

# مقدمة عن الفدرالية

جورج أندرسون

منتدى الاتحادات الفدرالية

# مقدمة عن الفدرالية

ما هي الفدرالية؟ وكيف تتجج حول العالم؟



# مقدمة عن الفدرالية

ما هي الفدرالية؟ وكيف تتجج حول العالم؟

بقلم  
جورج أندرسون  
George Anderson

ترجمة من الإنجليزية  
مها تكلا

تحرير ومراجعة  
مها بسطامي و د. ماري-جويل زهار

© Forum of Federation, 2007

ISBN: 978-0-9809150-0-6

جميع الحقوق محفوظة لمنتدى الأنظمة الفدرالية (والمنظمات المشاركة معه). ولا يجوز، بدون المساس بأي حقوق محفوظة عادة تحت قانون حقوق الطبع، إعادة استنساخ أي جزء من هذا الكتاب، أو حفظه أو وضعه في نظام يمكن استعادته، أو يتم بثه في أي شكل من الأشكال أو بأي وسيلة (سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية أو تصوير أو تسجيل أو أي وسيلة أخرى) بدون الموافقة خطياً من ناشر هذا الكتاب.

صدر بدعم مالي من وكالة التنمية الدولية الكندية (CIDA).

الناشر:

منتدى الأنظمة الفدرالية The Forum of Federations

700 – 325 Dalhousie Street

كندا Ottawa, ON K1N 7G2

هاتف: ٣٣٦٠-٢٤٤-(٦١٣)

فاكس: ٣٣٧٢-٢٤٤-(٦١٣)

(بيانات الشركاء إذا كان ذلك ينطبق)

---

## Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Anderson, George, 1945-

Muqaddima “an al-federaliya / George Anderson.

Translation of: Federalism: an introduction.

ISBN 978-0-9809150-0-6

- I. Federal government--Textbooks. I. Forum of Federations.  
II. Title.

JC355.A5412 2008

321.02

C2008-900719-0

---

تم الطباعة والتجليد في كندا بواسطة Imprimerie Gauvin

الإخراج الفني: أبرآم إبراهيم Layout by Abram Ibrahim

# فهرس المحتويات

|     |  |
|-----|--|
| vii | تمهيد .....  |
| ١   | الفصل الأول: استعراض عام للفدرالية .....             |
| ١   | أهمية الفدرالية .....                                |
| ٢   | تنوع الفدرالية .....                                 |
| ٢   | خصائص الفدرالية المشتركة .....                       |
| ٤   | الفدرالية والحكومات ذات السلطات المحوِّلة .....      |
| ٦   | الفصل الثاني: اختيار الفدرالية .....                 |
| ٦   | نشأة الفدرالية .....                                 |
| ٧   | التيارات التاريخية للفدرالية .....                   |
| ٩   | تطور الفدرالية .....                                 |
| ١٠  | هل النظام الفدرالي هو الأنسب .....                   |
| ١٣  | الفصل الثالث: الوحدات المكونة .....                  |
| ١٣  | الهندسة السياسية الفدرالية .....                     |
| ١٥  | أنواع الوحدات المكونة .....                          |
| ١٦  | التعددية الاجتماعية للوحدات المكونة .....            |
| ١٧  | إقامة الحدود وتغييرها .....                          |
| ١٩  | الفصل الرابع: تقسيم السلطة: من يفعل ماذا وكيف؟ ..... |
| ١٩  | نموذجان لتعيين السلطات القانونية .....               |
| ٢٠  | المصادر القانونية للسلطات .....                      |
| ٢١  | تنوع توزيع السلطات في الفدراليات .....               |
| ٢٣  | المعايير لتوزيع السلطات .....                        |
| ٢٤  | اللاتمائية في توزيع السلطات .....                    |
| ٢٥  | التعامل مع الصراع حول السلطات .....                  |
| ٢٧  | الفصل الخامس: النقد والسلطات المالية .....           |
| ٢٧  | أهمية النقد .....                                    |
| ٢٨  | تعيين سلطات جباية الإيرادات .....                    |
| ٣١  | حصص الإنفاق بين مستويات الحكومة .....                |
| ٣١  | التحويلات المركزية إلى الوحدات المكونة .....         |
| ٣٢  | عدم التوازن المالي وإعادة التوزيع .....              |
| ٣٥  | سلطة الإنفاق .....                                   |

|    |   |
|----|---|
| ٣٨ | الفصل السادس: مؤسسات الحكومة المركزية                 |
| ٣٨ | تنوع المؤسسات المركزية وأهميتها                       |
| ٣٩ | الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة                |
| ٤١ | المجالس البرلمانية الثانية (العليا) والتمثيل الإقليمي |
| ٤١ | مبادئ التمثيل   |
| ٤٤ | سلطات المجالس الثانية/العليا                          |
| ٤٥ | الأحزاب السياسية                                      |
| ٤٨ | التدابير تجاه الأقليات                                |
| ٥٠ | الفصل السابع: الأعمدة القانونية للفدرالية             |
| ٥٠ | الأسس الدستورية للفدرالية                             |
| ٥١ | التحكيم الدستوري                                      |
| ٥٢ | سلطات الطوارئ وسلطات خاصة غير فدرالية                 |
| ٥٣ | التعديلات الدستورية                                   |
| ٥٥ | الحقوق في الدساتير الفدرالية                          |
| ٥٦ | دور المحاكم وخصائصها                                  |
| ٥٨ | الفصل الثامن: العلاقات والسياسات البيحكومية           |
| ٥٨ | الاعتماد المتبادل والتفاعل                            |
| ٥٨ | دور الفروع التنفيذية والتشريعية                       |
| ٦٠ | المجالس الثانية في العلاقات البيحكومية                |
| ٦١ | المؤسسات والإجراءات                                   |
| ٦٢ | الفدرالية بالإكراه مقابل الفدرالية الاستشارية         |
| ٦٤ | الفصل التاسع: الوحدة والتعددية                        |
| ٦٤ | تحديات الوحدة   |
| ٦٥ | قمع التعددية  |
| ٦٥ | تقيل التعددية   |
| ٦٦ | منهج متوازن تجاه التعددية                             |
| ٦٦ | البناء باتجاه الخارج: تفويض السلطات                   |
| ٦٨ | البناء باتجاه الداخل: مركز يمثل الجميع                |
| ٧٠ | الوحدة بعد فترة نزاع مسلح                             |
| ٧١ | مسألة الانفصال  |
| ٧٣ | الفصل العاشر: التفكير في الفدرالية                    |
| ٧٣ | مناطق القوة للفدرالية وحدودها                         |
| ٧٣ | الفدرالية أصبحت مناسبة الآن أكثر من ذي قبل            |
| ٧٤ | شروط نجاح الفدرالية                                   |
| ٧٤ | التعلم من الفدرالية المقارنة                          |
| ٧٧ | شكر وتقدير  |
| ٧٩ | قراءات إضافية   |

## تمهيد

تستهدف هذه المقدمة عن الفدرالية أساسًا الأشخاص الذين يمارسون الحكم – رجال السياسة، والمسؤولين الحكوميين، والصحفيين وأعضاء المنظمات غير الحكومية الدولية والمواطنين المعنيين بالأمر – الذين لديهم اهتمام عملي بالفدرالية ربما يكون مرکزًا على الفدرالية في بلادهم أو في بلاد أخرى محددة. فقد يتساءلون «ما الذي يمكنني تعلمه من تجربة دول فدرالية أخرى بحيث يساعدني على فهم أفضل لطبيعة الأمور والخيارات بل وحتى مواطن القصور التي قد يواجهها هذا البلد في محاولة تعديل أو تطوير شكل الفدرالية فيه؟». كما نرجو، في نفس الوقت، أن يجد الطلبة الدارسين للفدرالية في هذا الكتاب، الذي يتميز بنظرة عامة مختصرة، منفعة لهم.

