بسم الله الرحمن الرحيم

**المحاضرة الرابعة**

**الية توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد المركزي والولايات – مزايا وعيوب الاتحاد الفيدرالي – النظام الفدرالي الامريكي.**

يقوم النظام الاتحادي الفيدرالي على اساس توزيع الاختصاصات مابين المؤسسات الاتحادية والمؤسسات المحلية ويتولى الدستور الاتحادي مسألة التوزيع هذه ، ويعد الدستور ضامناً لعدم تجاوز كل من طرفي الاتحاد والولايات ، على بعضهما .

وكذلك عدم تجاوز احدى الولايات على ولاية أخرى وفي حالة وقوع مثل هذا التجاوز فأنه يعد خرقا للدستور ويتمثل الضامن في الفصل بتلك المسائل في المحكمة الاتحادية او المحكمة الدستورية العليا وقد تنوعت الأساليب التي أخذت الدساتير الاتحادية في توزيع الاختصاصات ويمكن حصر هذه الأساليب كما يأتي:

1. تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر .
2. تحديد اختصاصات احد الطرفين او كلاهما مع ذكر اختصاصات مشتركة بينهما .
3. تحديد اختصاصات طرف واحد على سبيل الحصر وما يتبقى يذهب الى الطرف الثاني وسنوضح تلك الأساليب كما يأتي:

**اولا: تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر.**

 وفقاً لهذا الأسلوب يقوم الدستور الاتحادي تحديد الاختصاصات التي يتولاها الاتحاد والاختصاصات التي تتولاها الولايات والدول الأعضاء في الاتحاد ، ويؤخذ على هذا الأسلوب ان تحديد المسائل التي تكون ضمن اختصاص دولة الاتحاد وتلك التي تكون ضمن اختصاص الولايات لايمكن ان يكون شاملا لجميع المسائل مهما كان الدستور مفصلاً، وذلك لان الحياة في تطور مستمر . وقد تظهر كثير من المسائل التي يثار الاختلاف عليها والتساؤل عما اذا كانت هذه الأمور الجديدة من اختصاص الاتحاد ام من اختصاص الولايات الداخلة في الاتحاد ويستلزم الأخذ بهذه الطريقة او الأسلوب ، انشاء هيئة سياسية او قضائية تحدد الاختصاصات غير الواردة في الدستور الاتحادي الفدرالي وذلك بحسب أهميتها على ان يتم اختيار أعضاء الهيئة السياسية من ممثلي السلطة الفدرالية والولايات .

**ثانياً : تحديد اختصاصات احد الطرفين او كلاهما مع تحديد اختصاصات مشتركة :**

تسلك بعض الدساتير الاتحادية أسلوب حصر السلطات اي اختصاصات كل من السلطات الاتحادية والمحلية ثم نضع قائمة بالاختصاصات المشتركة بينهما يتعاونان في تنظيمها ولهذا الأسلوب عدة أشكال تتمثل في الأتي :

1. الاختصاص الاختياري للحكومة المركزية ويتمثل في منح الدستور للحكومة المركزية السلطة التشريعية في بعض الاختصاصات مع الإبقاء على حق الولايات في ان تسن القوانين التي تراها مناسبة لتنظيمه وعليه اذا قامت الحكومة المركزية بممارسة اختصاصاتها فأنه يمتنع على الولايات التشريع مرة اخرى .
2. ان ينص الدستور الاتحادي على تولي الحكومة المركزية وضع الاساس العام الذي يحكم هذه المسألة ويترك تنظيم الموضوع لشأنه او تطبيقه للولاية ، ويساعد هذا الأمر المشرع الاتحادي على ان يتعامل مع الولايات بما تراه مناسباً اذ لها ان تزيد او تنقص من اختصاصات الولايات فمن الممكن ان يضمن القانون كافة المسائل التفصيلية فعندها لا يترك للولايات الا أضيق المجالات كوضع القواعد التنفيذية.
3. قد ينص الدستور على حق الولايات في التصرف في المسائل مع إخضاعها لرقابة الحكومة المركزية كضرورة حصولها على الإذن المسبق من جانب الحكومة المركزية قبل اجراء هذا العمل ، فأن حصل اعتراض عليها يمنع تنفيذها .

