، وهذا المبدأ كفيلاً بتداخل الولاءات لمواطني وقادة الأقاليم، حيث يظهر بولائهم للإقليم تارة، و للدولة الفدرالية تارة أخرى، ونتيجة لهذا الوضع سوف يميلون إلى إتخاذ مواقف وسطية معتدلة بين عاطفتي (نزعتي) الإستقلال والإتحاد، يجعلهم التمسك بالحلول الدستورية الديمقراطية بدلاً من التصادم مع الحكومة الفدرالية.

ويرى البروفيسور دايفد ترومان David B. Truman أن أي مجتمع مركب (تعددي) لكي يستطيع أن يتفادى الحروب الداخلية والإنخراطات وعدم الإستقرار لابد من وجود عضويات وولاءات متعددة فيها (ليهارت، 2006، ص25). وهذه التعددية تنسم بالإستمرارية لأن كل جماعة متمركزة في إقليمها تحتفظ بولائها الإقليمي لقوميتها ودينها ومذهبها ولغتها وقيمها وتأثيرها وعاداتها الإجتماعية الخاصة بها، فالعلاقات بين هذه الجماعات من هذه الشاكلة ليست علاقات إندماجية وإنما علاقات تماس فحسب، إذن هناك تماس دائم بدلاً من التفاعل التام أو الإندماج بين المستويات الإقليمية والمستوى الفدرالي للحكم، وهذه الإشكالية إذا لم تتم معالجتها فإنها قد تؤدي الى خلق مشاكل سياسية داخلية (كوران، 2010، ص50). وعليه، فإن الدول الديمقراطية المتقدمة تعاملت مع هذه الإشكالية، بناءً على أسس دستورية-فدرالية، إذ أقرت الدساتير الفدرالية باللامركزية السياسية (الإستقلال الذاتي) لتلك التنوعات المتمركزة في عدد من أقاليم الدولة، وجعلتها عنصر قوة واثراء للدولة الفدرالية وللأقاليم المكونة لها، لأن مواطني أي إقليم فدرالي يستطيعون وبحكم الدستور الفدرالي تحقيق طموحاتهم المشروعة للحصول على نصيب عادل من السلطة والثروة والخدمة عبر

الأقاليم، حيث ما أورده المشرع الدستوري في البند (رابعا) من المادة (126) بشأن ضرورة الموافقة النهائية من قبل برلمان الإقليم ومواطنيها على التعديل، لم يشير الى مشاركة الإقليم في مرحلة الإقتراح (الصالح والمالكي، 2017، ص160)، وهذا الأمر غير مقبول نظرياً لأنه يؤثر سلباً على مبدأ الإستقلال الذاتي والمشاركة الفعالة للأقاليم الفدرالية.

ولذلك، لن يتحقق فعالية النفاذ لأي دستور فدرالي، ولا يتمتع بنظرة الإحترام والتقدير من قبل مواطني الأقاليم ما لم يساهم هؤلاء بصورة مباشرة أو عن طريق ممثلهم على المستويين الفدرالي أو الإقليمي في مراحل تأسيس وتعديل هذا الدستور. وتطبيقاً لمبدأ المشاركة أخذت جميع الدول الفدرالية بنظام المجلسين في تكوين سلطاتها التشريعية، فبمثل أحد المجلسين الدول الأعضاء (الأقاليم الفدرالية) على قدم المساواة بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها. بينما يمثل المجلس الآخر مجموع مواطني الدولة عن طريق الإقتراح العام بصورة مباشرة على أساس الكثافة العددية للسكان، و تمثل الأقاليم بصورة غير مباشرة وفقاً لعدد سكانها (رعد، 2008، ص29).

وجدير بالذكر، أن التجربة الفدرالية في العراق تفتقر لهذه السمة البارزة للفدرالية على أرض الواقع، حيث لم يتشكل المجلس الإتحادي لغاية اليوم رغم وجود النص الدستوري الصريح الذي يؤكد على أن السلطة التشريعية الإتحادية في العراق تتكون من مجلس النواب ومجلس الإتحاد طبقاً للمادة (48) من الدستور. ونحن من جانبنا بالرغم من تحفظنا حول الآلية التي حددها المشرع الدستوري الفدرالي لتشكيل (مجلس الإتحاد)، نرى بأن مجلس النواب العراقي خالف أحكام المادة (65) من الدستور بسلوك سلمي (الإغفال التشريعي)، حيث تؤكد المادة المذكورة على إنشاء (مجلس الإتحاد) بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، ولم تتخذ السلطة التشريعية القائمة (مجلس النواب) أية خطوة بإتجاه تشكيل (مجلس الإتحاد).

وذلك، تشارك الأقاليم عن طريق ممثلهم، في تكوين السلطين التنفيذية والقضائية على المستوى الفدرالي، إذ يصوتون ممثلوا الأقاليم في مجلسي- السلطة التشريعية الفدرالية على منح الثقة بالحكومة الفدرالية أو تعين قضاة المحكمة الفدرالية العليا (المحكمة الدستورية)، إضافة الى ذلك، وحرصاً لتعزيز مبدأ المشاركة بوصفه ضامناً لتحقيق مبدأ الإستقلال الذاتي، من المناسب أن تستشير الحكومة الفدرالية بحكومات الأقاليم في ترشيح الوزراء لحقائب الوزارات الفدرالية وأن تراعي الحكومة الفدرالية حصص غير الرسمية للأقاليم في توزيع المناصب الوزارية والمناصب العليا الإدارية أو القضائية على المستوى الفدرالي مع الأخذ بنظر الاعتبار أسس ومعايير المهنية والكفاءة.

ثالثاً: وجود المحكمة الفدرالية العليا (المحكمة الدستورية الفدرالية):

إن وجود مستويين مستقلين من السلطة (المستوى الإقليمي والمستوى الفدرالي) في النظم الفدرالية تستوجب وجود جهة قضائية عليا (محكمة دستورية فدرالية) تناط بها مهمة تفسير وتطبيق الدستور الفدرالي لحسم النزاعات التي تتعلق بمجال الإختصاص الدستوري لكل منها (أندرسون، 2007، ص51)، وقد تحدثت منازعات بين الحكومة الفدرالية وإحدى الأقاليم أو بعضها، وقد ينشب النزاع بين إقليم وآخر، أو بين أفراد ينتمون الى أقاليم مختلفة، مثل هذه المنازعات لا يمكن أن تعتبر محلية لأنها تتعدى حدود إقليم معين (علوان، 2009، ص77)، وبما أن العلاقات بين الأقاليم من جهة، وبينها وبين السلطات الفدرالية من جهة أخرى، ليست علاقات دولية، ليصار حلها بوسائل دبلوماسية، كالتحكيم الدولي أو الوساطة أو المساعي الحميدة، كما وهي ليست علاقات إدارية لتحل بطرائق الحقوق الإدارية، لأن الأقاليم المكونة للإتحاد

الفدرالية على الصعيد الداخلي، إذ يتقرر الإقليم بموجب دستور خاص بها النظام السياسي والقانون الملائم لها، وتنظم من خلاله كيفية ممارسة سلطتها السياسية وتنظيم اختصاصات هيئاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لما يقتضيه مصالحها وظروفها وطبيعتها الذاتية (أحمد، 2014، ص50)، ولا تكون خاضعة في ذلك لأية سلطة من السلطات الفدرالية أو سلطات الأقاليم الأخرى داخل الدولة الفدرالية. لكن الدساتير الفدرالية تضع قيوداً على حرية السلطة التأسيسية وسلطة التعديل الدستور في الأقاليم، ويخضع هذه الأخيرة لتلك القيود (لطيف، 1976، ص142)، وقد تباينت هذه القيود في الدساتير الفدرالية تبايناً ملحوظاً، لكن أغلبها تهدف إلى ضمان بقاء الدولة الفدرالية بوحدة نظامها السياسي والقانوني (2014، ص50)، آخذين بنظر الاعتبار أن اللامركزية الدستورية والقانونية (الإستقلال السياسي والقانوني) المقرر للأقاليم الفدرالية لا تنفي ضرورة وجود نظام دستوري موحد على المستوى الفدرالي، ليلتزم بها كل الأقاليم في ممارستها لحق التنظيم الذاتي، حيث أن هذا النظام المنبثق من الدستور الفدرالي تعبر عن الفكرة القانونية السائدة لدى جميع مواطني الدولة الفدرالية باختلاف أقاليمهم أو قومياتهم أو أديانهم أو مذاهبهم أو لغاتهم.... الخ.