إن لغة الكتاب بسيطة وبها الحد الأدنى من المصطلحات الفنية مع عدم وجود هوامش أو إشارات لمؤلفين محددين. فهو يقدم النقاط الجوهرية بطريقة مباشرة مستخلصة مفيدة للأشخاص المشاركين في الجدل السياسي أو صنع السياسات.

لا يمكن أن تكون هناك وصفة واحدة للفدرالية. فكل مجتمع يتسم بالتعقيد وتساهم عدة عوامل في تشكيل ملامحه. ولذا، فهذا الكتاب لا يركز على «كيفية العمل» وإنما بالأحرى على «ما يمكن وضعه في الاعتبار». فهو يحدد العوامل التي قد تكون مناسبة ويقدم فكرة عن كيفية إمكانية عملها. إن قائمة تفصيلية بهذه العوامل لا يمكن أن تكون كاملة، كما أن بعض العوامل قد تتفاعل مع غيرها بشكل مختلف تمامًا بناء على السياق. وهكذا، فإن المعلومات التي نقدمها هنا يجب أن ترافقها معرفة جيدة بالدولة محل الاهتمام. وبالرغم من ذلك، فقد دهش بعض الكتاب الدستوريين المحنكين أحيانًا إزاء الأسلوب الذي تم فيه ترجمة خططهم على أرض الواقع.

وينقسم الكتاب إلى 10 فصول ينقسم كل منها إلى عدة أجزاء، يبدأ كل جزء ببيان مختصر بالكتابة الكبيرة ليحدد النقاط الرئيسية في ذلك الجزء. ويمكن الحصول على فكرة عامة سريعة عن الكتاب بالكامل ببساطة من خلال قراءة تلك البيانات القصيرة. ثم يتبع تلك البيانات بعض الشرح لتطوير الأفكار وتقديم المواد الإضافية. وبالإضافة إلى ذلك، ستجد في كثير من الأحيان مربعات تتضمن أمثلة على تجارب أنظمة فدرالية

مختلفة فيما يتعلق بأحد عناصر الفدرالية. ولا تعتبر المربعات شاملة وإنما إيضاحية: فهي تقدم للقارئ فكرة عن مدى الاحتمالات المتوفرة. وللقارئ حرية الاختيار في أن يقرأها أو يغفلها. ونأمل أن يعمل هذا الأسلوب في عرض المادة على تعزيز الاستخدام المرن للمعلومات، وتسهيل الفهم، والاستجابة لاحتياجات القراء المختلفة. وبالطبع فإن هذا هو مجرد مقدمة وسيرغب العديد من القراء تعميق معرفتهم. وإذا كان الكتاب سيشرح على المزيد من القراءة، فإن هذا هو المطلوب، ويوجد في نهاية الكتاب قائمة مختصرة من القراءات المقترحة.

يعمل منتدى الأنظمة الفدرالية بنشاط في القارات الست ويأمل في الاستفادة من هذا الكتاب بشكل كثيف، وهو الكتاب الذي قمت بكتابته تلبية للحاجة إلى كتاب مختصر يقدم نظرة عامة غير أكاديمية عن الفدرالية. وإنما نقدر أية مقترحات من شأنها المساعدة في تحسين الطباعات التالية.

جورج أندرسون، George Anderson  
الرئيس وكبير المسؤولين التنفيذيين

منتدى الأنظمة الفدرالية

# الفصل الأول: استعراض عام للفدرالية

## أهمية الفدرالية

تتزايد أهمية الفدرالية في العالم:

- هناك 28 دولة، يقيم فيها 40% من مجموع سكان العالم، تدعو نفسها فدرالية أو تعتبر بشكل عام فدرالية.
- تعتبر جميع الديمقراطيات تقريبًا التي تضم مساحات كبيرة أو أعدادًا كبيرة من السكان فدرالية.
- تتحول كل من الأرجنتين والبرازيل والمكسيك الآن، وبشكل متزايد، إلى دول فدرالية وذلك مع تنفيذ عملية الديمقراطية.
- كانت كل من بلجيكا وأثيوبيا وأسبانيا دول وحدية في الماضي وهي الآن فدرالية.
- لقد تم تبني الفدرالية في مناطق شهدت صراعات سابقة وذلك كحل في أعقاب النزاع المسلح في كل من البوسنة وجمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق والسودان وجنوب إفريقيا ويتم حاليًا النظر في إمكانية تطبيقها في سريلانكا ونيبال.
- يتضمن الاتحاد الأوروبي عدة خصائص فدرالية.

## الأنظمة الفدرالية في العالم

الأرجنتين، أستراليا، النمسا، بالاو، بلجيكا، البوسنة والهرسك، البرازيل، كندا، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية\*، أثيوبيا، ألمانيا، الهند، العراق\*، ماليزيا، المكسيك، ميكرونيسيا، نيجيريا، باكستان، روسيا، سانت كيتس ونيفيس، جنوب أفريقيا، أسبانيا، السودان، سويسرا، الإمارات العربية المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، فنزويلا.

\* هي مجتمعات في مرحلة ما بعد النزاع المسلح ولم يتم الانتهاء بعد من صياغة دستورها الفدرالي.

## تنوع الفدرالية

## الفدرالية تأتي في أشكال متنوعة ومضامين مختلفة

تختلف الأنظمة الفدرالية اختلافاً كبيراً فيما بينها من حيث تكوينها الاقتصادي والاجتماعي ومؤسستها. فهي تتضمن دولاً كبيرة للغاية ودولاً صغيرة للغاية، ودولاً غنية ودولاً فقيرة، ودولاً متجانسة السكان ودولاً متنوعة السكان. وتعتبر بعض الأنظمة الفدرالية نظاماً ديمقراطية راسخة منذ زمن طويل بينما توجد لدى البعض الآخر نظاماً ديمقراطية أكثر حداثة واضطراباً.

تختلف الهياكل الفدرالية — الترتيبات المؤسساتية الداخلية — اختلافاً كبيراً. فيمكن للاتحادات الفدرالية أن تضم ما بين وحدتين إقليميتين إلى أكثر من ٨٠ وحدة. وتتمتع بعض الأنظمة الفدرالية بالمركزية الشديدة، حيث تتمركز السلطة في الحكومة المركزية\*، بينما تكون اتحادات فدرالية أخرى لامركزية، وتعطي استقلالاً وحرية تصرف على مدى واسع للوحدات المكونة. وتوجد في بعضها تقسيمات واضحة للسلطات بين الحكومات المركزية والإقليمية بينما توجد في اتحادات أخرى سلطات متداخلة بشكل كبير. ويوجد في بعضها رئيس وزراء وحكومة برلمانية بينما يوجد في البعض الآخر رئيس ومؤسسات تشريعية. وقد يكون لتلك الأنظمة تمثيل نسبي أو قوانين انتخابية قائمة على التعددية. وقد تضم حزبين سياسيين فقط أو أحزاباً متعددة. كما أن بعض الأنظمة الفدرالية تكون مستقرة ومتناغمة بينما البعض الآخر يكون غير مستقر ومنقسم. تؤثر جميع تلك العوامل على عمل الأنظمة الفدرالية المختلفة ونجاحها. ولا يمكن لنموذج واحد أن يكون ملائماً في جميع الظروف. ولعل القدرة على التنوع في الفدرالية هي أحد مواطن قوتها.