وللحكومة المركزية ان تستبعد القوانين التي لا تتفق معها .

1. قد ينظم الدستور الاتحادي مسائل معينة يكون الاختصاص اختياريا للحكومة المركزية مع إعطاء الأحقية للولايات في ممارسة هذا الاختصاص مادامت الحكومة لم تمارسه ويترتب هذا الاختصاص تقوية سلطة الولاية على حساب الدولة الاتحادية .

وتؤدي الطريقة التي ينشأ بها النظام الاتحادي دوراً كبيراً في طريقة توزيع الاختصاصات فالنظام الاتحادي الذي ينشأ نتيجة انضمام عدة دول مستقلة الى بعضها البعض فأن التفكير يتجه نحو المحافظة على الاستقلال الذاتي لتلك الولايات وبالتالي تحديد اختصاصات دولة الاتحاد وجعلها ضيقة اما الدولة الاتحادية التي تنشأ نتيجة تفكك دولة بسيطة يكون الاتجاه فيها نحو زيادة اختصاصات دولة الاتحاد على اعتبار أنها كانت تجمع في يدها كل الاختصاصات وبالتالي تحديد اختصاصات الولايات وجعلها محدودة وقليلة .

**ثالثاُ: تحديد اختصاصات طرف واحد على سبيل الحصر .**

1. حصر اختصاصات المؤسسات الاتحادية فقط :

اي ان الدستور الاتحادي يحدد اختصاصات وسلطات دولة الاتحاد على سبيل الحصر وكل ما لم ينهى عليه الدستور يكون من اختصاص الدول والولايات الأعضاء وفي هذا الأسلوب فأن اختصاص الدولة الاتحادية يكون محدداً وضيقاً اذ يمنع الاختصاص العام للولايات ويكون هو الأصل والاستثناء يكون الاختصاص للدولة الاتحادية ويؤخذ على هذا الأسلوب انه يؤدي الى إضعاف سلطات الدولة الاتحادية بصورة كبيرة (ولكن الوقع العملي يبين ان الأمور سارت عكس ذلك ، اذ أخذت الدول التي تتبع هذا النوع من الاختصاصات توسع اختصاصات السلطات الاتحادية على حساب اختصاصات وسلطات الولايات والدول الأعضاء وذلك لعدم مقدرة الولايات على تنفيذ اختصاصاتها بالشكل المطلوب ) .

1. حصر اختصاصات المؤسسات المحلية :

وهي عكس الطريقة السابقة اي ان الدستور الاتحادي يحدد اختصاصات وسلطات الدول والولايات الأعضاء على سبيل الحصر وكل ما لم ينص عليه الدستور يكون من اختصاص دولة الاتحاد ويترتب على ذلك ان تكون اختصاصات الولايات الأعضاء هي الاستثناء ويكون اختصاصات الدولة الاتحادية هي الأصل بمعنى آخر ان هذا الأسلوب يعمل على تقوية وزيادة وتوسيع صلاحيات واختصاصات الدولة الاتحادية على حساب الولايات ومع مرور الزمن سوف يؤدي ذلك الى زيادة سلطات دولة الاتحاد على نحو يقضي على ذاتية الولاية الأمر الذي يترتب عليه فناء هذه الولايات وتحول الدول الفدرالية الى دولة موحدة.

**نطاق الاختصاصات:**

يقصد بنطاق الاختصاصات ،المهام التي تمارسها اي مستوى من مستويات السلطات وبموجب هذا التحديد يمكن معرفة المهام التي ليست لها حق في ممارستها، وبعبارة اخرى تشمل كمية ومدى الاختصاصات التي تمتلكها اي مستوى من مستويات السلطات ويبدو ان اغلب الدساتير الفدرالية تعمل على تحديد اهم اختصاصات السلطات الفدرالية على سبيل الحصر ،مع وجود قائمة من الاختصاصات المشتركة يمارسها الطرفان بالاشتراك معاً ، وفي حالة تعارض القوانين يكون الأولوية بالقانون الفيدرالي وتوجد اختصاصات سيادية غالبا ما تضعها الدساتير الفدرالية من ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفدرالية ومن تلك الاختصاصات :

1. الشؤون الخارجية :

تختص الحكومة الاتحادية في عقد المعاهدات وإرسال السفراء واستقبالهم وكذلك الوزراء المفوضين والقناصل .

