

تميز الدولة الفيدرالية عن الاوضاع المشابهة

المقدمة:

الشيء الذي دفعني إلى اختيار هذا الموضوع يرجع إلى خلط بعض السياسين مفاهيم ومصطلحات، الفدرالية أي (اللامركزية السياسية) مع مصطلح (اللامركزية الإدارية والإقليمية السياسية) في الدول الموحدة من جهة، و بين مصطلح (الدولة الفيدرالية والكونفدرالية) في الدول المركبة في جهة ثانية. وذلك لتوضيح التمايز والإختلافات بينهم. ونبحثها من خلال المباحث اربعة وهي:

المبحث الاول: طبيعة الدولة الفدرالية

- المطلب الاول: تعريف الدولة الفدرالية

- بصورة عامة فإن معظم علماء القانون يعرفون الدولة الفيدرالية على أنها:

- عبارة عن إتحاد دولتين أو إقليمين فأكثر يحصل بينهما إتحاد اختياري معتمد على دستور دائم ينص على النوعين من السلطات وهما: سلطات الدولة الفيدرالية وسلطات الأقاليم التي هي ضمن الدولة الفيدرالية، وبذلك فإن سلطات الأقاليم تتخلى عن شخصيتها الدولية لصالح الشخصية الدولية الجديدة، وتلك الشخصية الحديثة هي ما تسمى بالدولة الفيدرالية

- المطلب الثاني: مبادئ الدولة الفدرالية
- أ- مبدأ سمو الدولة الفدرالية
- ب- مبدأ الاستقلالية
- ج- مبدأ المشاركة

المبحث الثاني: تمييز الدولة الفيدرالية عن اللامركزية الإدارية

المطلب الاول : طبيعة اللامركزية الإدارية
الفرع الاول: تعريف اللامركزية الادارية

قد ظهرت اللامركزية الادارية وبصورها المختلفة، في الدولة الحديثة، لاسيما بعد الثورة الفرنسية سنة 1789م، وهي الآن شائعة في عالمنا المعاصر. وهي أسلوب من أساليب الإدارة الناجحة وتندرج ضمن القانون الإداري، والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية، داخل الدولة بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية والمرفقية، وهذا يعني إن سلطة إتخاذ القرار الإداري لا تنحصر بيد موظفي المركز، بل تنتقل إلى الهيئات التي تكون موظفيها غير تابعين للمركز، أي ان هؤلاء الموظفين لا يخضعون للتدرج الإداري الوظيفي كما كانت توجد في النظام المركزية الإدارية. وهذه المفاهيم تؤكد على توسيع الصلاحيات الإقليمية على حساب سلطات المركز، ومع ذلك فإن التوسع في السلطة والإدارة لا يعني قطع العلاقة مع السلطة المركزية، بل ان الهيئات المحلية ك(المحافظات والأقضية والنواحي) يقومون بممارسة صلاحياتهم الذاتية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وبعكسه يؤدي الأمر إلى الانفصال، وفصم عرى الوحدة في الدولة من النواحي الاقتصادية والسياسية والقانونية.

• الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:

• تقوم اللامركزية الإدارية على الأركان الآتية وهي :

- 1 - الاعتراف بوجود مصالح محلية، مصالح متميزة خاصة بالإقليم المحدد، او منطقة اقليمية محددة، لها مصالح مختلفة عن المصالح الوطنية، لذلك لإختلاف طبيعة الجغرافية وشؤون المواطنين.
- 2- ليست للهيئات المحلية إستقلالية تامة مطلقة عن السلطة المركزية باعتبار الإستقلال يهدد الوحدة السياسية للدولة، لذلك يترتب على النظام اللامركزي في ممارسة إختصاصاته على أساس خضوعه للسلطة المركزية ومراقبتها، اي ان السلطة المركزية تحتفظ بحقها في المراقبة والإشراف.
- 3- في إطار اللامركزية الإدارية الإقليمية تتمتع الهيئات العمومية المحلية بشخصيتها القانونية الإدارية والمالية المستقلة، الخاصة بها.

