النظرية العامة للاتحاد الفيدرالي

سامر حميد سفر
الجامعة التقنية الجنوبية / المعهد التقني الناصرية
Alnasser@yahoo.com

الخلاصة

مما لاشك فيه يعد النظام الفيدرالي من بين اكثر الانظمة ديمقراطية فهو يعبر عن معنى الديمقراطية من خلال توسيع قاعدة المشاركة الشعبية للمشاركة في الحكم وإدارة الدولة لذا فإن تناول موضوع الفيدرالية كان ولازال يشكل اهمية قانونية وسياسية على اساس معرفه المعنى الحقيقي للفيدرالية من خلال التعريف به مع الاخذ بعين الاعتبار موقف الفقه الغربي من الفيدرالية والفقه العربي المنقول له هذه التجربة ، ثم تبين لنا بعد التعريف أنَّ للفيدرالية طرقاً تتحول بها الدولة البسيطة الى دوله مركبه فتصبح فيدرالية ذات نظام سياسي معقد من خلال تعدد السلطات في الدولة فيصبح كل اقليم يتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي مع التقيد بدستور الاتحاد وبالمبادئ الاساسية المتفق عليها.

لهذا فالنظام الفيدرالي يقوم على تعدد السلطات وتعدد مراكز القرار ومنها هنا تتضح الديمقراطية بهذا التعدد الذي يسمح لعدد كبير من المشاركة بالحكم،ويعد النظام الفيدرالي اكثر النظم استقرارا اذا ما تكون عن طريق تحول الدول الى دوله واحدة نتيجة للاتحاد فيما بينهما،اما الطريقة الاخرى المتمثلة بتحول الدولة الواحدة الى دوله اتحاديه معقده التركيب السياسي هنا نجد ان الفقه اشار الى ان مثل هذه الدول عرضه للتفكك والانهيار على اساس ان هذا الاستقلال قد يؤدي الى التفكك، وبالرغم من كثرة الآراء الفقهية في مثل هذا المجال إلا ان الحكم في مثل هذه المسائل هو واقع الدول نفسها من خلال شروط تكوينها كدوله اتحاديه فكلما كان هناك تجانس كلما كانت هذه الدول وثيقه الصلة ببعضها البعض،بالمقابل اذا ما كانت هذه الدول معقده بتركيبتها الجغرافية والعرقية كلما كانت نتيجتها الانهيار .

فشروط تحول او شروط النجاح هي كثيره وتختلف من شروط خاصة الى شروط عامه وهذا الاختلاف يكون على اساس الدول نفسها،وتختلف الفيدرالية تمام الاختلاف عن الكونفدرالية على اساس ان هذا النظام يتعلق بالتعامل الدولي بين الدول ومتصل بالعلاقات الخارجية بعكس الفيدرالية التي تغير من النظام الداخلي كذلك الحال بالنسبة للامركزية الادارية باعتبار ان اللامركزية الإدارية هي نظام اداري بحت والنظام الفيدرالي هو نظام سياسي وبالتالي فأن مثل هذا الاختلاف يقود الى اختلاف بالقواعد التي تقوم عليها الدولة ككل وينعكس ذلك على الناحية الإدارية فكثير من الدول التي تتبع النظام الفيدرالي تتميز بوجود اللامركزية الادارية اما الدول التي تتبع النظام الموحد كدوله واحده فتجد النظام الاداري هو النظام المركزي .

الكلمات المفتاحية: النظام الفيدرالي، شروط ، اهداف.

Abstract

Undoubtedly, is a federal system of more regulations democratic It reflects the meaning of democracy by expanding the base of popular participation to participate in the governance and management of the state, therefore, eat federalism was and still is a legal and political importance on the basis of knowing the true meaning of federalism through the definition by taking into account the position of the Western jurisprudence from the federal and the Arab Fiqh transferee this experience, then we found out after the federal definition that there are ways to turn the simple state to a state boat becomes a federation with a complex political system through the multiplicity of authorities in the State becomes every province has a sense of autonomy in compliance with the Constitution of the Union and the basic principles agreed.

This federal system is based on the multiplicity of authorities and the multiplicity of decision-making centers, including here unclear democracy this diversity that allows a large number of Post-governing, the federal system is more systems stable if it be by turning countries into a single state as a result of the union between them, while the other of the transformation of the way one state to the federal state complex political composition here we find that the Fiqh pointed out that such states prone to disintegration and collapse on the basis that this independence may lead to disintegration, and in spite of the large number of doctrinal views in such an area, but the referee in such matters is the reality of states itself through the terms of its composition is a federation whenever there was homogeneity whenever these countries are closely related to each other, the other hand, if these countries were complicated geographical and ethnic composition whenever the outcome of collapse.
The terms of transformation or the conditions for success are many different conditions particular to the General Terms and this difference is based on the same countries, and different federal very different from the Confederacy on the grounds that this system for international deal between states and connected to external relations federal unlike that change the rules of procedure as well as the case for administrative decentralization, considering that administrative decentralization is an administrative system purely federal system is a political system and therefore such a difference leads to a difference in the rules underpinning the state as a whole and this is reflected on the administrative side. Many of the states that follow the federal system is characterized by the existence of administrative decentralization Lama states that follow common system as a single administrative system you will find is the central system.
Keywords: Federal conditions , objective of the system.

المقدمة

تعد النظرية الفيدرالية من بين أهم النظريات التي تتداول في الساحة الدولية والساحة الاقليمية بَعدّها الحل الامثل للدول التي تعاني من النزاعات الداخلية وذلك لتعدد القوميات والاديان والطوائف، فالنظام الفيدرالي من أكثر النظم أهمية على المستوى العالمي،لما له من مزايا لا يمكن إنكارهـــــا فهو من دون شك يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية،كونه يسمح لقاعدة شعبية كبيرة من المشـــاركة في الشؤون العامة،والعامل المساعد على التوفيق بين رغبات متباينة بعض الشيء، لمجتمعات تحـــاول أن تكون دول متحدة وقوية مع بعضها البعض،والمحافظة في الوقت نفسه على سيادتها الداخـــلية.

فإقامة مثل هذا النظام على أرضية صلدة،لا يتحقق إلا بإيضاح معناه والتـــــعـــــريف بـــه لكي يتسنى فهمه على نطاق واسع من قبل العامة،وبالتالي إدراك جلل المسؤولية الملقـــــاة على عاتقه وليكون قادرا على انجاحة،وبذلك يعي جيدا ما سيؤول إليه مستقبل البلاد من نتائج ايجابية او ســــــــلبية وبما أن الفيدرالية تعد شكلاً من أشكال الدولة،تثير مشاكل متعددة لا سيما من حيث تحديـــــد المحتوى، وخير مثال على ذلك هو عدم الاتفاق على تسمية الدولة السويسرية،فبينما هي تـــمثـــل في واقعها دولة اتحادية فدرالية نجد أنها تسمى في الغالب دولة كونفدرالية ، ويقول الأستاذ (كوليارد) .." إن تعبير اتحادي فيدرالي لا يخلو من عدم الضبط والدقة في الاستعمال فهناك دول فدراليـــــة تسمى كونفدرالية ".[1]

١ – د.عبد الرضا الطعان / النظم السياسية والقانون الدستوري / مذكرات مطبوعة على آلة الكاتبة / لطلبة كلية الحقوق / ليبيا – بنغازي / جامعة قار يونس / 1969- 1970 / ص 356 .

إن مثل هذه المشاكل التي يثيرها هذا الشكل من أشكال الدولة والمتأتية في الغالب من عدم الدقة في التعبير والمحتوى تقتضي سبر أغوار الفيدرالية من خلال بيان معناها بالمعنى الغربي وبالمعنى العربي وذلك من خلال عرض لمختلف الآراء التي قيلت في هذا الصدد وترجيح احدهما ثم بيان الطرق التي تتكون من خلالها الدولة ثم بيان الشروط اللازمة لقيامها وذلك بتقسيم هذا البحث على ثلاثة فصول تناول في الفصل الأول التعريف بالفيدرالية وفي الفصل الثاني شروط قيامها وفي الفصل الثالث مقارنتها مع غيرها من الأنظمة والتي تتشابه وقد تتداخل مع النظام الفيدرالي ومعرفة أوجه الشبه والاختلاف على أساس عرض لمجمل آراء الفقهاء الذين درسوا هذا النظام،تأسيسا على ان النظام الفيدرالي هو نبرة الايقاع الاقوى الذي شغل بال المفكرين والسياسيين الذين حاولوا تجسيد هذا النظام على أرضالواقع مع الأخذ بعين الاعتبار التباين الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي والسياسي بخلق نظام ديمقراطي .

الفصل الأول/مفاهيم الفيدرالية

يعد مصطلح الفيدرالي مصطلحاً أجنبياً ، تم نقلة وتداوله بشكل كبير من فقهاء القانون الدستوري ، الأمر الذي جعل البعض منهم يحاول إيجاد المرادف لهذا المصطلح باللغة العربية ، في حين اكتفى البعض الآخر بالإشارة إلى هذا المصطلح كما هو من دون آية إضافة او تغيير حرصا منه على الدقة العلمية في التعبير. لهذا نجد عدة أطلاقات قيل بها لتوضيح معنى الفيدرالية وان اختلفت في الصياغة لكنها تكاد تكون متفقة في المضمون.

من خلال الأطلاع على المؤلفات في الفقه الدستوري نرى أن هناك مصطلحين يشيران إلى الفيدرالية وهما (Federalis) و (Federation) وهما إن اتفقا في النصف الأول من الكلمة إلا أنهما يختلفان من حيث المعنى والدلالة حيث تدل كلمة (Federalism) على مذهب الفيدرالية أو مبدأ الفيدرالية أي أن هذه الكلمة تدل على المعنى الأيديولوجي.

في حين تنصرف كلمة (Federation) إلى التنظيم أي الجانب التنظيمي للدولة الفيدرالية من حيث بناء القاعدة التي يستند اليها النظام الفيدرالي .

في حين يشير الأستاذ (عبد الرحمن البزاز) بالاستناد الى دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية (Encyclopedia Of The Social Science)) إلى أنَّ مصطلح (Federation) يتصف بالغموض وعدم الوضوح ، وهو يستخدم غالباً في أربعة معان رئيسة وهي التحالف (Alliance) والعصبة او الجامعة (League) والدول المتفقة أي الاتحاد الاستقلالي (Confederation) وأخيرا الاتحاد بمعناه الأدق (Federation).[1]

ويرى الفقيهان (Grenstien&Palsby) أنَّ كلمة (Federalism) ترجع الى الكلمة اللاتينية (Foedus) ومعناها بحسب قاموس (لويس اللاتيني) عصبة (Legue) او اتفاق بين طرفين او أكثر (Treaty) او ميثاق (Compact) او تحالف (Alliance) او عقد (Contract) او عقد زواج (Marriage Contract) والكلمة اللاتينية (Foedus) من أصل مشترك لكلمة (Fides) أي الثقة ، ولكلمة الارتباط (Bind) الانجليزية ، ومن الواضح أنَّ أصل (Foedus) نوع من الاتفاق يعتمد على الثقة المتبادلة بين

[1] – مشار اليه في كتاب د. عبد الرحمن البزاز / الدولة الموحدة والدولة الاتحادية /منشورات دار القلم /بيروت – لبنان / الطبعة الثالثة / 1966 / ص 67 .