وجدير بالذكر، أن سلطة تعديل الدستور الفدرالي، وسلطة التأسيس والتعديل الدستوري على المستوى الإقليمي، وجميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في كلا مستويي الحكم، عليها الإلتزام بالقيود التي تفرضها السلطة التأسيسية الفدرالية. وفي تطبيقات النظم الفدرالية، يمكننا الإستشهاد ببعض القيود الدستورية الفدرالية المفروضة على السلطة التأسيسية الإقليمية، كما يلي :

1. إلتزام المشرع الدستوري للإقليم بمبدأ المواطنة الدستورية المقررة في الدستور الفدرالي: ان دستور الولايات المتحدة الأمريكية وموجب تعديله الرابع عشر - / الفقرة الأولى، في عام 1869، يحظر على المشرع في الولايات الفدرالية إنكار صفة المواطن لأي فرد من الأفراد الساكنين في الولاية، بسبب الجنس أو اللون أو الأصل العرقي⁽¹⁾، كما يحظر عليه إنكار حق الإنتخابات للنساء وفقاً للتعديل التاسع عشر - في عام 1920⁽²⁾ (عصفور، 1954، ص265).

وفي الفدرالية الألمانية و بموجب المادة (28/ الفقرة الأولى) من دستور عام 1949، يجب أن يتضمن النظام الدستوري للولايات، حق الإقتراع العام والمشاركة السياسية والضمان الإجتماعي والرعاية الصحية للأفراد الخاضعين لها في حدود الولاية، وذلك في إطار إلتزام المشرع الدستوري للولاية بالقواعد الأساسية التي يحتويها النظام الدستوري الفدرالي، والمتمثلة بالديمقراطية والعدالة الإجتماعية وسيادة القانون.

2. قيود متعلقة بتحديد شكل معين للنظام السياسي في الإقليم: ان المادة (115) من الدستور المكسيكي عام 1917 والمادة (5) من دستور الأرجنتين لعام 1983، فرضا على المشرع الدستوري للأقاليم (الولايات) تبني الشكل الجمهوري لنظام الحكم الخاص بالولاية/ الإقليم. كما نصت الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من الدستور الفدرالي للولايات المتحدة الأمريكية على أن: " تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الإتحاد حكومة ذات نظام جمهوري The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government."

3. قيود مفروضة على حرية المشرع الدستوري للإقليم في تنظيم السلطتين التشريعية والقضائية للإقليم: الدستور الكندي لعام 1867 وفقاً للمادتين (69 و71) منه، فرض على بعض أقاليمها ك(إقليم أونتاريو) نظام المجلس التشريعي الواحد، وعلى بعضها الآخر ك(إقليم كيبيك) نظام المجلسين.

هيئات السلطة العامة على المستويين الإقليمي والفدرالي. فمن هنا يشعر المواطن بأن النخبة الحاكمة تعمل لصالحه، وهذا يعني أن يتمتع النظام السياسي الحاكم، برضاء وقبول وولاء مواطنه، وبالتالي تزداد نسبة إنجازات هذا النظام وستزداد فعاليتها وشرعيتها باستمرار.

وبالرغم من وجود إزدواجية الولاء للإقليم الفدرالي والدولة الفدرالية، و يمكن للسلطة الفدرالية تعزيز الإلتواء والولاء للوطن والدولة لدى مواطني كافة الأقاليم الذين ينتمون الى الدولة الفدرالية بجنسيتهم، وذلك بإتباعها سياسة غير منحازة ومرنة إزاء تمتع الأقاليم بمبدأ الإستقلالية الذاتية، تراعي فيها خصوصياتها وحقوقها الثقافية والسياسية وإنشاء وتفعيل مؤسسات سياسية ودستورية ضامنة لهذه الإستقلالية. فعلى سبيل المثال، فإن مواطني الأقاليم الفدرالية في سويسرا كانوا متحمسين للتصويت، كل حسب لغته القومية، في بدايات القرن المنصرم، لكن في نهاية القرن وبسبب عدم قيام السلطة الفدرالية للمساس بمبدأ الإستقلال الذاتي للإقليم، تولدت لدى مواطني تلك الأقاليم الشعور بالمواطنة الدستورية الفدرالية وأصبحت الدولة الفدرالية دولة الرفاه الإقتصادي حاضنة للحقوق والحريات المدنية والسياسية والإجتماعية والثقافية، المتساوية، لكل السويسريين، لذلك، ضعف معيار اللغة القومية في التصويت لدى السويسريين (كوران، 2010، ص51).

وبعكس ذلك، كل محاولة من قبل السلطات الفدرالية للمساس بالإستقلال الذاتي للأقاليم كتوسيع إختصاصات وصلاحيات الحكومة الفدرالية على حساب الإختصاصات والصلاحيات المقررة للسلطات الإقليمية، يؤدي الى تزيق الفدرالية والقضاء عليها. ويمكن الإستشهاد في هذا الصدد بفشل بعض التجارب الفدرالية التي أقيمت في بعض بلدان امريكا اللاتينية والفدرالية الأثيوبية-الإريتيرية، حيث حاول رؤساء هذه الدول الفدرالية السيطرة والهيمنة على الأقاليم والتدخل في شؤونها عن طريق تهديد وترغيب وشراء ذم حكام وممثلي الأقاليم، وبالتالي تحولت تلك الدول الفدرالية الى دول مركزية موحدة تحكمها أنظمة غير ديمقراطية (أمين، 2007، ص77). وفي حالة القضاء على مبدأ الإستقلالية الذاتية للأقاليم، سوف تنخرط عدد كبير من عناصر الجماعات القومية أو الدينية أو الإثنية في عمليات الكفاح المسلح ضد الفئة الحاكمة في الدولة الفدرالية، ولن ترضى بالبقاء ضمن دولة يعتمد أسلوب إدارتها على إستبداد الأغلبية الحاكمة، وسوف يعلن هذه الجماعات انفصالها عن الدولة الفدرالية، ورتباً كان نماذج الفدرالية في الدول الإشتراكية كالنموذج السوفيتي واليوغسلافي والجيوكوسلوفافي خير نماذج للفدراليات التي أختارت مكوناتها الإستقلال النهائي خارج الأطر الدستورية من أجل التحرر من دكتاتورية المركز (الشكري، 2018، ص156).

المبحث الثاني

طبيعة دساتير الأقاليم ومكانتها داخل الدولة الفدرالية

يتضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب، يتناول المطلب الأول حرية الأقاليم الفدرالية في وضع دساتيرها، ويتعلق المطلب الثاني بتحديد الطبيعة الحقيقية لدساتير الأقاليم وتفاعلها مع الدستور الفدرالي، في ضوء التطبيقات الفعلية من تجارب الدول الفدرالية، أما المطلب الثالث والأخير فيطرق الى دور القضاء الدستوري الفدرالي في تحديد مكانة دساتير الأقاليم.

المطلب الأول

حرية الأقاليم الفدرالية في وضع دساتيرها

سبق لنا البيان، أن حرية الأقاليم الفدرالية في وضع دستورها وتعديله، تعد من أهم مظاهر الإستقلالية الذاتية للأقاليم، والتي تعد من احدى الأعمدة التي قامت عليها

لذلك، فمن الضروري أن تمتلك السلطة التأسيسية للأقليم كامل الحرية في تنظيم الشؤون الداخلية للسكان المحليين في حدود الإقليم، في كل ما يخص الصلاحيات الحصرية للإقليم دون المشتركة أو الداخلة في النطاق المحصور للسلطات الفدرالية، ففي الولايات المتحدة مثلاً النظام القضائي المنبثق من دستور الولاية، في بعض الولايات، تطبق عقوبة الإعدام، أما بعضها الآخر تحظرها (2018).

نستنتج مما تقدم، إن الأقاليم الفدرالية، وعلى الرغم من حقها في امتلاك دساتيرها الخاصة، إلا أنه يجب أن لا تمس مواد تلك الدساتير، اختصاصات السلطات الفدرالية. ومع ذلك فإن نجاح وإستمرار الدولة الفدرالية مرهون بتوفر حد أدنى من التشابه والتجانس ما بين هيكلية الدولة والحياة الدستورية المنصوص عليها في الدستور الفدرالي، وإن المقصود بالتجانس هو تجنب المنازعات ومنعها، ولا يعني هذا مطلقاً التشابه والانسجام التام بين المستويين الفدرالي والإقليمي، بل يعني إلزام كليهما بالمبادئ الأساسية الواردة في الدستور الفدرالي. ويعتبر الفدرالية الألمانية نموذجاً ناجحاً لهذا الانسجام (النجار، 2019، ص135).

