المبحث الرابع

الاتحاد (الفيدرالية)

سنتناول في هذا المبحث مفهوم الاتحاد (الفيدرالية)، والتمييز بين النظام الاتحادي (الفيدرالي) واللامركزية الإدارية، في مطلبين.

المطلب الأول

مفهوم الاتحاد (الفيدرالية)

الاتحاد (الفيدرالية) شكل من أشكال الدولة المعاصرة تكون السلطات فيها مقسمة دستوريا بين حكومة مركزية (حكومة اتحادية) ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، الولايات)، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمد أحدهما على الآخر وتتقاسمان السيادة في الدولة، وتعد الأقاليم أو الولايات وحدات دستورية لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون وضع الحكم الذاتي للأقاليم أو الولايات منصوصا عليه في دستور الدولة بحيث لا يمكن تغييره بقرار أحادي من الحكومة المركزية.

ولم يكن مصطلح الاتحاد (الفدرالية) متداولاً في الثقافة القانونية والسياسية في العراق قبل احتلاله عام 2003، إلا أنه ومنذُ هذا التاريخ أصبح من أكثر المصطلحات تداولاً وإثارةً للجدل، وقد استخدم المصطلح لأول مرة في العراق في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الصادر عن سلطة الاحتلال في آذار 2004، فقد نصت المادة الرابعة منه على ما يلي : (نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية...).

أما دستور جمهورية العراق لعام 2005 فقد نص في مادته الأولى على ما يلي: (جمهورية العراق دولة اتحادية...)، ونصت المادة (116) منه على ما يأتي: (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية)، ونستنتج من هذين النصين الدستوريين أن النظام الإداري في العراق أصبح نظاماً اتحادياً (فدرالياً)، وبهذا أنتقل العراق من الدولة البسيطة التي تعتمد نظاماً إداريا لا مركزياً في ممارسة الوظائف الإدارية إلى دولة اتحادية تتقاسم السلطات فيها حكومة اتحادية (مركزية) لها اختصاصات محددة (محدودة)، وأقاليم لها صلاحيات واسعة وسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، ومحافظات غير منتظمة في إقليم تدار وفقا لنظام الإدارة اللامركزية، على أن تطبيق النظام الجديد لا زال في بدايته، وأن الجدل محتدم بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وحكومة الإقليم الحالي (كردستان) وبعض المحافظات حول تفسير نصوص الدستور المتعلقة بتوزيع الاختصاصات واستغلال الثروات النفطية وتوزيع العائدات..الخ، وهذا أمر طبيعي في بلد انتقل من مركزية شبه مطلقة

إلى فدرالية تشبه الكونفدرالية، يضاف إلى ذلك عدم وضوح نصوص الدستور في بعض المواضيع وعدم قطعية دلالتها.

وهذا الشكل من انظمة الحكم هو نظام إداري يمنح أقاليم الدولة المختلفة صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها، وتتولى هذه الإدارة هيئات منتخبة تمارس اختصاصات دستورية باستقلال تام عن الحكومة الاتحادية، وإذا كان الدستور العراقي قد أقر في مادته (117) فقرة أولاً: (إقليم كردستان إقليماً اتحادياً) فإنه أجاز في الفقرة (ثانياً) من نفس المادة تأسيس أقاليم جديدة، ولم تشكل لحد الآن مثل هذه الأقاليم على الرغم من صدور قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم رقم (13) لسنة 2008.

وتجدر الإشارة إلى ان بعض المحافظات قد طالبت بتشكيل أقاليم وأبرزها محافظتي (صلاح الدين وديالى) من خلال طلبات تقدم بها مجلس محافظة صلاح الدين ثم مجلس محافظة ديالى، إلا ان مجلس الوزراء رفض الطلبات المقدمة من مجالس هاتين المحافظتين، ورفض تكليف المفوضية العليا للانتخابات بإجراء الاستفتاء بين سكان المحافظتين، كما نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (3) من قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم، بدعوى ان الوقت غير مناسب لهذا الأمر.