الإطراف ، او تعهد موثوق به (Trusting Promise) وبخصوص السياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فيدرالي))[1].

المبحث الأول/مفهوم الفيدرالية في الفقه الغربي

أما تعريف الفيدرالية فقد قام العديد من فقهاء القانون الدستوري بتعريف هذا النظام واختلفوا فيما بينهم في إضفاء التكييف الملائم لهذا المصطلح والسبب في ذلك يرجع الى كون هذا المصطلح فضفاض وقلما أعطى معنى واضحاً غير مشكوك في معناه في آن واحد ، ولعل ذلك يرجع كما يرى البروفسور ستر ونج (Strong) الى (أنَّ النظام الفيدرالي يختلف في كيانه من بلد الى بلد ومن عصر إلى عصر).

فمثلاً الفقيه (كاري دي ماليبرغ) Carre De Malberg عرّف الدولة الفيدرالية (بأنها تبدو من ناحية كأنها دولة موحده ، و تبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة ، اضعف منها بالتأكيد ، ولكنها تشارك فعلياً في أيجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها ((أي أرادة الدولة الفيدرالية))) إن وجود هاتين الميزتين المتعارضتين في الدولة الفيدرالية يجعل من الصعب تحديد مفهومها تحديداً واضحاً ودقيقاً .[2]

أما الفقيه اوبنهايم (Oppenheim) فأنه يعرف الدولة الفيدرالية بأنها (اتحاد سرمدي لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضا على مواطنيها).[3]

و عرفها مارسيل بريلو (Marcel Prélot) الفيدرالية بأنها اتحاد دول ، يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحتفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري وأداري وقضائي واسع (سلطة الدول الأعضاء او المتحدة). [4]

ويعّرف أندريه هوريو الفيدرالية قائلاً (بأن الدولة الفيدرالية شركة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية أي قانون دستوري بموجبه تقوم دولة أعلى فوق الدول المشاركة). [5]

وكذلك يعرّف الفقيه جيلينيك Jilinek الدولة الفيدرالية (بأنها دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة ، وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها ، والتي تترابط فيما بينه بصورة تجعل منها وحدة سياسية) .[6]

اما الكسندر هاملتون فيعّرف الفيدرالية (بأنها اجتماع جماعات أو اتحاد دولتين أو أكثر في دولة واحدة ، وان مدى السلطان الذي تتركه الدولة المتحدة لحكومتها المركزية ، وتحديد إغراض تلك الحكومة ، أنما هو متروك لحين تصرف القائمين على الأمر،المنشئين للإتحاد ، ولهم ان يعّدلوا هذه السلطات والإغراض كلما اقتضت ذلك مصلحة باقية ، ويظل الاتحاد جمعية دول طالما ظلت حكومتها المركزية بعيدة عن ان تمس

---

[1] – مشار اليه في كتاب د. محمد الهماوندي/ الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع/القاهرة – مصر / 1996/ ص ١٦١

[2] – د. عصام سليمان / الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان / منشورات دار العلم للملايين / بيروت – لبنان / الطبعة الاولى / سنة ١٩٩١ /مرجع سابق / ص ٣٩ .

٢– د. عبد الرحمن البزاز / الدولة الموحدة والدولة الاتحادية / مرجع سابق / ص ١٦٢

[4] – د. عصام سليمان / الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان / مرجع سابق /ص ٣٩ – ٤٠

[5] – أندريه هوريو / القانون الدستوري والمؤسسات السياسية / ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد / الأهلية للنشر والتوزيع / بيروت – لبنان/ سنة ١٩٧٤ / ص ١٥٢ .

[6] – د. ميشال الرياشي / إسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية / أطروحة دكتوراه / مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية / بيروت – لبنان / سنة ١٩٩٢ . / المجلد الأول ص ٢٤٩ .

التنظيمات المحلية المختلفة للأعضاء الذين يكونوها لأنها تستمد وجودها من الدستور القائم لتحقيق الإغـراض المحلية للولايات الأعضاء ، وان كانت خاضعة تمام الخضوع لسلطة الاتحاد العام).[١]

المبحث الثاني/مفهوم الفيدرالية في الفقه العربي

وعلى اثر دخول هذا المصطلح الى الموسوعة السياسية ونقله إلى الفقه العربي قام العديـد مـن فقهـاء القانون العام بالبحث عن الكلمة المرادفة للكلمة الانجليزية (Federation) وذلك للحفاظ علـى بقـاء اللغـة العربية خالصة دون استعمال المصطلحات الأجنبية ولعل البعض عَدَّ الفيدرالية والكونفدرالية غـريبتين عـن لغتنا ولا يتمكن من فهمهما إلا الخاصة ممن أتيح لهم دراسة القانون بلغة أجنبية ومن الأفضل للعـرب – ولا سيما في الفترة التي كثر فيها الحديث عن الوحدة العربية والاتحاد العربي – أن يستعملوا تعابير عربية يسهل ترديدها ويستساغ فهمها ، وتدل دلاله واضحة على المراد منها .[٢]

فذهب البعض يعبر عن الفيدرالية بوصفها (الدولة الاتحادية)[٣]ووصفها الـبعض (بالدولـة التعاهديـة) [4]وبـــ (الاتحاد الدستوري)[٥]، وغيرها الكثير من التعابير المرادفة .

إلا أننا مع احترامنا الشديد وتقديرا للآراء التي تنادي بإيجاد مصطلحات مرادفة للمصطلحات ألانكليزية وهذا إنْ دل على شيء يدل على الاعتزاز بأصالة اللغة العربية وبقائها خالصة دون ان تشوبها أي شائبة لكن مع ذلك هناك من رأى ان حقيقة الأشياء ، وبالتالي دقة التعبير عنها ، تقتضي التمـسك بالـصفة الفيدراليـة مضافة الى كلمه " دولة " لنخرج بمصطلح الدولة الفيدرالية ، حقيقة ان كلمة (فيدرالي) هي كلمة أجنبيـة ، إلاَّ أنها متداولة في لغة العرب وقد أخذت معنى اصطلاحياً معيناً ومحدداً ، الأمر الذي يبرر استعمالها توخيـاً للدقة العلمية .[٦]

ونحن نتفق مع الرأي السابق ولكن الاكتفاء بكلمة الفيدرالية لأنها تزيل أي غموض او لبس يشوب القارئ، لذلك لا نجد غضاضة في استعمال بعض المصطلحات الأجنبية إذا ما اقتضت الضرورة ، وعلينا تقبـل ذلـك بعدَّه نتاجاً طبيعيا لامتزاج الحضارات الإنسانية وتفاعلاتها مع بعضها البعض ،بل ان القرآن الكريم الذي جمع في متنه كل شيء وأحاط بشؤون الإنسان والكون معرفة وعلماً تضمن عدد من الكلمات غير العربية (كلمـة زمهرير وهي كلمه فارسية وتعني شدة البرد وكلمة إستبرق والتي تعني الخرير الغليظ وكلمة القرطاس وهي كلمة يونانية الأصل تعني صحيفة او ورقة) للأقوام الذين خالطوا العرب وتأثروا بهم .[٧]

وعرف الفقهاء العرب الفيدرالية مثل غيرهم من الفقهاء الغرب بإعطاء معاني وان اختلفت بعض الشيء إلاَّ أنها تكاد تكون متفقة من الناحية الموضوعية فعلى سبيل المثال وليس الحصر مـا قالـه الـبعض بـأن (الفيدرالية تعني في مدلولها الواسع،ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية المتميزه نحو التجمع ، بحركة تقدميـة

---

[1] – الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي / ترجمة جمال محمد احمد / الدولة الاتحادية أسسها ودستورها / منشورات مكتبة الحياة / لبنان – بيروت / سنة ١٩٥٩ / ص ١٠٦ .

[2] – د. محمد المجذوب / محاضرات في القانون الدولي العام / الدار الجامعية للطباعة والنشر / بيروت – لبنان/ سنة الطبع 1983 / ص 54 .

[3] د. السيد صبري / النظم الدستورية في البلاد العربية / القسم الثالث /القاهرة– مصر /جامعة الدول العربية معهد الدراسات العربية والعالمية 1964 / ص7

[4] – د. على صادق ابو هيف / القانون الدولي العام / منشأة المعارف للنشر والتوزيع /الإسكندرية – مصر / سنة 1995 / ص 111.

[5] – د. الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / منشأة المعارف / مصر – الإسكندرية / سنة 1971 / ص118.

[6] – د. منذر الشاوي / القانون الدستوري / الجزء الأول / منشورات مركز البحوث القانونية / العراق – بغداد / سنة 1981 /ص250 و ص 251 مشار إليه بالهامش .

[7] – انظر كتاب (تفسير الألفاظ الدخيلة في اللغة العربية مع ذكر أصلها بحروفه) للسيد ادي شير / دار العرب البستاني / القـــــــاهـــرة / ١٩٨٩ .

تفضي الى التوفيق بين اتجاهين متناقضين ، بين الحرص على ذاتيتها (Autonomie) وبين الشعور الى تنظيم جماعي يشملها) .[١]

وعرفها الأستاذ (نعمان الخطيب) بأنها دولة مركبة تتكون من عدة دول أو الدويلات التي اتحدت معاً ، وأنشأت دولة واحده تفنى فيها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء

وكذلك عرفها الأستاذ (الشافعي محمد بشير) باسم الاتحاد الدستوري باعتبار أن مثل هذا الاتحاد ينشأ بواسطة دستور وليس بمعاهدة دولية فتتحول بموجب هذا الاتحاد الدول من أشخاص دولية مستقلة الى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي (الدستور) وكذلك تتحول العلاقات فيما بينها من علاقات دولية الى علاقات دستورية تقوم على أسس اتحادية .[٢]

في حين عرفها الأستاذ (إسماعيل مرزه) الفيدرالية بأنها الاتحاد المركزي الذي يقوم بناءً على دستور تخضع بموجبه عدة دول لنظام قانوني شامل ، تفقد هذه الدول شخصيتها الدولية لصالح دولة الاتحاد التي تختص اختصاصاً مانعاً ، بممارسة السيادة الخارجية ، كما تشترك حكومتها مع الدول الأعضاء في كثير من الاختصاصات في ميدان السيادة الداخلية .[٣]

أما الأستاذ (سليمان الطماوي) فأنه يعرف الفيدرالية بأنها الاتحاد الفدرالي أو المركزي باعتبار انه أقوى صور الاتحادات في نطاق الدولة المركبة : ففيه يتخذ الاتحاد صورة دائمة ، وتفقد الدول المنضمه اليه شخصيتها الخارجية ، وتخضع كلها لحكومة مركزية : تستأثر بكافة الاختصاصات الخارجية ، وبكثير من الشؤون الداخلية التي ينص عليها الدستور الاتحادي ، ومع ذلك فالدول الأعضاء (أو الولايات أو الأقاليم أو الأقطار) تحتفظ بجانب كبير من الاختصاصات الداخلية ، لا في المجال الإداري فحسب ، ولكن في نطاق القضاء والتشريع ، ومن ثم فإنه يكون لكل منها سلطة تشريعية محلية وسلطة قضائية وسلطة تنفيذية .[٤]

غير ان هنالك من عرفها بأنها اتحاد عدة دول في شكل دولة واحدة هي الدولة الفيدرالية، بمقتضى دستور اتحادي مع بقاء سلطات الحكم موزعه بين الدول الأعضاء في الحدود التي تتكفل وثيقة الاتحاد ببيانها ، مع تمتع كل من الدولة الفيدرالية والدول الأعضاء بالشخصية القانونية الدولية .[٥]

واحسب ان مثل هذا التعريف يستحق الوقوف عنده ذلك لأن التسليم بحق الدويلات الأعضاء بممارسة الاختصاصات الخارجية هذا من شأنه أنْ يحول الاتحاد من فيدرالي الى اتحاد كونفيدرالي ويشكل سابقة دولية خطيرة تؤثر على الاتحاد بالسلب وتكون نهايته بالانهيار كما حدث ذلك في الاتحاد السوفيتي ، وبالتالي لا يمكن أبدا ان تمنح الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي بالشخصية القانونية الدولية ذلك لآن بمجرد دخولها في الاتحاد تفقد هذه الشخصية الدولية وتصبح مجرد هيئات إدارية.

