

## مبدأ المشاركة بوصفه ضماناً لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ( دراسة مقارنة )

أ. د. مها بهجت يونس الصالحي

طالب الدكتوراه رائد حمدان عاجب المالكي

كلية القانون - جامعة بغداد

### ملخص

يوفر النظام الاتحادي لمكونات الدولة الاتحادية استقلالاً ذاتياً يضمن لها وجود دستور خاص بها، وسلطات محلية مستقلة عن الحكومة الاتحادية. كما يحفظ لها قدراً من الاختصاصات خاصة ما يدخل في شؤونها المحلية. ويمثل هذا الاستقلال عنصراً أساسياً في وجود الدولة الاتحادية، لذا تحرص الدول على حمايته بوسائل مختلفة. من أهمها ضمان مشاركة الوحدات الإقليمية في ممارسة السلطة حيث تحتفظ بحق التمثيل في تكوين الهيئات الاتحادية والمساهمة في قراراتها.

### Abstract:

The federal system of the components of the federal state provides autonomy to ensure a presence of its own constitution, independent and local authorities for the federal government. Also it saves a lot of disciplines especially as fall in internal affairs. This independence is an essential element in the presence of the federal state,

so states keep to protect it in different ways. From the most important to ensure the participation of the Federal territorial units in the exercise of power, where reserves the right to representation in the composition of the federal bodies and contribute to their decisions.

### المقدمة

يقوم النظام الفدرالي على عدة مبادئ أهمها (مبدأ الاستقلال الذاتي)، ومقتضاه ان تحتفظ الاقاليم او الولايات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي باستقلال واسع وبقدر من السيادة في المجال الداخلي على الاقل في حدود الاختصاصات الممنوحة لها بموجب الدستور الاتحادي الذي يمثل المصدر القانوني لهذا الاستقلال بمختلف أبعاده ومظاهرة التنظيمية والوظيفية<sup>(١)</sup>. وعلى ذلك فان الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية لا يمثل فقط ميزة لتلك الولايات او الوحدات، بل هو ركيزة أساسية لقيام النظام الاتحادي. ولذا فان توفير الحماية الفعالة لهذا الاستقلال بمختلف أبعاده ومظاهرة ليس هدفاً يحرص عليه الولايات الأعضاء فحسب، إنما لابد ان تكون حمايته هدفاً يحرص على رعايته كلا مستويي السلطة في الدولة الاتحادية، بل لابد ان يؤخذ بالحسبان من قبل السلطة التأسيسية عند وضع الدستور الاتحادي فمن هنالك تبدأ حماية هذا الاستقلال حيث يبدأ وجوده وإقراره.

وفي ضوء ذلك تتنوع ضمانات حماية استقلال الولايات حيث تتعدد أدواتها ووسائلها، لان المفروض فيها ان تستجيب لمواجهة حالات التعدي على هذا الاستقلال خاصة تلك التي يكون مصدرها السلطة الاتحادية. ونجد من بين اهم تلك الضمانات (مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية) الذي هو احد عناصر قيام النظام الاتحادي ويعني مشاركة الولايات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي في اتخاذ قرارات السلطات الاتحادية مباشرة او عن طريق من يمثلها في تشكيلة الهيئات الفيدرالية. حيث يمكنها ذلك من الدفاع عن استقلالها وحماية كياناتها ومصالحها الخاصة.

وعلى ذلك تقرر الدساتير الاتحادية بحق الولايات بالمشاركة في حكم الدولة الاتحادية، ويكون لها هذا الحق لا على أساس إنها عبارة عن مجموعة من السكان، وانما بوصفها وحدات اتحادية مستقلة لها كياناتها الخاص والمتميز<sup>(٢)</sup>. وتتخذ تلك المشاركة صوراً متعددة، ابرزها تلك

التي تتعلق بالمشاركة في تعديلات الدستور الاتحادي، والمشاركة في تكوين الهيئات الاتحادية وقراراتها التي تتخذها.

### **.أهمية البحث :**

تكتسب دراسة هذا الموضوع أهمية كبيرة كونها تسلط الضوء على أهمية مشاركة الولايات الاعضاء في السلطة الاتحادية بوصفها ضمانة فعالة لحماية استقلالها الذاتي، وهو امر سيكون له تأثير على المشرع الدستوري في اي بلد يريد تبني النظام الاتحادي بتوجيهه نحو تضمين وثيقة الدستور احكاما تعزز تلك المشاركة وتحدد ابعادها وصورها. وتحوز دراسته ايضا اهمية خاصة بالنسبة للحالة العراقية التي ستكون محلا للدراسة مقارنة ببعض النظم الاتحادية كونها تبرز نقاط القوة ومكامن النقص في احكام التنظيم الدستوري لمشاركة الاقاليم في النظام الاتحادي.

### **مشكلة البحث :**

يتصدى بحثنا للإجابة عن بعض التساؤلات التي تؤلف بمجموعها مشكلة البحث، ومنها: مامدى دقة التنظيم الدستوري لمشاركة الولايات في حكم الدولة الاتحادية ؟ ومدى فاعلية تلك المشاركة في حماية الاستقلال الذاتي للوحدات الاتحادية ؟ وهل نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ من خلال ماتضمنه من احكام مشاركة الاقاليم الاتحادية في السلطة الاتحادية وما هي اوجه تلك المشاركة وما مدى فاعليتها ؟

### **نطاق البحث ومنهجه**

يقتصر بحثنا على دراسة مبدأ المشاركة في الدولة الاتحادية من جهة كونه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي للولايات او الوحدات الأعضاء، حيث سيتم تخصيص الحديث عن اهم صور المشاركة وهي : مشاركة الولايات في تعديل نصوص الدستور الاتحادي، ومشاركتها في تكوين هيئات السلطة الاتحادية وقراراتها. وسنعمد المنهج المقارن حيث سنعرض لموقف

بعض النظم الاتحادية اخترنا منها كلا من ( الولايات المتحدة الامريكية وفقا لدستورها لسنة ١٧٨٧ ، ودولة الإمارات العربية المتحدة وفقا لدستورها لسنة ١٩٧١ ، والعراق وفقا لدستوره الدائم لسنة ٢٠٠٥).

### هيكلية البحث

لسهولة البحث ارتأينا دراسة الموضوع على مبحثين، ووفقا للاتي :

- المبحث الأول : مشاركة الولايات في تعديل نصوص الدستور الاتحادي.
- المبحث الثاني: مشاركة الولايات في تكوين هيئات السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها.

### المبحث الأول

#### مشاركة الولايات في تعديل نصوص الدستور الاتحادي

ان القواعد الدستورية هي في حقيقتها انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع السياسي، تؤثر وتتأثر بها، وبما ان هذه الأوضاع في تطور وتغير مستمر لذا بات لزاما ان يصار الى تعديل القواعد الدستورية كلما دعت الحاجة لذلك<sup>(٣)</sup>. ولا يختلف الحال في هذا الشأن بين دساتير الدول الموحدة والاتحادية، فالدستور الاتحادي قد يتطلب هو الآخر تغييرا جزئيا في أحكامه سواء بإلغاء بعضها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمونها وتبديلها. غاية ما في الأمر والذي يعيننا هنا ان الدستور الاتحادي له أهميته الخاصة في النظام الاتحادي حيث يمثل السند القانوني لاستقلال الولايات وان من شأن تعديل بعض أحكامه ان يطل النصوص التي تنظم مركز تلك الولايات الأعضاء واستقلالها باي وجه كان. فيتيح المجال للسلطات الاتحادية، اذا ما قدر لها ان تنفرد بإجراء التعديل، ان تنتقص من استقلال الولايات وتؤثر في مركزها، لذا كان لابد من مشاركة تلك الولايات في عملية تعديل الدستور الاتحادي<sup>(٤)</sup>، وهكذا تبدو هذه المشاركة ضمانا مهمة لحماية الاستقلال الذاتي للولايات كما انها تعد ضمانا مكملة للتكريس الدستوري لهذا الاستقلال كونها تحول دون قيام السلطة الاتحادية بتعديل المركز الدستوري للولايات من دون مشاركة الاخيرة في ذلك.

