مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

ضمانة المجلس الفدرالي في حفظ التوازن بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

القسم الثالث

د. أسامة الشبيب

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مقدمة

لعلّ من أهمّ ما يتميَّز به النظام الفدرالي عن نُظُم الحكم السياسيَّة هو مشاركة الأقاليم أو الولايات في السياسة العامَّة للدَّولة سواء بشكل مباشر أم غير مباشر. ويتجلَّى ذلك من خلال تمثيلها في السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية لا سيما في المجلس الثاني (المجلس الفدرالي)، بوصفها وحداتٍ سياسيَّة ولها دورها في رسم السياسة التشريعية العامة للدولة، ولا شكّ أنَّ لهذه المشاركة دوراً في حفظ وضمان توازن العلاقة بين مستويَيّ الحكومة في النُظُم الفدراليَّة.

وتشترك الأقاليم في أعمال السّلطة التشريعيَّة من خلال وجودها في السلطة التشريعية الاتحادية، حيث دأبت أغلب الدُّوَل الّتي أخذت بالنظام الفدرالي على الأخذ بنظام المجلسين أو الغرفتين التشريعيتين[1]، المجلس الأول؛ ويسمى عادة (المجلس النيابي) الّذي يمثِّل المواطنين في الدَّولة الاتِّحادية بمجموعه، ويتفاوت عدد الأعضاء الّذين يمثِّلون كلّ إقليم فيه بحسب النسبة السكانية في كل إقليم، واختلاف عدد الأفراد الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب وغيرها من التفاصيل التي تنظمها القوانين الانتخابية.

أمَّا المجلس الثاني (المجلس الفدرالي) والذي يطلق عليه مجلس الولايات أو الشيوخ أو (مجلس الاتحاد) كما في دستور العراق أو غيرها من التسميات؛ فهو يمثَّل الأقاليم أو الولايات بوصفها وحدات سياسية ودستوريَّة، ويكون التمثيل فيه عادة على أساس المساواة بغضِّ النَّظر عن عدد سكان كل إقليم[2]، ويُعَدُّ المجلس الفدرالي من أبرز مظاهر مشاركة الأقاليم للحكومة الاتِّحادية في سلطات الحكم. وإنَّ آلية عمل هذا المجلس ووظائفه واختصاصاته والدَّور الّذي يضطلع به في العملية التشريعيَّة والسياسية، ليس على نسق واحد في جميع النُظُم الفدراليَّة، وإنَّما يختلف من نظام فدرالي لآخر؛ لكن الدور الرئيس له يتمحور حول الحفاظ على مصالح الأقاليم وصيانة **حقوقها الدستورية،والقانونية،** والسياسية، والمالية.

1. هناك بعض النُظُم الفدراليَّة لا تأخذ بنظام المجلسين في تشكيل السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية، ومنها: صربيا، الجبل الأسود، والاتِّحادات الفدراليَّة بالجزر الصغيرة كجزر القمر، وهناك رأي يتبنى عدم ضرورة وجود مجلس ثانٍ في تشكيل السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية لتمثيل الأقاليم، إلا أنه من الصعب التسليم لهذا الرأي لأنَّ تمثيل الأقاليم في السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية عن طريقة المجلس الفدرالي، فيه ضمان ومراعاة لمصالح الأقاليم، وصيانة استقلالها النسبي، إذا ما تمت الإساءة في استعمال السلطات الاتِّحادية.
2. محمد كامل ليلة، النُظُم السياسيَّة، الدَّولة والحكومة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1967، ص134.

تمثيل الأقاليم في المجلس الفدرالي

من خلال التجارب الفدرالية المختلفة يمكن الاستفادة من قاعدة عامَّة في هذا المجال، هي أنْ يكون تمثيل الأعضاء في النظام الفدرالي في المجلس الفدرالي للسلطة التشريعيَّة الاتِّحادية، على أساس المساواة بين الأقاليم أو الولايات، بغضِّ النَّظر عن عدد سكَّان كل ولاية، أو مساحتها، أو أهميتها الاقتصاديَّة والسياسيَّة.