وأكد الأستاذ (عثمان خليل عثمان) على ذلك مثل غيره من الفقهاء بالقول (إن الدول الأعضاء او الدويلات تفقد كل سيادتها الخارجية – كقاعدة عامة ، تلك السيادة التي تختص بها دون هذه الدويلات دولة

---

[1] – د. محمد طه بدوى / اصول علوم السياسة / المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر / مصر – الإسكندرية / 1965 / ص 18

[2] – د. الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق / ص ١١٨.

[3] – إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / منشورات دار صادر/ بيروت – لبنان / سنة ١٩٦٩ / ص ١٨٢ – ١٨٣ .

[4] – د. سليمان محمد الطماوي / السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة / دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / الطبعة الثالثة /سنة ١٩٧٤ / ص ١٣٢ .

[5] – محمد فتوح محمد عثمان / رئيس الدولة في النظام الفيدرالي / مرجع سابق / ص ١٣ .

الاتحاد،وتكون هذه الدولة وحدها المعترف لها بشخصية دولية فتتمتع بحق التمثيل السياسي وتتصرف باسم الاتحاد أما الدويلات فتشبه – في نظر الدول الأخرى – المديريات في الدولة البسيطة .[1]

من خلال ما سبق يتضح لنا بان هناك تباين في ما يتعلق بإعطاء أهمية للدول المكونة للاتحاد من خلال وصفها بالدول من قبل البعض ووصفها بالوحدات الإدارية من قبل البعض الآخر ومع ذلك يتفق اغلب الفقهاء في منح دولة الاتحاد أعلى مكانه وأهمية ومهما كانت أهمية الدول الداخلة بالاتحاد إلاَّ أنها مع ذلك تبقى هذه الأهمية محصورة في النطاق الداخلي من خلال الحصول على بعض المزايا على حساب دولة الاتحاد او التقاسم المشترك للسلطات .

ونرى انه مع الدور الهام للدويلات في تكوين الاتحاد الفيدرالي إلا أنه مع ذلك يبقى الدور الأساس للدولة الفيدرالية ولا يتعدى دور الدويلات سوى ممارسة بعض الاختصاصات الداخلية فقط واحترام الدستور الفيدرالي الذي يُعَدَ عماد الدولة الفيدرالي .

فضلاً عن ذلك يتضح لنا أن الفيدرالية نظام سياسي خالص وليس كما يصفه البعض بأنه نظام سياسي وأداري.[2]

لذلك يفضل الاكتفاء بتعبير النظام السياسي لأنه شامل للنظام الإداري بدلاً من الخلط او الالتباس الذي قد يحصل عند البعض من تعبير النظام الإداري كتشبيه للنظام الفيدرالي .

ونستطيع أن نعرف الفيدرالية بأنها (نظام سياسي معقد يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين الدولة المركزية وبين الدويلات المتحدة معها على أساس يتفق عليه فيما بينهم)

ومن خلال بيان مفهوم الفيدرالية يتضح لنا أن الفيدرالية تنشأ بطريقتين هما:-

١- **الاتحاد بالتجمع والانضمام:**وبموجب هذه الطريقة تنضم عدة دول مستقلة الى بعضها وهذا هو الأسلوب الغالب في نشوء الاتحاد المركزي.[3]

وفيه تتنازل هذه الدول عن بعض سلطاتها الداخلية ، وعن سيادتها الخارجية ثم تتوحد ثانية لتكَون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي وبهذه الطريقة ظهرت الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا واستراليا وألمانيا [4].

وتعد هذه الطريقة الأنجح لتكون الدول الفيدرالية والأكثر بقاء وخير مثال على ذلك هو الدول التي تكونت بهذه الطريقة استمرت واثبتت نجاحاً باهرا في القدرة على تحقيق الاتفاق المستمر بينهما .

وتندفع الدول الى تكوين الاتحادات المركزية(الفيدرالية) تحت عده مؤثرات فقد تكون الوحدة القومية المعتمدة على وحده اللغة والتاريخ والتقاليد كما تكون وحده الخطر الخارجي، وراء دعوه الوحدة . ولكن هذه المؤثرات وان ولدت لدى الدول المستقلة ميلاً إلى الاتحاد ، فأنها لا تقضى على إحساس كل دولة بكيانها الذاتي وسيادتها الداخلية ومن هنا ينشأ الاتحاد المركزي بهدف تحقيق المصالحة بين النزعتين المتعارضتين ، نزعة الوحدة ، ونزعة الدفاع عن الكيانات الذاتية.[5]

---

[1] – د. عثمان خليل عثمان / الوحدة والاتحاد / بحث منشور في مجلة المحاماة / السنة التاسعة والثلاثين / العدد التاسع / مايو – ١٩٥٩ / ص ١٢ .

[2] – د. محمد الهماوندي/ الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / مرجع سابق / ص 126

[3] – د. محمد كامل ليله /النظم السياسية – الدولة والحكومة / دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / سنة ١٩٦٧ – ١٩٦٨ / ص 128

[4] – د. محمد الهماوندي /الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / مرجع سابق / ص ١٦٤

[5] – د. طعيمة الجرف /نظرية الدولة / دار النهضة العربية للنشر والتوزيع /القاهرة – مصر / الطبعة الخامسة / سنة 1978 / ص 181

٢- **الاتحاد بالتفكك:**وبموجب هذه الطريقة تتفكك الدولة البسيطة وتتحول الى دولة مركبه فتتحول الى عده وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة.[1]

مع رغبة هذه الوحدات (الدويلات) في الاستمرار معاً مرتبطة يبعضها البعض ولكن في صورة اتحاد مركزي وبهذه الطريقة تم نشوء الاتحاد المركزي في روسيا البلشفية (سابقاً) ، ودول أمريكا اللاتينية كالمكسيك والأرجنتين والبرازيل[2].

من الملاحظ أن هذه الطريقة التي تتحول بها الدول الموحدة الى دول مركبه فيدرالية تحدث لوجود عناصر متباينة في أقاليم متفرقة داخل الدولة وتجد الدولة ان طبيعة تكوينها تتطلب منح أقاليمها قدراً وافراً من الاستقلال الذاتي وان تدعها تحكم نفسها بنفسها في الشؤون المحلية حتى تتجنب انفصالها عنها كلياً .[3]

ويشير البعض إلى أنَّ كبر مساحة الدولة وضخامة عدد السكان ورغبه كل مقاطعة او إقليم باستقلال ذاتي واسع النطاق وجزء من الشخصية الدولية لأغراض الإدارة والمحافظة على الأمن مع الإبقاء على الاتحاد ، واخذ بهذا النظام واتبع هذا النظام في باكستان قبل أنْ تتكون من اتحاد باكستان الشرقية والغربية ، وقد انقضى الاتحاد بقيام دولتي باكستان وبنجلادش بعد انفصال باكستان الشرقية عن الغربية .[4]

لقد تسأل البعض عما إذا كان الاتحاد الفيدرالية يستحق الخلود بذاته كنظام مستقر ام انه مجرد نظام وقتي يمثل فترة انتقال الى نظام الدولة البسيطة الموحدة ؟

يعد البعض بأنه نظام استقرار لا نظام انتقال، بل ان من الفقهاء من يرى أنه هو نظام المستقبل بفضل مزاياه العديدة التي ستضمن له التوسع والانتشار،على ان فقهاء آخرين يرون انه نظام انتقال ولعلهم واجدون في مصير كثير من دول الاتحاد المركزي (الفيدرالي) التي عرفها التاريخ ما يؤيد قولهم هذا .[٥]

ومع ذلك فالدولة المتحدة اتحاداً فيدرالياً تنتهي بأسلوبين مختلفين ، أولهما : بسيط وهو انهيار هذه الدولة بالطرق التي يقررها القانون الدولي العام لانهيار الدول ، والثاني :هو بقاء الدولة مع تحول شكلها من دولة متحدة اتحاداً فيدرالياً إلى دولة بسيطة أو إلى دول متعددة مستقلة أحداها عن الأخرى حتى وان جمع بينها ما يسمى بالتعاهد أو الاتحاد ألتعاهدي المسمى أيضا بالاستقلالي ، هذا التطور جائز من الناحية النظرية في هذا الاتجاه او ذاك ، ولكنا لم نعرف في التاريخ إلاَّ الاتجاه الأول ، فلم يحصل قط وربما لن يحصل أبدا أن تتحول الدولة المتحدة اتحاداً مركزيا فيدرالياً إلى دول متعاهدة وان حصل ذلك فمن المستبعد ان يكون رضائياً بل سيكون ناتجاً عن عنف او ثورة .[٦]

والواقع ان النظام الفيدرالي مثل غيره من الأنظمة الأخرى متى ما توافرت عناصر نجاحه وبقائه استمر وظل محافظاً على تماسك بنائه ومتى ما انهارت الدعائم التى يستند عليها تداعى وانهار بالكامل لأن بناءه متوقف على هذه الدعائم التي تشكل الأساس الذي يستند إليه .

الفصل الثاني/شروط قيام الفيدرالية

---

[1] – د. محمد الهماوندي / الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية/ مرجع سابق / ص 165

[2] –د . محمد كامل ليله / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 128

[3] – د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / دار النهضة العربية / بيروت – لبنان/ الطبعة الاولى / السنة / ١٩٨٩ / ص 71 –72

[4] – د. احمد سويلم العمري / اصول النظم السياسية المقارنة / الهيئة المصرية العامة للكتاب / القاهرة – مصر /سنة ١٩٧٦ / ص146 – 147

[5] – د. عثمان خليل عثمان / الوحدة والاتحاد / مرجع سابق / ص ١٣.