وبالرغم من اقرار معظم الدساتير الاتحادية بحق الولايات في المشاركة في تعديلات الدستور الاتحادي، الا انها تختلف في تحديد مستوى تلك المشاركة. فبعضها يمنحها دورا مميزا فيجعل مساهمتها شاملة لاقتراح تعديل الدستور واقراره<sup>(٥)</sup>، وبعضها الاخر يجعل مساهمتها في مرحلة واحدة غالبا ما تكون في عملية اقرار التعديل الدستوري. وفي كلا الحالتين قد تكون مساهمتها مباشرة بصفتهما وحدات اتحادية مستقلة، وقد تكون غير مباشرة عندما تشترك في التعديل من خلال ممثلها في السلطة الاتحادية وتحديدًا في ( المجلس الاتحادي او مجلس الولايات) وسنوضح ذلك في ضوء موقف الدساتير الاتحادية المقارنة، ووفقا للاتي :

### المطلب الأول

#### مشاركة الولايات في تعديل نصوص الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

منحت الولايات الأعضاء بموجب الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ حق المشاركة في تعديل أحكامه بشكل مطلق، سواء ماتعلق منها بمركز تلك الولايات وحقوقها وما كان في غير ذلك. وقد وسع المشرع الأمريكي مساهمة الولايات في التعديل لتشمل حق الاقتراح وسلطة إقرار التعديل بل انه جعل موافقة الولايات بنسبة معينة شرطًا أساسيًا لإقرار أي تعديل للدستور. وفي هذا الشأن نصت المادة الخامسة من الدستور على ان ((يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أيا كانت وسيلة المصادقة التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين، شرط ألا يؤثر أي تعديل يتم ويقر قبل سنة ألف وثمانمئة وثمانية ١٨٠٨ في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى، وألا تحرم أية ولاية، دون رضاها، من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ)).

## الفرع الأول

### مشاركة الولايات في اقتراح تعديل الدستور الأمريكي

يتضح من نص المادة الخامسة أعلاه ان هنالك طريقتين لاقتراح تعديل على نصوص الدستور الأمريكي منح فيهما حق الاقتراح لجهتين: الأولى ، تتمثل بالكونغرس اذا رأى ثلثا عدد أعضاء مجلسيه ( النواب والشيوخ) ضرورة لذلك. وتقدير تلك الضرورة على ما يبدو مسألة سياسية تخضع لتقدير الكونغرس. والجهة الثانية، الهيئات التشريعية لثلاثي مختلف الولايات البالغ عددها اليوم ( ٥٠ ولاية ) اذا ما طلبت عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات. ووفقا لهذا الطريق لا يشير النص الى امتلاك الكونغرس سلطة تقديرية في الدعوة الى عقد هكذا مؤتمر كما هو الحال في الطريقة الأولى حيث اشترط وجود ضرورة لذلك. وبالتالي فالكونغرس ملزم في حال طلبت الولايات بالدعوة الى عقد مؤتمر لاقتراح تعديلات.

وبالرغم مما في اقتراح تعديل الدستور الأمريكي من جمود نظرا للأغلبية الخاصة المطلوبة في تقديم اقتراح التعديل من قبل الكونغرس وكذلك تقديم الطلب من قبل الولايات. الا ان المشرع الأمريكي جعل للولايات حق المشاركة في اقتراح التعديلات بشكل مباشر وغير مباشر. فثلثا الولايات تملك بصفتها وحدات اتحادية وعن طريق هيئاتها التشريعية ان تقدم طلبا مباشرا الى الكونغرس بإجراء تعديل على نصوص الدستور، وحينها يتعين على الأخير الدعوة لعقد مؤتمر لاقتراح تعديلات. كما انها تساهم بشكل غير مباشر ومن خلال وجودها في مجلس الشيوخ في التعديلات التي يقترحها الكونغرس. لان موافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ المتكون من ممثلي الولايات شرط أساسي لاقتراح أي تعديل يقدمه الكونغرس.

ومن خلال ما تقدم يتضح جليا ان الدستور الأمريكي قد منح الولايات الأعضاء دورا مهما في عملية اقتراح أي تعديل على نصوصه، ولا شك في ان من شأن تلك المساهمة ان تمكنها من منع أي اقتراح يمس مركزها او ينتقص من استقلالها .

وجدير بالذكر ان الدستور الأمريكي جرى تعديله (٢٧) سبع وعشرون مرة لغاية الان وان مساهمة الولايات في اقتراح تلك التعديلات كانت بشكل غير مباشر عن طريق ممثلها في مجلس الشيوخ، ولم يحصل ان تم اقتراح أي من هذه التعديلات من قبل مؤتمر بناء على

طلب الولايات بشكل مباشر<sup>(١)</sup>. وهذا لا يعني التقليل من شأن حق الولايات في اقتراح التعديل، كما انه لا يعني إنها لم تطلب ذلك في الواقع، إلا إن الحصول على نسبة ثلثي الولايات كان عائقا أمام ذلك، الأمر الذي جعل التعديلات الدستورية التي تمت كانت باقتراح من الكونكرس<sup>(٧)</sup>.

## الفرع الثاني

### مشاركة الولايات في إقرار تعديل الدستور الأمريكي

منح الدستور الأمريكي الولايات دورا اكبر في عملية اقرار التعديلات على نصوصه يفوق دورها في عملية الاقتراح. فوفقا لنص المادة الخامسة منه يتعين اقرار التعديلات المقترحة بالأسلوب الذي يحدده الكونكرس من بين احد أسلوبين :

الاول، مصادقة الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات. وفي هذه الحالة تستقل الهيئات التشريعية للولايات بتقرير امر الموافقة على التعديل المقترح من عدمها وفقا للآلية التي تقررها. ولم يحدد الدستور الأمريكي مدة معينة ينبغي على الهيئات التشريعية للولايات ان تصادق خلالها على تعديل مقترح، وقد ابدت المحكمة العليا رأيها في الموضوع لدى نظرها في بعض القضايا، فقررت في قضية *Dillon v. Gloss* سنة ١٩٢١ بان ما يفهم من نصوص الدستور هو ان المصادقة على التعديلات لا بد ان تتم خلال "فترة زمنية معقولة"<sup>(٨)</sup>، وقررت في قضية *Coleman v. Miller* سنة ١٩٣٣ أن تحديد تلك المدة متروك للكونغرس وحده وانه يخرج عن صلاحياتها<sup>(٩)</sup>. ومنذ أوائل القرن الحالي، تضمن معظم التعديلات المقترحة شرطا يقول إن المصادقة اللازمة يجب أن تتم في غضون سبع سنوات<sup>(١٠)</sup>.

الأسلوب الثاني، ان يتم اقرار التعديل بواسطة مؤتمرات تنعقد لهذا الغرض في ثلاثة أرباع الولايات. ولم يؤثر عن الكونكرس لدى إتباعه لهذه الطريقة في إقرار التعديلات الدستورية انه وضع آلية او إجراءات خاصة، بل انه اوجب إجراء التصديق بواسطة مؤتمرات تنتخب لهذا الغرض وترك باقي التفاصيل الى الولايات، وفي معظم تلك الولايات تعهد المندوبون بالمحافظة على وجهات نظر ناخبهم مما جعل هذه الطريقة تقترب من طريقة الاستفتاء الشعبي<sup>(١١)</sup>.

وفي الواقع نجد ان جميع التعديلات التي أجريت على الدستور الأمريكي كانت قد تمت الموافقة عليها بإتباع أسلوب مصادقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات، باستثناء التعديل (الواحد والعشرين) الذي اجري سنة ١٩٣٣ كان قد تمت الموافقة عليه من قبل مؤتمرات عقدت في ثلاثة أرباع الولايات<sup>(١٢)</sup>.

ويشير واقع التعديلات على الدستور الأمريكي إلى إنها جميعا لم تتعرض لمركز الولايات بالمساس ولاستقلالها بالانتقاص، بل ان تعديلا واحدا مهما ذا علاقة بمركزها هو التعديل العاشر قد كرس استقلالها عندما بين نطاق اختصاصاتها فجعلها تحتفظ بكل (( السلطات التي لا يولمها الدستور للولايات المتحدة ككل ولا يحجبها عن الولايات فراديا) وقد تم هذا التعديل باقتراح من الكونكرس ومصادقة الهيئات التشريعية للولايات<sup>(١٣)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتضح ان المشرع جعل للولايات القول الفصل في الموافقة على التعديلات المقترحة وبأي أسلوب قرر الكونكرس ان تتم الموافقة سواء عن طريق مجالسها التشريعية ام عن طريق مؤتمرات تعقد لهذا الغرض. ففي كلتا الحالتين تساهم الولايات بشكل مباشر وبوصفها وحدات اتحادية مستقلة في عملية إقرار التعديل، بل انها وحدها من يملك اقراره في النهاية. ولا يخفى ان ذلك يعد ضمانا في غاية الأهمية لحماية مركزها الدستوري واستقلالها الذاتي.

## المطلب الثاني

### مشاركة الإمارات الأعضاء في تعديل نصوص الدستور

#### الإماراتي لسنة ١٩٧١

بين الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ آلية تعديل نصوصه في المادة (١٤٤) منه، اذ حددت الجهة المختصة باقتراح التعديل وتقديم مشروعه والجهة المختصة بإقراره والموافقة عليه. وما يعيننا هنا هو التعرف على مدى مشاركة الإمارات الأعضاء في تعديلات الدستور وشكل مشاركتها وأهمية ذلك في حماية استقلالها الذاتي.