المطلب الثاني

الطبيعة الحقيقية لدساتير الأقاليم في ضوء التطبيقات الفعلية من تجارب الدول الفدرالية

يمكن القول بأن دساتير الأقاليم هو نتيجة للإتفاق السياسي المدرج في الدستور الفدرالي للدولة حول حق الإقليم في تأسيس دستور خاص به، ويفترض هذا الإتفاق نظاماً متعدد المستويات (من أهمها المستوى الفدرالي والمستوى الإقليمي) حيث تتوزع فيه الحقوق السيادية بين هذين المستويين (النجار، 2019، ص124).

وفي الوقت الذي يكون الدستور الفدرالي محصلة نهائية للإتفاق السياسي بين السلطات السياسية الحاكمة في الأقاليم المكونة للدولة الفدرالية، فهو أيضاً يتضمن في الوقت ذاته، مبادئ وقواعد قانونية إلزامية تنعكس الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد الشعوب السياسية لجمع تلك الأقاليم.

وإن موافقة هذه الشعوب على الدستور الفدرالي يعني إتحادهم جميعاً في شعب واحد وهو شعب الدولة الفدرالية، الذي يكون لجميع أفراده في كل الأقاليم جنسية واحدة وهي جنسية الدولة الفدرالية، وبذلك تظهر الدولة الفدرالية كشخصية دولية واحدة جديدة يترتب عليها على صعيد العلاقات الدولية وفي إطار القانون الدولي العام إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات. وعلى الصعيد الداخلي تسمو هذا الدستور على جميع السلطات الدولة وعلى دساتير جميع الأقاليم، ويلتزم سلطات وسكان جميع الأقاليم بما يقرره الدستور الفدرالي (رسول، 2013، ص41)، لكن في نفس الوقت ونتيجة لرغبة سكان الأقاليم في الحفاظ على خصوصياتها، يمتلك الأقاليم دساتير خاصة بها، تؤسس وتنظم سلطات الثلاث الرئيسية في الإقليم وهي (برلمان الإقليم، حكومة الإقليم، السلطة القضائية للإقليم). آخذين في الحسبان، أن دستور أي إقليم فدرالي، لا بد أن يكون نتيجة للفكرة القانونية السائدة لدى سكان هذا الإقليم، حيث تختلف هذه الفكرة باختلاف الأوضاع الإجتماعية والسياسية والثقافية لها جذور تاريخية عميقة مترتبة بالطبيعة الذاتية للأقاليم، كل على حيدة.

وإن هذا الوضع سيكون له تداعيات سياسية وقانونية مهمة، لأنه سيؤثر على مسألة الفصل بين السلطات، وتنفذ وقوة لحكومات (الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم) على فعالية النظام السياسي، ودور البرلمانات (البرلمان الفيدرالي وبرلمانات الأقاليم)، وحقوق الاقليات (النجار، 2019، ص124).

وقد حُرمت دستور النمسا لعام 1920 في مادته (1/82) الأقاليم الفدرالية من تنظيم سلطاتها القضائية، إذ نصت على أن: "يعتبر الاتحاد هو مصدر اختصاص محاكم العدل All jurisdiction (Gerichtsbarkeit) emanates from the Federation."

أما الدستور الفدرالي السويسري في المادة (51) فرض شرطين أساسيين على حرية السلطة التأسيسية للمقاطعات (الأقاليم) و هما:

- أن يتبى كل مقاطعة دستور ديمقراطي. ويشترط أن يوافق شعب المقاطعة (مواطني الإقليم الفدرالي) على تأسيس هذا الدستور وإمكانية مراجعته (تعديله).

- موافقة السلطة الإتحادية على دستور المقاطعة، إذ نصت الفقرة (2) من المادة المذكورة على أن "تتطلب دساتير المقاطعات موافقة الإتحاد التي تُعطى لها إذا لم تتعارض هذه الدساتير مع القانون الإتحادي".

هناك من يرى من الفقه بضرورة التشابه التام بين كلا مستويي الحكم في الدولة الفدرالية من حيث تكوين وتنظيم السلطات فيها، ويذهبون إلى القول، أن تشابه النظم السياسية بين المستوى الفدرالي والإقليمي يعد بمثابة الشروط الأساسية لنجاح النظام الفدرالي، لأن هذا التشابه يسهل التعامل الواحد بين الأقاليم، ويضمن لنا الإبتعاد عن الحكم الفردي الدكتاتوري على المستوى الإقليمي الذي يؤدي إلى تدمير المساواة والتوازن بين الحكومية واستقلاليتها (ويبي، 2015، ص250).

لكن نحن من جانبنا، لا نتفق مع هذا الرأي، لأن مبدأ الإستقلال الدستوري للولايات يقتضي - ويستوجب إعطاء إستقلال الكبير لأقاليم الدول الفدرالية في تأسيس دستور خاص بها وتعديلها على ضوء خصوصياتها، إذ ينبغي أن تكون السلطة التأسيسية للإقليم حرة في إختيار طبيعة نظامها السياسي (برلماني، رئاسي، حكومة الجمعية، مختلط) حتى وإن خالف شكل النظام السياسي القائم للدولة الفدرالية، لأن دستور الإقليم هو الحاكم والمؤثر في مجمل أوضاع الإقليم، بينما الدستور الفدرالي ينظم أوضاع الدولة باعتبارها كيان موحد على الصعيد الدولي، وعليه يجب ان لا يخوض في تفاصيل التنظيم الدستوري للأقاليم، طالما هذا الأخير لم يخالف المبادئ الأساسية للنظام الدستوري الفدرالي ولم تهدد كيان الدولة الفدرالية واستقرارها (الشكري، 2018، ص151).

حيث يتطلب مبدأ الإستقلال الدستوري والتنظيم الذاتي للأقاليم الفدرالية، حرية تلك الأخيرة في إختيار نظام حكم يناقض نظام حكم الفدرالي، فعلى سبيل المثال، إختيار الصيغة الوراثية (الملكية الدستورية المقيدة) في كيفية ممارسة سلطتها السياسية في الوقت الذي يكون نظام حكم على المستوى الفدرالي، هو نظام حكم الجمهوري، وبهذه الآلية يمكن الجمع بين دويلات تتبع نظم حكم مختلفة والأكان الإتحاد سبب نفور لتجمع" وينطبق ذات الأمر في أسلوب تشكيل السلطة التشريعية، فللإقليم تبنى نظام مجلس الواحد وان تبنى السلطة التشريعية الفدرالية نظام المجلسي، وكذا النظام القضائي فالمستوى الإقليمي تبنى نظام مختلف عن المستوى الفدرالي أو مماثل له (2018).

زيادة على ذلك، إن ديمقراطية النظام السياسي لا تقوم على أساس شكل معين من أشكال نظام الحكم، لأن هذا النظام يكون ديمقراطياً طالما تلتزم السلطة الحاكمة بمبادئ الديمقراطية النيابية، سواء كان هذا النظام (برلمانياً أو رئاسياً أو مجلسياً أو مختلطاً)، مثلاً، تقدم لنا تجربة نظام الحكم في المملكة المتحدة نموذج ديمقراطي ناجح من أشكال نظم الملكية الدستورية (البرلمانية)، بينما نظام الحكم الديمقراطي للولايات المتحدة الأمريكية هو النظام الجمهوري الرئاسي.

تلعب دوراً هاماً في إستقرار النظام السياسي بشكل عام على المستويين الإقليمي والفدرالي، وإستقرار وفعالية النظام الفيدرالي بشكل خاص.

وتتجلى هذه الحقيقة في الوظائف التي يؤديها دساتير الولايات في ألمانيا، إذ لا تتضمن دساتير هذه الولايات قواعد حق تقرير المصير السياسي للولاية، فحسب، ولكنها توفر أيضاً وسيلة للتكامل الاجتماعي. بناء على ذلك يمكن إعتبار بأن دساتير الولايات (الأقاليم)، "قوانين مكملة للدستور الفدرالي". مادامت تتوافق مع المبادئ الأساسية التي يتضمنها النظام الدستوري الفدرالي للجمهورية الألمانية. وهذا التكيف لتحديد طبيعة دساتير الأقاليم تكون صحيحاً لعدد من النماذج الأخرى ناجحة من الأنظمة الفدرالية حول العالم.