## خصائص الفدرالية المشتركة

تتميز الأنظمة الفدرالية، على الرغم من اختلافاتها المتعددة، بعدد من الخصائص المشتركة التي تميزها عن الأنواع الأخرى من الحكومات.

\* بينما تشير معظم الأنظمة الفدرالية إلى الحكومة المركزية باسم «الحكومة الفدرالية»، يقاوم البعض الآخر هذه التسمية. ففي الهند نجد «الحكومة الاتحادية»، وفي إسبانيا «الدولة»، وجنوب إفريقيا تسميها «الحكومة القومية»، وفي أستراليا تسمى حكومة الكومنولث. يستخدم هذا الكتاب التمهيدي كلا الاسمين الحكومة «المركزية» و«الفدرالية» ليشير إلى الحكومة التي تتحمل مسؤوليات قومية.

يعتقد عادة أن الخصائص التالية تجعل من نظام ما حكومة فدرالية:

- هناك على الأقل مستويين من الحكومة، واحد للدولة ككل وواحد للأقاليم. وكل حكومة لها علاقة انتخابية مباشرة مع مواطنيها. وهناك أسماء كثيرة للأقاليم: وسنشير إليها على أنها «الوحدات المكونة» للنظام الفدرالي.

### أمثلة على أسماء الوحدات المكونة

الولايات هي من أكثر الأسماء شيوعاً للوحدات المكونة (أستراليا، البرازيل، أثيوبيا، الهند، ماليزيا، المكسيك، نيجيريا، والولايات المتحدة الأمريكية)، تليها مقاطعات (الأرجنتين، كندا، باكستان، وجنوب أفريقيا). ولكن من المصطلحات الأخرى المستخدمة لاندر Länder (النمسا وألمانيا) والكانتونات (سويسرا). وهناك أقاليم ومجتمعات في بلجيكا ومناطق حكم ذاتي في إسبانيا. وتضم روسيا مناطق وجمهوريات ومناطق حكم ذاتي وأقاليم ومدن ذات أهمية فدرالية. وتضم بعض الأنظمة الفدرالية الصغيرة جزر.

- **الدستور المكتوب** الذي لا يمكن تعديل بعض أجزاءه من قبل الحكومة الفدرالية بمفردها. تحتاج التعديلات الرئيسية التي تؤثر على الوحدات المكونة بصفة عامة إلى موافقة أساسية منها بالإضافة إلى الحكومة المركزية.
- الدستور هو الذي يقوم رسمياً بتخصيص السلطات التشريعية بما فيها السلطات المالية لمستويي الحكومة بما يضمن قدراً من الاستقلال الذاتي الحقيقي لكل مستوى. غير أن الأنظمة الفدرالية تختلف بشكل كبير في طريقة ومدى تعريفها للسلطات المميزة لكل من المستويين.
- تتوفر عادة بعض الترتيبات الخاصة - توجد بشكل ملحوظ في المجالس البرلمانية الثانية/العليا - لتمثيل الوحدات المكونة في المؤسسات الرئيسية بحيث تسمح للأقاليم بالمشاركة في صنع القرار المركزي، ويتم عادة إعطاء الوحدات الأصغر وزناً أكبر مما قد يسمح به عدد السكان فيها.
- هناك عملية تحكيم أو إجراء ما (يتضمن عادة المحاكم ولكن أحياناً يكون من خلال الاستفتاءات أو المجالس البرلمانية الثانية) للحكم في المنازعات الدستورية بين الحكومات.
- توجد إجراءات ومؤسسات لتسهيل وتنسيق العلاقات بين الحكومات.

فإذا كان هناك مضمون جوهرى للفدرالية فهو أن هناك مستويين من الحكومة قانونيين على الدستور لكل منهما استقلالية ذاتية حقيقية وتعتبر الحكومات في كل مستوى مسنولة بشكل أساسي أمام جمهور ناخبها.

وتعكس الملامح الأكثر تحديداً، من حيث تصميم كل اتحاد فدرالى، التقاليد المؤسسية المحلية والمستوى المطلوب للاستقلال الذاتي الذي يسعى إليه البلد ونوعه. وتتطلب الفدرالية غالباً وجود ديمقراطية وسيادة للقانون لأن الأنظمة غير الديمقراطية لا تسمح عادة بالاستقلال الذاتي الحقيقي للوحدات المكونة.

لا تتمتع جميع الدول الـ ٢٨ المذكورة في صفحة ٧ بمعايير الفدرالية على نحو كامل. فبعضها شديد المركزية مع نظام فدرالى ضعيف؛ والبعض الآخر له ملامح وحدية خاصة قد تسمح أحياناً للحكومة المركزية بتجاوز الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة. ولكن هل هذا يعني أنها ليست فدرالية؟ لا توجد إجابة قاطعة. يتمثل السؤال، من الناحية العملية، فيما إذا كانت الدولة تعمل عادة بأسلوب فدرالى، وهو ما يعني وجود استقلال ذاتى حقيقى قائم على الدستور على كلا المستويين.

وأخيراً تلجأ بعض الدول إلى تجنب كلمة «فدرالية» بسبب دلالات سياسية رمزية تاريخية. ومن ثم فقد يقول معظم الخبراء أن كلا من أسبانيا وجنوب أفريقيا هما دولتان فدراليتان ولكن لا يزال العديد في هذين البلدين يقاوم هذا المصطلح لأنهم يربطون بينه على التوالى وبين التقليل من شأن الوحدة الوطنية أو باتحادات التفرقة العنصرية. وكانت إندونيسيا قد رفضت الفدرالية التي حاول الهولنديون فرضها قبل الاستقلال، ومن غير المحتمل أن تقوم باستخدام المصطلح على الرغم من أنها تتقدم نحو الفدرالية من الناحية العملية.

### الفدرالية والحكومات ذات السلطات المحوّلة

تعتبر الحكومة المركزية في الأنظمة الكونفدرالية كياناً قانونياً أنشأته الوحدات المكونة. أما في النظم الوحيدة فإن الحكومات الإقليمية تعتبر كياناً قانونياً من صنع المؤسسات المركزية. ويتمتع كل مستوى من مستويات الحكومة في الأنظمة الفدرالية بوجود دستوري مستقل. وتعتبر بعض الدول الوحيدة لامركزية من الناحية العملية بشكل يفوق بعض الأنظمة الفدرالية.