## الفرع الاول

### مشاركة الإمارات الأعضاء في اقتراح التعديل

حدد الدستور الإماراتي الجهة المختصة بتقديم اقتراح تعديل نصوصه وهي ( المجلس الأعلى للاتحاد) اذ نصت المادة (١٤٤ / أ) منه على انه (( إذا رأى المجلس الأعلى إن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور، قدم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الاتحادي)). فوفقاً لهذا النص يحق للمجلس الأعلى للاتحاد وحده دون غيره من السلطات أن يقترح ويقدم مشروع تعديل الدستور، ويمثل هذا المجلس كما هو معلوم السلطة العليا في الدولة إذ يشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم، ويمتلك اختصاصات كبيرة<sup>(١٤)</sup>.

وهذا يعني انه لا يحق للإمارات الأعضاء بوصفها وحدات اتحادية ذات كيان متميز ومستقل، كما لا يحق لأي جهة أخرى تقديم اقتراح تعديلات على الدستور الإماراتي، فتلك المهمة انيطت بالمجلس الأعلى للاتحاد فقط. وحينئذ تنتفي مساهمتها المباشرة في عملية اقتراح تعديل الدستور، الا ان ذلك لا يعدم مشاركتها كلياً اذا ما نظرنا الى تمثيلها في عضوية مجلس الاتحاد لان هذا المجلس يتكون أساساً من حكام الإمارات السبع وبالتالي فكل امانة تملك صوتاً في المجلس، وحيث ان مقترح التعديل ومشروعه يقدم من المجلس متى رأى ان مصالح الاتحاد العليا تتطلب ذلك. لذا فان الإمارات الأعضاء ستشارك بشكل غير مباشر في التعديلات التي تقترح على دستور الاتحاد وسيتمكها ذلك من الدفاع عن مركزها واستقلالها الذاتي.

## الفرع الثاني

### مشاركة الإمارات الأعضاء في الموافقة على التعديل

كما بينت المادة (١٤٤) من الدستور الإماراتي إجراءات اقرار التعديل بشكل نهائي والجهة المختصة بالموافقة عليه، اذ جعلت إجراءات اقرار التعديل الدستوري مماثلة لإجراءات إقرار القانون. واشترطت لإقرار مشروع التعديل موافقة المجلس الوطني الاتحادي بأغلبية ثلثي

الأصوات للأعضاء الحاضرين. في حين عهد لرئيس الاتحاد بمهمة التوقيع باسم المجلس الأعلى ونيابة عنه على التعديل الدستوري وإصداره<sup>(١٥)</sup>.

ويتضح انه في هذه المرحلة ايضا لم تمنح الامارات الاعضاء حق المشاركة بشكل مباشر في عملية اقرار التعديل والموافقة عليه. لكنها وكما هو الحال بالنسبة للاقتراح تساهم بشكل غير مباشر من خلال وجودها في مجلس الاتحاد وتمثيلها في المجلس الوطني الاتحادي، لان إقرار التعديل وإتمامه بشكل نهائي يستوجب مشاركة كلتا الجهتين. فكيف يحصل ذلك والدستور ينص على احالة مشروع التعديل الى المجلس الوطني الاتحادي للموافقة عليه ؟

ان الفروض المتوقعة لموقف المجلس الوطني عند نظره لمشروع التعديل هي التي تبين ذلك، فهو اما ان يقوم باقرار مشروع التعديل المرسل اليه من المجلس الأعلى ويوافق عليه كما هو وبالأغلبية المحددة وهي ثلثي الأعضاء الحاضرين وحينها سيمضي ارادة المجلس الاعلى. واما ان يعدل في مشروع التعديل الدستوري او يرفضه، وفي هذه الحالة قد يقتنع المجلس الاعلى للاتحاد بقرار المجلس الوطني فيمضيه سواء باسقاط مشروع التعديل او بتوقيعه واصداره بصيغته المعدلة .

لكنه قد لا يقتنع بذلك، ولمواجهة تلك الحالة ارجع المشرع الدستوري الى القواعد المتبعة بشأن القانون العادي اذ تكون (اجراءات اقرار التعديل الدستوري مماثلة لاجراءات اقرار القانون العادي) وبمقتضاها<sup>(١٦)</sup> اذا ادخل المجلس الوطني تعديلا على المشروع المقدم اليه ولم يحض بقبول من رئيس الاتحاد او المجلس الاعلى، فلرئيس الاتحاد او المجلس الاعلى اعادته الى المجلس الوطني لمراجعة موقفه، فاذا رجع عن موقفه وقبل صيغة المشروع الاولى يصدر التعديل بتوقيع رئيس الاتحاد، واذا رفض المشروع او اصصر على ما ادخله من حذف او اضافة ، هنا لرئيس الاتحاد ايضا اصدار التعديل بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه ، بمعنى تجاوز المجلس الوطني واقرار التعديل بارادة المجلس الاعلى للاتحاد وحده، وعلى ذلك يرى بعض الفقه ان دور المجلس الوطني لايتجاوز الاستشارة وإبداء الرأي وان السلطة الحقيقية يملك زمامها المجلس الأعلى للاتحاد منفردا، ويشهد الواقع على انه في كل المرات التي طرح فيها مشروع تعديل على المجلس الوطني، اقر المشروع كما هو<sup>(١٧)</sup>.

وبالرغم من تأييدنا لهذا الرأي في القول بامتلاك المجلس الاعلى للاتحاد السلطة الحقيقية والفعالية في تعديل الدستور كما في القوانين العادية، الا اننا لا نوافق على وصف دور المجلس

الوطني الاتحادي بانه للاستشارة وابداء الرأي، بل يصح القول من وجهة نظرنا بانه يملك سلطة شكلية في مجال تعديل الدستور وليست حقيقية، وان صاحب السلطة الحقيقية هو المجلس الاعلى، وان ابرز ما جعل سلطته كذلك مضافا الى ما ذكره الفقه، هو ان اعضاء المجلس الوطني خاضعين بالمطلق لرأي حاكم الامارة التي ينتمون اليها واختارتهم لتمثيلها. وعلى اية حال سواء قلنا بدور استشاري للمجلس الوطني في مجال اقرار تعديل الدستور او دور اكبر من ذلك، ما يهمننا هو ان نشير الى ان للإمارات الأعضاء تمثيل في كلا المجلسين الذين يتوليان اجراء التعديلات الدستورية ( المجلس الاعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي) وان ذلك سيمكنها من المشاركة بصورة غير مباشرة في تعديل الدستور وبالتالي من حماية مركزها واستقلالها.

### المطلب الثالث

#### مشاركة الأقاليم في تعديل نصوص الدستور

##### العراقي لسنة ٢٠٠٥

بين الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ آلية تعديل نصوصه، وجاء على ذكر الإجراءات الخاصة بالتعديل ومراحله، الا انه فرق بين حالتين، الاولى بينها المادة (١٤٢) من الدستور وهي حالة استثنائية لتعديل الدستور اريد من خلالها تدارك بعض الملاحظات والنواقص التي رافقت وضع الدستور وتسببت باعتراض بعض مكونات الشعب العراقي، والحالة الثانية هي الحالة الطبيعية لتعديل نصوص الدستور العراقي والتي بينت اجراءاتها المادة (١٢٦) من الدستور، ويهمننا من الية اجراء التعديل في الحالتين التعرف على مدى مشاركة الأقاليم في عملية التعديل سواء فيما يتعلق باقتراحه او اقراره.

### الفرع الاول

#### مشاركة الأقاليم في اقتراح تعديل نصوص الدستور العراقي

بين المشرع الدستوري العراقي الية تقديم مقترحات تعديل نصوص الدستور، لكنه ميز بين المقترحات التي يفترض ان تقدم وفقا للمادة (١٤٢) من الدستور عن تلك التي يمكن ان تقدم استنادا لنص المادة (١٢٦) منه.

فالمادة (١٤٢) نصت في فقرتها ( اولا ) على ان (( يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها )) . ويتضح من مضمون هذا النص ان مقترحات تعديل الدستور التي يفترض اجراءها بعد نفاذه تقدمها لجنة خاصة يشكلها مجلس النواب وتقتصر عضويتها على اعضائه من النواب المنتخبين ويفترض ان تكون تشكيلتها ممثلة لمكونات المجتمع العراقي الرئيسة ( والمقصود هنا المكونات القومية والدينية ) في الدرجة الأساس. ومن ثم فلا يوجد ممثلين عن السلطة التنفيذية ولا عن الأقاليم في تشكيلة اللجنة وهذا يعني عدم وجود أي مشاركة مباشرة لها في تقديم مقترحات تعديل الدستور وفقا للمادة (١٤٢) (١٨).

اما تقديم اقتراحات تعديل الدستور وفقا للطريق العادي الذي رسمته المادة (١٢٦) من الدستور، فقد انيطت بجهتين هما : رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب<sup>(١٩)</sup>. وبالرغم من أهمية منح السلطة التشريعية حق اقتراح تعديل الدستور الى جانب السلطة التنفيذية ، الا ان قصر هذا الحق على مجلس النواب فقط وعدم اشراك مجلس الاتحاد لا يبدو امر مقبولا، لان المشرع اشرك جهتي السلطة التنفيذية ( رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ) في اقتراح التعديل، فما هو المبرر في استبعاد مجلس الاتحاد بالرغم من كونه جزءا من السلطة التشريعية وله مكانة مهمة في النظم الاتحادية. فكان الاولى بالمشرع الدستوري اشراكه في عملية اقتراح التعديل.