ويرى البروفيسور غاردنر أن دساتير الأقاليم يعطي القيمة الإضافية للدستور الفدرالي، حيث انها تكرر مجاء في الدستور الفدرالي من حيث الإعتراض الدستوري بالحقوق والحريات الفردية والجماعية، فضلا عن آدابها للتصميم والتنظيم المؤسسي-المثال للمستوى الفدرالي، في كثير من الأحيان. لذلك فإن دساتير الأقاليم توفر ضااًاً ليست للحقوق الدستورية المعترف بها في الدستور الفدرالي، فحسب، بل تعد، بمثابة ضمانة اساسية لتطبيق الدستور الفدرالي، في حالة فشل السلطة الفدرالية في حمايتها، ويزداد هذه المزايا للدساتير الإقليمية، خاصة في حالة ممارسة السلطة التأسيسية الإقليمية في تنظيمها للاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في الدستور الفدرالي، كما هو مطبق في بلجيكا (Popelier,2012,p.509).

وما يجب التنويه اليه، على رغم من أن الدور غير الهامشي- الذي تلعبه دساتير الأقاليم في تكميلة النظام الدستوري الفدرالي، فيما يقابل ان القواعد التي يحتويها الدستور الفدرالي، تؤثر ايضا على تكوين النظام الدستوري للأقاليم، وهذا يعني ان الدستور الفدرالي ودساتير الأقاليم تتفاعل فيما بينها، ولكل من المستويين التأثير المتبادل يترتب عليها نوع من الديناميكية من حيث المحتوى والتفسير والتطبيق.

أما فيما يتعلق بتأثيرات الدستور الفدرالي على دساتير الأقاليم، أكدت المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا، على أن دستور الولاية ليس موجوداً فحسب في الوثيقة الدستورية التي وضعها وتبنتها السلطة التأسيسية للولاية، بل ان القواعد الدستورية الموجودة في الدستور الفيدرالي تؤثر في دستور الولاية، لذلك ان الدستور الفدرالي ودستور الولاية يشكلان معا التنظيم الدستوري للولاية، وعليه، يمكن الإستنتاج هنا حسب رأي المحكمة الدستورية الفدرالية، أن هناك أحكاماً معينة للقانون الأساسي الألماني (الدستور الفدرالي لعام 1949) تكون مباشرة جزءاً من دستور الولاية، وهذه تسمى في القانون بـ (نظرية التكميلية أو نظرية الجزء المتمم Bestandteil Theorie)، وحتى إذا تم غض النظر عن هذا التفسير، فستبقى بعض مواد القانون الأساسي نافذة المفعول في التنظيم الدستوري للولايات مثل المادة/1/الفقرة/1 المتعلقة بضمان كرامة الانسان، أو المادة/21/ حول حق تشكيل الاحزاب السياسية، أو المادة/48/الفقرة/3 الخاصة بحق التعويض للنواب عن أعمالهم (النجار، 2019، ص 136).

وجدير بالذكر، إن غالبية دساتير الأقاليم في الدول الفدرالية تكاد تكون صورة طبق الأصل من الدستور الفدرالي، مع بعض التغيرات الطفيفة التي تهدف الى ابراز الخصوصيات المتعلقة بالطبيعة الذاتية للإقليم مثل العادات الإجتماعية والثقافة واللغة والإختصاصات الحصرية (عمر، 2018، ص 265).

وعلى رغم من أن الطبيعة التكميلية لدساتير الأقاليم في علاقتها بالدستور الفدرالي، تبقى دساتير الأقاليم أضعف بشكل عام من الدساتير الفيدرالية، وأسهل من

وما أن سيادة وسمو الدستور الفدرالي أصبحت من الحقائق المسلّمة بها في تطبيقات الأنظمة الفدرالية في العالم، إذاً، فإن دساتير الأقاليم تقع في مرتبة أدنى من هذا الدستور، وبالتالي تلتزم بالقيود الواردة فيه، نصاً وروحاً، لأن الإرادة الحرة لشعوب الأقاليم هي التي صنعت الدستور الفدرالي والدولة الفدرالية، واتحدت فيما بينها وبالتالي أصبحت شعباً واحداً أقرت بنفسها الدستور الفدرالي، لذلك لا بد من إلزام السلطة التأسيسية في جميع الأقاليم بالمبادئ الإلزامية الصريحة الواردة في الدستور الفدرالي.

وهكذا فإن دساتير الأقاليم هي دساتير فرعية (sub national constitutions) ضمن الدستور، تؤسّس حكومات فرعية (Sub Governments) على المستوى الإقليمي الى جانب الحكومة الفدرالية، ولكن الحكومة في كلا المستويين لها إستقلالية ذاتية وحقيقية، إذ تعمل الحكومة الفدرالية بموجب الدستور الفدرالي ولها علاقة انتخابية مباشرة مع جمهور ناخبها (مواطني الدولة الفدرالية)، وكذلك تعمل الحكومة الإقليمية طبقاً لدستور الإقليم ومسؤولة بشكل مباشر عن ناخبها في الإقليم (رسول، 2013، ص 19).

وفي ضوء هذه الإزدواجية أو التعددية في الدساتير و البرلمانات و الحكومات، وكذلك الإختصاصات الموزعة فيما بينها، قد تشير في بعض الأحيان التنازع بين مستوي الفدرالي والإقليمي في تنظيم بعض المسائل والأمر المتعلقة بالإختصاصات المشتركة فيما بينها أو غير المنصوص عليها في الدستور الفدرالي.

علاوة على ذلك، كما يقول البروفيسور القانون الدستوري جيمس أ. غاردنر (James A. Gardner) هنالك عدة أسباب يمكننا الإعتقاد بأنها في العديد من التجارب الفدرالية، توجد ظروف معينة يستلزم وجود حالة من الدستورية الإقليمية (sub national constitutionalism)، ويقدم غاردنر ملاحظته النقدية على فرضية كون الدستور الفدرالي على المستوى الوطني للدولة كوثيقة مكتوبة، لاترقى بالضرورة إلى ما نتوقه من الدستورية (Constitutionalism) كعقيدة تهتم بشكل الحكومة وتقييد السلطة السياسية و حماية حقوق الجماعات والكيانات المختلفة التي تشمل الدولة أو الأمة (protection of rights relating to the different entities which comprise the nation (or the State))، وما أن الدستورية كما يراه غاردنر تعتمد على ركيزتين أساسيتين، أولها: مطالبة الشعب بالحكم الذاتي، وثانيها: حماية الحرية. إذن، وفقاً لهذا الرأي، الدستور هو "نوع من ميثاق المعيشة charter of living". لذلك، فإن "إيديولوجية الدستورية الإقليمية (...). تصور الدساتير الإقليمية كوثائق للحكم الذاتي التي يتبناها السكان الإقليميين بهدف تحقيق حياة جيدة وجديدة عن طريق الترتيب الفعال للسلطة الحكومية الإقليمية -أي الحكومة دون الوطنية sub national governmental power- لحماية حريات المواطنين الإقليميين" ويمثل تقاليد الفدرالية الأمريكية نموذجاً ناجحاً وسباقاً في هذا الصدد (Reutter,2014,p.217).

ولما كان كل من الدستورية الوطنية ودون الوطنية (الدستورية الفدرالية والإقليمية) تقدمان الإدعاءات نفسها حول قضايا مماثلة كما يراه غاردنر، إذاً، يجب أن ينظر اليها بأنها تتعمتان بالطبيعة القانونية نفسها.

إن الدساتير الإقليمية شأنها شأن الدستور الفدرالي، يتضمن قواعد قانونية ملزمة وخطابات موجهة تجاه الحكام الإقليميين، إضافة لكونها تعرف "الهوية الإقليمية". إذن، فهي وثائق ذات قيمة قانونية وسياسية أعلى من القوانين العادية الفدرالية، نظراً لما يحتويها من أحكام ومبادئ أساسية تنظم قواعد اللعبة السياسية في الإقليم، وبالتالي

و بموجب النموذج المتكامل (integrated model) للمراجعة القضائية للدستور ، لا توجد محاكم دستورية كمؤسسات محددة (لا على المستوى الفدرالي ولا على مستوى الأقاليم) ، ولكن توجد مجموعة متنوعة من المحاكم "المتكاملة" التي تنظر الدعاوى الدستورية إضافة الى قضايا او دعاوى ومنازعات أخرى، عادية. ومعنى آخر ، توجد مثل هذه المحاكم العادية على المستوى الفيدرالي ومستوى الأقاليم، كما هو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا (2014,p.27).