بدأ أقدم نظامين فدراليين وهما الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا كنظامين كونفدراليين. وقد أثبتت تلك الأنظمة ضعفها وعدم استقرارها. ومن المعتقد أنه لا يوجد الآن أي نظام كونفدرالى حقيقى في العالم المعاصر. ويعتبر الاتحاد الأوروبى كياناً سياسياً فريداً حيث يضم ملامح كونفدرالية وفدرالية في نفس الوقت. أما بنيلوكس فهي ترتيب كونفدرالى من نوع محدود كما الجماعة الكاريبية CARICOM في

منطقة الكاريبي. وتسمى دولة الإمارات العربية المتحدة نفسها فدرالية ولكن لها العديد من ميزات الكونفدرالية.

تتمتع معظم الدول بحكومات وحدية النظام. ويكون لديها عادة هياكل إدارية إقليمية بدون حكومة منتخبة. ويمكن أن يكون لها، في حالات أخرى، وحدات مكونة (غالباً ما تسمى مقاطعات أو أقاليم) وبها حكومات منتخبة بشكل مستقل ولها مسؤوليات هامة، ولكن مثل هذه الحكومات تستمد كافة سلطاتها من الحكومة المركزية أو من الهيئة التشريعية التي يمكنها، من حيث المبدأ، استرداد تلك السلطات. غير أنه في الكثير من الحالات يصعب تصور مثل هذا التراجع السياسي، ولهذا يمكن أن تكون لدى بعض الدول الوحيدة أوجه شبه قوية مع الأنظمة الفدرالية. بل إن بعض الدول الوحيدة قامت، في الواقع، بنقل سلطات هامة إلى وحداتها المكونة بشكل أكبر مما فعلت بعض الأنظمة الفدرالية. إذًا، فالأنظمة الفدرالية عادة- وليس دائماً- تكون أكثر لامركزية من حيث الممارسة من النظم الوحيدة.

### النظم الوحيدة الناقلة للسلطات

توجد لدى بعض الدول الوحيدة مثل إيطاليا وكولومبيا واليابان حكومات إقليمية قوية نسبياً. ويجه العديد من النظم الوحيدة سابقاً مثل فرنسا وبيرو نحو الانتقال الجوهري إلى حكومات إقليمية منتخبة من خلال نقل أو تحويل السلطات. وقد تمارس بعض المناطق، في حالات معينة، ضغوطاً سياسية قوية باتجاه عملية نقل السلطات: ولهذا قامت المملكة المتحدة بتحويل سلطات جوهريّة إلى البرلمان الإسكتلندي، وخاصة في مجالات التعليم والصحة والشؤون المحلية (وسلطات أقل لمنطقة ويلز وأيرلندا الشمالية). وقد توجهت إندونيسيا مؤخراً نحو نقل العديد من المسؤوليات إلى المقاطعات والمحليات مع ترتيبات خاصة في منطقة أتشيه. وقد ينطبق الكثير من التحليل الموجود في هذا الكتاب التمهيدي على مثل هذه الدول. وقد تصبح بعضها فدرالية بشكل كامل.

## الفصل الثاني: اختيار الفدرالية

### نشأة الفدرالية

لقد نشأت الأنظمة الفدرالية في ظروف مختلفة تماما - فكل منها كان نتيجة فريدة لاختيارات اتخذها القادة السياسيون والقوى التاريخية الكبرى. وتم اختيار الفدرالية من أجل جمع وحدات كانت منفصلة سابقًا في دولة جديدة، أو لإعادة ترتيب دول كانت وحيدة، وأحيانًا كنتاج للعملياتين معًا.

يعتبر كل اتحاد فدرالي فريدًا من نوعه. ويمكن، بدون مجازفة، طرح القليل من التعميمات حول كيفية قيام وتطور الأنظمة الفدرالية وسبب ذلك. غير أنه في كافة حالات التحول نحو الفدرالية، قام القادة السياسيون بإضفاء صفة دستورية على وجود مستويين للحكومة كأسلوب لتحقيق أهدافهم والتوفيق فيما بينها مع الحد من العنف - أو القضاء عليه في بعض الحالات.

ويوجد اليوم ١٩٢ دولة أعضاء في الأمم المتحدة، منها تقريبًا ٢٨ دولة فدرالية. ومنذ قرن مضى لم تكن معظم الدول قائمة بحدودها الحالية، وكان لعدد قليل منها نفس الحدود منذ قرنين من الزمان. فكل دولة لها روايتها الخاصة بها فيما يتعلق بأصلها وتطورها الإقليمي والسياسي. وتتضمن تلك الروايات حروبًا وثورات وزواجًا بين الأسر الحاكمة وإمبراطوريات استعمارية ومعاهدات دولية ومسارات ديمقراطية سلمية.

وقد نشأت الأنظمة الفدرالية في ظل هذه العمليات الكبرى الهادفة لتكوين أو تطوير دولة ما من خلال عدة طرق:

- كانت عملية **التوحد معًا** تعتبر، في بعض الحالات، أمرًا محوريًا لنشأة دولة فدرالية جديدة. فقد توصلت وحدات كانت منفصلة سابقًا - ولايات مستقلة أو مستعمرات - إلى أن بينها مصالح مشتركة وهوية مشتركة بشكل كافٍ للانضمام معًا في اتحاد فدرالي. ولماذا فدرالي؟ لأن الهيكل الفدرالي كان يسمح لكل وحدة بالمحافظة على قدر من استقلاليتها الذاتية مع تجميع عناصر أخرى في المجتمع الجديد.

- قد تكون الدولة، في حالات أخرى، قد نشأت أصلاً من خلال هيكل وحدي شديد المركزية (غالبًا ما يكون سلطويًا وغير ديمقراطي). ولكن الاختيار النهائي للفدرالية كان استجابة للضغوط السياسية الديمقراطية نحو نقل السلطات أو تحويلها بسبب تعددية الدولة اللغوية أو الدينية أو الإثنية، وربما أيضًا بسبب وجود فروق اقتصادية كبيرة بين الأقاليم. وقد تكون للأقاليم التي تضغط باتجاه الاستقلال الذاتي، في بعض الدول، كيانات سياسية مميزة في الماضي.
- تنشأ الفدرالية، في حالات أخرى أيضًا، من هاتين العمليتين معًا. فقد نشأت كندا عن طريق إقامة أونتاريو وكيبك من نظام وحدي سابق ومن ثم تمت إضافة مقاطعات جديدة. كما قامت الهند أيضًا بدمج هذين المسارين.

### التيارات التاريخية للفدرالية

لقد تشكلت الأنظمة الفدرالية عبر سلسلة من الموجات التاريخية خلال القرنين الماضيين.

فقد شهدت الموجة الأولى من نهاية القرن الثامن عشر حتى بداية القرن العشرين إنشاء دول جديدة من وحدات كانت مستقلة في السابق اتحدت معًا في شكل فدرالي. وقد اتحدت سويسرا والولايات المتحدة في البداية كنظام كونفدرالي: استمرت التجربة الأمريكية مع الكونفدرالية ثماني سنوات فقط، من عام ١٧٨١ إلى ١٧٨٩، عندما قامت الولايات الـ١٣ بمعالجة ضعف كان في الحكومة المركزية وذلك من خلال تشكيل أول فدرالية معاصرة؛ وتطورت الكونفدرالية السويسرية على مدى أكثر من خمسة قرون، ولكن، وبعد حرب أهلية قصيرة، اختارت في عام ١٨٤٨ دستورًا فدراليًا على نمط النموذج الأمريكي. ظهر أول دستور فدرالي لألمانيا في عام ١٨٧١ ليحل محل ترتيبات فضفاضة كونفدرالية. وبالرغم من أن كندا تكونت في البداية عام ١٨٦٧ من خلال اتحاد بين ٣ مستعمرات في شمال أمريكا البريطانية (وبمرور الوقت توسعت بإضافة مستعمرات أخرى) إلا أن اتفاقها المؤسس للفدرالية تضمن تقسيم كبرى تلك المستعمرات إلى مقاطعتين بحيث أن نشأة كندا تضمنت كلاً من الاتحاد ونقل السلطة في آن واحد. أما في أستراليا فقد اتحدت المستعمرات الست في اتحاد فدرالي عام ١٩٠١.