[6] – د. سليمان محمد الطماوي / النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنه / دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / ١٩٨٨ / ص ٤٦.

لقيام النظام الفيدرالي على أرض الواقع ، لابد من اتخاذ خطوات ممهدة لقيام مثل هذا النظام ولكي تضمن نجاحه وديمومته وليكون مثالاً يحتذى به من قبل الغير ولهذا العمل خطوات عديدة اتفق البعض واختلف معها إلا أن من أهم هذه الخطوات او العوامل المشجعة لقيام الفيدرالية هي كالآتي :-

المبحث الأول:الشروط العامة : -

وهي الشروط التي تنبطق على جميع البلدان دون بلد بعينه ذلك متى ما توافرت هذه الشروط كان الإمكان تحول هذا البلد الى النظام الفيدرالي بدلاً من النظام المركزي .وهي على النحو الآتي:

أولا:الشرط الجغرافي :- يعد التقارب الجغرافي شرطاً ضرورياً لقيام ونجاح أي اتحاد فيدرالي ، فلابد من أنَّ تكون المناطق المكونة للاتحاد متجاورة جغرافياً ، ولا تكون منفصلة عن بعضها البعض،لأنَّ وحدة الأراضي الجغرافية تجعل هذه المناطق مجتمعاً واحداً مشتركاً في المصالح الاقتصادية الخاصة، والاستراجية، أي حاجات الدفاع المشترك .[1]

ويشير جيلكريست إلى أنَّ (البعد يؤدي إلى عدم الاكتراث أو الغلط في الإحساس من جانب كلا الحكومات المركزية والمحلية،فالوحدة القوية صعبة المنال حيث تبعد الشعوب بعضها عن بعض بعداً شاسعاً)[2]

فقد قامت الاتحادات القوية بين الدول المجاورة بَعَّدها شرط ضرورياً لإمكان وجود رابطة قوية بين الكيانات الاتحادية بشرط وجود مقومات أخرى يمكن ان تؤدي متفاعلة مع التجاور الجغرافي للاندماج المطلوب .

ويساعد التوزيع السكاني المتجانس في مناطق محدده،على رسم حدود واضحة للمقاطعات أو الولايات ، أما اذا تعقد هذا التوزيع فمن الصعب معه رسم تلك الحدود ويقصد بالتجانس ، وجود اكثرية ساحقة ذات انتماء طائفي واحد مثلاً ، أو ذات لغة وثقافة واحده ، او تجمعها عادات وحياة اجتماعية موحده .

ثانياً: الشرط السياسي: وليس من المرغوب أنْ يتوافر تشابه النظم السياسية في الوحدات الفيدرالية فقط ، ولكن من الجوهري كذلك ألا تكون هذه النظم اوتوقراطية او دكتاتورية وذلك كما قال هوير (لأنه يبدو من المؤكد ان الاتوقراطية او الدكتاتورية – إما في الحكومات العامة او في الحكومات الإقليمية – سوف تدمر في القريب او البعيد تلك المساواة في المركز وذلك الاستقلال الذي يجب ان تستمتع به هذه الحكومات – كل في دائرة اختصاصها إن كان للحكومة الفدرالية أن توجد على الإطلاق)[3].

ويؤكد هوير في مكان آخر (أنَّ الرغبة في الاتحاد لن تنهض ابداً ما لم يلد التشابه في النظم السياسية ، موجود فعلاً بين أولئك الذين تصوروا قيام الاتحاد) فبموجب تحقيق هذا الشرط يصبح التعامل واحداً بين دول هذا الاتحاد وسهلاً ومؤكداً ويمكن إدراك هذا الشرط بأن رجال السياسة قد أصروا- وهم يضعون دساتير الفيدرالية نفس الشكل من الحكم . فدستور الولايات الأمريكية وكذلك دستور سويسرا كلاهما طلبا من وحداتهما الخاصة ان يكون لديها الشكل الجمهوري للحكم[4].

---

[1] – د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / مرجع سابق / ص 76.

[2] –د. محمد عبد المعز نصر / في النظريات والنظم السياسية / دار النهضة العربية / مصر – القاهرة / ١٩٧٣/ ص 482 .

[3] – د. محمد عبد المعز نصر / في النظريات والنظم السياسية/ مرجع سابق / 483 .

[4] – د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / مرجع سابق / ص 77 .

وهذا من الناحية الداخلية أما من الناحية الخارجية فلابد من منح السياسة الخارجية والدفاعية لكي تـدخل في إطار صلاحيات الدول الفيدرالية وليس في صلاحيات الدول الأعضاء.[1] وذلك لتحقيـق اكبـر قـدر مـن المساواة ولتكون أمام الساحة الدولية شخصية واحده .

ثالثا: الشرط الاقتصادي:لابد من توفر موارد اقتصادية كافية لحسن سير العمل في الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية التي يجب ان تسهم بموجبه الموارد الاقتصادية بين الحكومتين حتى تستطيع كل واحده ان تؤدي الوظائف المسنده إليها ، لآن الاتحاد الفيدرالي جهاز يستدعي تكاليف باهظة وينبغي الأخذ حينما تستطيع الوحدات ان تدافع عن الاستقلال الذي تحتفظ به. [2]

فإذا ما اقتنعت مجموعة من الدول المتجاورة بأهمية وجود مصلحه اقتصادية واحده في قيام الاتحاد فـإنَ العامل الاقتصادي من شأنه تسهيل العملية الاتحادية، لأنه يوفر إمكانات مادية ضرورية في الدولة الفيدرالية ، سواء على الصعيد المركزي أو على الصعيد المحلي كما يولد ثقة شعبية كبيره بجـدوى الاتحـاد ونجاحـه المستقبلي، ونشير إلى أنَّ المعطيات الاقتصادية كانت عاملا رئيساً في نشأت النظام الفيـدرالي فـي أمريكـا الشمالية وبين المقاطعات السويسرية.[3]

المبحث الثاني/الشروط الخاصة

وهي الشروط التي تخص كل بلد وتختلف من دولة الى دولة أخرى تبعاً للظروف الخاصة بالـشعوب (الخصوصيات الوطنية) التي تعيش في هذه البلدان وهي على النحو التالي :

أولاً: الشرط النفسي:يجب أن يكون لدى الغالبية العظمى من أفراد المكونات (حس مدني فدرالي وروح تعاون بناء وصادق ، هادف لبناء الفدرالية فتلطيف الحساسيات والحد من عدم الثقة المتبادلة تقليديا شـرط أساسـي لإنجاح الفدرالي[4].

فلا بدَّ من أن يكون لدى المواطنين في قرارة أنفسهم القدره على تحقيق التآلف بين الشعوب الأخـرى التي يرغبون في الاتحاد معها ناهيك عن الانصهار لمثل هذه المجتمعات مع بعضها البعض لأنها تتحول الـى دولة واحدة من الناحية الخارجية ويحملون جنسيه واحده وهذا بكل تاكيد يحتاج الى فتره زمنيه يتم فيها التهيئة لهذه الشعوب لدخول بمثل هذا الرباط الأبدي.

ويبدو على هذا النحو من الواضح انه مع قوة اللغة والعنصر والدين والقومية في خلق رغبة للاتحـاد ، فأن مثل هذه الرغبة يمكن أن توجد بين شعب يختلف في جميع هذه التفاصيل ولكنه يمتلك عاطفة الاتحـاد ، أي عاطفة مشتركة للاتحاد تقوم على إدراك أن في الاتحاد قوة ويمكن لهذه القوة أنْ تتحقق بواسطة الالتحـام السياسية ويقول جيلكريست Cilchrist (ان عاطفة الوحدة دليل على وجود عقل مشترك) ولهذا فـإنَّ القيـادة السياسية في الوقت المناسب ذات اهمية كبيرة في محاربة قوة الاختلاف العنصري والـديني واللغـوي بـين الشعب وفي الاستبدال بها رغبة في الوحدة ، فلقد تحققت رغبة الاتحاد في كندا بزعامة رجـال مثـل جـون ماكدونالد John Macdonald والكسنادر جالـت Alexander Galt وجـورج اتـين George Etienne وتوافر للشعوب في أمريكا وحدة اللغة والعنصر والدين وتشابه النظم السياسية ، وكل ما قامت به هذه الجهود هو تكوين اتحادات كونفدرالية فقط .[5]

---

[1] د. عصام سليمان / الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان / مرجع سابق / ص 41

[2] –د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالي / مرجع سابق / ص 79

[3]– from wed side http//: WWW.Idpartty.org/inedx.php?id=164

[4] – عصام سليمان / الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان / مرجع / سابق / ص 45

[5] – د. محمد عبد المعز نصر / في النظريات والنظم السياسية/ مرجع سابق / 48/1 ص 482

ثانياً: الشرط الحضاري- الثقافي :-

إنَّ تطبيق النظام الفيدرالي في بلد ما يتوقف على مستوى الرقي الحضاري والثقافي الذي وصلت اليه المجتمعات في الدول الأعضاء وخاصةً مستوى الحس المدني والإيمان بالمثل والقيم الديمقراطية فالنظام الفيدرالي لا يمكن ان يكون (العصا السحرية) لمجتمعات تعاني من التخلف ولم تصل بعد إلى درجة من الرقي الحضاري والثقافي فلقد فشلت بعض التجارب الفيدرالية التي أقيمت في بعض الدول التي لم تكن مجتمعاتها قد وصلت إلى مرحلة معقولة من التطور الحضاري والثقافي – فتعثرت ولم تتمكن من الصمود ثم انهارت كما هو حال الجمهوريات في أمريكا الجنوبية والمركزية ففي عام 1823 إقامة المقاطعات المتحدة لأمريكا المركزية كدوله تأخذ بالنظام الفدرالي لكنها فشلت وتفككت في عام 1838 الى خمس دول مستقلة هي كواتيمالا،السلفادور،هندوراس،كوستاريكا، نيكاراكوا وأنَّ التجارب الفيدرالية في جمهوريات أمريكا الجنوبية كالمكسيك والبرازيل والأرجنتين وفنزويلا لم تترسخ ولم تزدهر.

وبالمقابل نجحت الفيدراليات التى أقيمت في الدول التي بلغت درجة معقولة من التطور الحضاري والثقافي كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا واستراليا وألمانيا لما لشعوب هذه الدول من رقي ووعي سياسي عالٍ .