إذ، يؤكد البروفيسور وير (K.C.Wheare) بأنه إذا أريد للنظام الفدرالي أن يطبق بدقة فإنه من الضروري تأسيس النظام القضائي المزدوج (متعدد المستويات) (مولود، 2002، ص268)، حيث، يجب أن تختص القضاء الفدرالي بتفسير وتطبيق الدستور الفدرالي وقوانينها، أما القضاء الإقليمي ، يعهد اليه مهمة تطبيق وتفسير دستور الإقليم وقوانينها، ولها حق النظر والفصل في القضايا والدعاوى الدستورية المرفوعة أمامها، والمتعلقة بالمنازعات القانونية الناشئة في الإقليم.

إذن، إن الإستقلال الدستوري للأقاليم يستلزم إقرار الدولة الفدرالية بنظام قضائي متعدد المستويات، حيث توجد فيها محاكم مختلفة على المستوى الفيدرالي ومستوى الأقاليم، قد تعبر عن وجهات نظر مختلفة حول تفسير الدستور والقوانين.

لكن بالمقابل، وبمقتضى مبدأ جمود وسمو الدستور الفدرالي تستطيع المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية، شأنها في ذلك شأن المحاكم الدستورية (أو العليا) في الأقاليم، وبدرجة أعلى، أن تهتم وتتدخل في القضايا الدستورية الإقليمية، لأن مسألة توافق دساتير الأقاليم مع الدستور الفدرالي، يتم حسمها في نهاية المطاف، بقرار صادر من قبل المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية. وهذا ما نصت عليه المادة 144 من الدستور الفدرالي لجنوب افريقيا عام 1996، إذ أوجبت هذه المادة، قيام رئيس الهيئة التشريعية للأقاليم الفدرالية برفع دستور الإقليم أو تعديلاته الى المحكمة الدستورية الفدرالية لإقرارها، والآن لا يكون نافذاً ما لم يتم مصادقتها من قبل هذه المحكمة. علاوة على ذلك، تنظر ان القضاء الدستوري الفدرالي في جنوب افريقيا، في الطعون الدستورية المتعلقة بعدم دستورية القوانين الإقليمية، إذا تم إثارة عدم دستورية تلك القوانين من قبل الجهات التي حوّلتها الدستور الفدرالي لإثارة هذه المسألة .

نلاحظ ان المادة 122 من الدستور المذكور، أعطت لأعضاء الهيئة التشريعية في الإقليم حق تقديم الطلب الى المحكمة الدستورية الفدرالية بعدم دستورية أي قانون إقليمي، كلياً أو جزئياً، شريطة أن يوافق على الطلب المقدم الى المحكمة، ما لا يقل عن 20% عشرون بالمئة من اعضاء الهيئة التشريعية الإقليمية.

و في فنزويلا ، وفقاً للمادة 2/336 من دستورها الفدرالي لعام 1999 تستطيع الدائرة الدستورية في المحكمة العليا الفدرالية إعلان الإلغاء الكلي أو الجزئي لدساتير الولايات وقوانينها والقرارات الأخرى التي تتخذها الأجهزة التشريعية أو البلديات في الولايات، والتي تصدر كتنفيذ مباشر وفوري للدستور الفدرالي وتتعارض معه.

ولذلك، بموجب البند 10 من المادة المذكورة، إن القرارات الصادرة من قبل المحاكم العليا في الولايات (الأقاليم)، حول الحماية الدستورية للحقوق والحريات أو مراقبة دستورية القوانين الإقليمية، تخضع لرقابة المحكمة العدل العليا الفدرالي.

وفي سويسرا، وفقاً للمادة 1/52 تقوم السلطات الفدرالية بحماية النظام الدستوري للمقاطعات (الأقاليم)، ونحن نفهم هذه المادة بأن تلك السلطات وخاصة السلطة القضائية الفدرالية (القضاء الدستوري الفدرالي) تحدد هذا النظام، إذ انها تحمي النظام الدستوري للمقاطعات بعد أن تحددها إياها، وتكمن هذا التحديد أو هذه الحماية في أحكام المادة 51 من الدستور نفسه، إذ تشترط عدم مخالفة دساتير المقاطعات للقوانين

حيث إجراءات التعديل، ويتصف دستور الإقليم بصفة التبعية للدستور الفدرالي، من حيث إجراء التعديلات على هذا الأخير، وسيا التعديلات المتعلقة بتوسيع دائرة الحقوق الفردية والمواطنة الدستورية على المستوى الفدرالي، يترتب عليها قيام سلطة التعديل الدستوري في الأقاليم بإتخاذ إجراءات مماثلة على دستورها، تفادياً لفقدان أو إنتقال مواطنيها (سكان الإقليم) والأعمال و رؤوس الأموال إلى أقاليم أخرى (Popeliers, 2012,p.56).

وإن دساتير الأقاليم هي دساتير مرنة من حيث التعديل ، في أغلب الأحوال، مقارنة بالدستور الفدرالي، ما لم يتسم التركيبة السكانية للإقليم بسمة التعددية اللغوية أو القومية، إذ يستطيع برلمان الإقليم تعديل الدستور، وذلك، بسبب انعدام مخاوف الأقلية من إنخراطات اغلبية لغوية او دينية او مذهبية، فضلا عن وجود رقابة المحكمة الدستورية الفدرالية على سلطة التعديل الدستوري في الإقليم.

وتتجلى هذا في هيكلية دساتير الولايات في الفدرالية الأمريكية، إذ تم تعديل دستور ألاباما أكثر من سبع مئة مرة ، (Tarr, 2011,p.1140). لذلك، فإن صعوبة تعديل الدستور الفدرالي بسبب سموه الموضوعي والشكلي نتيجة لجوده، يجعله بأن ينظر اليه المواطنون بأن هذا الدستور يفوق السياسية ولها قيمة قانونية أعلى وثابتة يلزم السياسيين ويحدد تصرفاتهم، اما تواتر التعديلات على دساتير الأقاليم يشجع جمهور الناخبين على النظر الى التعديل الدستوري كإجراء سياسي عادي (normal politics) (2011,p.1142)، فبالتالي، ينظرون الى دستور الإقليم كوثيقة قانونية عادية يتحكم بها الأغلبية السياسية.

المطلب الثالث

دور القضاء الدستوري الفدرالي في تحديد مكانة دساتير الأقاليم

توجد المحاكم الدستورية، وبمعناها الوظيفي (الموضوعي) على المستويين الفدرالي والإقليمي، في جميع النظم الفدرالية، إذ تقوم كل محكمة بممارسة مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين (المراجعة القضائية للدستور Judicial constitutional review) ، في كلا مستويي الحكم، وهذا يسمى بالنموذج غير المتخصص أو المتكامل (integrated model) في الرقابة الدستورية. أما وجود المحكمة الدستورية، بمعناها التنظيمي (الشكلي)، و في أي مستوى من مستويات الحكم، تستلزم الإقرار الدستوري المسبق بتشكيلها وتنظيمها، وهذا ما يطلق عليه النموذج المتخصص (specialize model) في المراجعة القضائية للدستور (Gamper,2014,p.26) و جدير بالذكر، ان الإختلاف بين النموذجين ليس لها أي تأثير منهجي مباشر على عملية التفسير القضائي للدستور الفدرالي او دساتير الأقاليم (الولايات)، ولكنها قد يترتب على الأخذ بأي منها، بعض الميول والنتائج المتعلقة بالتجانس أو عدم التجانس بين الأحكام القضائية الصادرة في مختلف المحاكم بشأن المراجعة القضائية لدستورية القوانين والصرافات الحكومية. وأما فيما يخص التفسير الرسمي للدستور ، وفي كلتا النموذجين، يجب ان يعهد به الى محاكم معينة (المحكمة العليا في سلم النظام القضائي أو المحكمة الدستورية المتخصصة) (Gamper,2014,p.26).