والفيدرالية كنظام سياسي وإداري انتشرت في بقاع الارض حتى أصبح اليوم ما يقارب 40% من سكان العالم يقطن في أكثر من (25) جمهورية اتحادية فيدرالية ومنها: الارجنتين، استراليا، النمسا، بلجيكا، البرازيل، كندا، ألمانيا، الهند، ماليزيا، اندونيسيا، المكسيك، باكستان، روسيا، اسبانيا، نيجيريا، جنوب افريقيا، الإمارات العربية المتحدة، سويسرا، والولايات المتحدة الأمريكية.

ومن خلال دراسة الأنظمة الفيدرالية التي تبنتها هذه الدول نجد ان الفيدرالية لم تكن منذ نشأتها حتى اليوم على نمط واحد لا يتبدل، بل انها في حقيقة الأمر عملية متحركة بصورة متواصلة تلقائية، ومن الممكن ان تكتسب بعض الخصوصيات بين بلد وآخر وممكن جداً ان تكون هنالك فروقات في النظام الفيدرالي بين دولة وأخرى في العديد من التفاصيل.

المطلب الثاني

التمييز بين النظام الاتحادي (الفدرالي) واللامركزية الإدارية

بعد دراستنا لنظام الإدارة اللامركزية والنظام الاتحادي (الفدرالي) – على الرغم من أن الاخير يدخل بصورة أساسية في نطاق دراسة القانون الدستوري –، يجدر بنا الوقوف على أهم الفروق بين الأقاليم في الدولة الاتحادية والوحدات المحلية التي تدار وفقا لنظام الإدارة اللامركزية، والتي أهمها الآتي ذكرها:

أولاً: في الدولة الاتحادية نجد أن الأقاليم المكونة لها تستمد اختصاصاتها من الدستور الاتحادي ذاته، وتشرع قوانينها استناداً إلى الطريق الدستوري المرسوم لها، بينما نجد في الدولة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية ان القانون العادي هو الذي تستند عليه مجموعة الأنظمة التي تطبقها الأشخاص الإدارية اللامركزية، ولا تملك هذه الاشخاص سلطة التعديل في أنظمتها ؛ لأن ذلك من اختصاص السلطة التشريعية المركزية.

ثانياً: تشترك الأقاليم الاتحادية بصفتها هذه بتكوين السلطة التشريعية الاتحادية، والتي تتكون عادة من مجلسين، أحدهما يتم انتخابه وفقاً للتمثيل النسبي –أي يكون لكل عدد معين من السكان ممثل في المجلس– والذي يطلق عليه مجلس النواب، والمجلس الثاني يكون التمثيل فيه بالتساوي رغم التفاوت في عدد السكان بين الأقاليم –أي يكون لكل إقليم نفس العدد من الأعضاء– وهو الذي يسمى عادة المجلس الاتحادي، وهذا ما نصت عليه المادة (65) من الدستور العراقي لعام 2005 ، في حين لا نجد مثل هذا التمثيل في نظام الإدارة اللامركزية.

ثالثاً: في الدولة الاتحادية تتمتع الأقاليم بسلطة سن القوانين في معظم المسائل. إلا ما استثني بنص دستوري، وكذلك يكون للأقاليم محاكمها الخاصة بها والتي تطبق تشريعاتها الصادرة عنها والتي قد تختلف في إقليم عنها في إقليم آخر من الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، بينما نجد الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية في نظام اللامركزية الإدارية تمارسها سلطات مركزية واحدة.

رابعاً: تتمتع الأقاليم المكونة للدولة الاتحادية، بسلطة مطلقة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها، والتي نص عليها الدستور الاتحادي، بينما نرى ان الاشخاص الإدارية اللامركزية تخضع لرقابة السلطات المركزية، وقد تكون الرقابة شديدة وخاصة فيما يتعلق بمشروعية الاعمال التي تصدر عن الهيئات الإدارية اللامركزية.

المصادر

1د. محمد عبد الرحمن دوغان، مبادئ الادارة العامة ، جامعة الملك الفيصل، - www.kfu.sa.

2-د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، 2009.

3-علي مخلف حماد فياض، محاضرات في القانون الاداري، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الانبار.

4-اد. طلق عوض الله واخرون، الادارة العامة ،دار الحافظ للنشر والتوزيع.