مما سبق يتضح ان شروط قيام النظام الفيدرالي تتطابق الى حد كبير مع الدول التي نشأت عن طريق الاتحاد وتحولت الى دول فيدرالية أما بالنسبة للدول التي تكونت عن طريق التفكك او التفتت والتحول من دول بسيطة إلى دول مركبة فيدرالية فهناك بعض الاختلافات الطفيفة بالشروط التي سبق ذكرها منها أن تكون المساحة الجغرافية بين المدن للدولة التي ترغب بالتحول الى النظام الفيدرالي متباعدة الى حد ما وان تكون لهذه المدن (الولايات) القدرة على إدارة شؤونها الداخلية وان تكون لها القدرة على تصريف أعمالها الداخلية من دون أن تكون هناك فوضى وأنْ تكون لهذه الولايات الإمكانيات المادية والكوادر التي تكون قادرة على تسيير نفسها بنفسها من دون الإستعانة بالدول الأخرى الأمر الذي يجعل النظام الفدرالي يتحول إلى نظام كونفدرالي وأهم شرط لقيام الفيدرالية هو وعي الشعب للمسؤولية الملقاة على عاتقهم وان يدركون جلل المهام التى يحملونها وبالتالي لابد من فهم كامل لما تعنية الفيدرالية وهذا لن يتأتى الا من خلال وجود نظام ديمقراطي يتيح للكافة الاطلاع على كل كبيرة وصغيرة ومن ثمَّ يؤدي ذلك كله الى إنجاح النظام الفيدرالي في هذه الدول .

تُعَدُّ الشروط السابقة الأساسية والجوهرية التي لابد من تحققها لبنا النظام الفيدرالي إلاَّ أنه بجانب هذه الشروط هناك بعض المكملات التي يفترض توافرها مسبقاً منها .

إنَّ لا تكون الولايات المكونة للاتحاد على درجة من القوة تجعلها قادرة على الاعتماد على نفسها أي الاعتماد على قواتها الخاصة للدفاع ضد تجاوز أجنبي ، فإذا كانت الولايات على مثل تلك القوة فإنها تتعرض للاعتقاد بأنها لا تربح من الاتحاد مع الآخرين ما يساوي تضحيتها بحريتها في العمل.

فضلاً عن ذلك ان لا يكون هناك عدم تساوٍ ملحوظ في القوة بين الولايات الأعضاء في الاتحاد ، فمن الطبيعي انه لا يمكن ان تكون كلها متساوية تماماً في مصادر الثروة ، ففي جميع الاتحادات يكون تفاوت في القوة بين الأعضاء ، فيكون بعضهم أكثر عددا وثراءٍ عن غيرهم ، فهناك اختلاف عظيم في الثروة والسكان بين نيويورك ورود ايلاند ، وبين برن وتزوغ او غلارس ، ولكن المهم ان لا تكون هناك ولاية واحدة أقوى من الآخرين الى درجة تستطيع معها ان تتحدى بقوتها قوى جميع الولايات الأخرى مجتمعه ، وإذا كانت

هناك ولاية على هذا الشكل ، وولاية واحد فحسب فأنها تصر على ان تكون السيدة في جميع المباحثات المشتركة .[١]

الفصل الثالث/مقارنه النظام الفيدرالي مع غيره من الأنظمة

تمتاز الدولة الفيدرالية عن الدول الأخرى ذات التنظيم الدستوري البسيط (الدولة الموحدة) بسمة التعقيد لكونها تقوم على اللامركزية السياسية ، الأمر الذي ترتب عليه نشوء عدد من التركيبات الدستورية داخل الدولة الفيدرالية التي تمنح الحق في إصدار القواعد القانونية والتى تتصف بخاصية الإلزام وذلك ضمن اطار جغرافي محدد وتسري على جماعات بشرية مختلفة ومستقلة نسبياً عن الأخرى[2].

وتختلف الفيدرالية عن غيرها من الأنظمة الأخرى على الرغم من أنّ كلا النظامين اتحاديان لكن مع ذلك هناك بعض الفوارق التي تميز النظام الفيدرالي عن غيرة ، هذا وتختلف الفيدرالية عن نظام اللامركزية الإدارية

المبحث الاول/الفيدرالية والكونفدرالية

ان اصطلاح الكونفيدرالية مشتق من مصدر لاتيني معناه بالعربية (الاتفاق – المعاهدة) مثله مثل النظام الفيدرالي المشتق من نفس المصدر لذلك يخلط بعض الكتاب بين المصطلحين ومنهم العالم (ديسي) الذي استعمل المصطلحين بالمعنى نفسه بعبارة واحدة . [٣]

لذلك حاول الفقهاء تحديد طبيعة النظام الكونفيدرالي من خلال تعريفة بطريقة جامعة مانعة ، فمثلا ذهب البعض على إبراز السيادة والتأكيد عليها بعدّها الفيصل بين النظام الفيدرالي والكونفيدرالي ومثال ذلك ما ذهب إليه الأستاذ بريلو حيث يعّرف النظام الكونفيدرالي بأنه النظام الذي تحتفظ بموجبه كل دولة عضو لا باستقلالها فقط بل وسيادتها كذلك .[٤]

في حين يذهب الأستاذ أوبنهايم في تعريف النظام الفيدرالي إلى القول (بأن عدد من الدول ذات السيادة الكاملة المرتبطة بعضها ببعض لحفظ الاستقلال الخارجي والداخلي بمعاهدة دولية معترف بها وذلك في اتحاد له أجهزته الخاصة به والتي تستمتع بسلطة خاصة على (الدول الأعضاء ، ولكن لا تمارس تلك السلطة على مواطني هذه الدول))

وكغيرة من المصطلحات المنقولة إلى الفقه العربي تلقف الفقه هذا المصطلح وراح يبحث عن مرادف له لإعطائه نفس المعنى دون ان ينال ذلك من القيمة العلمية للمصطلح ذاته فتباين الفقهاء العرب فيما بينهم في شأن مرادف الكونفيدرالي فقد سماه الدكتور إسماعيل غزال بالاتحاد التعاقدي او الاستقلالي [٥] واكتفى الدكتور مصطفى كامل بتسميته بالاتحاد الاستقلالي .[٦] في حين سماه الدكتور ثروت بدوي بالاتحاد الاستقلالي او الاتحاد ألتعاهدي .[٧] وسماه الدكتور الشافعي محمد بشير بإتحاد الدول المتعاهدة .[١]

---

[1] – جون ستيورت مل / ترجمة اميل الغوري /الحكومات البرلمانية /دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر / القاهرة – مصر / بدون سنة طبع / ص ٢٨٢-٢٨٣

[2] – د. خالد قباني / اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان / منشورات البحر الأبيض المتوسط و عويدات / بيروت- لبنان / باريس /الطبعة الأولى / 1981 / ص 114 .

[3] – يحيى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / مرجع سابق / ص ٦٨ .

[4] – د.محمد الشافعي ابو راس / نظم الحكم المعاصرة / الجز الأول /منشورات عالم الكتب / القاهرة – مصر / بدون سنة طبع / ص ٢٦٩ .

[5] – د.اسماعيل الغزال / القانون الدستوري والنظم السياسية / المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع / بيروت – لبنان / الطبعة الأولى / / سنة ١٩٨٢ مرجع سابق / ص ٩٩ .

[6] – مصطفى كامل / شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي / مطبعة السلام / بغداد – العراق / الطبعة الخامسة / سنة ١٩٤٨ / ص ٣٦ .

[7] – الدكتور ثروت بدوي /النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة – مصر / سنة ١٩٧٥ / ص ٦١ .

ومهما كانت التسمية التي تطلق على مصطلح الكونفيدرالي فنرى أنه لا غضاضة من استخدام نفس المصطلح للحيلوله دون فقدان معناه ولكي لا يسيء فهمة او استخدامه من قبل البعض .

وعّرف الفقهاء العرب كغيرهم من الغرب النظام الكونفيدرالي فمثلا نرى الدكتور عثمان خليل عثمان يعّرفه بالاتحاد الاستقلالي الذي يحدث بين دولتين او أكثر داخلتين في الاتحاد ومحتفظة كل منهما باستقلالها من الناحية الداخلية ومن الناحية الخارجية ، فضلاً عن افتراق عرشيهما واختصاص كل منهما بشخصيتها وسيادتها في الداخل والخارج ، وبذلك يصح ان تدخل كل منهما في علاقات دولية مع الأخرى ومع غيرها من الدول مباشرة ، وتتبادل معها الممثلين السياسيين ، ولكن مع مراعاة قيود خاصة ينص عليها ينص عليها صك الاتحاد أي العهد السياسي الحاصل بين الدولتين .[٢]

اما الدكتور (محمد الشافعي ابوراس) فيعّرفه بأنه اتفاق دولتين او أكثر على التنسيق بينها في أمور محددة مع احتفاظ كل منها بكامل سيادتها واستقلالها .[٣]

والذي يمكن ملاحظته مما سبق ان الفقهاء العرب والغرب على حدٍ سواء قد اتفقوا من الناحية الموضوعية على تعريف النظام الكونفيدرالي على الرغم من اختلاف الصياغات والمعاني التي أطلقت عليه .

وينشأ الاتحاد الكونفدرالي Confederation [4]. بموجب معاهدة بين دول كاملة السيادة تقيم بينها هيئة دائمة تدعى الجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس ويعهد اليها باختصاصات مشتركة تباشرها بصورة منفردة أو بالاشتراك مع بقية الدول الأعضاء في حين تبقى هذه الدول محتفظة بسيادتها وبالقسم الأكبر من اختصاصاتها كحقها في التمثيل السياسي تمثيلاً مستقلاً وحق عقد المعاهدات والتعامل مع الدول الأجنبية باستثناء مسائل معينه تنص عليها وثيقة الاتحاد[5].

ونجد أن هناك بعض الدول لجأت لمثل هذا النوع من الاتحادات (التنظيم الدولي) في مرحلة تاريخية معينه وبهذا فإنه كان وليد مرحلة من مراحل التطور الاجتماعي والسياسي والدولي الدولي وان وجوده اقتصر على مرحلة انتقالية انتهت إما بانفصال الدول المتعاهدة وانفراد كل منها بكامل شؤونها كما حصل للاتحاد الجرماني الذي تأسس عام 1815 وتتحلل وانفضت عراة الاتحاد عام 1866 [6].

ويستعمل البعض مصطلح الحكم الفدرالي والكونفدرالي أحيانا كل مكان لأخر وكأنهما شيء واحد ويحملان نفس المعنى ويقيمان شكلاً متشابهاً للحكم ، كما اشرنا الى ذلك سابقاً ، فمثلاً نرى ان الدستور السويسري لسنه 1874 يعنون بأسم (الاتحاد الكونفدرالي السويسري) ويستمر استعمال الاصطلاح في مواد متنوعه من مقدمة الدستور ولكن المادة الثانية تؤكد ان (الدستور الفيدرالي) قد اتخذ اساساً لحكم سويسرا ليحقق تماسك الامة السويسرية وينمي الرفاهية العامة ، وان حجة حديثه مثل ما قاله (ديسي Dicey) يستعمل المصطلحين بنفس المعنى في عبارة واحده ويشبه الاتحاد الفيدرالي الاتحاد الكونفدرالي في ان كلا اللفظين مشتقان من نفس المصدر ولكن يوجد اختلاف أساسي بينهما ، فيقول (هولHall) إن النظام

---

[11] – الشافعي محمد بشير / القانون الدولي في زمن السلم والحرب / مرجع سابق / ص ١٦٩

[2] – د. عثمان خليل عثمان / الوحدة والاتحاد / بحث منشور في مجلة المحاماة / مرجع سابق / ص ١٠ .