وفي أمريكا اللاتينية نشأت ٤ اتحادات فدرالية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين. فقد حصلت تلك الدول جميعًا على استقلالها في أعقاب حروب نابليون في شبه الجزيرة الإيبيرية. ولكن تبع ذلك تطورات دستورية مختلفة خلال فترات من الديكتاتورية والاضطراب المدني. وقد نشأت دساتيرها الفدرالية بمرور الوقت، أحيانًا عقب تجارب مبكرة مع كل من الأنظمة الفدرالية والوحدية. أدى التحول إلى الديمقراطية الحقيقية، خلال الـ٢٠ عامًا الماضية، في كل من الأرجنتين

والبرازيل والمكسيك إلى إضفاء حياة حقيقية على الترتيبات الدستورية الفدرالية في تلك الدول. أما فنزويلا فهي الآن شديدة المركزية.

وقد شهد انقسام الإمبراطوريات الأوروبية عقب الحرب العالمية الثانية إقامة العديد من الأنظمة الفدرالية التالية للاستعمار بالإضافة إلى بعض المحاولات الفاشلة. وقد تمكنت كل من الهند وباكستان وماليزيا ونيجيريا من البقاء كاتحادات فدرالية. ولكن جهود القوى الاستعمارية الراحلة لتوحيد المستعمرات التي كانت منفصلة في السابق في شكل دول فدرالية جديدة لم تنجح في كل من جزر الهند الغربية، وأفريقيا الوسطى، وأفريقيا الغربية الفرنسية، وأفريقيا الشرقية، كما فشلت محاولات إدخال ترتيبات فدرالية في إندونيسيا ومالي وأوغندا. ونشأت فدراليات شديدة الصغر في بالاو، وجزر القمر وميكرونيسيا وسانت كيتس ونيفيس أيضاً نتيجة لتفكيك المستعمرات.

وجاءت الموجة الهامة التالية مع قيام الأنظمة الفدرالية الجديدة الناجمة عن انهيار الشيوعية. فقد كان لكل من الاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا، وكلها أنظمة شيوعية، دساتير فدرالية من الناحية الاسمية ولكنها كانت في الحقيقة أنظمة حكم مركزية يحكمها الحزب الواحد. ولكن مع تبني تلك الدول النظام الديمقراطي، اتخذ هيكلها الفدرالي أهمية سياسية حقيقية. إلا أن كافة هذه الأنظمة الفدرالية فشلت بسبب خبرتها المحدودة في مجال الديمقراطية والتوترات الضخمة المصاحبة لعملية التحول. ولكن الاتحاد الفدرالي الروسي، والذي كان اتحاداً فدرالياً في حد ذاته داخل الهيكل القديم للاتحاد السوفيتي، نشأ كاتحاد فدرالي بعد الشيوعية. كما نشأت البوسنة والهرسك من يوغوسلافيا بهيكل فدرالي على الرغم من أنها تحت وصاية دولية شديدة.

كانت هناك، في الوقت ذاته، اتحادات فدرالية جديدة تنشأ من دول وحيدة. وتعتبر بلجيكا من أوضح الأمثلة على ذلك فقد تبنت رسمياً دستوراً فدرالياً في عام ١٩٩٣. وقامت أسبانيا، أثناء تحولها إلى الديمقراطية بعد فرانكو، بنقل سلطات هامة إلى أقاليم الحكم الذاتي بها وأصبحت عملياً دولة فدرالية. كما تبنت جنوب أفريقيا هيكل فدرالياً في أساسه (على النمط الألماني) وذلك عندما تحولت إلى دولة ديمقراطية عقب نظام التفرقة العنصرية. واتجهت دول أخرى - مثل إيطاليا وإندونيسيا وبيرو والمملكة المتحدة - نحو نقل سلطات جوهرية لحكومات إقليمية ولكنها لم تصبح فدرالية بالشكل الكامل بعد. كما يجري نقاش في كل من بوليفيا والفلبين حول إمكانية تبني الفدرالية.

وقد كانت أكثر الحالات صعوبة هي الأنظمة الفدرالية الجديدة الناشئة من أوضاع ما بعد النزاع المسلح. فطبقاً لاتفاقية دايتون، تم إنشاء البوسنة والهرسك كاتحاد فدرالي غير أنها ظلت تحت نوع من الوصاية الدولية. أما أثيوبيا، التي لم تكن أبداً

دولة ديمقراطية، فقد تبنت الفدرالية بعد هزيمة المتمردين لنظام منجستو، وهو ما فعلته السودان أيضاً كجزء من اتفاقية سلام شاملة أنهت الحرب الأهلية الطويلة مع الجنوب. ويعتبر الدستور الجديد لدولة الكونغو، والذي بمقتضاه أُجريت أول انتخابات على مستوى الدولة، فدرالياً أساساً. كما صادق الناخبون العراقيون على دستور فدرالي في عام ٢٠٠٥ ولكن تطبيقه يشكل تحدياً بالغاً. ولهذا، تظل كل تلك الحالات صعبة للغاية. كما فشلت الجهود حتى الآن، في حالات أخرى مثل سريلانكا وقبرص، لإيجاد صيغة فدرالية لإنهاء النزاع والانقسام. وتدرس دولة نيبال حالياً إمكانية تبني الفدرالية في أعقاب انتهاء التمرد الماوي فيها.

ولعل الحالة الأخيرة التي يجب ذكرها في تاريخ الفدرالية هي الاتحاد الأوروبي. فالإتحاد الأوروبي يعد مؤسسة سياسية فريدة، وربما يمكن اعتبارها كونفدرالية أكثر منها فدرالية، ولكنه يضم العديد من الملامح الفدرالية. وهناك جدل مستمر بين الأوروبيين حول ما إذا كان يجب التوجه بشكل كامل نحو الفدرالية. وتبقى تجربة الإتحاد الأوروبي، على أي حال من الأحوال، شديدة الأهمية لدارسي الفدرالية.

### تطور الفدرالية

لقد تطورت، على مرور الوقت، كافة الأنظمة الفدرالية. فقد خضع بعضها لتغيرات دستورية رسمية كبيرة بينما تغير البعض الآخر بشكل جوهري على الرغم من وجود دساتير مستقرة إلى حد كبير. وقد لعبت عوامل مختلفة دوراً هاماً للغاية في تشكيل التجارب الفدرالية، مثل إنشاء وحدات مكونة جديدة، ونمو المدن، والتحول الاقتصادي والديمقراطية الكبيرة، والتكنولوجيات الجديدة، والتطورات السياسية العالمية والمحلية، وممارسة الديمقراطية.