وفي ظل عدم وجود دور لمجلس الاتحاد في مرحلة اقتراح التعديلات الدستورية، وعدم منح الاقاليم وهيئاتها التشريعية حق تقديم مقترحات تعديل الدستور، لذا فانه لا توجد مشاركة للاقاليم بوصفها وحدات اتحادية مستقلة في اقتراح تعديل نصوص الدستور العراقي لا بشكل مباشر ولا غير مباشر.

واذ كانت هذه النتيجة تبدو واضحة من خلال قراءة البند ( اولا ) من المادة (١٢٦)، فان تساؤلا يمكن ان يثار بشأن ما اورده البند ( رابعا ) من المادة نفسها بخصوص وجوب موافقة السلطة التشريعية في الإقليم على إجراء أي تعديل من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم. فهل ذلك يستوجب موافقة الإقليم على مقترح التعديل في حال كان يتعلق

باختصاصات الأقاليم ام ان النص يتعلق بإقرار التعديل فتكون الموافقة مطلوبة للإقرار وليس للاقتراح ؟

قد يكون في هذا السؤال تكلف إلا انه وارد على اية حال، والذي نراه ان النص يشير الموافقة النهائية ولا يشمل مرحلة الاقتراح التي حددت جهتها في البند (اولا)، ويخصها بحالة ما اذا تضمن الاقتراح انتقاصا من صلاحيات الأقاليم. ويؤيد ذلك اشتراط المشرع الدستوري موافقة سكان الإقليم بالاستفتاء العام التي جاءت مقترنة بموافقة الهيئات التشريعية. فتلك قرينة تثبت هذا المعنى بوضوح.

## الفرع الثاني

### مشاركة الأقاليم في اقرار تعديل نصوص الدستور العراقي

اما بشأن اقرار التعديل والموافقة عليه بشكل نهائي، فقد اوجب المشرع في المادة (١٤٢) ان تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة الخاصة على مجلس النواب دفعه واحدة للتصويت عليها . واشترط ان تقرر هذه التعديلات بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ، و ثم طرح المواد المعدلة للاستفتاء الشعبي خلال شهرين من تاريخ اقرارها مجلس النواب. واعتبر الاستفتاء على التعديل ناجحا في حال موافقة أغلبية المصوتين واذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ( ٣ ) ثلاث محافظات أو أكثر .

ويمكن القول ان القراءة الاولى لنص المادة (١٤٢) تشير الى انه لا توجد مشاركة للأقاليم ، او لاقليم كردستان على الاقل، في عملية اقرار التعديلات الدستورية المفترض اجراءها بعد نفاذ الدستور وفقا للمادة (١٤٢). الا ان الالتفات الى الشرط الذي وضعه المشرع وهو عدم رفض التعديلات من ثلثا المصوتين في ( ٣ ) ثلاث محافظات أو أكثر، يعني بلحاظ تكون اقليم كردستان من ( ثلاث محافظات ) منحه ( فيتو ) يمكن من خلاله اسقاط مشروع التعديل ليس لاحتواءه ما يتضمن المساس باستقلال الاقليم فحسب، بل لاي سبب اخر.

اما التعديلات التي تتم وفقا للطريق العادي واستنادا لنص المادة (١٢٦) فقد حدد المشرع الية اقرارها والموافقة عليها فواجب فيها تحقق عدة امور توضحت فيها اوجه جمود الدستور كما احاطها ببعض القيود<sup>(٢٠)</sup>. فاقرار التعديل يتطلب موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة ايام.

واضاف المشرع في البند ( رابعا) من هذه المادة بانه لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءً عام.

وهذا يعني ان المشرع الدستوري العراقي لم يجعل للأقاليم بوصفها وحدات اتحادية مستقلة حق المشاركة في عملية اقرار التعديلات الدستورية، لانه لم يشترط موافقة الهيئات التشريعية للأقاليم مثلما فعل المشرع الأمريكي، كما لم يمنح مجلس الاتحاد الممثل للأقاليم دورا في الموافقة على التعديلات نظير الدور الذي منح لمجلس النواب. وعلى هذا الاساس فان الاقاليم لا تملك دورا مباشرا ولا غير مباشر تتمكن من خلاله من المساهمة في الموافقة على التعديلات. الا ما يتعلق بالتعديلات التي من شأنها الانتقاص من صلاحيات الأقاليم، اذ يتعين حينها موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءً عام. ولا شك في ان ذلك يمنح الاقاليم ضمانا مهمة للدفاع عن مركزها واستقلالها الذاتي، لكنها ضمانا لاستقلالها الوظيفي فحسب، أي انها تخص الاختصاصات او الصلاحيات ولا يشمل ذلك سائر ما يتعلق بمركزها الدستوري.

### المبحث الثاني

#### مشاركة الولايات في تكوين هيئات السلطة الاتحادية

##### واتخاذ قراراتها

يقوم النظام الاتحادي على اساس قبول الوحدات المكونة له ( الولايات ) بالتخلي عن جزء من الاختصاصات الى هيئات السلطة الاتحادية مقابل مشاركتها في تكوين هيئاتها واتخاذ قراراتها، حيث تضمن لها هذه المشاركة في الحياة السياسية والقانونية الاتحادية حماية مركزها الدستوري واستقلالها الذاتي، لا سيما اذا اجتمعت كلمتها على رفض التوجهات الاتحادية في انتهاك نطاق الاختصاصات المحفوظة لها<sup>(٢١)</sup>.

وتعد مساهمة الولايات في المجلس الاتحادي الصورة الابرز لمشاركة الولايات في السلطة الاتحادية. فالنظم الاتحادية تعتمد في تكوين سلطتها التشريعية مبدأ ثنائية التمثيل النيابي

حيث تتكون برلماناتها من مجلسين: احدهما " مجلس شعبي " يمثل مجموع شعب الدولة الاتحادية، والآخر " مجلس اتحادي " يمثل الولايات.

وفي هذا المجلس الأخير تبرز مشاركة الولايات بوصفها وحدات اتحادية، ومن خلاله تتحقق ضمانات حماية استقلالها الذاتي، اذ المفروض فيه ان يتولى التعبير عن مصالح الولايات الأعضاء وان يعرئ التوازن بينها وبين مصالح الدولة الاتحادية ككل. وذلك من خلال دوره المؤثر في وضع التشريعات الاتحادية وفي اتخاذ سائر القرارات المهمة.

الا ان أهمية ( مشاركة الولايات في المجلس الاتحادي ) كضمانة تتوقف على أمرين: الأول، على تمثيلها في هذا المجلس، اذ تختلف النظم الاتحادية في كيفية تمثيل الولايات الأعضاء فيها، فبعضها يجعل تمثيل ولايات الدولة الاتحادية في هذا المجلس متساو ولا يختلف عدد ممثلي اي ولاية عضو عن أخرى وبصرف النظر عن عدد ساكنها ومساحتها وأهميتها السياسية والاقتصادية ونجد تطبيق ذلك مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين وأستراليا والسودان<sup>(٢٢)</sup>. وبعضها الآخر يأخذ بقاعدة التمثيل غير المتساوي في المجلس الاتحادي فلا تمنح الولايات الأعضاء تمثيلا واحدا كما هو الحال في كندا<sup>(٢٣)</sup>. وألمانيا الاتحادية<sup>(٢٤)</sup>.

ولا يقتصر الامر على حجم تمثيل الوحدات الاتحادية في المجلس الاتحادي، انما يرتبط كذلك، ومن ناحية كونه ضمانات، بشكل هذا التمثيل وطريقة اختيار الأعضاء في المجلس. فهذا الاختيار قد يتم من قبل الناخبين في كل وحدة من الوحدات الاتحادية، وقد يعينون من قبل حكومات تلك الوحدات. ومن الواضح ان تكوين المجلس الاتحادي وفق النمط الثاني يعتبر اكبر ضمانات لاستقلال الوحدات الاتحادية من اختياره وفقا للنمط الاول<sup>(٢٥)</sup>.

أما الأمر الآخر الذي يؤثر في أهمية وفاعلية مشاركة الولايات في المجلس الاتحادي، فيتمثل بدور هذا المجلس وحجم الاختصاصات الممنوحة له بالمقارنة مع الاختصاصات التي يملكها المجلس الآخر الشعبي. فإذا كان المجلس الاتحادي يمتلك صلاحيات تفوق ما يملكه المجلس الآخر أو تساويها في الأقل. فان ذلك سيتيح للولايات الأعضاء أن تكون مساهمتها فاعلة ومهمة في ضمان مصالحها وحماية استقلالها، بخلاف ما لو منح المجلس الاتحادي صلاحيات اقل من صلاحيات المجلس النيابي الآخر<sup>(٢٦)</sup>. وبالرغم من ان مشاركة الولايات في المجلس الاتحادي تمثل الصورة الأبرز لمشاركتها في تشكيل هيئات السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها، إلا إن التجارب الاتحادية تشير إلى وجود مظاهر أخرى لهذه المشاركة. فالأمر يتوقف في النهاية على

رغبة المشرع الدستوري الاتحادي في ايجاد اليات ووسائل لمشاركة الولايات في الحكم على المستوى الاتحادي .