1. شؤون الدفاع :

تختص السلطات الفدرالية دائماً باختصاص اعلان الحرب وتأليف الجيش ووضع قواعد الإدارة البرية والحرية وتنظيمها .

1. الجنسية ، يتمتع مواطني الدولة الفدرالية في مختلف الولايات المكونة بجنسية واحدة وهي الجنسية الفدرالية وهو اختصاص درجت كل الدساتير على اتباعه.
2. الاختصاص المالي : يعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة التي يختص بها البرلمان ، اذ يمنح البرلمان بموجبه سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة ومن خلاله يساهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة.
3. الاختصاص القضائي : درجت الدساتير الفدرالية على ان تمنح للسلطات الفدرالية الاختصاص بفصل المنازعات والقضايا التي تهم الدولة الفيدرالية ككل ، كما ويتم تخويل الجانب المهم من الاختصاص القضائي الفدرالي الى المحكمة العليا الفدرالية .
4. البريد والاتصالات: إنشاء مكاتب للبريد وطرق انتقال البريد يكون من اختصاص السلطات الفدرالية .

**تنظيم الاختصاصات في النظام الاتحادي الفدرالي :**

تتمتع الدويلات الداخلة في الاتحاد المركزي ( الفدرالي) بمباشرة بعض مظاهر السيادة الداخلية الى جانب الدولة الاتحادية التي تتمتع بمباشرة بعضها الأخر ، وهذا الازدواج في مباشرة مظاهر السيادة الداخلية يعني ايضاّ الازدواج والتعدد في السلطات العامة التي تباشر بواسطتها كل من الدويلات او الولايات والدولة الاتحادية مظاهر السيادة الداخلية التي تخص كل منها .

وتنحصر السلطات العامة التي تباشر مظاهر هذه السيادة في ثلاثة ( السلطة التشريعية ، التنفيذية ، القضائية) وهذه السلطات الثلاثة تتعدد فتوجد في كل من الدولة الاتحادية وفي كل من الولايات الأعضاء في الاتحاد.

1. **السلطة التشريعية :**

تتبدى هذه السلطة في هيئة نيابية تمثل دولة الاتحاد بأكملها وتقوم هذه الهيئة بالوظيفة التشريعية ، وذلك الى جانب هيئة نيابية اخرى تخص كل دويلة او ولاية تابعة للاتحاد ، ويتكون البرلمان الاتحادي من مجلسين احدهما يقوم على اساس تمثيل مجموع رعايا الولايات التي تتكون منها الدولة الاتحادية وهذا المجلس يمثل شعب الدولة بأكمله بحيث يقوم بأنتخابه جميع افراد الولايات كما لو كانت الدولة موحدة ، والثاني يقوم على اساس الولايات باعتبارها وحدات سياسية متميزة ويكون تمثيل الولايات لهذا المجلس على أساس المساواة بأن يكون لكل ولاية عدداً مساويا من الأعضاء دون النظر الى مساحتها او تعداد سكانها .

ومثال على ذلك البرلمان الاتحادي الأمريكي ( الكونكرس ) فهو يتألف من مجلسين هما مجلس النواب الذي يتم انتخابه مباشرة من جميع أفراد الشعب الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية ، ومجلس الشيوخ الذي يتألف من عضوين عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحة هذه الولاية او عدد سكانها .