- والامثلة على ذلك كثيرة ضمن نصوص دساتير دول على الوحدات اللامركزية الإدارية، كما نلاحظ ذلك في المادة (72) من الدستور الفرنسي الصادر في 4/10/1958 على ان: (الوحدات الإقليمية للجمهورية هي البلديات والمقاطعات واقاليم ما وراء البحار وكل وحدة اقليمية أخرى تنشأ بقانون)، وكما نصت المادة (161) من الدستور المصري على ان: (تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز انشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة). نصت المادة (122 ثانيا) من الدستور العراقي لعام 2005 (تمنح المحافظات التي لم تنظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شئونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون).

- المطلب الثاني: التمييز بين الفيدرالية عن اللامركزية الإدارية
- يمكن إيجاز أهم الإختلافات الموجودة بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية بما يأتي:-
- أولا: الفيدرالية شكل من اشكال الدولة واللامركزية صورة من صور ممارسة الإدارة.
- ثانيا: الفيدرالية نظام يقوم بتوزيع السيادة الداخلية بين الحكومة المركزية والولايات، واللامركزية الإدارية ليس لها أي نوع من السيادة، الحكومة المركزية هي وحدها تتمتع بالسيادة.
- ثالثا: في النظام الفدرالي تحدد إختصاصات كل من الدولة الإتحادية والولايات في الدستور الفدرالي، إلا أنه وفي النظام اللامركزي الإداري فإن إختصاصات الولايات والمحافظات تحدد بقانون عادي.
- رابعا: الفيدرالية موضوع من مواضيع القانون الدستوري، في حين أن اللامركزية الإدارية موضوع من مواضيع القانون الإداري.

المبحث الثالث: تمييز الفيدرالية عن الإقليمية السياسية

- المطلب الاول: طبيعة الإقليمية السياسية
- الفرع الاول: تعريف الاقليمية السياسية
- ان اللامركزية يمكن ان تتضمن درجة أخرى اصطلح على تسميته بالفرنسية (الإقليمية السياسية)، وهي اقصى درجة من درجات اللامركزية، حيث تكون قريبة على مشارف السلطة الفيدرالية.

• الفرع الثاني: تطبيقات الاقليمية السياسية

اول تجربة ظهرت في دولة اسبانيا. والفكرة الأساسية التي تنطلق منها الإقليمية السياسية الاسبانية، هي ان هناك (مناطق) متجاورة تتمتع بصفات (... تاريخية، ثقافية، والاقتصادية المشتركة)، لذا فهي تستطيع ان تتفق فيما بينها لتنظيم نفسها بشكل اقليم مستقل إستقلالاً ذاتياً، (بغية تكوين نواة سياسية – إدارية داخل الدولة). وللإقليم (نظام أساسي statut) يحتل مرتبة متوسطة بين القوانين، الذي ينظم ممارسة السلطة في المناطق اللامركزية، وبين الدستور الذي ينظم ممارسة السلطة في المناطق المحلية (الولايات مثلاً) في الدولة الفيدرالية. غير انه يلحظ في الوقت الحاضر قد تجاوزت اسبانيا هذه المرحلة، وقد توافرت فيها شروط الفيدرالية، وتعد بمثابة دولة فيدرالية وليست دولة موحدة.

- هذا من جهة ومن جهة أخرى فان دستور ايطاليا الصادر بعد الحرب العالمية الثانية سنة 1948، انه ليس بدستور فيدرالي الاّ انه قد منح الصلاحيات التشريعية والمالية والإدارية للاقاليم، وهي مؤسسات توصف بأنها تتمتع بالحكم الذاتي. نص الدستور الايطالي في المادة(5) على ان الجمهورية الايطالية تعترف بالادارات الذاتية المحلية، وتتحقق في المرافق العامة الواقعة على عاتق الدولة اقصى اشكال الادارة اللامركزية وتجعل مبادئ تشريعاتها واساليبها متلائمة مع مقتضيات الادارة الذاتية.