وقدر تعلق الامر بموقف النظم محل الدراسة، سوف نبحت مشاركة الولايات الأعضاء في تكوين هيئات السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها في دساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية ودولة الامارات العربية والعراق، ووفقا للاتي :

### المطلب الاول

#### مشاركة الولايات في تكوين السلطة الاتحادية وقراراتها في ظل الدستور

##### الأمريكي لسنة ١٧٨٧

تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة من مجلسين هما مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات الأعضاء، ومجلس النواب الذي يمثل شعب الولايات المتحدة<sup>(٢٧)</sup>. وبذلك يكون المشرع الدستوري الأمريكي قد قصر مشاركة الولايات . بصفتها وحدات اتحادية . على صورة المشاركة في المجلس الاتحادي ( مجلس الشيوخ ) .

ويقوم تكوين مجلس الشيوخ على قاعدة التمثيل المتساوي للولايات حيث تمثل كل ولاية بعضوين اثنين بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها، وبذلك يبلغ مجموع اعضاء هذا المجلس (١٠٠) عضو بلحاظ ان الولايات المتحدة تتكون من (٥٠) ولاية.

وجاء اعتماد قاعدة التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ بناء على تسوية قبلتها الولايات المشاركة في مؤتمر فيلادلفيا<sup>(٢٨)</sup>. حيث تم الاتفاق على تكوين الكونكرس الأمريكي من مجلسين يتم اختيار اعضاء احدهما وهو ( مجلس النواب ) على اساس عدد السكان، بينما يكون اختيار اعضاء المجلس الاخر (مجلس الشيوخ) بشكل متساوي حيث تمنح كل ولاية العدد نفسه من الأعضاء على اعتبار ان هذا المجلس يمثل الولايات بصفتها وحدات اتحادية مستقلة<sup>(٢٩)</sup>.

وعلى أساس هذه الفكرة فقد ترك المشرع أمر انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الممثلين للولايات إلى الولايات نفسها، اذ كان انتخابهم يتم في الاصل عن طريق الهيئات التشريعية في الولايات لمدة (٦) ست سنوات. واستمر هذا الحال امدا طويلا فبداعي تمثيل مجلس الشيوخ

للولايات الاعضاء ومن اجل استبعاد احتمال اعتداء الحكومة الاتحادية على سلطات الولايات فقد جعل اختيار الشيوخ من قبل الهيئات التشريعية وضمن خضوعهم لسيطرة أعضاءها<sup>(٣٠)</sup>. الا ان طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ تم تعديلها بموجب التعديل الدستوري السابع عشر سنة ١٩١٣ فأصبح انتخابهم يتم بشكل مباشر وبذلك نقلت صلاحية انتخابهم من الهيئات التشريعية للولايات الى مواطني تلك الولايات<sup>(٣١)</sup>.

اما بشأن مركز مجلس الشيوخ وحجم الصلاحيات التي يتمتع بها، فيلاحظ ان المشرع الدستوري الأمريكي اتجه الى المساواة بين المجلسين في المجال التشريعي الى حد ما ماعدا ارجحية مجلس النواب فيما يتعلق بالتشريعات المالية لان جميع مشروعات القوانين الخاصة بتحصيل الإيرادات تصدر عن مجلس النواب، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات، كما في مشاريع القوانين الأخرى<sup>(٣٢)</sup>. الا ان دور مجلس الشيوخ وتأثيره في صنع القرارات بشكل عام اقوى من مجلس النواب، ولذا فان كفة الرجحان تميل لصالحه، لان المشرع الدستوري منحه مضافا الى الاختصاص التشريعي سلطة المشاركة في تعيين كبار الموظفين الفدراليين خاصة السفراء واعضاء المحكمة العليا وسلطة الموافقة على المعاهدات، وسلطة محاكمة الرئيس عند اتهامه بجرم جنائي<sup>(٣٣)</sup>.

ويبدو ان القصد من إعطائه هذا الدور خاصة في مجال التشريع الاتحادي، إيجاد وسيلة لحماية الولايات وسكانها من الإجراءات الاتحادية الضارة، فقد تكون تلك الإجراءات محل اعتراض اما لأنها تتجاوز حدود الاختصاصات الدستورية، او لأنها ضارة بسكان ولاية او اكثر، او لأنها تنتهك الاستقلال الذاتي لتلك الولايات، فيأتي هنا دور مجلس الشيوخ كضمانة ضد هذه التهديدات وخاصة بالنسبة للولايات الصغيرة المحدودة التمثيل في مجلس النواب لانها تمثل في هذا المجلس بنسبة تفوق النسبة العددية لسكانها<sup>(٣٤)</sup>.

الا إننا نعتقد ان اسبابا عدة اثرت في فكرة تمثيل الولايات بوصفها وحدات اتحادية في مجلس الشيوخ، وبالتالي أضعفت دور المجلس بوصفه ضمانة لحماية مصالح واستقلال الولايات الأعضاء، ولذا لا ينبغي تضخيم دوره كثيرا في هذا الشأن. ومن هذه الاسباب: تطور الحياة الحزبية وتأثيرها على فكرة تمثيل الولايات في مجلس الشيوخ، فأعضاء مجلس الشيوخ اليوم يعبرون عن المصالح الحزبية اكثر مما يعبرون عن مصالح الولايات الأعضاء بوصفها وحدات اتحادية مستقلة<sup>(٣٥)</sup>، ومنها تعديل طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ وجعلها بالانتخاب

المباشر من المواطنين الأمريكيين، ومن ثم لم يعد هنالك اختلاف بين طريقة اختيار اعضاء مجلس النواب والشيخ، وكان ذلك سببا في تحرر اعضاء مجلس الشيخ من التبعية للولايات وهيئاتها التشريعية. وكان لذلك تأثير في سلوك ممثلي الولايات في مجلس الشيخ اذ صاروا يتمتعون بحرية كبيرة في التصويت في شتى الموضوعات التي تعرض عليهم، فلا وكالة الزامية ولا تعليمات مسبقة، ومن الممكن ان يختلف رأي ممثلي الولاية الواحدة في موضوع واحد فيصوت احدهم لصالح قرار ويصوت الاخر ضده<sup>(٣٦)</sup>.

### المطلب الثاني

مشاركة الإمارات الأعضاء في تكوين السلطة الاتحادية وقراراتها في ظل الدستور

#### الإماراتي لسنة ١٩٧١

لم يعتمد الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ نهجا مماثلا للدساتير الاتحادية في بناء اجهزة ومؤسسات النظام الاتحادي، لذا فقد تم تجسيد مشاركة الإمارات الأعضاء في تكوين السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها بشكل يلائم الوضع الخاص لتركيبه الدولة السياسية والاجتماعية، وهو مختلف عما هو معمول به في النظم الاتحادية المقارنة.

لقد حوت التركيبة الدستورية لدولة الإمارات العربية هيئات رئيسة ك ( المجلس الأعلى للاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي) وقد تجسدت المشاركة الأساسية للإمارات الأعضاء في السلطة الاتحادية من خلال تمثيلها في المجلس الأعلى للاتحاد. اذ يتشكل هذا المجلس من حكام الإمارات السبع الأعضاء، وفي حال غياب الحاكم او عدم حضوره تمثل الإمارة بمن يقوم مقامه<sup>(٣٧)</sup>، وبطبيعة الحال فان القواعد المعمول بها في الإمارة هي التي ستحدد الذي يحل محل الحاكم عند غيابه او تعذر حضوره. ولكل إمارة صوت واحد في مداورات المجلس ومن هذا المنظور يبدو المجلس الأعلى كالغرفة العليا من البرلمان في الدول الاتحادية<sup>(٣٨)</sup>.

اما بشأن طبيعة الاختصاصات التي يمارسها المجلس الأعلى فيمكن القول انه يستأثر بصورة شبه تامة بالوظيفتين التشريعية والتنفيذية. اذ ركزت نصوص الدستور الوظيفة التشريعية في يد المجلس الأعلى للاتحاد مع وجود مساهمة محدودة لمجلس الوزراء تتعلق باقتراح مشروعات القوانين<sup>(٣٩)</sup>، وسلطة شكلية للمجلس الوطني في مجال إقرارها<sup>(٤٠)</sup>. لان الدستور

وان كان ينص على وجوب عرض مشروعات القوانين المقترحة على المجلس الوطني الاتحادي الا انه يجيز للمجلس الأعلى للاتحاد المصادقة عليها حتى مع اعتراض المجلس عليها او إصراره على تعديلها<sup>(٤١)</sup>.