يحتفظ أقدم اتحاد فدرالي، وهو الولايات المتحدة، بدستوره منذ ما يزيد على ٢٠٠ عاماً مع إجراء ٢٧ تعديلاً فقط على هذا الدستور. وقامت الهند بإجراء ٩٤ تعديلاً على دستورها خلال ٦٠ عاماً. وكان للبرازيل ٧ دساتير منذ استقلالها، وللمكسيك ٦، وأجرت فنزويلا ٢٦ تعديلاً على دستورها. واحتفظت بعض الأنظمة الفدرالية بالاستمرارية الدستورية، بينما مرت اتحادات أخرى بفترات انقطاع قانونية بسبب الثورات أو الأنظمة العسكرية. وقد تغير عدد الوحدات المكونة وخصائصها، كما سيظهر لاحقاً، بشكل كبير مع مرور الوقت في الكثير من الأنظمة الفدرالية. ومهما كان مدى التغيرات الدستورية الرسمية، فقد تطور كل اتحاد فدرالي مع مرور الوقت، وغالباً ما تم ذلك بأساليب ربما كانت ستفاجئ المؤسسين أنفسهم. فقد كان من المقرر أن تكون كل من الولايات المتحدة وأستراليا اتحادات فدرالية لامركزية ولكنها أصبحت مركزية، بينما تطورت كندا، والتي كان من المفترض أن تكون مركزية، في الاتجاه المعاكس.

وقد أدت تكنولوجيا النقل والاتصالات، في كافة الأنظمة الفدرالية المؤسسة منذ فترة طويلة، إلى تضيق المسافات وصياغة تطور مجتمعات ذات وعي سياسي داخل تلك الفدراليات. كما أن بعض أجزاء من تلك الدول، التي ربما لم تكن موجودة في بداية تاريخ الفدرالية أو كانت تعتبر قليلة الشأن مثل غرب الولايات المتحدة وكندا والأجزاء الداخلية والشمالية من البرازيل، اكتسبت وزناً أكبر بمرور الوقت. وكانت الحربان العالميتان، اللتان دعنا إلى حشد جهود وطنية هائلة، بالإضافة إلى نشأة دول الرفاه، سبباً في تقوية بعض الحكومات المركزية في الأنظمة الفدرالية.

اتخذت تجربة الديمقراطية أهمية شديدة في التشكيل المتغير للعديد من الأنظمة الفدرالية. وأصبحت كل من المكسيك والبرازيل أكثر فدرالية حيث نقلت الديمقراطية السلطة للعديد من المراكز والأحزاب. وتحدث الهند المشككين وحافظت على أكبر ديمقراطية في العالم ولكنها تعمل بشكل مختلف اليوم عما كانت عليه في الفترة عقب الاستقلال عندما كان حزب المؤتمر يسيطر على كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات بأكملها.

### هل النظام الفدرالي هو الأنسب

ليست الفدرالية هي الأفضل دائماً ولا توجد نسخة من الفدرالية يمكن اعتبارها الأفضل. فالفدرالية تبدو ملائمة خاصة لديمقراطيات بها عدد كبير من السكان أو الأقاليم، أو تعددية كبيرة في السكان تتمركز إقليمياً. تتطلب الفدرالية، بمرور الوقت، أن يكون لدى نسبة كبيرة من السكان شعور بالهوية مع البلد ككل، بالإضافة إلى مجتمعات محلية على المستوى الإقليمي تتسم بالحيوية والمشاركة السياسية.

تلائم الفدرالية بعض الدول، وليس جميعها. الفدرالية هي شكل ديمقراطي من أشكال الحكم، تقوم على أساس الدستور وسيادة القانون. وقد تكون الفدرالية زائفة في بلاد غير ديمقراطية، على الرغم من وجود حالات ديمقراطية جزئية أو تحريرية استطاعت فيها الهياكل الفدرالية أن تتمتع بشئ من الحياة الحقيقية.

### الفدرالية والديمقراطية

لم يكن أي من الاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا اتحاداً فدرالياً حقيقياً أثناء فترة الحكم الشيوعي بالرغم من امتلاك تلك الدول لدساتير فدرالية. فالسلطة الحقيقية بالكامل كانت متركزة في يد الحزب الشيوعي. وكان الوضع أكثر تعقيداً في أمريكا اللاتينية. فقد مرت كل من البرازيل والأرجنتين بفترة من الحكم العسكري

في المركز ولكنها كانت تسمح أحيانًا بانتخابات حرة نسبيًا في الولايات أو المقاطعات (خاصة خلال التحول من الحكم العسكري؛ في البرازيل لعبت الولايات دورًا رئيسيًا في تصميم الدستور لإنهاء مثل هذا النوع من الحكم). وفي المكسيك كان الحزب الثوري المؤسسي (PRI) يسيطر بشكل كبير على الانتخابات لسنوات عديدة ولكن قُلت قبضته بمرور الوقت خاصة في ولايات معينة. وكانت لنيجيريا وباكستان خبرات مشابهة في فترات متناوبة من الحكم العسكري والديمقراطية الفدرالية. ومن ثم، يظهر أن بعض الأنظمة الفدرالية غير الديمقراطية هي للاستعراض فقط، ولكن في اتحادات أخرى قد يكون هناك شيء من الواقعية في هياكلها الفدرالية. كما أن الترتيبات الدستورية الفدرالية اتخذت أهمية حقيقية في جميع تلك الدول أثناء التحول للديمقراطية، حيث تمت تقوية الوحدات المكونة التي كانت تابعة للمركز في السابق. وقد لعب الهيكل الفدرالي في الدول الشيوعية سابقًا دورًا في تقسيمها.

وليس من الغريب، إذًا، أن نجد أن جميع الديمقراطيات التي يزيد عدد سكانها عن ١٠٠ مليون نسمة هي فدرالية (اليابان واندونيسيا هي أكبر الديمقراطيات غير الفدرالية، ولكنهما يقيومان على النظام الإقليمي) وجميع الديمقراطيات التي تشغل مساحات بحجم قارات هي فدرالية. ويبدو أن هناك حدًا لحجم السكان أو الأقاليم التي تستطيع حكومة واحدة منتخبة شعبيًا أن تديرها بفاعلية. كما أن الديمقراطيات شديدة التعددية - خاصة تلك التي بها سكان متميزين ومركزين إقليميًا - تخضع عادة لضغوط لكي تمنح تلك المجتمعات حكوماتها الخاصة للقيام بأغراض معينة. لهذا، تكون الفدرالية جذابة بشكل متزايد لبلاد كانت سابقًا تحت نظام وحدوي، وأيضًا لبلاد نامية أو في فترة انتقالية وتبحث عن شكل من أشكال الديمقراطية يكون قابلاً للتطبيق.

تتطلب الديمقراطيات الفدرالية، بالطبع، مثل الأنظمة الوحيدة، بعض الخصائص الثقافية وغيرها، بما في ذلك احترام سيادة القانون وحقوق الأقليات وعصر الهوية المشتركة. وقد نخطئ في حكمنا على المكان الذي يمكن أن نتجح فيه الديمقراطية. يوجد اليوم ديمقراطيات أكثر مما كانت عليه منذ عشرين أو أربعين عامًا. كما أن الكثيرين، منذ ستين عامًا، لم يقتنعوا بأن الهند يمكن أن تبقى متماسكة كديمقراطية سلمية، ولكنها بقيت. وعلاوة على ذلك، اعتمد نجاح بقاء الهند كدولة ديمقراطية فعلاً على تبنيها للفدرالية.