وبذلك، فإن النموذج المتخصص (specialized model) للمراجعة القضائية للدستور، يسمح بوجود نظام قضائي منقسم بين المستوى الفدرالي ومستويات الأقاليم، إذ يتم إنشاء المحكمة الدستورية الفدرالية والمحاكم الدستورية للأقاليم (الولايات) كمؤسسات قضائية عليا، ومحددة بحكم الدستور، كما هو عليه الحال في الفدرالية الألمانية.

إذ إن التفسير القضائي للدستور الفدرالي، هي وسيلة مهمة وفعالة لتحديد مكانة دساتير الأقاليم، و بها تتوسع أو تضيق اختصاصات السلطات العامة سواء على المستوى الفدرالي أو مستوى الأقاليم، لأن المشرع الدستور الفدرالي وبالرغم من قيامه بتحديد اختصاصات السلطة الفدرالية أو سلطات الأقاليم، على سبيل الحصر، إلا أنه لم يخوض في التفاصيل والجزئيات، الأمر الذي يترتب عليه التنوع في الاختصاصات بين مستويات الحكم داخل الدولة الفدرالية.

إلا أن القاضي الدستوري في المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية، ومن خلال تفسيره لنصوص الدستور الفدرالي، يمكن أن يحل بإرادته محل إرادة السلطة التأسيسية الفدرالية، إذ أنه وبالإستناد إلى مبادئ القانون الطبيعي أو مبادئها غير مكتوبة، قد يخلق بدوره، قواعد دستورية جديدة. وهذا الوضع أكد عليه أحد رؤساء المحكمة العليا الأمريكية وهو القاضي هيوز (Charles Evans Hughes)، قائلاً: (We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is " إننا نخضع للدستور والدستور هو ما يقوله القضاة") (2015، ص 536).

وبموجب الفقرة 25 من قانون القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية والصادر في عام 1789 يجوز إستئناف الأحكام النهائية لحاكم الولايات أمام المحكمة العليا الفدرالية، ومما قيل عن حياد هذه المحكمة في أدائها لهذه المهمة فلا يمكن تجاهل الحقيقة في هذا الشأن وهي إقرار المحكمة بسيادة القوانين الفدرالية (أبو المجد، 1960، ص 81-82) على دساتير وسلطات الولايات. وهذا يؤدي إلى التقليل من قيمة دساتير الولايات ووضعها في مكانة أدنى مقارنة بالقوانين الفدرالية.

وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا الفدرالية في عدة أحكام مشهورة أصدرتها في فترة رئاسة قاضي مارشال بين عامي 1803-1835، إذ أنه فسر- المادة السادسة من الدستور الفدرالي بإتجاه تقوية سيادة الحكومة الفدرالية عن طريق اعتبار الدستور والقوانين الفدرالية قانوناً أعلى للبلاد (1960، ص 85)، يقيد سلطات الولايات التأسيسية والتشريعية والتنفيذية والقضائية.

و بالرغم أن المحكمة العليا وبالإستناد إلى نظرية الفدرالية المزدوجة Dual Ferdralism التي دافع عنها القاضي (تاني) Taney الذي تولى رئاسة المحكمة بعد موت مارشال، عبرت عن آرائها التفسيرية بإتجاه التأكيد على وجود "إزدواج" الهيئات الحكومية ذات السيادة داخل كل ولاية، أي أن كلا من الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات هيئات ذات سيادة كاملة في حدود الإختصاصات الممنوحة لكل منها بمقتضى- نصوص الدستور، إلا أن المحكمة تراجع عن هذا الرأي منذ عام 1937، ويلاحظ بعد ذلك، النمو المتزايد في سلطات الحكومة الفدرالية (1960، ص 88)، وذلك بالإستناد إلى مبدأ سيادة الدستور الفدرالي والقوانين الفدرالية وعلويتها على دساتير وسلطات الولايات.

بالإضافة على ذلك فإن قانون القضاء المشار إليه أعلاه، ينتقص من إستقلالية السلطة القضائية للولايات، إذ أن إمكانية مهاجمة هذا القضاء بصورة إستثنائية أمام المحكمة العليا الفدرالية، يؤدي إلى حرمان هذا القضاء من إستقلالها وفق ما يقتضيه مبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم (الولايات) (ويسبي، 2015، ص 628).

لكن مما يجدر الإشارة إليه، لاحظ الباحثون، أن المحكمة العليا الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية، وإبتداءً من منتصف تسعينيات القرن المنصرم، تميل إلى تعزيز مبدأ سيادة الولايات وإستقلالها الدستوري وتوفير الحماية لها من تدخلات السلطة الفدرالية، وقد ورد في حيثيات أحد أحكامها الصادرة في عام 1999: "أن

الفدرالية (if the constitutions are not contrary to federal law). وبناء على ذلك، إن القضاء الدستوري الفدرالي في سويسرا يجعل دساتير المقاطعات في مكانة أدنى من القوانين الفدرالية لأن السلطة التأسيسية للمقاطعات عليها أن تلتزم بما يسنها مشرع القانون الفدرالي، فضلاً عن خضوعها للدستور الفدرالي. فضلاً عن ذلك، وبموجب المادة (F /189) أن أحكام الحاكم في المقاطعات والتي تتعلق بالحقوق السياسية للمواطنين، تخضع لمراقبة المحكمة العليا الفدرالية.

وبالتالي فإن، أن القضاء الدستوري الفدرالي، في العديد من النظم الفدرالية، لا تعمل كثيراً بإتجاه تعزيز وتقوية مبدأ الإستقلال الدستوري للأقاليم، ولا تؤكد في أحكامها على القيمة القانونية الأعلى لدساتير الأقاليم. وأن القضاء الدستوري للأقاليم، في أغلب الأحوال، تكون قضاء أقل طموحاً أو أكثر محدودية من نظيره الفدرالي، لذلك لا تستطيع دحض قرارات هذه الأخيرة من خلال تقديمه حجج تفسيرية أقوى ومقنعة، ومن هنا يضطر القاضي الدستوري للأقاليم أن تتجه مع اتجاهات المحكمة الفدرالية لتسوية المسائل الدستورية التي يتعين عليها تسويتها، وربما سبب هذه التبعية الضمنية تعود إلى قلة خبرة القاضي الدستوري في الأقاليم، حيث أنه لم يستطيع الوصول إلى ما وصل إليه القاضي الفدرالي من حيث الخبرة والأداء (Der Noot, 2014,p.282).

وفي الفدرالية الألمانية، يفهم من نص المادة 93 المتعلقة بإختصاصات القضاء الدستوري الفدرالي أن المحكمة الدستورية الفدرالية مدعوة إلى تطبيق أحكام القانون الأساسي (الدستور الفدرالي) مقابل دساتير الولايات. وحسب المادة 87 وبفقراتها المختلفة من القانون الأساسي، فإنه إضافة إلى المسؤولية التشريعية للسلطة الفدرالية، هناك مسؤولية إدارية للهيئات الفيدرالية في الولايات، وأن هذه الهيئات في عملها سوف تعطي الأولوية للدستور والقوانين الفيدرالية. وهذا يعني أن تلك الهيئات سوف **تزعج نصوص دستور الولاية مقابل تطبيق نصوص الدستور الفدرالي**. إن أثر هذا الوضع تتجلى في مسألة قدرة الحكومة الفدرالية على توجيه وتنفيذ قوانينها من قبل سلطات الولايات، فأياً تكون تنظيمات القوانين الفدرالية محددة بدقة، فإنها تكون ملزمة للادارة والقضاء في الولايات (النجار، 2019، ص 146). "كما أن السياسة الفيدرالية في العديد من الحالات تعطي معلومات وتوجيهات لسياسة الولاية. حيث تحدد بموجبها طرق تعامل الولاية مع القضايا والمشاكل دون أن تضع سلطات الولاية هذه المسألة محلًا للتساؤل، لذلك فإن هذا الوضع يظهر بوضوح في القضايا المتعلقة بالاقتصاد والمالية. وحسب المادة 95 من القانون الأساسي فإن **محكم الفدرالية العليا (محكمة العدل الفدرالية، والمحكمة الإدارية الفدرالية، والمحكمة المالية الفدرالية، ومحكمة العمل الفدرالية، والمحكمة الاجتماعية الفدرالية، كمحكم علياً للتشريعات النظامية، والإدارية، والمالية، والعبادية، والاجتماعي) تولى أهمية خاصة بوحدة وتطور النظام القانوني الألماني، والتي ستؤدي إلى تقليص تأثيرات دستور الولايات وظواهرها القانوني**. ويمكن الإشارة إلى المسؤوليات والارتباطات الخارجية لألمانيا ودور دساتير الولايات في هذا المجال. حيث أن القانون الأساسي كلفت الحكومة الفدرالية للقيام بمهمة تنظيم ارتباطات الدولة الألمانية بالخارج. والإضمام إلى الإتحاد الأوربي وتنفيذ السياسة الخارجية. وإبرام معاهدات القانون الدولي (النجار، ص 146-147).