- وتحدد الانظمة الاساسية بشكل كامل شروط الادارة الذاتية للاقاليم وشكل الحكم فيها. وتوجد في ايطاليا خمسة اقاليم ذات انظمة اساسية خاصة وهي نصت المادة (114) من الدستور الايطالي على ان الاقاليم هي هيئات مستقلة ذات انظمة اساسية وهذه الهيئات تتمتع بالسلطات والمهام المنصوص عليها في الدستور.
- وبموجب ذلك تقرر ان يكون لكل اقليم نظام اساسي، وهذا الانظمة الاساسية تكون على نوعين، انظمة اساسية للاقاليم الخاصة واخرى للاقاليم العادية، فتوجد انظمة اساسية خاصة لبعض الاقاليم التي تتميز بخصوصية ثقافية واجتماعية ، بينما الاقاليم الاخرى لديها انظمة اساسية عادية.
- بالنسبة للانظمة الاساسية الخاصة فانها تصدر بموجب قانون من قبل البرلمان، وهذه الانظمة الاساسية تسمى على القوانين العادية.

- ونص المادة (116) (يمنح كل من فريولي فينتسيا جوليا، ساردينيا، صقلية، ترينتينو ألتو اديجيّة- سودتيروول وفالية داوستا أشكالاً وشروط خصوصية للإدارة الذاتية، وفقاً للتشريعات خاصة المعتمدة بموجب قوانين دستورية...)
- لاسيما بعد تعديل سنة (2001م) الذي أجري على الدستور، حيث حدد إختصاصات الجهات المعنية في مجال التشريع، تلك الإختصاصات التي تخرجها من إختصاصات الدولة البسيطة. والتي نصت في المادة (117) أن: (تمارس الدولة والاقاليم السلطة التشريعية ضمن احترام الدستور والالتزامات الناتجة عن قوانين الإتحاد الاوربي، أو الالتزامات الدولية).

- يتميز النظام الايطالي بثنائية المصدر التشريعي، فطبقا للمادة 117 من الدستور الايطالي المعدل تمارس السلطة التشريعية من قبل السلطة المركزية والاقاليم، على ان تراعي كلتا السلطتين التشريعتين المركزية والاقليمية احترام الدستور والالتزامات الناتجة عن قوانين الاتحاد الاوربي والالتزامات الدولية.
- لذلك يلاحظان ثنائية السلطة التشريعية تكفل التنسيق بين نشاط السلطة المركزية والاقاليم، لهذا نصت المادة 117 من الدستور على توزيع الاختصاص التشريعي بين المركز والاقليم. و تنقسم هذا الاختصاصات على ثلاثة مستويات تشريعية:
- 1- الاختصاصات التشريعية الحصرية للمركز
- 2- الاختصاصات التشريعية المشتركة بين الحكومة المركزية والاقليم
- 3- الاختصاص التشريعي الحصري للاقليم

• كذلك الحال بالنسبة المملكة المتحدة التي هي دولة مركزية، وليست فيدرالية، إذ اجتمعت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد البرلمان والحكومة المركزية في لندن إلا أنه في سنة 1997 قدمت هذه الدولة إجراءات الايلولة. والتي نفذت سنة 1998، ومنذ ذلك الحين انتقلت الصلاحيات التشريعية إلى البرلمان الاسكتلندي. لاسيما في مجالات التعليم والصحة والشؤون المحلية كذلك سلطات أقل لمناطق ويلز وفي ايرلندا الشمالية. وعلى الرغم من ان السلطات المحلية في انكلترا وويلز واسكتلندا وايرلندا الشمالية. قد تمتعوا بصلاحيات واسعة ومنها صلاحيات وضع القوانين المحلية، والتي هي نوع من القوانين الفرعية، إلا ان هذه القوانين المحلية وحسب اللوائح الموجودة في برلمان البريطاني، معرضة للألغاء في اي وقت اراد البرلمان ذلك، هذا من جهة ومن جهة أخرى ما دامت يوجد في إطار الدولة دستور مركزي واحد، فان حق الرقابة والإشراف على الهيئات المحلية تبقى للحكومة المركزية.