غير أن عددًا من الأنظمة الفدرالية قد فشل خاصة في بداية وجودها. ذلك أن معظمها كانت لديهم خبرة قليلة بالديمقراطية، أو تاريخ قصير كبلد يشارك فيه الجميع، أو شعور ضعيف بهوية مشتركة. وقد فشلت الفدراليات من بعد الشيوعية وبعد فترات

الاستعمار في الاستمرار بسبب ضغوط الديمقراطية بالإضافة إلى عوامل أخرى مثل عدم التوازن الشديد في الوحدات المكونة أو حكومات مركزية ضعيفة إلى حد أدى إلى القضاء عايتها. فقد كانت الهويات الإقليمية أو المحلية أقوى من أي هوية قومية وكان يُنظر إليها على أنها غير متناسقة مع تلك الهوية أو معارضة لها. وقد اتخذ الفشل شكل الانقسام أو الانفصال (أو حتى الطرد كما في حالة ترك سنغافورة لماليزيا).

## الفصل الثالث: الوحدات المكونة

### الهندسة السياسية للفدرالية

تتشكل الأنظمة الفدرالية من خلال هندستها السياسية. فقد تضم ما بين وحدتين مكونتين إلى ٨٠ وحدة. وقد تشكل أكبر وحدة أو وحدتين أغلبية واضحة في الدولة أو قد يكون لها وزن صغير نسبيًا. وقد تكون الوحدات الكبرى أكبر بكثير من أصغر الوحدات وقد تكون مقاربة لها نسبيًا في الحجم. وقد تفتقر الوحدات شديدة الصغر أو الأقل تطورًا إلى القدرة على تحمل مسؤوليات حكومية.

يتراوح عدد سكان الأنظمة الفدرالية ما بين أكثر من مليار شخص كما هو الحال في الهند ومجرد ٤٦ ألف شخص في سانت كيتس ونيفيس. وتعتبر الوحدات المكونة الأكبر حجمًا في بعض الأنظمة الفدرالية أكبر من العديد من الدول: فأتار براديش في الهند تضم ١٦٠ مليون نسمة، بينما تضم كاليفورنيا ٣٤ مليون شخص. ونجد على الطرف النقيض بعض الوحدات المكونة شديدة الصغر (مع استبعاد الوحدات الخاصة) مثل نيفيس التي تضم ١٢ ألف نسمة فقط، ولكن حتى في اتحاد فدرالي كبير مثل روسيا، تضم منطقة أفنكي ذات الحكم الذاتي ١٤ ألف نسمة فقط. ومن الواضح أن قضية الحجم المطلق تؤثر على القدرات الحكومية والديناميكيات السياسية.

وتساعد أعداد الوحدات المكونة وأحجامها النسبية في تشكيل سياسات النظام الفدرالي. فروسيا والولايات المتحدة تضمان أكبر عدد من الوحدات - ٨٦ و ٥٠ على التوالي - في حين أن أكبر الوحدات حجمًا فيها تضم نسبة صغيرة نسبيًا من عدد السكان في البلد ككل (موسكو ٧٪ وكاليفورنيا ١٢٪). إن وجود هذا العدد الكبير من الوحدات، مع عدم تمتع أي وحدة بحجم كبير نسبيًا، ربما يكون قد ساعد على مركزية السلطات في مثل هذه الدول. ويمكن قول نفس الشيء عن نيجيريا، منذ عودتها إلى الحكم المدني، وهي التي تتألف من ٣٦ ولاية ولا يزيد عدد سكان أي منها عن ٧٪ من مجموع سكان البلد.

ونجد، على النقيض الآخر، في الأنظمة الفدرالية التي تضم ما بين وحدتين و ٤ وحدات أن هناك عادة إقليمًا واحدًا مسيطرًا وسياسات غير مستقرة على الإطلاق،

وغالبًا ما تتضمن حركة انفصالية، بالرغم من أن الأمر يتوقف على ما إذا كانت الوحدة الكبرى أم الصغرى هي الانفصالية.

### الأنظمة الفدرالية ذات العدد القليل جدًا من الوحدات المكونة

سانت كيتس ونيفيس تحتوي على جزيرتين حيث يبلغ عدد سكان سانت كيتس وحدها ٧٥٪ من مجموع السكان. وتضم اليوسنة والهرسك كياتين، حيث النظام الفدرالي اليوسني الكرواتي يشكل ٦١٪ من عدد السكان. وتحتوي الجزيرة الكبرى من جزر القمر الثلاث على ٥١٪ من عدد السكان. وتتضمن ميكرونيسيا ٤ ولايات ويوجد ٥٠٪ من عدد السكان في تشوك. وتضم بلجيكا ثلاثة أقاليم وبها أيضًا ثلاث مجتمعات ثقافية حيث نجد ٥٨٪ من السكان في فلاندرس. وتضم باكستان الحديثة أربع مقاطعات حيث يسكن ٥٦٪ من السكان في البنجاب؛ وكانت باكستان الأصلية تضم مقاطعتين فقط شرقية وغربية (تفصلهما الهند) والتي انفصلت منها بنغلاديش عقب حرب أهلية قصيرة عام ١٩٧١. وخرجت تشيكوسلوفاكيا من الحكم الشيوعي كاتحاد فدرالي مزدوج من التشيك والسلوفاك، لكنها فشلت خلال ثلاث سنوات. وكانت نيجيريا تضم في الأصل ٣ أقاليم وكان الشمال يضم أكثر من ٥٠٪ من عدد السكان. وتميز التاريخ المبكر للدولة بتوترات مستمرة بين الأقاليم بلغت ذروتها بانتهيار الحكومة المدنية ونشوب حرب أهلية مأساوية. وتضم نيجيريا الآن ٣٦ ولاية. وقد أدى صغر عدد الوحدات، في كل هذه الحالات، ووجود نصف السكان أو أكثر في وحدة واحدة إلى خلق التوترات وعدم الاستقرار. وتقع الأنظمة الفدرالية ذات الوحدات، بشكل خاص، ضحية لمطالبة الوحدة الأصغر بالمساواة في صنع القرار المركزي، وهو ما تقاومه في الغالب الوحدة الأكبر حجمًا.

وتقع معظم الأنظمة الفدرالية بين هذين النقيضين، حيث تضم ما بين ٦ وحدات مكونة (أستراليا) و٣١ (المكسيك). ويبدو أن مثل هذه الأعداد تعمل على جعل العلاقات البيروقراطية قابلة للإدارة بشكل أفضل والأنظمة مستقرة بشكل نسبي (إلا أنه من المدهش مدى تركيز المجموعة الأوروبية على تعزيز نظام صنع القرار فيها مع ارتفاع عدد أعضائها من ستة دول إلى سبعة وعشرين). ويضم القليل من تلك الأنظمة الفدرالية وحدات ذات أعداد سكانية كبيرة بشكل خاص (تضم مقاطعة أونتاريو ٣٩٪ من عدد سكان كندا، ومقاطعة بوينس آيرس ٢٨٪ من سكان الأرجنتين، ونيو ساوث ويلز ٣٤٪ من عدد سكان أستراليا) والتي يمكنها أن تلعب دورًا محوريًا في سياسات الدولة وخلق توترات مع أجزاء أخرى من البلد. وتوجد هنا بالطبع عوامل أخرى تؤثر على التوترات في الأنظمة الفدرالية ومنها بشكل ملحوظ التعددية الداخلية في تلك الأنظمة.