ومن هنا نصل إلى نتيجة مفادها في مختلف الأنظمة الفدرالية، تناطح مهمة التفسير الرسمي لنصوص الدستور الفدرالي إلى المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية دون سواها من المحاكم، توحيداً للرأي الدستوري وتفادياً لتضارب الآراء إذا ما تعددت الجهات المخولة للقيام بمهمة التفسير (ويسبي، 2015، ص 442).

التأسيسية في الإقليم بالمبادئ والقيود الواردة في الدستور الفدرالي نصاً وروحاً، ولا يحق لها مطلقاً المساس بالإختصاصات الحصرية للسلطات الفدرالية، وبخلافه أن دستور الإقليم لا يكون نافذاً بل يعد باطلاً.

5. إن دساتير الأقاليم هي وثائق ذات قيمة سياسية وقانونية أعلى من القوانين العادية الفدرالية، خاصة في ممارسة الإقليم لإختصاصاتها الحصرية الممنوعة أو في ممارستها للإختصاصات المشتركة فيما بينها وبين الحكومة الفدرالية، في الحدود الجغرافية للإقليم.

6. إن دساتير الأقاليم، تتضمن قانونية ملزمة وخطابات موجهة تجاه الحكام الإقليميين، وتنظم قواعد اللعبة السياسية في الإقليم، فهي تعترف "هوية الذاتية للإقليم" وتقرر أيضاً طائفة من الحقوق والحريات الفردية والجماعية للأفراد والجماعات الساكنة في الإقليم، فضلاً عن تكرارها لحقوق المواطنة الدستورية التي أقرتها الدستور الفدرالي. وبالتالي تلعب دوراً هاماً في إستقرار النظام السياسي بشكل عام على المستويين الإقليمي والفدرالي، وإستقرار وفعالية النظام الفيدرالي بشكل خاص.

7. إن مبدأ الإستقلال الدستوري للأقاليم يقضي -بحرية السلطة التأسيسية الإقليمية بإنشاء نظام حكم خاص بالإقليم يمكن أن يخالف شكل النظام السياسي القائم على المستوى الفدرالي، طالما تلتزم الحكومة الإقليمية بمبادئ الديمقراطية النيابية وحقوق المواطنة الدستورية التي أقرتها الدستور الفدرالي.

8. إن دساتير الأقاليم، وفي أغلب الأحوال، هي دساتير مرنة وأكثر ديناميكية مقارنة بالدستور الفدرالي، إذ يمكن تعديلها بواسطة الأغلبية السياسية الموجودة في البرلمان الإقليمي، وتخضع إجراءات التعديل لرقابة المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية.

9. إن مبدأ الإستقلال الدستوري للأقاليم يستلزم إستقلالية قضائها الدستوري، لكن تجارب الدول الفدرالية تؤكد بأن تلك القضاء هي أقل طموحاً وأكثر محدودية وأضعف أداءاً وأقل خبرة مقارنة بالقضاء الدستوري الفدرالي، ويتصف بالصفة التبعية الضمنية للقضاء الدستوري الفدرالي، حتى وإن لم يفرض عليها الدستور الفدرالي هذه التبعية بشكل رسمي. لذلك تصح القضاء الدستوري الفدرالي كملجأ إستثنائياً في مراجعة وقض الأحكام الصادرة في القضاء الدستوري الإقليمي.

10. نظرياً، تعد القضاء الدستوري الفدرالي بمثابة إحدى الضمانات الدستورية الفعالة لحماية الإستقلال الذاتي للأقاليم، لكن في تطبيقاتها على أرض الواقع، وفي تجارب الكثير من الدول الفدرالية، نجد بأن تلك القضاء تعمل بإتجاه إعلاء قيمة ومكانة القوانين الفدرالية و فرض هيمنتها على الدساتير الإقليمية.

ثانياً/ التوصيات:

1. عند صياغة أي دستور مرتقب لإقليم كردستان-العراق، يجب أن يأخذ بنظر الإعتبار أن تنعكس هذا الدستور الفكرة القانونية السائدة لدى مواطني الإقليم، ولكي يتمتع الدستور بفعالية ويحقق شرعية النظام السياسي في الإقليم، والإستقرار الداخلي على المستويين الإقليمي والفدرالي، لابد من إتزامها بمبادئ الدستور الفدرالي، و إحتضانها لمجموعة من الحقوق والحريات الفردية والجماعية لم تنص عليها الدستور الفدرالي. إضافة الى ذلك فمن الضروري أيضاً، أن تعترف هذا الدستور الهوية الذاتية والخصوصيات التاريخية للإقليم.

الكونغريس يتمتع بصلاحيات واسعة ولكنه لا يملك كل الصلاحيات. وهو عندما يُشرع في مجالات تخص الولايات لا يمكنه معاملة هذه الكيانات ذات السيادة كمجرد محافظات أو منشآت" (المجذوب، 2002، ص 208).

وجدير بالذكر، ان مثل هذه القرارات صدرت بأغلبية بسيطة (خمس أصوات ضد أربعة) وهذا يثبت وجود انقسام بين قضاة التسعة و ظهور تيار جديد داخل المحكمة العليا الفدرالية، إستجابت هذا التيار للتغيرات التي حصلت في الآونة الأخيرة، في الحياة السياسية في الولايات المتحدة، والتي اتسمت بالحيوية الدافقة للولايات في مجالات التجديد والإصلاح (الصحة والتربية والخدمات الإجتماعية والمسائل الأخلاقية والكفاح ضد التمييز العرقي والإهتمام بالثنائية اللغوية و....) وكل ذلك إزاء كونغريس مصاب بالشلل بسبب الصراعات السياسية بين الحزبين الرئيسيين وفضأح كبار المسؤولين وتزايد نشاطات الجماعات الضاغطة (اللوبيات) (2002، ص 209).

نستنتج ما تقدم، إن القضاء الدستوري في الأنظمة الفدرالية، لا تعمل كثيراً بإتجاه إعلاء قيمة دساتير الأقاليم مقابل القوانين الفدرالية، بل تجسد بقراراتها التفسيرية واحكامها القضائية هيمنة القوانين الفدرالية على تلك الدساتير، ولليحولة دون حدوث هذه الهيمنة، فمن الضروري تحديد أو تعيين أعضاء المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية، عبر مراعاة التناقضات والإختلافات الموجودة في التركيبة السكانية أو الخصوصيات الإقليمية للمجتمع الفدرالي، آخذين بنظر الإعتبار، أن مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية تعد بمثابة ضمانة أقوى لمبدأ الإستقلال الذاتي- كما سبق لنا البيان- لذلك، فمن الضروري مشاركة الأقاليم في تكوين القضاء الدستوري الفدرالي، من خلال ترشيح قضاة مهيئين وأكفاء، متممين للإقليم، لعضوية المحكمة الدستورية (أو العليا) الفدرالية، إضافة الى ذلك، ينبغي أن تصدر المحكمة قراراتها واحكامها باللغات الرسمية المعترف بها في الدستور الفدرالي.