ويعود تقرير مبدأ التمثيل المتساوي للولايات أو الأقاليم في المجلس الفدرالي من الناحية التاريخية، إلى نتائج المناقشات والمفاوضات الّتي جرت خلال إنشاء الاتِّحاد الفدرالي في الولايات المتَّحدة الأمريكيَّة، بين ممثلي الولايات الكبيرة، وممثلي الولايات الصغيرة، عندما أصرَّ ممثلو الولايات الكبيرة على أنْ يكون تمثيل الولايات في البرلمان الاتِّحادي على أساس عدد السكان، بينما رأى ممثلو الولايات الصغيرة أنْ يكون التمثيل على أساس المساواة في ما بين الولايات الكبيرة و الصغيرة، وفي النهاية تمَّت تسوية الخلاف في مؤتمر فيلادلفيا عام 1787م عن طريق اقتراح توفيقي تمَّ بمقتضاه إنشاء سلطة تشريعية اتحادية تتكوَّن من مجلسين، هما: مجلس النواب ويكون التمثيل فيه قائماً على أساس عدد السكان، في حين يكون التمثيل في المجلس الآخر (مجلس الشيوخ) على أساس المساواة[3]، وعلى هذا الأساس، أصبح مجلس الشيوخ يتألف، منذ صدور الدّستور الأمريكي عام 1789م، من أعضاء يمثِّلون الولايات على أساس المساواة، وبواقع عضوين (شيخين) عن كلّ ولاية؛ يتمّ اختيارهما لمدة ست سنوات، ومن الدُّوَل الفدراليَّة الّتي تأخذ بالتمثيل المتساوي للولايات؛ المكسيك والأرجنتين[4]. وإذا كانت قاعدة تمثيل الولايات على قدم المساواة في المجلس الفدرالي، قد اتَّبعتها معظم الدُّوَل الّتي تأخذ بالنظام الفدرالي، فإنَّ هناك عدداً من الدُّوَل الفدراليَّة لم تأخذ بهذه القاعدة، مثال ذلك؛ ألمانيا الاتِّحادية وكندا والهند، ففي جمهوريَّة ألمانيا الاتِّحادية يمثِّل كلَّ مقاطعة (Lander) في (المجلس الفدرالي) ثلاثةُ مندوبين على الأقل، ويزدادون إلى أربعة ممثلين في الولايات التي لا يتجاوز عدد سكانها ستة ملايين، ويصل عدد الممثلين إلى خمسة في حالِ زيادة عدد سكان

3. رونالد ل. واتس، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدّوَل الفدراليّة، ترجمة: نور الأسعد، منتدى الاتِّحادات الفدراليّة، كندا، ص39.

4. بروس وايستر فندلاي، الدستور الأمريكي، ترجمة: دائرة المعارف العامة، دار الكرنك،القاهرة، ص39.

الولاية عن ستة ملايين[5]. أمّا في كندا فهناك طريقة مختلفة عن النُظُم الفدراليَّة في تأسيسها للتمثيل في مجلس الشيوخ على المجموعات الإقليمية من المقاطعات، حيث تمثِّل المناطق الرئيسة الأربع بواقع (24) مقعداً لكلٍّ منها، وتحتلّ مقاطعة (نيوفندلاند) ستة مقاعد، وخصَّصت ثلاثة مقاعد للأقاليم الخاصَّة بالسكان الأصليين[6].

طرق التمثيل في المجلس الفدرالي

إنَّ الاختلاف بين النُظُم الفدراليَّة، لا يقتصر على الاختلاف في النِسَب الّتي تمثَّل فيها الأقاليم أو الولايات في المجلس الفدرالي، بل هناك تباين كبير في الطُرُق الّتي يتمّ من خلالها اختيار الأعضاء في هذا المجلس، حيث اتَّبعت النُظُم الفدراليَّة طُرُقاً مختلفة لاختيار الأعضاء الّذين يمثلون الأقاليم في المجلس الفدرالي.