[3] – د. محمد الشافعي ابوراس / نظم الحكم المعاصرة / مرجع سابق / ص ٢٦٩ .

[4] – يطلق على هذا النوع من الاتحادات عدة تسميات منها كما سماه الدكتور اسماعيل الغزال بالاتحاد التعاهدي او الاستقلالي كتاب القانون الدستوري والنظم السياسية / مرجع سابق / ص 99 وكذلك سماه الدكتور محمد كامل ليله بالاتحاد الاستقلالي / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 147 .وسماه الدكتور الشافعي محمد بشير بإتحاد الدول المتعاهدة / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق / ص 169 . وكذلك الدكتور علي صادق ابو هيف / نفس التسمية / القانون الدولي العام / منشأة المعارف / الإسكندرية – مصر / الطبعة الحادي عشر / بدون سنة طبع /مرجع سابق / ص130 .

[5] – د. الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق / ص188 و ص 203 .

[6] – د. ثروت بدوي / النظم السياسية / مرجع سابق / ص 67 .

الكونفدرالي يقوم على اتحاد من دول مستقلة تقبل التنازل بصفة دائمة عن جزء من الحرية تصرفها لأغراض معينه خاصة ، وليست مجتمعه في ظل حكومة مشتركة تبدو مع استبعادها ممثله الكيان الدولي[1].

ومن أهم الفروق الجوهرية بين الاتحاد الفيدرالي والاتحاد الكونفدرالي هي :-

1 – ينشأ الاتحاد الكونفدرالي بموجب معاهدة وبذلك فهو يُعَدَّ تنظيماً دولياً يقع ضمن نطاق القانون الدولي العام بينما ينشأ الاتحاد الفيدرالي بموجب الدستور الامر الذي يترتب عليه بَعَّده تنظيماً داخلياً يقع ضمن نطاق القانون العام الداخلي ، ويترتب على ذلك ان الاتحاد الاستقلالي (الكونفدرالي) لا يمكن تعديل مضمونه الا بتعديل المعاهدة،والذي يستلزم موافقة جماعية للدول الأعضاء على العكس من ذلك فأن الاتحاد المركزي ، يمكن تعديل الدستور الاتحادي على الرغم من معارضة بعض الدويلات ، ومن دون ان يكون لهذه الدويلات حق الانفصال،فموافقة أغلبية الدويلات في الاتحاد المركزي كافية لتعديل الدستور ولا يشترط ابداً إجماع الدويلات .

2- تتولى اختصاصات الاتحاد الاستقلالي (الكونفدرالي) هيئة مشتركة تسمى الجمعية او المؤتمر او مجلس الاتحاد ، وتتكون هذه الهيئة من ممثلين للدول المتعاهدة الأعضاء ، وفي الغالب يشترط في قراراتها ان تصدر بالإجماع ، ولا تكون هذه القرارات نافذة في الدول الأعضاء إلا بموافقة حكوماتها وبواسطة موظفيها ، ذلك ان الاتحاد الاستقلالي يعوزه الجهاز التنفيذي الاتحادي ، فتقوم كل دولة من دول الأعضاء بتنفيذ قرارات المؤتمر (او مجلس الاتحاد) بواسطة موظفيها اواجهزتها التنفيذية اما في الاتحاد المركزي فنجد هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تكون لها سلطاتها المباشرة على الإفراد في الدويلات المختلفة المنضمة للاتحاد[2].

3- تبقى الدول المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي محتفظة بسيادتها الخارجية والداخلية لأنَّ هذا الاتحاد لا يفقدها هذه السيادة على العكس من ذلك في الاتحاد الفيدرالي الذي تتنازل فيه الدول الأعضاء عن سيادتها على الصعيد الخارجي للحكومة الجديدة وهي حكومة الاتحاد ويقتصر الاتحاد الكونفدرالي في هذا المجال على مجرد إنشاء هيئة مشتركة للدول المتعاهدة تناط بها اختصاصات معينه وان هذه الهيئة وبالرغم من ممارستها لاختصاصاتها من دون الحاجة الى الموافقة الجماعية للدول المتعاهدة في كل عمل من إعمالها إلا أنها ليست دوله فوق الدول الأعضاء وبالتالي لا تملك السيادة[3].

4- ليس لهيئات الاتحاد الكونفدرالي سلطات على أقاليم الدول الأعضاء أو على أفراد تلك الدول[4].

وتُعَدَ هذه من النتائج المترتبة على احتفاظ الدول المتعاهدة بسيادتها ولذلك فقد استقر على عدم قدرته هيئات الاتحاد الكونفدرالي في سن قوانين تكون لها القوة الإلزامية المقررة لتشريعات الدول في نطاق إقليمها مباشرة وإنما يكون ذلك بتوجيه قرارات التعاهد الى الدول الأعضاء ثم تقوم الأخيرة بإصدارها في صورة تشريعات صادرة عنها وهكذا فأنها تكتسي صيغة التشريع الداخلي وليس الاتحادي وبعبارة أخرى فإن تشريعات الاتحاد لا تكتسب الصفة الشرعية الا بعد توسط الدولة العضو ، وعليه فان من الخصائص المميزة للتعاهد خاصية التوسط فسلطة الاتحاد الكونفدرالي لا تلزم الأفراد مباشرة ولا تتصل بهم إلا عن طريق حكوماتها.

---

[1] – د. محمد عبد العز نصر / في النظريات والنظم السياسية / مرجع سابق / ص477 .

[2] – د. ثروت بدوي /النظم السياسية / مرجع سابق/ ص 84 – 85 .

[3] – الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق / ص170.

[4] – د. مصطفى كامل / شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي / مرجع سابق / ص36 .

هذا بخلاف الاتحاد الفيدرالي الذي يكون لحكومة الاتحاد فيه السلطات المباشرة ليس فقط على الدول الأعضاء بل على مواطني تلك الدول ايضاً والذين يجب عليهم ان ينصاعوا ويلتزموا بقوانين وأنظمة وتعليمات كل من حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء كل في النطاق الذي تم تحديده بموجب الدستور الاتحادي.

5 – تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة (الكونفدرالية) ، وان مواطني أي دولة من الدول الأعضاء يّعدَون أجانب في الدول الأخرى ، لآن الاتحاد الكونفدرالي لا يؤدي الى قيام حكومة مشتركة فوق الدول الأعضاء فهو لا يؤدي الى تكوين شعب واحد بل يتكون من شعوب الدول المتعاهدة ، وان النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك هي عَدِّ مواطني اية دولة عضو ، أجانب في الدول الأخرى [1].

وعلى العكس من ذلك نجد أن في الاتحاد الفيدرالي يمنح مواطنين الدول المنضمة للاتحاد جنسية واحدة لأنهم لا يُعّدَون أجانب بل يُعّدَون مواطني دولة واحدة أمام المجتمع الدولي .

6 – بما أنَّ الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي تبقى محتفظة بسيادتها وصفتها الدولية فإنَّ الحرب التي تقع بينهما تعد حرباً دوليه وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية متعلقة بحقوق الدولة المتحاربة وواجباتها وفق المواثيق والأعراف الدولية ، في حين ان الحرب التي تقع بين الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي تعد حرباً اهلية (Civil war) [2].

٧– يجمع فقهاء المدرسة الكلاسيكية على كون فكرة الشخصية المعنوية تشكل الركيزة الأساسية للدولة الفيدرالية مثلها مثل الدول الموحدة في حين يرى غالبية فقهاء هذه المدرسة أمثال لابند وجيلينيك وكاري دي مالبرغ وبوريل بأن كونفيدرالية الدول لا تحوز على الشخصية المعنوية لأنها ليست دولة ويعلق لا بند على ذلك بقوله (إن كونفيدرالية الدول هي علاقة قانونية بين دول وليست شخص قانون ، الدولة هي خلاف ذلك وحده منظمة ، أي شخص قانون ، وليست علاقة قانونية) .[٣]

٨– إنَّ تعديل ميثاق الاتحاد الكونفيدرالي أو إنضمام عضو جديد أليه لا يتحقق إلاِّ بتوافر الإجماع من قبل الدول المنضوية تحت الاتحاد الكونفيدرالي بعَد ذلك قاعدة عامة تقتضيها طبيعة الاتحاد نفسه بعدِّ ان الدول المكونة للإتحاد الكونفيدرالي دول كاملة السيادة وتبقى كاملة السيادة حتى بعد انضمامها للإتحاد [٤]

أما الاتحاد الفيدرالي فهو لا يشترط فيه الإجماع لتعديل وثيقة الاتحاد (الدستور الفيدرالي) بل يتطلب في أقصى الأحوال موافقة ثلاثة أرباع الدول الأعضاء .[٥]

٩– لا توجد ضمن هيئات الاتحاد الكونفيدرالي محكمة عليا للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الأعضاء وذلك على خلاف الاتحاد الفيدرالي الذي تقام في ظله محكمة دستورية عليا للفصل في الخلافات التي تقع بين حكومة الاتحاد وحكومات الدول الأعضاء ، ولكن هذا لا يعني عدم وجود اية وسيلة لحل نزاعات الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفيدرالي بل إنَّ هيئاته تختص بحل منازعات الدول الأعضاء بطريقة

---

[1] – الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق / ص204

[2] – د. حامد سلطان /القانون الدولي العام في وقت السلم / دار النهضة العربية / القاهرة – مصر / الطبعة الثانية / ١٩٥٦ /ص 133

[3] – د. ميشال الرياشي /أسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية / مرجع سابق / ص ١٧٨ – ١٨٠ .

[4] – الدكتور مصطفى كامل / شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي/ مرجع سابق / ص ٣٦ .

[5] – الدكتور حسن الجلبي / القانون الدولي العام / الجزء الأول / أصول القانون الدولي العام / مطبعة شفيق / بغداد – العراق / ص ٢٢٤ .

سلمية وبموجب نصوص المعاهدة التي تحظر بدورها اللجوء الى القوة لحل نزاعاتها بل تلزمها باللجوء الى الهيئة المركزية للتعاهد وهي الجمعية او المؤتمر .[١]

١٠- في الاتحاد الكونفيدرالي يحق لكل دولة رفض الالتزام بأي عمل أو قرار أو أجراء من جانب السلطات الكونفيدرالية إذا ما وجدت الدولة ذات العلاقة بأن ذلك خارج عن أحكام وثيقة الاتحاد كما يترتب عليه أيضا حقها في الانفصال عن الاتحاد أذا رأت في بقائها واستمرار عضويتها ما يخل بسيادتها وحقوقها الإقليمية ، هذا بخلاف الاتحاد الفيدرالي الذي لا يسمح مطلقا بالانفصال لأن ذلك امر مخالف لما هو متفق عليه في الدستور الفيدرالي .[٢]

المبحث الثاني /الفيدرالية واللامركزية الإدارية

تلجأ الدول لا سيما الموحدة او البسيطة منها الى نظام اللامركزية في أداء الوظيفة الإدارية للدولة ، ويقصد بهذا النظام تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية او مصلحيه تستقل في مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية داخل دائرة إقليمية او مصلحيه تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها وبعبارة أخرى تعني اللامركزية الإدارية نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة من غير إعمال السلطة المركزية [٣]

ويعد نظام اللامركزية الإدارية من أحد أساليب تنظيم العمل الإداري على أساس إسناد جانب من الوظيفة الإدارية الى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمصلحيه والمهنية ويجري منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري لمباشرة وظائفها الادارية في حدود القوانين المرعية في اطار علاقة قانونية معينه مع السلطات المركزية تعبر عن تبعية نسبية من قبل هذه الهيئات للسلطة المركزية عبر ما يسمى بالرقابة الإدارية [٤].