اما في المجال التنفيذي فقد عهد للمجلس الاعلى ورئيسه (رئيس الدولة) باختصاصات تنفيذية مهمة عكست توجه المشرع الدستوري الى تركيز معظم السلطة بيد هذا المجلس ورئيسه. اذ تشمل اختصاصات المجلس الاعلى في مجال الوظيفة التنفيذية رسم السياسة العامة للدولة، وقبول اعضاء جدد فيها، واختيار رئيس الدولة ونائبه، وتعيين رئيس الوزراء وإقالته، والتصديق على الاتفاقيات والمعاهدات، والموافقة على تكتل الإمارات الأعضاء في وحدة سياسية او إدارية كلية او جزئية. واختصاصات أخرى تشمل حفظ الامن والنظام داخل الإمارات، والتفويض بإصدار مراسيم حال غياب المجلس الاعلى، والرقابة العليا على شؤون الاتحاد بوجه عام، والموافقة على تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم<sup>(٤٢)</sup>.

ويتضح مما تقدم مقدار الاهمية والتأثير الذي يحضى به المجلس الاعلى للاتحاد في النظام الاتحادي الاماراتي. ومنه يتضح أهمية مشاركة الإمارات الأعضاء في المجلس الاعلى للاتحاد بوصفها ضمانا لحماية مركزها الخاص واستقلالها الذاتي. لان تلك الاهمية تكمن في طبيعة الاختصاصات التي يتمتع بها هذا المجلس. فهو يمثل " السلطة العليا " في الدولة، وهذه السمة ليست مجرد وصف أورده الدستور<sup>(٤٣)</sup>، إنما هي حقيقة كرسها المشرع وعبرت عنها نصوص الدستور من خلال تركيزها شبه الكلي للسلطتين التشريعية والتنفيذية بين يدي المجلس الأعلى<sup>(٤٤)</sup>.

ويبدو لي ان هذه المكانة العليا والدور المؤثر الذي منح لهذا المجلس لم يكن القصد منه حماية مصالح الإمارات الأعضاء الممثلة فيه فحسب، انما هو يهدف في الدرجة الأولى إلى حماية مصالح حكام تلك الإمارات ومراكزهم الوراثية ومن خلال موقعهم كأعضاء في المجلس. الا ان التنظيم الدستوري لمشاركة الإمارات الأعضاء في المجلس الأعلى للاتحاد كان قد تضمن امرا يمكن عده سلبيا تمثل بحالة اللامساواة بين الإمارات في اتخاذ القرارات في المجلس. اذ ميز المشرع الدستوري بين اتخاذ القرارات في المسائل الاجرائية والمسائل الموضوعية . فبينما تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الإجرائية بأغلبية الأصوات من دون اشتراط تصويت امارة

بعينها. فان قرارات المجلس في المسائل الموضوعية تتخذ بأغلبية خمسة أعضاء على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي إمارتي ابو ظبي ودبي، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية المذكورة<sup>(٤٥)</sup>. ومفاد ذلك انه لا يمكن اتخاذ قرار في المسائل الموضوعية من دون موافقة امارتي ابوظبي او دبي، حتى وان توفر في قبالتها موافقة خمسة أعضاء فقد كفل الدستور لهما حق اعتراض مطلق. ويمكن لهذا الأمر الذي يؤدي الى تحكم بعض الأعضاء في قرارات المجلس أن يفوت على الإمارات الاخرى فرصة الدفاع عن استقلالها وحماية مركزها.

### المطلب الثالث

#### مشاركة الأقاليم في تكوين السلطة الاتحادية وقراراتها في ظل الدستور

#### العراقي لسنة ٢٠٠٥

اقر المشرع الدستوري العراقي مبدأ مشاركة الأقاليم في السلطة الاتحادية، وجعل الميدان الرئيسي لتلك المشاركة تمثيلها في (مجلس الاتحاد) الذي هو احد مجلسي السلطة التشريعية الاتحادية. لكنه مضافا إلى ذلك اقر للأقاليم بحق التمثيل والمشاركة في بعض الهيئات التي ترعى مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ففيما يخص مشاركتها في مجلس الاتحاد نصت المادة (٦٥) على ان ((يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)). وتحليل مضمون النص اعلاه يقودنا الى استخلاص النتائج الآتية :

١ / ان النص واضح في تحديد طبيعة مجلس الاتحاد فهو مجلس تشريعي ومقتضى ذلك ممارسته لوظيفة التشريع على المستوى الاتحادي او مشاركته فيها الى جانب مجلس النواب الذي يؤلف معه البناء العضوي للسلطة التشريعية الاتحادية<sup>(٤٦)</sup>. ويوفر اختصاص مجلس الاتحاد بوظيفة التشريع في ظل تركيبته التي تتكون في الأساس من ممثلي الأقاليم ضمانا مهمة لرعاية مصالح تلك الاقاليم وحماية استقلالها الذاتي، لكن هذا الامر كان سيتحقق لو ان المشرع الدستوري نظم مركز مجلس الاتحاد وبين تكوينه واختصاصاته وعلاقته بمجلس

النواب. الا ان المشرع اتجه بحسب نص المادة (٦٥) أعلاه إلى إحالة أمر تنظيم مركز مجلس الاتحاد من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، الى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. مضافا إلى انه اجل العمل باحكام المواد الدستورية الخاصة بمجلس الاتحاد، الى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ الدستور<sup>(٤٧)</sup>.

وقد انتقد الفقه العراقي هذا الاتجاه الذي كرس تبعية مجلس الاتحاد الى مجلس النواب، كونه ينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد ويخل بمقومات النظام الفدرالي الذي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية لان وجود المجلس الذي يمثل الاقاليم الاعضاء الى جانب المجلس الذي يمثل عموم الشعب ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الاتحادي. وقد تجاهل المشرع العراقي بيان الاحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد من حيث اختصاصاته وعلاقته بمجلس النواب فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية ( الاقتراح ، التصديق، حل الخلاف بينهما) وبسبب تعليق قيام مجلس الاتحاد على صدور قرار من مجلس النواب<sup>(٤٨)</sup>.

٢ / قصر المشرع الدستوري التمثيل في مجلس الاتحاد على الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولم يبين كيفية التمثيل هل على أساس قاعدة المساواة ام اللامساواة، ولا طريقة اختيار أعضاء المجلس وإنما ترك تنظيم ذلك للقانون الذي يسنه مجلس النواب. وأول اعتراض يسجل في هذا الخصوص هو بشأن منح المحافظات غير المنتظمة في إقليم الحق في ان يكون لها ممثلين في المجلس بالموازاة مع تمثيل الأقاليم . فهذا الاتجاه الذي تبناه المشرع الدستوري العراقي يخالف ما سارت عليه دساتير معظم الدول الاتحادية كونها تقصر التمثيل في المجلس الاتحادي على الوحدات الأساسية ( الولايات او الأقاليم او الكانتونات.. الخ ) دون غيرها من مستويات الحكم<sup>(٤٩)</sup>.

وسبق ان اشرنا إلى ان تمثيل المحافظات غير المنتظمة في اقليم في مجلس الاتحاد يمثل قرينة ومؤشر. بالإضافة إلى أمور أخرى . على توجه المشرع الدستوري لجعلها وحدات اتحادية وربما مساواتها بالأقاليم تطبيقا لمبدأ اللامركزية السياسية.

ومضافا إلى مشاركتها في مجلس الاتحاد سعى المشرع الدستوري لضمان حقوق الأقاليم وحماية مصالحها المحلية عن طريق إيجاد بعض الهيئات الدستورية المختصة ومشاركة الأقاليم فيها. كالهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية. إذ تتكون هذه الهيئة بحسب الدستور من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٥٠)</sup>. وهيئة أخرى هي (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية)، والتي تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها<sup>(٥١)</sup>، وقد حدد الدستور مهامها بالتحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. والتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها. وضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم او المحافظات غير المنتظمة في إقليم<sup>(٥٢)</sup>.

وإذا ما أردنا تقييم أحكام التنظيم الدستوري لمشاركة الأقاليم في السلطة الاتحادية في العراق، فيمكن القول ان بقاء المركز الدستوري لمجلس الاتحاد بهذا الوضع يفقده أي فاعلية قانونية وسياسية في النظام الاتحادي وبالتالي يضيع على الأقاليم أهمية المشاركة فيه بوصفها ضمانة لحماية استقلالها، ولذا يتعين تعديل أحكام الدستور وتضمينها نصوصا تنظم تكوين المجلس على ان يقتصر التمثيل فيه على الأقاليم فقط، وتبين اختصاصاته على ان يكون من بينها وجوب موافقته على القوانين التي تمس مركز الأقاليم، وتنظم علاقته بمجلس النواب داخل السلطة التشريعية ومع الهيئات الاتحادية الأخرى.