فهناك من أخذ بطريقة التعيين لاختيار ممثلي الأقاليم أو الولايات في المجلس الفدرالي للسُّلطة التشريعيَّة الاتِّحاديَّة، وتختلف الدساتير الفدراليَّة الّتي تأخذ بهذه الطريقة، في تحديد الجهة الّتي تملك صلاحية التعيين؛ فبعض الدساتير أعطت للحكومات في الأقاليم، صلاحية تعيين ممثليها في المجلس الفدرالي، كما في جمهورية ألمانيا الاتِّحادية، وأحياناً تكون للحكومة الفدراليَّة في بعض النُظُم الفدراليَّة، صلاحية تعيين ممثلي الأقاليم أو الولايات، من دون التشاور مع الأقاليم، مثال ذلك كندا في ظلِّ دستورها لسنة 1867م[7].

أما بعض النظم الفدرالية فأخذت بطريقة الانتخاب حيث تختار حكومات الأقاليم ممثليها في المجلس الفدرالي بطريقة الانتخاب، كما في الهند وبعض الولايات في سويسرا، والاتحاد السوفيتي سابقاً. وقد يكون هذا الانتخاب بصورة مباشرة، بواسطة المواطنين الساكنين فيها ويكون انتخابهم لمدة معينة.

5. المادَّة (51) من القانون الأساس لجمهوريَّة ألمانيا الاتِّحادية لعام 1949.

6. المناطق الرئيسة الأربع في كندا هي: اونتاريو، وكيبك، وأربع مقاطعات غربية، وثلاث مقاطعات مطلَّة على الساحل الشرقي؛ للمزيد يراجع: رونالد ل. واتس، حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدّوَل الفدراليّة، مرجع سابق، الجدول رقم (17)، ص117.

7. د.عصام سليمان، الفدراليّة والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ط1991،1، ص122.

وهناك الطريقة المختلطة التي تجمع بين التعيين والانتخاب، وتأخذ بها كلٌّ من ماليزيا، وبلجيكا، وأسبانيا، ففي ماليزيا مثلاً، يتم شغل (38%) فقط من مقاعد مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب غير المباشر من قِبَل المجالس التشريعيَّة في الولايات، في حين أنَّ نسبة (62%) المتبقية يعيَّنون مركزياً، وفي بلجيكا يتمّ اختيار (40) من أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب المباشر و(21) يأتون بالانتخاب غير المباشر من قِبَل مجالس الجاليات الفلمنكية، والفرنسية، والألمانية، و(10) تتمّ الموافقة عليهـم بصورة مشتركـة (يتمّ تعيينهم بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المُنتخبين بصورة مباشرة)[8].

دور المجلس الفدرالي في حفظ التوازن بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

مما لا شك فيه أنَّ الغرض الأساس من إنشاء مجلس ثانٍ في إطار السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية للنُظُم الفدراليَّة، هو من أجل الدفاع عن مصالح الأقاليم، والحفاظ على استقلالها الذاتي، وكونها الأداة الّتي تعبِّر عن إرادة تلك الوحدات السياسية من ناحية أخرى[9]. ويرى بعض الفقهاء أنَّ الأخذ بنظام المجلسين في تشكيل السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية وضرورة وجود مجلس الولايات من مستلزمات الفدرالية التي لا غنى عنها في بناء الدولة الفدرالي[10].

ويبرز دور المجلس الفدرالي في تحقيق التوازن الاتِّحادي، من خلال علاقته بالمجلس الأول (مجلس النواب) المُنتخب من قِبَل الشعب، أيّ من خلال دوره في العملية التشريعيَّة والرقابية. وإنَّ أغلب الدساتير الاتِّحادية في النُظُم الفدراليَّة قد جعلت جناحي السلطة التشريعية الاتحادية (مجلس النواب ومجلس الولايات) على قدم المساواة من حيث الاختصاص التشريعي، وتشترط موافقة كلّ من المجلسين على مشروعات القوانين الاتِّحادية، مثال ذلك؛ الولايات المتَّحدة الأمريكيَّة، المكسيك، الأرجنتين، فالدّستور الأمريكي مثلاً: يُعطي لكلٍّ من المجلسين في الكونجرس، الحقّ باقتراح مشاريع القوانين، باستثناء التشريعات الضريبيَّة الّتي يشترط الدّستور أنْ تكون المبادرة بتقديم

8. رونالد ل. واتس،الأنظمة الفدرالية، مرجع سابق، ص118.

9. روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدّولة الاتِّحادية، ترجمة: وليد الخالي وبرهان دجاني، دار الشرقية للطباعة والنشر، بيروت، 1967، ص13.

10. يذهب جان جاك روسو إلى ضرورة وجود مجلس الولايات في النُظُم الفدراليَّة. يراجع: لطيف مصطفى أمين، الفدراليّة وآفاق نجاحها في العراق، ط1، دار سردم، السليمانية، 2007.

المُقترحات بشأنها مـن قِبَـل مجلس النواب حصراً، ولا يُمكن أنْ يصدر أيّ قانون ما لم يتمّ إقرار المشروع من قِبَل المجلسين، وإذا ما رفض أحد المجلسين المشروع اعتبر كأنَّه لم يكن[11].

وفي جانب آخر نجد أنَّ بعض الدساتير الاتِّحادية لم تساوِ بين دور المجلسين في ممارسة العمليَّة التشريعيَّة؛ فجعلت مجلس النواب في مركز دستوري أقوى مـن المجلس الفدرالي، مثال ذلك؛ دستور ألمانيا الاتِّحادية 1949م ودستور كلّ من استراليا وكندا أيضاً [12].

كما أنَّ دور المجلس الفدرالي وأهميته تختلف من نظام فدرالي إلى آخر، ففي كندا لم يكن لمجلس الشيوخ دور كبير في التعبير عن المقاطعات، وربَّما يرجع السبب في ذلك إلى طريقة تشكيله، حيث لم يأخذ الدّستور بمبدأ المساواة لتمثيل المقاطعات في هذا المجلس، علماً أنَّ أعضاءه كانوا يعيَّنون لمدى الحياة، وكذلك الحال في أستراليا حيث لم يكن لهذا المجلس دور كبير، وربما يعود ذلك إلىَّ أنَّ الولاءات الحزبية لأعضاء هذا المجلس في كِلا البلدين أقوى من الولاءات للمقاطعات والأقاليم، وذلك بعكس ما موجود في كلّ من كندا وأستراليا[13].

أمَّا في العراق فقد نص الدستور الدائم لسنة 2005م على تأسيس النظام الفدرالي وعلى آلية تنظيم السّلطة التشريعيَّة الفدراليَّة في الفصل الأوَّل منه الذي قسمه المشرع الدستوري إلى فرعين؛ الفرع الأول؛ مجلس النواب، والفرع الثاني؛ مجلس الاتحاد. حيث جاء في المادَّة (48) من الدستور: تتكوَّن السّلطة التشريعيَّة الاتِّحادية من مجلس النواب ومجلس الاتِّحاد. كما نص الدّستور على تنظيم مجلس النواب من حيث التكوين، والصلاحيات، والانتهاء وغيرها من الموضوعات التفصيلية وذلك في المواد (48 - 63).

إلاَّ أنَّ المشرع الدستوري لم يتناول تنظيم المجلس الفدرالي والذي أسماه (مجلس الاتِّحاد) وإنَّما تمَّت الإشارة إلى تنظيمه بقانون يُسنُّ بأغلبية أعضاء مجلس النواب وهذا ما ورد في المادَّة

11. حافظ علوان حمادي الدليمي، النُظُم السياسيَّة في أوروبا الغربية والولايات المتَّحدة الأمريكيَّة، وائل للنشر والتوزيع، عمان، بلا سنة نشر، ص263.

12. د. عبد الغني بسيوني، النُظُم السياسيَّة، أُسُس التنظيم السياسي، الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984، ص115.