- وقد إتبع في الآونة الاخيرة (اندونيسيا) هذا المسلك فنقلت مجموعة من المسؤوليات إلى المقاطعات المحلية مع ذلك قامت بترتيبات معينة في منطقة أتشيه. حيث ان اندونيسيا خلال سنوات (1949-1950) كانت دولة فيدرالية ثم نحت نحو دولة وحدوية، الآن بعض الاقاليم ك (أتشيه) لم تستوعب ذلك.

- المطلب الثاني: التمييز بين الفدرالية والاقليم السياسي
- الإقليمية السياسية أو النظم الوحدوية الناقلة للسلطات او الآيلة للصلاحيات، مصطلحات قانونية تستعمل من قبل الدول، التي منحت صلاحيات جمة للأقاليم المكونة منها. هذه المبادرة بدأت من اسبانيا ثم ايطاليا ثم بريطانيا ثم دول أخرى أتبعتها في التطبيق، هذه الدول منحت أقاليمها صلاحيات كثيرة، والأمر هذا أوصل اسبانيا وبصورة تدريجية إلى مصاف الدول الفيدرالية عملياً، بعد ان كانت دولة مركزية، وأتبعتها دول أخرى كأيطاليا وبريطانيا في سلوك النهج نفسه، فهم الآن على مشارف الفيدرالية على الرغم من أنهم لم يخرجوا من إطار الدولة الموحدة، ويمكننا القول بأنه لايزال هناك اختلافات جوهرية بين هذه الدول والدول الفيدرالية كما نذكرها فيما يلي:-

• 1- ان الإقليمية السياسية في إطار الدولة الموحدة لا تصل إلى درجة الإستقلال، إلا أنه قد تشكل ولايات أو أقاليم في إطار الدولة الفيدرالية، وتتمتع بحد من الإستقلال الداخلي في الدولة.

• 2- في حالة الاقليمية السياسية في الدولة الموحدة، يسمح الحكومة المركزية أن تتدخل اذا ما اساءت الاقاليم في استعمال الصلاحيات، او تعسفت فيها، وفي المقابل تعتمد الدساتير الفيدرالية على رغبة المحاكم للحصول على الدعم للتشريع الفيدرالي، أو إلى إجراءات التنفيذ الفيدرالي، التي بموجب نصوص الدستور يعدّ انتهاكاً لصلاحيات الأقاليم والولايات

- 3- هناك مفارقات- بين الدستور الفيدرالي والدساتير المانحة للصلاحيات التشريعية الجوهرية للأقاليم والولايات، لأن الدساتير الفيدرالية، تقوم بتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية وسلطة الولايات، والصلاحيات غير قابلة للتعديل، إلا بعد إجراء التعديل في الدستور. إلا أنه وفي إجراءات ايلولة الصلاحية فان السلطة التشريعية المركزية لها حجب الصلاحيات المخولة للأقاليم (كلاً أو بعضاً)، مما منحها سابقاً للأقاليم والولايات وذلك عن طريق إصدار تشريعات خاصة بالمسألة او عن طريق تعديل الإجراءات التي منحت الصلاحيات للأقاليم و الولايات.
- 4: إعتادت الانظمة الفيدرالية من حيث الممارسة ب(اللامركزية) اكثر من النظم الوحدوية.

- المبحث الرابع: تمييز الفدرالية عن الكونفدرالية
- المطلب الاول: طبيعة الكونفدرالية
- الفرع الاول: تعريف الكونفدرالية
- ان الإتحاد الكونفدرالي يقوم بإتحاد دولتين او اكثر، حسب معاهدة دولية، وهذه الدول الأعضاء في الإتحاد تحافظ على إستقلالها السياسي، من الناحية الداخلية والخارجية. وأهمية الكونفدرالية تنحصر في المحافظة على المصالح المشتركة كالدفاع والأمن والشؤون الخارجية والاقتصادية، وتشرف على الكونفدرالية هيئة تطلق عليها، (المؤتمر او الجمعية او المجلس)، تضم ممثلي الحكومات الأعضاء في الكونفدرالية.