### الخاتمة

نخلص من خلال بحثنا لموضوع مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بنتائج وتوصيات نجملها بالاتي :

#### أولا : النتائج

١. ان الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية هو ليس فقط ميزة لتلك الولايات، بل هو ركيزة أساسية لقيام النظام الاتحادي. ولذا فان توفير الحماية الفعالة لهذا

- الاستقلال بمختلف أبعاده ومظاهره يعد هدفا يحرص على رعايته كلا مستويي السلطة في الدولة الاتحادية، بل لابد ان يؤخذ بالحسبان عند وضع الدستور الاتحادي فمن هنالك تبدأ حماية هذا الاستقلال حيث يبدأ وجوده وإقراره.
٢. ان قراءة نصوص الدساتير الاتحادية تفيد بوجود عدة ضمانات لحماية استقلال الولايات الأعضاء تختلف في طبيعتها وفعاليتها وفي مواجهة من تقرر. ويبرز ( مبدأ المشاركة ) من بين اهم تلك الضمانات التي تحرص الدساتير على تنظيم أحكامها وصورها.
٣. نظمت الدساتير الاتحادية لكل من الولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية والعراق أحكام مشاركة ( الولايات ، الإمارات، الأقاليم ) في تكوين السلطة الاتحادية واتخاذ قراراتها وفي تعديل نصوص الدستور الاتحادي، وهو امر من شأنه منح الولايات فرصة للدفاع عن استقلالها الذاتي.
٤. لم ينظم الدستور العراقي بشكل دقيق مشاركة الاقاليم في مجلس الاتحاد، بسبب احالة تنظيم المجلس من حيث تكوينه وأعضائه واختصاصاته الى قانون يصدره مجلس النواب، وهذا الامر تسبب بتأخر وجود هذا المجلس فإلى الان لم يشرع قانونه، فضلا عن انه انتقص من مكانته وقلل من شأنه كركيزة للنظام الاتحادية وضمانة لحماية استقلال الأقاليم.

### ثانيا : التوصيات

١. تعديل نصوص الدستور العراقي بتضمينها أحكاما تنظم مجلس الاتحاد فتبين عدد أعضاء وطريقة اختيارهم واختصاصاته وعلاقته بمجلس النواب وسائر هيئات الدولة، على ان تقصر العضوية فيه على الأقاليم دون المحافظات.
٢. اشراك مجلس الاتحاد في العراق باعتباره هيئة تضم ممثلين عن الاقاليم الاتحادية في عملية اقتراح تعديل نصوص الدستور واقرار تلك التعديلات الى جانب مجلس النواب.
٣. منح المجالس التشريعية للوحدات الاتحادية في ( العراق ودولة الامارات) او الهيئات البديلة عنها صلاحية اقتراح تعديل نصوص الدستور الاتحادي.

### مصادر البحث:

#### الكتب العربية :

- I. د. إحسان حميد المفرجي ، رعد ناجي الجدة ، كطران زغير نعمة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، مطبعة وزارة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠.
- II. د. إسماعيل مرزة : القانون الدستوري ( دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية ) ، دار الملاك، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤.
- III. حميد إبراهيم الحمادي: الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية، المركز القومي للإصدارات القانونية، من دون مكان، ٢٠١١.
- IV. د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السهوري ، بغداد، ٢٠١٣.
- V. د.حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ( دراسة في مجلس الاتحاد)، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢.
- VI. د. داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- VII. د. فتحي فكري : التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- VIII. د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ٢٠٠٠.
- IX. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، ط٢ ، مطبعة وزارة التربية ، أربيل ، الناشر مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، ١٩٩٥.
- X. د. مصطفى أبو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- XI. د. عبد الهادي بوطالب ، النظم السياسية العالمية المعاصرة، ط١، دار الكتاب، الدار البيضاء.
- XII. نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفدرالية، ج٤، ط٢، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٩.

### الكتب المترجمة :

- I. د. اوستن ريني ، سياسة الحكم، ترجمة حسن علي الذنون، المكتبة الأهلية، بغداد، ١٩٦٦.
- II. روبرت بوي ، كارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة برهان دجاني، الجزء ٢ ، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، بيروت – نيويورك ، ١٩٦٤.
- III. لارى لويتز: نظام الحكم في الولايات المتحدة، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦.

### الكتب الاجنبية :

- I. THE CONSTITUTION of CANADA (1867 to 1982) DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA, 2013. JAMES Q. Wilson , JOHN J. Dilulio: AMERICAN GOVERNMENT , Houghton Mifflin
- II. Company, Bost N.Y. NINTH EDITION , 2004.
- III. Munro, William Bennett : The Government of the United states , Fifth edition, by The Macmillan Company , New York , 1946.
- IV. RAYMOND FERRETTI: DROIT CONSTITUTIONNEL, Université de Metz , 1986.

### الرسائل والبحوث :

- I. د. حميد حنون خالد ، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونكرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين، (المجلد ١٩، السنة ٢٠٠٧) .
- II. د. عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، صفر ١٤٠٠هـ يناير ١٩٨٠.
- III. د. محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق . جامعة عين شمس ، ١٩٧٧.

### الدساتير :

- I. الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧.
- II. دستور الاتحاد الاسترالي ١٩٠١.
- III. الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١.

١٧. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

٧. الدستور السوداني لسنة ٢٠٠٥.

٧١. القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩.

## الهوامش

- (١) ينظر : د. إحسان حميد المفرجي و رعد ناجي الجدة وكطران زغير نعمة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي ، مطبعة وزارة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٢٥٤.
- (٢) ينظر: د. مصطفى أبو زيد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٧ ، ص ٤٥.
- (٣) ينظر : د. إحسان حميد المفرجي و رعد ناجي الجدة وكطران زغير نعمة ، مصدر سابق، ص ٢٥٤.
- (٤) ينظر : د. اوستن ريني ، سياسة الحكم، ترجمة حسن علي الذنون، المكتبة الأهلية، بغداد، ١٩٦٦ ، ص ٢٩٠. د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ، ط ٢ ، مطبعة وزارة التربية ، أربيل ، الناشر مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ، ١٩٩٥ ، ص ٢٨٦.
- (٥) تمر عملية تعديل الدساتير المكتوبة بعدة مراحل، وأهمها مرحلتي اقتراح التعديل وإقراره بشكل نهائي . ينظر في ذلك: د. اسماعيل مرزة : القانون الدستوري ( دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية ) ، دار الملاك، بغداد، ط ٣، ٢٠٠٤ ، ص ١٢١ وما يليها.
- (٦) د. اوستن رني : مصدر سابق، ص ٢٩١.
- (٧) نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفدرالية، ج ٤، ط ٢، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٩ ، ص ٦١.
- (٨) ينظر النص الكامل للقرار : **Dillon v. Gloss, 256 U.S. 368 (Argued March 22, 1921)** منشور في موقع : مركز المحكمة العليا الامريكية *Justia's US Supreme Court Center*. متاح على الرابط الالكتروني : [\(https://supreme.justia.com/cases/federal/us/\)](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/)
- (٩) ينظر النص الكامل للقرار : **Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939)** منشور على الموقع ذاته.
- (١٠) وزارة الخارجية الامريكية : حول امريكا (دستور الولايات المتحدة مع ملاحظات توضيحية)، ص ٤٠.

(١١) روبرت بوي ، كارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة برهان دجاني، الجزء ٢، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر ،بيروت – نيويورك ، ١٩٦٤، ص٦٦١.

(١٢) وبمقتضى هذا التعديل تم الغاء التعديل الثامن عشر للدستور والذي كان قد منع المشروبات الكحولية، فجاء التعديل الجديد لبيحها بعد التحريم . ينظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ٢٠٠٠، ص٧٨.

JAMES Q. Wilson , JOHN J. Dilulio: AMERICAN GOVERNMENT , Houghton (١٣)

Mifflin Bost N.Y. NINTH EDITION , 2004, Appendix. A.14.  
Company ,

(١٤) المادة (٤٦) من دستور الامارات لسنة ١٩٧١. وينظر : د. داود الباز ، اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص٩٩.

(١٥) المادة (١٤٤ / ب ، ج ، د ) من دستور الامارات لسنة ١٩٧١.

(١٦) وفقا لنص المادة (١١٠ / ثالثا) من دستور دولة الامارات لسنة ١٩٧١.

(١٧) د. فتحي فكري : التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٣٥-٣٧. حميد ابراهيم الحمادي: الرقابة على دستورية القوانين في دولة الامارات العربية، المركز القومي للاصدارات القانونية، من دون مكان، ٢٠١١، ص١٠٨.

(١٨) وقد انعقدت الجلسة الاولى لمجلس النواب في ١٦ مارس ٢٠٠٦ وشكلت أول لجنة للنظر في النظام الداخلي للمجلس وشكلت لجنة مؤقتة الا انها لم تنتهي بتقديم التعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها خلال المدة المحددة دستوريا. و تمديد مدة تعديل الدستور هذه تتطلب تعديل الدستور وفقا للأسلوب العادي.