ويلاحظ ان قاعدة المساواة في تمثيل الولايات بالنسبة للمجلس الثاني غير مطلقة، فقد خرجت دساتير بعض الدول الاتحادية عن هذه القاعدة ، فلا تمثل ولاياتها على قدم المساواة وإنما يكون تمثيلها على أساس كثافة سكانها ومن ذلك الدستور الكندي حيث حدد عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذي تختص بهم كل ولاية بعدد يختلف من ولاية الى أخرى ، وتأخذ اغلب الدساتير الاتحادية بمبدأ المساواة في الاختصاص التشريعي بين المجلسين ومن ثم لا يمكن سن اي قانون ألا بموافقة كل من المجلسين عليه.

ويختص البرلمان الاتحادي بمجلسيه بالتشريع في جميع المسائل التي تهم الدولة بأسرها ،هذا فضلا عن اشتراكه مع المجالس النيابية في الولايات بتنظيم بعض المسائل الهامة بأن يضع قواعد عامة يتحتم على برلمانات الولايات احترامها والتقييد بها عند وضع تشريعاتها الخاصة، اما برلمان الولاية فأنه يقتصر على وضع التشريعات الداخلية ومثيلتها التي يقوم البرلمان الاتحادي بوضعها .

1. **السلطة التنفيذية :**

تتكون في الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً او فدرالياً من سلطة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد بأكملها ، كما يوجد في كل ولاية من الولايات الداخلة في الاتحاد جهازها التنفيذي الخاص بها ويختلف تكوين السلطة التنفيذية بحسب ما اذا كانت الدولة تقوم على اعتماد النظام الرئاسي او نظام حكومة لجمعية او النظام البرلماني ، ففي الولايات المتحدة الامريكية وهي تأخذ (بالنظام الرئاسي) تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ويتم انتخابه من الشعب على درجتين لمدة اربع سنوات فضلا عن معاوني الرئيس ( الوزراء ) وينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تعيينهم وعزلهم وله وحده حق مسائلتهم ويعتبرون مجرد سكرتيريين او معاونين للرئيس .

اما في سويسرا وهي تأخذ بنظام حكومة الجمعية وتتكون السلطة التنفيذية فيها من أعضاء سبعة يكونون المجلس الاتحادي وتقوم الجمعية الاتحادية لمدة اربع سنوات ، ويرأس المجلس الاتحادي رئيس الاتحاد ويكون له نائب ويكون تعيينهما لمدة عام بواسطة الجمعية لاتحادية من بين أعضاء المجلس .

وفي ألمانيا وهي تأخذ بالنظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية من الرئيس الاتحادي والحكومة الاتحادي ، حيث كلا الطرفين من ممارسة مهام السلطة التنفيذية ، ويتم انتخاب الرئيس الاتحادي بواسطة مؤتمر يتألف من أعضاء الهيئة التشريعية الاتحادية وعدداً مماثلا من أعضاء تنتخبهم المجالس التشريعية للولايات ، وتتكون الحكومة الاتحادية من رئيس الوزراء والوزراء الاتحاديين وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان الاتحادي في جميع الولايات وكذلك إصدار القرارات الاتحادية التي تهم الدولة جميعاً .

اما الهيئة التنفيذية للولاية فلا يتعدى نطاق اختصاصها حدود هذه الولاية .

1. **السلطة لقضائية :**

بجانب القضاء المحلي الذي يتبع الولايات يوجد القضاء الاتحادي الذي يتبع الدولة الاتحادية وذلك كالمحكومة العليا في امريكا والمحكمة الاتحادية في سويسرا ، وتختص المحاكم العليا عادة بالنظر في المسائل الهامة كتلك التي تثور بين الاتحاد والولايات الداخلة فيه ، او بين الولايات بعضها مع البعض ، كما يعتبر جهة استئنافية تستأنف أمامها الأحكام الصادرة من محاكم الولايات ، اما القضاء المحلي فيختص بالفصل في المنازعات المحلية التي تثور داخل حدود الولاية.