13. د. عمر مولود، الفدراليّة وإمكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة موكرياني، أربيل، 2003، ص284.

(65) من الدستور: يتمّ إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ "مجلس الاتِّحاد" يضمّ ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المُنتظمة بإقليم، ويُنظّم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكلّ ما يتعلق به بقانون، يُسَنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وهنا نجد المشرع الدستوري قد ترك زمام إنشاء مجلس الاتحاد وتنظيمه واختصاصاته وطريقة التمثيل فيه للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بيد مجلس النواب، ولعل هذه إحدى الثغرات الدستورية أو نقاط الخلل التي تُؤشَّر على الدستور، من حيث طريقة التعاطي مع مجلس الاتحاد وما يمثله من ركن أساس في السلطة التشريعية، وما يؤديه من مهام بتمثيله للأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وكذلك حماية مبدأ التوازن الفدرالي واستقرار العلاقة بينهما، بين المركز من جهة والأقاليم والمحافظات من جهة أخرى، فضلاً عن كونه المجلس الذي تتم فيه مراجعة التشريعات برَويَّة وهدوء بعد التصويت عليها من مجلس النواب،واكتشاف عناصر الخلل والثغرات التي لم يلتفت إليها، وتقويمها وفق السياسة التشريعية للدولة. والمؤسف أنَّ مجلس الاتحاد لم يبصر النور لهذه اللحظة، ولم يشرع قانونه، على الرغم من وجود نص تأسيسي في الدستور يُلزِم مجلس النواب، بسن قانون ينظم تكوينه وعمله واختصاصاته. وربما تتعدد الأسباب والعوامل التي حالت دون تشريع قانون مجلس الاتحاد؛ سياسية وغير سياسية، ولعل نسبة التصويت بالثلثين التي اشترطها الدستور لتشريعه إحدى أهم العقبات التي تقف بوجه تمرير هذا القانون، لأن نسبة الثلثين تستوجب توافقاً سياسياً واسعاً. وعلى الرّغم من التباين في دور المجلس الفدرالي في النُظُم الفدراليَّة وأهميَّته، إلاَّ أنَّ الدور الأوَّلي لهذا المجلس التشريعي، يتمثَّل في مراجعة التشريعات الفدراليَّة، بهدف مراعاة مصالح الأقاليم و الولايات الأعضاء في الاتِّحاد[14]، وبالتالي فإنَّ مجلس الاتِّحاد، يُعدُّ وسيلة لحماية مصالح الأقاليم من الإجراءات الاتِّحاديَّة إذا ما انطوت على ضرر يمسّ مصالحها، حيث تكون تلك الإجراءات محلّ اعتراض هذا المجلس، وكذلك عندما تتَّخذها السلطات الاتِّحادية متجاوزة باتِّخاذها الصلاحية المُعطاة لها في الدّستور أو عندما تكون تلك الإجراءات ضارة بالكيانات السياسيَّة لعضو أو أكثر.

14. رونالد ل. واتس، مرجع سابق، ص118.

لذا فإن الضرورة تستدعي وجود مجلس فدرالي تمثِّل فيه الأقاليم، في إطار السلطة التشريعية الاتحادية في أيّ نظام فدرالي. فوجودُه مهمٌ لحماية مصالح السلطة الاتِّحادية من جهة وصون مصالح الأقاليم من جهة أخرى وحفظ التوازن واستقرار العلاقة بينهما. وإنَّ التنظيم الدّستوري لهذا المجلس يشكِّل جزءاً هاماً من الدّستور الفدرالي، وعليه فإنَّ عمل هذا المجلس يمثل ضمانة لتوازن العلاقة بين الحكومة الاتحادية وبين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

هوية البحث

اسم الباحث: د. أسامة الشبيب - دكتوراه في القانون الدستوري.

عنوان البحث: ضمانة المجلس الفدرالي في حفظ التوازن بين الحكومة الاتحادية والأقاليم (القسم الثالث)

تأريخ النشر: ايار - مايو 2023

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة، وغير ربحّية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org