ويتم إنشاء الأشخاص المعنوية المستقلة ومنحها بعض الاختصاصات الإدارية على أساس إقليمي كالوحدات الإدارية المحلية (المحافظات والنواحي) ويسمى هذا التنظيم باللامركزية الإدارية الإقليمية والتي تُعدِّ من احد مظاهر ديمقراطية الإدارة ويقصد بها تقاسم الوظيفة الإدارية المحلية من جهة أخرى حيث تتولى السلطات المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة على كافة إنحاء الدولة بينما يقع على عاتق هيئات الإدارة المحلية إشباع الحاجات المحلية والتي تقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينه بذاتها [٥].

وينطوي نظام اللامركزية الإقليمية على جانبين :

الأول:جانب قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة

الثاني:جانب سياسي يتمثل فيما تهدف إليه اللامركزية الإقليمية من التوسيع لمفهوم الديمقراطية كونها تقوم على أساس نقل سلطة اتخاذ القرارات من المركز إلى مجالس محليه منتخبه من قبل سكان المناطق المحلية .[٦]

غير أن استقلال الوحدات الإدارية المحلية يجب أن لا يكون استقلالً مطلقاً أو عاماً أو شاملاً وإلاَّ ترتب على ذلك نشوء دول جديدة داخل حدود الدولة ذات النظام اللامركزي ، وبمعنى آخر يجب ان لا ينال من قاعدة وحدة الدولة القانونية والسياسية .[٧]

---

[1] – الدكتور محمد عمر مولود / الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق / أطروحة دكتوراه / مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية / الجامعة اللبنانية / سنة ١٩٩٨ / ص ٣٢٢ .

[2] – الدكتور الشافعي محمد بشير / القانون الدولي العام في السلم والحرب / مرجع سابق /ص ٢٠٤ .

[3] – د. شاب توما منصور / القانون الإداري / الجزء الأول / مطبعة دار العراق للنشر والتوزيع / الطبعة الأولى / لسنه ١٩٧٩ – ١٩٨٠ ص٧٦.

[4] – فؤاد العطار / النظم السياسية والقانون الدستوري / دار النهضة العربية / لبنان – بيروت / ١٩٦٥-١٩٦٦ / ص ١٨٧.

[5] – د. طعيمة الجرف / القانون الإداري / مكتبة القاهرة الحديثة / مصر – القاهرة / ١٩٦٣-١٩٦٤/ ص٨٩

[6] – الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا / الوسيط في القانون الإداري / الدار الجامعية / بيروت – لبنان / سنة ١٩٩٦ / ص ٢١٠ .

[7] – الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري / القانون الإداري / مطبعة التعليم العالي / العراق – الموصل / ١٩٨٩ / ص ٧٨ .

فالنظام اللامركزي الإداري يستهدف أن تتولى السلطة التنفيذية بالاشتراك مع الوحدات الإدارية المحلية الوظيفية الإدارية ومن ثم يجوز الأخذ بالنظام اللامركزي الإداري في كل من الدولة البسيطة والدولة الاتحادية على حداً سواء فالدولة الاتحادية تنظم نفسها بناء على الدستور الاتحادي وتتمتع بحرية تامة في اختيار نظامها الدستوري والقانون ، مادامت وظيفتها مقصورة على مزاولة قسط من الوظيفة الإدارية التى تضطلع بها أصلا السلطة التنفيذية وذلك في النطاق الذي يرسمه الشارع تحت إشراف السلطة التنفيذية ورقابتها [١].

بالمقابل ذهب البعض الآخر إلى أنه لا يمكن للدولة الفيدرالية أنْ تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية عندما تعمل بالنظام الفيدرالي بل تأخذ بنظام المركزية الإدارية في الولايات او الأقاليم ولا توجد هناك أي حاجة تدعو للآخذ بمثل هذا النظام طالما انها تطبق الفيدرالية .فاللامركزية الإدارية توجد اساساً في الدولة البسيطة بعكس اللامركزية السياسية (الفيدرالية) توجد في ظل الدولة المركبة الفيدرالية او الكونفدرالية[٢]

ونرى أنَّ الرأي الثاني أقرب إلى الصواب فالمتعارف عليه في أغلب الدول التى تبنت النظام الفيدرالي لم تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية .

ومن خلال ما سبق يتضح لنا ان هناك فروقاً أساسية بين النظام الفيدرالي واللامركزية الإدارية يمكن ملاحظتها واستخلاصها وهي كالأتي :-

١-تعد الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية وحدات سياسية مستقلة ذاتياً في حين تُعَدَّ المناطق ذات النظام اللامركزي مجرد أقسام او وحدات إدارية تابعة للدولة الموحدة ، ليس لها أي قدر من السيادة بالمعنى الدقيق ذلك ان اختصاصاتها محدودة تنحصر في مباشرة جزء من الوظيفة الادارية يسمح لها بانشاء وادارة المرافق ذات الطابع المحلي ، وليس لها وظيفة تشريعية او قضائية مثل الولايات الفيدرالية .[٣]

٢-لكل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي دستورها الخاص بها أي انها تتمتع بتنظيم ذاتي واستقلال دستوري يختلف في مداه من دولة الى اخرى ، ولذلك تتعد الدساتير في الدولة الفيدرالية بتعدد الدول الأعضاء في حين يوجد في الدولة ذات النظام اللامركزي سوى دستورها [٤].

٣-الولايات في الدولة الفيدرالية تشارك في تكوين إدارة الدولة على المستوى المركزي ، فالبرلمان الاتحادي في كل دولة فيدرالية يجب ان يحتوي على مجلس ممثل الولايات ، حيث يكون لكل ولاية مندوبها على قدم المساواة بين الولايات ، اما اللامركزية الإدارية فليس للوحدات المحلية أي دور في تكوين البرلمان ، فلا يجوز للمحافظات ان ترسل ممثلين عنها كنواب في السلطة التشريعية .

٤-في النظام الفيدرالي ليس من حق الحكومة الاتحادية الرقابة والإشراف على أسلوب ممارسة الولايات لاختصاصاتها التى حددها الدستور الاتحادي والرقابة الوحيدة الممكنة لا تمارسها الحكومة وإنما تمارسها السلطة القضائية الاتحادية فقط اذ ما خرجت إحدى الولايات عن حدود اختصاصاتها الدستورية واعتدت على اختصاص الاتحاد او اختصاص ولاية أخرى أما في اللامركزية الإدارية ، فإنه من المبادئ المسلم بها ان الوحدات المحلية تخضع لأشراف ورقابة الحكومة المركزية ، ومن الممكن ان تقوم الحكومة المركزية برفض

---

[1] – د.فؤاد العطار / بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد الأول يناير ١٩٦٦/ السنة الثامنة / مطبعة جامعة عين شمس / ص٣٤ و ص٣٥ .

[2] – د. محمد مختار عثمان / المبادئ والإحكام القانونية للآدارة الشعبية بالجماهيرية / منشورات جامعة قاريونس / ١٩٨٩/ ليبيا – بنغازي / ص ٢٤٢ وص ٢٤٣ .

[3] – محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسن عثمان محمد عثمان / النظم السياسية والقانون الدستوري / دار المطبوعات الجامعية /الإسكندرية – مصر / سنة ١٩٩٩/ ص ٦١ .

[4] – د. كمال الغالي / مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية / مطبعة جامعة دمشق / الطبعة الثانية / ١٩٦٧- ١٩٦٨ / ص ١١٠ .

التصديق على قرارات الوحدة المحلية او حتى إلغائها اذا خالفت القانون او السياسة العامة او الخطة العامة للدولة او خرجت عن اختصاصها [١].

٥-يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الدويلات الأعضاء بموجب الدستور الفيدرالي ولهذا فأن الدويلات الأعضاء تستمد سلطاتها من الدستور الذي يمكن لا يمكن تعديله الا بموافقة هذه الأخيرة ، أما في الدول ذات النظام اللامركزي فيتم تخويل السلطات المركزية تعديل وإلغاء اختصاصات الهيئات اللامركزية بسهولة ومن دون الرجوع الى تلك الهيئات فإختصاصات الوحدات الإدارية لا يحددها الدستور عادة وإنما مجرد تشريع عادي ، يجوز تعديله في كل وقت دون ان تستطيع هذه الوحدات الاحتجاج بأي حق مكتسب ، بل ليس هناك ما يمنع المشرع من إلغاء اللامركزية الإدارية كلها والعودة للنظام المركزي [2]

٦-يقوم النظام الفيدرالي على أساس تقسيم سيادة الدولة في المجال الداخلي بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء اما في نظام اللامركزية الإقليمية فأن سيادة الدولة ، التي غالباً ما تكون دولة موحدة بسيطة في المجالين الداخلي والخارجي تكون مقصورة على السلطات المركزية وحدها ودون تنازع،وكذلك ينطوي النظام الفيدرالي من جهة أخرى على توزيع جانب كبير من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة.

نتيجة لما لأن النظام الفيدرالي من أثار تؤدي الى تمييز شكل الدولة وتحولها من دولة موحدة الى دولة مركبه ظهر اختلاف بين فقهاء القانون العام حول ما اذا كان الاختلاف بين اللامركزية السياسية متجسد بالفيدرالية واللامركزية الادارية اختلافاً جوهرياً ام انه اختلاف عرضي فقد ذهب كلا من (هانس كلسن)[٣] و (موريس دوفرجية)[٤]

الى القول بأن النظامين المذكورين هما من طبيعة واحدة وان الاختلاف بينهما هو اختلاف ينصب على درجة تطور سلطة المناطق المحلية [٥].

وبمعنى آخر فان الاختلاف ينحصر بالمدى والدرجة غير ان الرأي الغالب في (الفقه [٦]) يذهب الى ان الاختلاف بين النظامين هو اختلاف عميق يمتد ليشمل الطبيعة والجوهر وبين هذا الرأي او ذاك نجد هناك حقيقة لا يمكن إنكارها هو ان النظام الفيدرالي نظام سياسية يختلف بكل المقاييس عن اللامركزية الإدارية والتي لا تعني أكثر من منح الجهات الإدارية في المدن اتخاذ القرارات الإدارية وعليه فأن الاختلاف بين النظامين ليس اختلافاً عرضياً وإنما هو اختلاف بين نظامين قائمين على طبيعة مختلفة جوهرياً ، وان اللامركزية السياسية نظام دستوري سياسي يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة ولذلك فإنها تعتبر من موضوعات القانون الدستوري بينما تقتصر اللامركزية الإدارية الإدارية على مجال توزيع الوظيفة الإدارية ولذلك فأنها تعد موضوعات القانون الإداري بصورة أساسية [٧].