**النموذج الاتحادي الامريكي:**

من المعروف ان معظم سكان الولايات المتحدة الأمريكية ليسوا من السكان الأصليين لتلك لبلاد بل قدموا اليها من البلدان الأوربية وبخاصة بريطانيا وايرلندا ، وقد تشكلت من البداية ثلاث عشرة مستعمرة بريطانية منفصلة الواحدة عن الأخرى ، حتى انتصار الثورة الامريكية وإعلان الاستقلال الأمريكي عام 1778 وقد تشكلت هذه الولايات الثلاث عشرة فيما بينها اتحاداً كونفدراليا ثم تحول الى اتحاد فيدرالي عام 1789 بعد تجزئة بعض الولايات الى ولايات أخرى ، ويبلغ عدد أعضاء الاتحاد في لوقت الحاضر (50) ولاية تتمتع جميعها بحقوق وواجبات متساوية ويستطيع الكونكرس الأمريكي ( وهو اعلى سلطة تشريعية في البلاد ) إضافة ولايات ولايات اخرى للاتحاد او تعديل حدود او حتى إلغاء احدى الولايات في حالة قبول الولاية ذاتها بذلك.

وتمارس السلطة التشريعية في الولايات المتحدة من قبل الكونكرس والذي يتألف من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، ويتألف مجلس لشيوخ من ممثلين اثنين لكل ولاية ، بينما ينتخب اعضاء مجلس النواب من قبل الناخبين في الولايات كافة ، ويحدد الدستور الامريكي اختصاصات الكونكرس في الفصل الثامن والعاشر منه ، فيختص الكونكرس بشؤون الدفاع وإعلان الحرب ودفع ديون الولايات المتحدة الأمريكية ، ولا تستطيع اي ولاية ابرام معاهدات او تحالفات او إصدار نقود او تحديد أسعار قانونية لدفع الديون بغير الذهب او الفضة ، او منح ألقاب رفيعة ، كما لا تستطيع اية ولاية دون موافقة الكونكرس فرض ضرائب او رسوم على تصدير وتوريد البضائع باستثناء تلك التي تكون ضرورية لتنفيذ قوانينها الرقابية ، ويجب على الولاية دفع جميع ما تحصل عليه من هذه الضرائب والرسوم الى الخزينة المركزية بعد استقطاع المصاريف ، ويخضع كل قانون يفرض رسوماً من هذا النوع لرقابة الكونكرس الذي يستطيع إجراء تعديل فيه ، كذلك لا تستطيع الولايات دون موافقة الكونكرس او ان تفرض رسوماً على حمولات السفن ، او تحتفظ في وقت السلم بقطعات نظامية او قطعات بحرية حربية ، او تبرم معاهدات او اتفاقيات مع ولاية أخرى او دولة أجنبية او تشترك في حرب ، ما لم يكن هناك هجوماً او خطراً هجوم واهم ، وينبغي ان تكون جميع الرسوم والضرائب موحدة على نطاق الولايات المتحدة ، اما الولايات فأنها تختص بجميع الأمور والمسائل غير المنصوص عليها في الدستور الفيدرالي لصالح الكونكرس ، وتتمتع الولايات بكامل استقلالها الداخلي في الادارة والتنظيم ، ولها دساتيرها ومؤسساتها الخاصة كما ان لكل ولاية رئيسها وسلطاتها التشريعية المنتخبة .

وتمارس السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة من قبل رئيس الجمهورية ، لان السياسي المتبع ( هو النظام الرئاسي ) بمعنى ان رئيس الجمهورية هو الذي يتولى بنفسه مهام إدارة شؤون الدولة الفدرالية وليس رئيس الوزراء ، ويتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات كثيرة فهو يقوم بتعيين او اقالة الوزراء بعد لحصول على موافقة ( الكونكرس) كما يحق له بعد موافقة مجلس الشيوخ بأكثرية ثلثي الحاضرين ابرام المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى واختيار الموظفين الكبار والسفراء وأعضاء المحكمة العليا.

اما بالنسبة للسلطة القضائية فتوجد هناك محكمة عليا تختص بالنظر في جميع الحالات القانونية التي يمكن ان تظهر نتيجة تطبيق الدستور والقوانين الفدرالية والمعاهدات المبرمة او التي تبرم مع الخارج كما تنظر المحكمة في جميع المنازعات التي تكون الولايات المتحدة طرفا فيها ، او تلك التي تظهر بين ولايتين او أكثر او بين ولاية او مواطني احدى الولايات مع مواطني ولاية أخرى او مع الأجانب .