- الفرع الثاني: خصائص الفدرالية
- خصائص الإتحاد الكونفدرالي في الفقرات الآتية :-
- أولا: يقوم الإتحاد الكونفدرالي على أساس قواعد قانونية دولية، لأنها تتكون على أساس معاهدة دولية.
- ثانيا: تحافظ الدول الأعضاء فيها على سيادتها الداخلية والخارجية وهذا يعني ضمان وجود حق الانفصال الأعضاء عن الإتحاد متى ما شاؤوا.
- ثالثا: إنّ الهدف من تكوين الكونفدراليات هو تحقيق بعض المصالح المشتركة، التي تتعلق بمجالات الاقتصاد، والامن والدفاع المشترك وحتى في الأمور الخارجية.
- رابعا: ان الهيئة المشتركة المنبثقة عن الإتحاد الكونفدرالي تتعامل مع الدول الأعضاء، وليس مع شعوب هذه الدول، لأنه إتحاد بين دول وليس بين الشعوب، وهذه الهيئة ليست حكومة جديدة، ولا هيئة تشريعية، ولهذا الإتحاد إطار قانوني، تنضم الدول فيه الشؤون الإتحادية لدولهم، لذا فان اي قرار صادر عن الإتحاد، يجب ان يحظى باجماع اصوات الأعضاء كلهم، كما انّ اي قرار متخذ من قبلهم فهو قرار سياسي، واذا ما احتاج القرار إلى التشريع ينبغي أن يحظى بقرار، من برلمانات الدول الأعضاء، ولا يملك الإتحاد الكونفدرالي جهة قضائية خاصة بها، تعنى بمعالجة مشاكل دول الأعضاء فيه.

- في الحقيقة ان النظام الكونفدرالي يتميز عن غيره بعدم المكوث على حالة واحدة، ويؤيد ذلك، نماذج تاريخية ، كما حدث في امريكا حيث تطور الإتحاد الكونفدرالي الأمريكي القائم بين الاعوام 1781 – 1787 إلى الإتحاد الفيدرالي، وكذلك الحال بالنسبة للإتحاد الكونفدرالي السويسري، التي كانت مؤلفة من كونفيدرالية من سنة 1291 إلى 1847م، ثم توحدت في إتحاد فدرالي سنة 1847م، وكذلك في الإتحاد الكونفدرالي الالمانى الذي استمرّ من سنة 1815 لسنة 1866م.

- الأانه وفي الوقت الراهن لا يوجد نظام كونفدرالي حقيقي، وان كان الإتحاد الاوروي عبارة عن نظام كونفدرالي إلى حد ما، غير انه وفي السنوات الاخيرة قد تخطى تلك المرحلة، وحصلت على خصائص الإتحاد الفدرالي والكونفدرالي معاً، لذا يعدّ الإتحاد الاوروي في الوقت الراهن كياناً سياسياً فريداً من نوعه، لانه يجمع ملامح الفيدرالية والكونفدرالية في آن واحد، فأوروبا نوع من النظام الكونفدرالي المميّز، كذا الحال بالنسبة لجماعة كاريكوم في منطقة الكاريبي، ودولة الامارات العربية المتحدة التي تطلق على نفسها الإتحاد الفدرالي، على الرغم من انها تمتاز بخصائص للنظام الكونفدرالي.

المطلب الثاني: تمييز الفدرالية عن الكونفدرالية

إن الفيدرالية والكونفدرالية متشابهتان من حيث اللفظ، وفي أمور أخرى لأن الأثنين يتكونان نتيجة اتحاد دولتين أو إقليمين أو أكثر. ولغرض الحفاظ على مصالحيهما المشتركة يتألف أعضاؤهما المؤسسون لهما. أنه وفي الحالتين كليهما، ولدرجة ما يدخل أعضاء الإتحادين ورغبة منهم في الإتحاد المؤلف، ولأجل المقارنة بينهما نجد أن الإختلاف واضح لوجود خلافات جوهرية ونوعية بين القيدرية والكونفدرالية وكما يأتي:-