(١٩) نص المادة (١٢٦/ اولا ) من دستور ٢٠٠٥.

(٢٠) تضمن نص المادة (١٢٦) من الدستور بفقراتها ( ثانيا وثالثا ورابعا) شروط التعديل والقيود ، وفيما يخص القيود نص على عدم جواز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الاول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وعدم إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام)).

(٢١) د. عادل الطبطبائي ، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية ، مجلة الحقوق والشريعة الصادرة ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، صفر ١٤٠٠ هـ يناير ١٩٨٠، ص١١٣-١١٤.

(٢٢) في امريكا تمثل الولايات بشيخين من كل ولاية ( المادة الاولى / ف٣) من دستور الامريكى لسنة ١٧٨٧. وفي الارجننتين يمثل كل اقليم من الاقاليم بثلاثة شيوخ ( م٥٤ من دستور الارجننتين لسنة ١٩٩٤) وفي

استراليا تمثل كل ولاية من الولايات الست التي يتكون منها الاتحاد بـ (١٠) عشرة اعضاء ( م ٢ من دستور الاتحاد الاسترالي لسنة ١٩٠١. وفي السودان تمثل كل ولاية في مجلس الولايات بعضوين فقط) م ٨٥ من الدستور السوداني لسنة ٢٠٠٥).

(٢٣) في كندا يختلف تمثيل المقاطعات والمناطق الاتحادية في المجلس الاعلى (مجلس الشيوخ) اذ منحت مقاطعتي اونتاريو وكيبك (٢٤) عضو لكل منهما . بينما منحت المقاطعات البحرية، ونوفا سكوتيا ونيو برونزويك، وجزيرة الأمير إدوارد، المحافظات الغربية مانيتوبا، كولومبيا البريطانية، ساسكاتشوان، وألبرتا. مقاعد بنسب مختلفة . ينظر : THE CONSTITUTION of CANADA (1867 to 1982) DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA, 2013, p. 7.

(٢٤) في المانيا يكون لكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل في المجلس الاعلى (البوندسرات ) ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات، ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات، وللولاية التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات ( م ٥١ من الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل ).

(٢٥) د. اوستن رني : مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٢٦) تختلف النظم الاتحادية في تحديدها لمركز المجلس الاتحادي ( مجلس الولايات ) فبعضها تجعل له مكانة اعلى من المجلس الآخر فتمنحه صلاحيات اكبر، وبعضها الاخر تساوي بينهما، وهناك نظم تجعل المجلس الاتحادي في مركز ادنى من المجلس الشعبي. لتفاصيل اكثر ينظر : لقمان عمر حسين، مصدر سابق، ص ١٤٥-١٨٥.

(٢٧) ينظر نص المادة ( الاولى / ف١،٢،٣) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

**United States Department Of State: Outline Of U.S. Government, O.P Cit,P.70.**

( ٢٨ )

(٢٩) ومن المفيد ان نذكر بان فكرة تمثيل الولايات في الكونكرس تعود الى ما قبل تكوين الاتحاد الفدرالي سنة ١٧٨٧ فمع قيام اتحاد تعاهدي بين الولايات الامريكية عام ١٧٨١ انشأ جهازاً اتحادياً أطلق عليه اسم الكونغرس تكون من مندوبي الولايات الذين تعينهم المجالس النيابية الخاصة بكل منها سنوياً. ينظر :

**RAYMOND FERRETTI: DROIT CONSTITUTIONNEL, Université de Metz , 1986, P.64-65.**

(٣٠) د. عبد الهادي بو طالب ، النظم السياسية العالمية المعاصرة، ط١، دار الكتاب، الدار البيضاء، ص ٦٥.

(٣١) ومما جاء به هذا التعديل انه اجاز للمجلس التشريعي للولاية عندما تحدث شواغر في تمثيل أية ولاية في مجلس الشيوخ، أن يفوض السلطة التنفيذية فيها إجراء تعيينات مؤقتة ريثما يملأ سكان الولاية هذه الشواغر عن طريق الانتخاب طبقاً لما تقضي به هيئتها التشريعية. ينظر :

**JAMES Q. Wilson, JOHN J. Dilulio : O.P. Cit. Appendix. A.14.**

(٣٢) نص المادة ( الاولى / الفقرة السابعة ) من دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧. وينظر : استاذنا د. حميد حنون خالد ، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونغرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهريين، (المجلد ١٩، السنة ٢٠٠٧) ، ص ٩٢-٩٣.

**Munro, William Bennett : The Government of the United states , Fifth edition,**  
**( ٣٣ ) by**

**The Macmillan Company , New York , 1946, p. 270.**

(٣٤) روبرت بوي ، كارل فريدريك : دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة برهان دجاني، ج١، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر ،بيروت – نيويورك ، ١٩٦٤، ص ٧.

(٣٥) نبيل عبد الرحمن حياوي : الدولة الاتحادية الفدرالية، السلطة التشريعية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ١١٣.

(٣٦) د. محمد بكر حسين ، الاتحاد الفيدرالي بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق . جامعة عين شمس ، ١٩٧٧، ص ٢٥٢.

(٣٧) ينظر نص المادة ( ٤٦ ) من دستور دولة الامارات العربية لسنة ١٩٧١.

(٣٨) د. فتحي فكري : مصدر سابق، ص ٤٩.

(٣٩) ينظر المواد (٦٠/٢، ١١٠) من دستور دولة الامارات العربية لسنة ١٩٧١. وحتى بالنسبة لسلطة اقتراح واعداد مشروعات القوانين فان مجلس الوزراء ليس حراً في ذلك لانه يخضع لرقابة واشراف مجلس الاتحاد استناداً لنص المادة (٦٠) من الدستور.

(٤٠) سبق ان اشرنا الى دور المجلس الوطني في تعديل الدستور وهو لا يختلف عن دوره في اقرار القوانين .. لان المشرع الدستوري نص على اتباع نفس اجراءات اقرار القوانين في اقرار التعديلات الدستورية (م ١٤٤) وقد اتضح لنا حينها ان سلطة المجلس الوطني شكلية وليست حقيقية وان صاحب السلطة الحقيقية هو المجلس الاعلى للاتحاد. ينظر ص

(٤١) وفي ذلك تنص المادة (١١٠/ثالثاً) من دستور الامارات لسنة ١٩٧١ على انه (( اذ اجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد او رأى المجلس الاعلى او رأى المجلس الوطني رفض المشروع، كان لرئيس الاتحاد ان يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الاعلى عليه )).

- (٤٢) ينظر بشأن اختصاصات المجلس الاعلى ( المادة ٤٧) وبشأن اختصاصات رئيس المجلس ( رئيس الدولة) المادة (٥٤) من دستور دولة الامارات لسنة ١٩٧١.
- (٤٣) بحسب نص المادة (٤٦) من دستور دولة الإمارات العربية لسنة ١٩٧١.
- (٤٤) د. فتحي فكري : مصدر سابق، ص٤٩.
- (٤٥) واوكل تحديد المسائل الإجرائية الى اللائحة الداخلية للمجلس. ينظر المادة (٤٩) من دستور الإمارات ١٩٧١.
- (٤٦) ان تحديد الصفة التشريعية لمجلس الاتحاد تأكيد لما اورده نص المادة (٤٨) من الدستور التي بينت تكوين السلطة التشريعية فنصت على ان (( تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)).
- (٤٧) نص المادة (١٣٧) من دستور ٢٠٠٥.
- (٤٨) ينظر : د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٣، ص٣٦٢-٣٦٣. د.حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ( دراسة في مجلس الاتحاد)، بيت الحكمة، ط١، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٢٢.
- (٤٩) كما هو الحال في استراليا والمانيا وسويسرا وجنوب افريقيا، وهو ما سار عليه الدستور الامريكي، فبالرغم من وجود بعض الاقاليم والمقاطعات الخاصة التي تشكل كيانات سياسية محلية الى جانب الحكومة القومية وحكومات الولايات، ومع ذلك لم يعترف الدستور لها بتمثيل في مجلس الشيوخ. ينظر في هذا المعنى: لارى لويتز : نظام الحكم في الولايات المتحدة، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٣٠-٣١.
- (٥٠) نص المادة (١٠٥) من دستور ٢٠٠٥.
- (٥١) ويلاحظ ان المشرع كرر النص على مشاركة المحافظات غير المنتظمة في إقليم في هذه الهيئات بجانب الأقاليم.
- (٥٢) نص المادة (١٠٦) من دستور ٢٠٠٥. ويذكر بان المشرع لم يبادر بعد الى تأسيس الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ولم يصدر القانون الخاص بها، لكنه المشرع بادر مؤخرا إلى تشريع قانون (( الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم)) استنادا الى المادة (١٠٥) من الدستور وجعلها هيئة مستقلة لها شخصية معنوية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت رقابة وإشراف مجلس النواب (نص المادة (١) من قانون الهيئة لسنة ٢٠١٦).