وعلى الرغم من الدستور حدد صلاحيات الاتحاد على وجه الحصر ، سواء في الحالات التي يمارسها على وجه الانفراد او بالاشتراك مع الولايات الا ان بعض نصوص الدستور وواقع التطبيق العملي يشيران عكس ذلك فالاتحاد يتمتع بقوة ملموسة على حساب الولايات ، فالحكومة المركزية تمارس من الاختصاصات على وجه الانفراد كما تمارس مع حكومة الولايات جملة من الاختصاصات المشتركة .

**مزايا وعيوب الفيدرالية:**

**اولاً: مزايا الفيدرالية :**

1.ان النظام الفيدرالي قادر على توحيد دول ذات نظم متغايرة ومتباينة في دولة واحدة .

2. يعمل هذا النظام على التوفيق بين مزايا الدولة الموحدة ومزايا الدولة المركبة فهو يجمع بين مبدأي الاستقلال والاتحاد معاً .

3. يعتبر حقلاً للتجارب في الأنظمة السياسية والإدارية المختلفة نظراً لتعدد واختلاف نظام كل وحدة من الوحدات المكونة لهذا الاتحاد .

4. هذا النظام يفسح الاتحاد الاختياري بشروط متكافئة دون اللجوء الى أساليب القوة والقسر.

5. يساعد على تطبيق الديمقراطية تطبيقاً عملياً على مساحات واسعة وخصوصاً من ناحية سعة المشاركة السياسية.

6. يخلق النظام الفيدرالي للحكم فعالية في نفوس ذوي المصالح المختلفة وتتمكن المناطق الصغيرة من محاولة اجراء تجاربها في نطاق محلي .

7. يساعد النظام الفيدرالي على منع حدوث ما يهدد كيان الدولة من جراء المنازعات التي تنشب بين القوميات والنزاعات المختلفة في الدولة .

8. يخفف النظام الفيدرالي الواجبات الكثيرة الملقاة على عاتق الكومة المركزية.

9. ان تقسيم البلاد الى أقاليم او مقاطعات فيدرالية يضمن وجود العديد من المراكز الاقتصادية والسياسية والثقافية وتطويرها بشكل أعمق وهذا التنوع قد يقود الى حرية اكبر.

10. على صعيد توزيع السلطة يتم استكمال التوزيع الأفقي للسلطة بتوزيع عمودي لها.

11. النظام الفدرالي يتوافق بشكل خاص مع الدول ذات المساحات الواسعة والنزاعات والظروف المختلفة .

12. في ظروف خاصة يكون النظام الفدرالي ذا فائدة كبيرة فهو يشجع على تنمية الروح القومية والروح الاتحادية معاً ويفسح المجال لحل المشكلات على أساس الحاجة المحلية مقدراً الأهم على المهم.

**ثانياً :- عيوب الفدرالية.**

1. تعدد السلطات العامة وازدواجها سيؤدي الى نفقات كبيرة مالية يتحملها المواطن على شكل ضرائب ورسوم .
2. يؤدي النظام الفدرالي إلى تفتيت الوحدة الوطنية خاصة اذا قويت سلطات الأقاليم على حساب السلطة الاتحادية .
3. تعدد لسلطات واختلاف التشريعات كثيراً ما يسبب منازعات ومشاكل تعوق تنظيم المرافق في مختلف الأقاليم .
4. الافتقار للتجانس فالاستقلال الذاتي للأقاليم يقود بالضرورة إلى الاختلافات مما قد ينتج صعوبات .
5. هناك صعوبات جدية في ممارسة القضاء وهذه لصعوبات ناشئة عن وجود قوانين مختلفة لكل إقليم او ولاية.
6. الصعوبة القصوى في النظام الفدرالي للحكم تنتج عن تقسيم السلطة التشريعية بين جهازين حكوميين منفصل بعضها عن بعض فهناك غالب الوقوع ناتج من تنوع التشريع في وقت تدعو فيه الحاجة الى تشريع موحد.