الخاتمة

من خلال العرض السابق تبين لنا مما سبق أن هناك اختلاف فيما بين الفقهاء في كلمة الفيدرالية وبالأخص في العالم العربي الذي اعتبر ان من الأفضل البحث عن كلمة بديله يستعاض عنها عن كلمة

---

[1] – محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان / النظم السياسية والقانون الدستوري / مرجع سابق / ص ٦١ – ٦٢ .

[2] – المرجع نفسه / ص ٦١

[3] – د. ثروت بدوي / النظم السياسية / مرجع سابق / ص ٨١

[4] – طعيمة الجرف / نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي / مرجع سابق / ص ٢٢٣

[5] –د. منذر الشاوي / القانون الدستوري / الجز الأول / مرجع سابق/ ص ٢٥٠

[6] – د. سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القانون الإداري / منشورات دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / سنة ١٩٧٥/ ص ٨١

[7] –د. محسن خليل / النظم السياسية والدستور اللبناني / دار النهضة العربية / بيروت – لبنان / سنة ١٩٧٥ / ص ٩٧

الفيدرالية التي تعد من المصطلحات الأجنبية فراح الكثيرين منهم في البحث عن المرادف الأنسب لمثل هذه الكلمة إلا ان أخرين استقروا على نفس الكلمة على اساس انه لا ضير من استخدام المصطلحات الأجنبية طالما أنها تعبر عن المعنى المقصود بدقه .

وهذا ان دل على شيء يدل على مدى التعبير الدقيق عن ماهية الأشياء من خلال المصطلحات التي ظهرت بها حتى ولو كانت من ابتداع الفقهاء الغرب فهذا افضل بكثير من استخدام المرادفات التي لا تدل على المعنى الصحيح او انها تخلط هذا المعنى مع غيره من المعاني الأخرى الأمر الذي يثير اللبس والغموض لدى القارىء .

وتبين لنا ان الفيدرالية تتكون إما بإتحاد الدول مع بعضها البعض او بتفكك الدولة الواحدة وتحولها الى دولة فيدرالية وهذه الطريقة الثانية تعد من أخطر الطرق التي تقوم بها الفيدرالية لأن هذا التفكك مصيره الى الأنهيار على اساس ان النظام الفيدرالي هو من الأنظمة الأنتقالية بالنسبة للدول التي تتميز بتعدد الأعراق والأديان والمذاهب وان لم يتفق معنا البعض بمثل هذا الطرح إلا اننا بكل تواضع نؤيد هذه الفكرة التي اسسها الدول سليمان الطماوي والذي اعتبر الفيدرالية نظام انتقالي وليس نظام استقرار وبالمقابل هناك الكثير من الدول التي تكونت وتحولت الى نظام فيدرالي عن طريق الأندماج و استقرت وكتب لها النجاح إلا ان الدولة التي تتفكك وتتحول الى النظام الفيدرالي فمثل هذه الطريقة مصيرها الى الفشل والأنهيار .

واستطعنا أن نعرض لأهم الشروط الأساسية لضمان نجاح النظام الفيدرالي أو كما تسمى مبادىء النظام الفيدرالي التي تعد الأساس الذي يضمن لمثل هذا النظام النجاح والأستقرار فرأينا ان هناك شروط عامة وهناك شروط خاصة،الشروط العامة هي تلك الشروط التي تنطبق على جميع البلدان دون استثناء اما الشرط الخاصة فهي تلك الشروط التي تخص كل بلد على حده وتختلف من بلد الى الأخر .

وتبين لنا من خلال مقارنه النظام الفيدرالي مع النظام الكونفدرالي الفارق الكبير الأمر الذي نستطيع معه القول بأن النظام الفدرالي قد يتحول الى نظام كونفدرالي في الدول التي تتحول من دول بسيطة ذات مركزي موحد الى دول معقده التركيب ذلك لأن طريقة تحول الدول البسيطة الى دول مركبة كما توصف في الفقه الدستوري هي بداية الانفصال من خلال تكوين دويلات صغيره تكون قادرة على لملمت نفسها وبذلك تتحول الى دول كونفدرالية تمهيداً الى الانفصال والاستقلال .

المراجع

د. احمد سويلم العمري/أصول النظم السياسية المقارنة/الهيئة المصرية العامة للكتاب/القاهرة – مصر/سنة ١٩٧٦.

د.إسماعيل الغزال/القانون الدستوري والنظم السياسية/المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع/بيروت – لبنان/الطبعة الأولى/سنة ١٩٨٢.

د. إسماعيل مرزة / القانون الدستوري / منشورات دار صادر/ بيروت – لبنان / سنة ١٩٦٩.

د. السيد صبري / النظم الدستورية في البلاد العربية / القسم الثالث /القاهرة– مصر /جامعة الدول العربية معهد الدراسات العربية والعالمية 1964 .

د. الشافعي محمد بشير/القانون الدولي العام في السلم والحرب / منشأة المعارف/مصر– الإسكندرية / سنة 1971 .

د.إبراهيم عبد العزيز شيحا / الوسيط في القانون الإداري / الدار الجامعية / بيروت – لبنان / سنة ١٩٩٦.

د.ثروت بدوي /النظم السياسية / دار النهضة العربية / القاهرة – مصر / سنة ١٩٧٥ .

د.حسن الجلبي / القانون الدولي العام / الجزء الأول / أصول القانون الدولي العام / مطبعة شفيق / بغداد – العراق / بدون سنة طبع.

د. خالد قباني / اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان / منشورات البحر الأبيض المتوسط و عويدات / بيروت– لبنان / باريس /الطبعة الأولى / 1981.

د. سليمان محمد الطماوي / النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنه / دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / ١٩٨٨ .

د. شاب توما منصور / القانون الإداري / الجزء الأول/مطبعة دار العراق للنشر والتوزيع / الطبعة الأولى / لسنه ١٩٧٩ – ١٩٨٠.

د. طعيمة الجرف / القانون الإداري / مكتبة القاهرة الحديثة / مصر – القاهرة / ١٩٦٣-١٩٦٤/

د. طعيمة الجرف /نظرية الدولة / دار النهضة العربية للنشر والتوزيع /القاهرة – مصر / الطبعة الخامسة / سنة 1978.

د.عبد الرضا الطعان / النظم السياسية والقانون الدستوري / مذكرات مطبوعة على آلة الكاتبة / لطلبة كلية الحقوق / ليبيا – بنغازي/ جامعة قار يونس / 1970 -1969 .

د. عبد الرحمن البزاز/الدولة الموحدة والدولة الاتحادية/منشورات دار القــلم /بيروت – لبنان/الطبعة الثالثة / 1966 .

د. عصام سليمان/الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان/منشورات دار العلم للملايين/بيروت – لبنان/الطبعة الاولى / سنة ١٩٩١ .

د. على صادق ابو هيف / القانون الدولي العام / منشأة المعارف للنشر والتوزيع /الإسكندرية – مصر / سنة 1995 .

د. عثمان خليل عثمان / الوحدة والاتحاد / بحث منشور في مجلة المحاماة / السنة التاسعة والثلاثين / العدد التاسع / مايو – ١٩٥٩ .

د.فؤاد العطار / بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد الأول يناير ١٩٦٦/ السنة الثامنة / مطبعة جامعة عين شمس .

د.فؤاد العطار / النظم السياسية والقانون الدستوري / دار النهضة العربية / لبنان – بيروت١٩٦٦ .

د. كمال الغالي / مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية / مطبعة جامعة دمشق / الطبعة الثانية / ١٩٦٧– ١٩٦٨ .

د. محمد الهماوندي/ الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية / دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع/القاهرة – مصر / 1996.

د.محمد الشافعي ابو راس / نظم الحكم المعاصرة / الجز الأول /منشورات عالم الكتب / القاهرة – مصر / بدون سنة طبع.

د.مصطفى كامل / شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي / مطبعة السلام / بغداد – العراق / الطبعة الخامسة / سنة ١٩٤٨.

محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسن عثمان محمد عثمان / النظم السياسية والقانون الدستوري / دار المطبوعات الجامعية /الإسكندرية – مصر / سنة ١٩٩٩.

د. منذر الشاوي/القانون الدستوري / الجزء الأول / منشورات مركز البحوث القانونية / العراق – بغداد / سنة ١٩٨١ .

د. محمد المجذوب/محاضرات في القانون الدولي العام / الدار الجامعية للطباعة والنشر / بيروت – لبنان/ سنة الطبع ١٩٨٣ .

د. محمد طه بدوى / اصول علوم السياسة / المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر / مصر – الإسكندريـــــــة / ١٩٦٥ .

د. ميشال الرياشي / إسهام في دراسة النظرية التقليدية للدولة الفيدرالية / أطروحة دكتوراه / مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية في الجامعة اللبنانية / بيروت – لبنان / سنة ١٩٩٢ .

د. محمد كامل ليله /النظم السياسية – الدولة والحكومة / دار الفكر العربي / القاهرة – مصر / سنة ١٩٦٧ – ١٩٦٨ .

د. محمد أنور عبد السلام/ دراسات في النظم الاتحادية بين النظرية والتطبيق / مكتبة النهضة المصرية/ القاهرة – مصر / بدون سنة طبع .

د. محمد عبد المعز نصر / في النظريات والنظم السياسية / دار النهضة العربية / مصر – القاهرة / ١٩٧٣.

د.محمد عمر مولود / الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق / أطروحة دكتوراه / مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية / الجامعة اللبنانية / سنة ١٩٩٨ .

د.ماهر صالح علاوي الجبوري / القانون الإداري / مطبعة التعليم العالي / العراق – الموصل / ١٩٨٩ .

د. محمد مختار عثمان / المبادئ والإحكام القانونية للآدارة الشعبية بالجماهيرية/ منشورات جامعة قاريونس / ١٩٨٩/ ليبيا – بنغازي .

د. يحى احمد الكعكي / لبنان والفيدرالية / دار النهضة العربية / بيروت – لبنان/ الطبعة الاولى / السنة / ١٩٨٩ .

الكتب المترجمة للعربية :

أندريه هوريو/القانون الدستوري والمؤسسات السياسية / ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد / الأهلية للنشر والتوزيع / بيروت – لبنان/ سنة ١٩٧٤.

الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي / ترجمة جمال محمد احمد / الدولة الاتحادية أسسها ودستورها/ منشورات مكتبة الحياة / لبنان – بيروت / سنة ١٩٥٩ .

آدي شير (تفسير الألفاظ الدخيلة في اللغة العربية مع ذكر أصلها بحروفه)/ دار العرب البستاني / القاهـــرة / ١٩٨٩ .

جون ستيورت مل/ترجمة اميل الغوري/الحكومات البرلمانية/دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر/القاهرة – مصر/ بدون سنة طبع .