الخاتمة

أولاً/ الإستنتاجات:

توصل البحث الى عدة الإستنتاجات، أهمها:

1. إن إمتلاك الأقاليم لدساتير خاصة بها، هي نتيجة منطقية مترتبة على الأخذ بمبدأ الإستقلال الذاتي للأقاليم في الدولة الفدرالية، وإن هذا المبدأ يعد بمثابة إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها النظام الفدرالي وديمومته ونجاحه.
2. إن دساتير الأقاليم تنعكس الفكرة القانونية السائدة لدى سكان الأقاليم، وتختلف هذه الفكرة عبر الزمن بإختلاف الأوضاع الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية، لها جذور تاريخية عميقة مرتبطة بالطبيعة الذاتية للإقليم.
3. هناك علاقة تفاعلية وتأثيرات متبادلة بين دساتير الأقاليم والدستور الفدرالي، من حيث المحتوى والتطبيق، و إن دساتير الإقليمية وفي علاقتها بالدستور الفدرالي لها طبيعة تكاملية، تعطي قيمة إضافية للدستور الفدرالي، ويمكن إعتبار هذه الدساتير بمثابة القوانين المكملة للنظام الدستوري الفدرالي، لكن تأثيرات الدستور الفدرالي أقوى بكثير على دساتير الأقاليم، لأن المشرع الدستور الفدرالي تقيّد السلطة التأسيسية في الإقليم، وعليه الإلتزام بالمبادئ الأساسية التي يحتويها النظام الدستوري الفدرالي.
4. إن دساتير الأقاليم تقع في مرتبة أدنى وأضعف من الدستور الفدرالي، لأن سيادة هذا الأخير وعلوية قواعدها على سائر القواعد القانونية الأخرى، وفي كلا مستويي الحكم (المستوى الإقليمي والمستوى الفدرالي)، أصبحت من الحقائق المسلّم بها في تطبيقات الأنظمة الفدرالية. لذلك، تلتزم السلطة

- الشاوي، د. منذر (1981)، القانون الدستوري / نظرية الدولة، بغداد، مركز البحوث القانونية.
- شكر، د. زهير، (1994)، الوسيط في القانون الدستوري/ج1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر .
- الشكري، د. علي يوسف، (2018)، الوسيط في فلسفة الدولة، بيروت، منشورات زين الحقوقية.
- طالباني، د. نوري، (2005)، حول مفهوم النظام الفدرالي، أربيل، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر .
- الطهراوي، د. هاني علي، (2011)، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- طي، د. محمد، (2013)، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، بيروت، منشورات زين الحقوقية .
- عبدالله، د. عبدالغني بسيوني، (2004) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- عصفور، د. سعد، (1954)، القانون الدستوري، الإسكندرية، دار المعارف.
- علوان، د. عبدالكريم، (2009)، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، علي، آريان محمد، الدستور الفدرالي، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية.
- عمر، د. شورش حسن، (2018)، خصائص النظام الفدرالي، القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع.
- الغازي، إبراهيم عبدالكريم، (1989)، الدولة والنظم السياسية مع أسس نظام الحكم في الإسلام، أبوظبي، دار المنبني للطباعة والنشر
- فندي، هكار عبدالكريم، (2009)، الفدرالية... مفهوما وتطبيقا، دهوك، مطبعة خاني.
- فهمي، د. مصطفى أبو زيد (2006)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- كوران، د. يوسف، (2010)، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية
- لطيف، د. نوري، القانون الدستوري، (1976)، بغداد.
- لطيف، دنوري، والعاني، د. علي غالب، بغداد، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر.
- ليهارت، آرنست، (2006)، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، بيروت، معهد الدراسات الاستراتيجية.
- المجذوب، د. محمد، (2002)، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.

- لكي يتمتع إقليم كردستان-العراق بكافة مظاهر الإستقلال الذاتي، ينبغي أن يحدد الدستور المرتقب الحدود الجغرافية للإقليم.
- من أجل أن يستطيع السلطة التأسيسية لإقليم كردستان العراق تحديد الحدود الجغرافية للإقليم، يجب على السلطات السياسية الإقليمية والفدرالية أن تتفاوض وتتفق فيما بينها لتسريع خطوات تطبيق المادة 140 من الدستور الفدرالي، وتطبيع الأوضاع في المناطق المشمولة بتطبيق هذه المادة، وذلك لضمان تهيئة أرضية مناسبة للقيام بهذا الأمر، وجدير بالذكر ان الحكومة الفدرالية مدعوة دستورياً للقيام بالتزاماتها في هذا الصدد، وتقادياً لوقوع الصدمات والنزاعات المسلحة الداخلية في تلك المناطق. يتطلب الوضع الإستعانة بمنظمة الأمم المتحدة.
- لضمان مبدأ الإستقلال الذاتي لإقليم كردستان-العراق كإقليم فدرالي وحيد في العراق، لغاية اليوم، نوصي بضرورة تعديل المادة (126) من الدستور الفدرالي العراقي، بشكل يضمن مشاركة إقليم كردستان-العراق في مرحلة إقتراح التعديلات الدستورية التي تمس صلاحيات الإقليم.

المصادر

باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

- أبوالمجد، د. أحمد كمال، (1960)، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية.
- أحمد، د. أرهار هاشم، (2014)، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفدرالي، القاهرة، المركز القانوني للإصدارات القانونية.
- أمين، لطيف مصطفى، (2007) الفدرالية وآفاق نجاحها في العراق، السليمانية، دار سردم للطباعة والنشر.
- أندرسون، جورج (2007)، مقدمة عن الفدرالية، كندا، منتدى الأنظمة الفدرالية.
- جمعية إقتصاديين الكورد (2013) الفدرالية المالية... مفاهيم ونماذج، سوريا، مركز آستي للدراسات والبحوث.
- حسين، لقمان عمر، (2008)، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، أربيل.
- الديس، د. عصام علي، (2014)، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- رسول، د. عابد خالد (2013)، المجلس التشريعي الثاني في الدولة الفدرالية، السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية.
- رعد، د. نزيه، (2008) القانون الدستوري العام-المبادئ العامة والنظم السياسية، طرابلس لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب.
- سرحال، (2002)، القانون الدستوري والنظم السياسي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- سليمان، د. عصام، (1991)، الفدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان، بيروت، دار العلم للملايين.

42. Reutter, Werner (2014), Multilevel Systems and Sub-National Constitutional Politics in Germany: a Qualitative Comparative, Perspectives on Federalism, Vol. 6, issue 2, and pp.215-243.
43. **Tarr, G.Alan**,(2011), Explaining Sub-national Constitutional Space, PENN STATE LAW REVIEW, vol.115:4, pp.1134-1149.

(¹) "All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws". (**Amendment 14 - Citizenship Rights. Ratified 7/9/1868**).

(²) The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex". (**Amendment 19 - Women's Suffrage. Ratified 8/18/1920**).

المفرجي، د. إحسان حميد وآخرون (2007)، القاهرة، العاتك لصناعة الكتاب.
مولود، د. عمر، (2000)، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، أربيل، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر.
واتس، ل. رونالد، (2006)، الأنظمة الفدرالية، أوتاوا، منتدى الاتحادات الفدرالية.
ويسي، د. عثمان علي، (2015)، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، بيروت، منشورات زين الحقوقية.

ثانياً: الأطارح الجامعية:

المالكي، رائد حمدان، (2017)، الاستقلال الناقى لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير الحديثة، أطروحة دكتوراة، جامعة بغداد، كلية القانون.

ثالثاً: الدوريات:

إسماعيل، كاروان أورحمان، (2017)، التنظيم الدستوري لصلاحيات الأقاليم في الدولة الفدرالية، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد:3، العدد:2، ص 241-214.

البصيصي، د. صلاح جبير، (2018)، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفدرالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص 392-356.

طالب، محمد جبار، (2013)، التنظيم الدستوري للفدرالية المالية في دستور جمهورية العراق لعام 2005، مجلة رسالة الحقوق، العدد الثالث، السنة الخامسة، جامعة القادسية، ص 144-130.

النجار، د. شيرزاد (2019)، تنظيم العلاقة بين الاتحاد والولايات (دستور ولاية بافاريا أمودجا، مجلة قضايا سياسية، العدد:56، جامعة النهريين، ص 161-119.

عودة، جميل (2019)، مفهوم الدولة الفدرالية رؤى حول أطروحة الفدرالية في العراق الجديد، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث،

<http://shrc.com/news63>

المصادر باللغة الإنكليزية:

40. **Der not, Oliver van**,(2014) Subnational Constitutions: The Belgian Case in the Light of the Swiss Experience, Perspectives on Federalism, Vol. 6, issue 2, pp.272-298.
41. **Gamper, Anna** (2014), Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and Subnational Constitutionalism, Perspectives on Federalism, Vol. 6, issue 2, pp.24-44.
44. Popelier, Patricia,(2012), The need for sub-national constitutions in federal theory and practice. The Belgian case, Perspectives on Federalism, Vol. 4, issue 2, pp.36-58.