اولا: يتكون الإتحاد الكونفدرالي بين دولتين أو أكثر وحسب معاهدة دولية، من أجل تحقيق مصالح مشتركة محددة، ويتحدان على أساس توافقي، يتمتع كل منهما بحريته واستقلاله وسيادته الداخلية والخارجية التامة. إلا أن الدولة الفيدرالية هي دولة واحدة تحتضن مجموعة من الدول أو الأقاليم ولاتتمتع هذه الدول أو الاقاليم، إلا باستقلاليتها الداخلية، ويخضع كلهم لدستور وقانون إتحادي واحد. وهذا يمكن القول بأن الكونفدرالية نظام عالمي، ويقع ضمن إطار القانون الدولي العام، والفيدرالية نظام محلي يقع ضمن إطار القانون المحلي.

ثانيا: هناك دساتير سيادية كاملة في إطار الإتحاد الكونفدرالي، لأن هذا التحالف - تحالف دول، إلا أنه، في الدولة الفيدرالية، نجد دساتير ضمن دولة واحدة استمدت سيادتها وسموها من دستور الدولة المركزية كلها.

ثالثا: لايجري أي تعديل على مضمون المعاهدة التي تألفت على أساسها الكونفدرالية، إلا بموافقة الدول الأعضاء كلها، إلا أن الدول تستطيع حجب صلاحية الهيئة المكونة لإدارة شؤون الكونفدرالية أو تحجيمها أو توسيع صلاحياتها، هذا الأمر في الدولة الفيدرالية تتخذ شكلا آخر مخالف لما في الكونفدرالية، يمكن لهذه الدول وفق المنهج المرسوم تعديل الدستور الفيدرالي، على الرغم من معارضة بعض الأقاليم إن وجد، وليس بإمكان الحكومات المحلية حل الحكومة المركزية، كما ليس بإمكانهم الإستقلال عنها، وان كان حق الإستقلال ليس حقا مطلقا، بل - وكما ورد في بعض الدساتير - يمكن ان يكون لبعض الأقاليم هذا الحق كما في المادة (17) من دستور الإتحاد السوفيتي المنحل⁽¹⁾.

رابعا: المعارك التي تحدث بين الدول في الإتحاد الكونفدرالي تعدّ حروب دولية، بينما المعارك التي تحدث بين حكومات الدولة الفيدرالية تعد حروبا محلية.

• الخاتمة

بناء على ما قدمناه من بيان وتوضيح تبين ان الدولة الفدرالية، تتميز نوعيا وجوهريا عن أنظمة الحكم الأخرى، كاللامركزية الإدارية والإقليمية السياسية والكونفدرالية: ويكون التمييز كالآتي:

أولاً: المركزية واللامركزية الإدارية بأشكالها المتباينة لاتتعلقان بنظام الحكم في الدولة، ولا في شكلها، لكنهما تتعلقان بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية فقط، إلا ان الدولة الفيدرالية هي لامركزية سياسية، يتعلق بنظام الحكم. ثانياً: أما في الإقليمية السياسية أو النظم الوحدوية الناقلة للسلطات أو الالية للصلاحيات، هي اقصى درجات اللامركزية (الاسيما في ايطاليا)، اذ كانت الأقاليم فيها تتمتع بصلاحيات تشريعية، وتنفيذية واسعة جداً، احتوت على نظام الحكم الذاتي، فيما يتعلق بالإدارة والحكم، بعد الاتفاق بين الاقاليم والمركز حسب الدستور والقوانين لديهم، وعن طريق هذه الإجراءات وصلت الدول التي تطبق فيها الإقليمية السياسية، على مشارف الفيدرالية. لكن التمييز بينهما، هي أن الإقليمية السياسية ضمن الدولة الموحدة، والفيدرالية ضمن الدولة المركبة. ثالثاً: وأما التمييز بين (الكونفدرالية والفيدرالية) يتمثل في نوع القانون المطبق. في الإتحاد الكونفدرالي السائد بين دولتين أو أكثر، وحسب معاهدة دولية بينهما، أي بموجب القانون العام الخارجي، إلا ان الدولة الفيدرالية هي دولة واحدة، تحتضن مجموعة من الدول أو الاقاليم حسب الدستور، أي بموجب القانون العام الداخلي.