## أنواع الوحدات المكونة

تتكون الأنظمة الفدرالية عادة من فئة رئيسية واحدة للوحدات المكونة - يطلق عليها غالباً اسم ولاية أو مقاطعة - على المستوى التحت وطني. وغالباً ما تكون هناك فئات ثانوية أيضاً للأقاليم الأقل تطوراً والمناطق الخاصة بالعواصم. وكثيراً ما تتطور الأقاليم إلى وحدات مكونة جديدة. وقد قامت بعض الأنظمة الفدرالية بإضفاء صفة دستورية على حكومات البلديات كمستوى ثالث من الحكم.

تقوم الأنظمة الفدرالية عادةً بتقسيم مناطقها إلى مستوى رئيسي من الوحدات المكونة مثل الولايات أو المقاطعات. غير أن بعض الأنظمة الفدرالية لديها وحدات إقليمية خاصة لها وضع دستوري أقل من غيرها مما يجعلها عادة خاضعة قانونياً للحكومة المركزية. وقد تشمل تلك الوحدات منطقة العاصمة الوطنية، والمناطق النائية أو غير الأهلة بالسكان، والمواقع القبلية الخاصة، أو الأقاليم عبر البحار. وقد تكون لها ترتيبات تمويلية خاصة. وعادة تضم هذه الوحدات الإقليمية الخاصة، باستثناء مناطق العواصم الوطنية، أعداداً سكانية صغيرة نسبياً ويكون لها وزن قليل في عمل النظام الفدرالي. وأقامت بعض الأنظمة الفدرالية، خاصة التي يسكنها عدد كبير من المهاجرين، وحدات مكونة جديدة من هذه المناطق بعد أن أصبحت متطورة وعالية الكثافة السكانية. (كانت قضية القبول بولايات جديدة في الاتحاد سبباً محورياً للحرب الأهلية الأمريكية).

## الأقاليم في الأنظمة الفدرالية

نمت الولايات المتحدة من ١٣ ولاية إلى ٥٠ ولاية، وتم ذلك إلى حد كبير من خلال إضافة أقاليم جديدة نشأت منها ولايات. وأقامت كندا مقاطعتين جديدتين من أقاليم سابقة وقامت بتوسيع ٤ مقاطعات أخرى. وتوجد اليوم ٣ أقاليم في كندا، وواحد في أستراليا، و٧ أقاليم اتحادية في الهند، ويقطن فيها كلها عدد محدود من السكان ضمن السياق الوطني.

وتوجد في كل من الأرجنتين وأستراليا والبرازيل وإثيوبيا والمكسيك ونيجيريا والولايات المتحدة ترتيبات تقضي بالألا تكون منطقة العاصمة الوطنية جزءاً من إحدى الوحدات المكونة العادية.

ويوجد في روسيا تنوعاً معقداً من الوحدات المكونة - كالجُمهوريات والمناطق (أوبلاست) والأقاليم (كريس) ومناطق الحكم الذاتي (أوكرجس) والمدن ذات الأهمية الفدرالية - ولكنها جميعاً، وتحت نظام [الرئيس الروسي فلاديمير] بوتين، لا تختلف بشكل كبير من حيث وضعها أو سلطاتها.

يقع تعريف الحكومة البلدية والمحلية وسلطاتها، في معظم الأنظمة الفدرالية، ضمن الاختصاصات القانونية لحكومة الوحدة المكونة. وقد قامت بعض الأنظمة الفدرالية (البرازيل والهند والمكسيك وجنوب أفريقيا) بإضفاء صفة دستورية على هذا المستوى من الحكومة مما أعطاها بعض الوضع الاستقلالي، رغم أنه أقل مما تتمتع به الوحدات المكونة على مستوى الولايات أو المقاطعات.

### التعددية الاجتماعية للوحدات المكونة

تتباين الأنظمة الفدرالية بشكل كبير فيما يتعلق بمدى انعكاس وجود مجتمعات سكانية إقليمية مميزة على تشكيل الوحدات المكونة.

تتمتع بعض الأنظمة الفدرالية - الأرجنتين والنمسا وأستراليا والبرازيل وألمانيا والمكسيك والولايات المتحدة - بوجود لغة سائدة بوضوح ومستويات منخفضة نسبياً من التمايزات الإثنية والدينية. وقد تتضمن تلك الدول اختلافات إقليمية هامة ولكن تعريف وحداتها الفدرالية لم تتم هيكلته حول إدارة الانقسامات الدينية أو الإثنية أو اللغوية. ويمكن أن يشعر المواطنون في الأنظمة الفدرالية شديدة التعددية بهويتهم المميزة بشكل حاد، وغالباً ما تكون الانقسامات بشأن تلك الهويات أحد الملامح المركزية في الحياة السياسية. وعندما تتمركز تلك المجموعات بشكل إقليمي، فقد تصبح خصائص الوحدات المكونة وتركيبها عنصراً هاماً في النظام الفدرالي.

### انعكاس التعددية في تركيب الوحدات المكونة

تنقسم **سويسرا**، التي تضم ٣ لغات رئيسية وديانتين ومنطقة ريفية جبلية، إلى ٢٠ كانتوناً كاملاً و ٦ أنصاف كانتونات، تتميز معظمها بأنها أحادية اللغة وتضم أغلبية واضحة إما بروتستانتية أو كاثوليكية. وكانت **الهند** في الأصل تقاوم تعريف ولاياتها على أساس الإثنية واللغة خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تصعيد الانقسام؛ ولكن خلال الفترة بين ١٩٥٦ و ١٩٦٦ تم إعادة رسم الحدود بين الولايات على هذا الأساس، مع تمتع إحدى الولايات (البنجاب) ببعيد ديني مميز أيضاً. ويتركز معظم سكان **كندا** الناطقين بالفرنسية في مقاطعة كيبيك، بينما توجد في المقاطعات التسعة الأخرى أغلبية تتحدث بالإنجليزية. وقد قام النظام الفدرالي الجديد **بإثيوبيا** بشكل واضح على أساس الخطوط الإثنية، ولكن لا تزال بعض الولايات تنقسم بتركيب شديد التعددية، الأمر الذي لا يزال يخلق ضغوطاً. وقد سمح توجه **ألمانيا** نحو الفدرالية بإعادة ظهور قوميات تاريخية كوحدات سياسية. وتعتبر **بلجيكا** فريدة من حيث تتمتعها بمستويين فدراليين للتعبير عن الانقسامات الإقليمية والثقافية على حد سواء: غير أن الانقسامات الإقليمية تعكس أيضاً اختلافات لغوية باستثناء بروكسيل. ويتم تعريف الولايات الـ ٣٦ في **نيجيريا** إلى حد كبير طبقاً للاختلافات اللغوية والإثنية والدينية الكبيرة. وتعتبر الإثنية

واللغة السائدة في روسيا هما الروسية ولكن الكثير من الوحدات المكونة الصغيرة في روسيا تتمتع بأغلبية إثنية أو لغوية مميزة.

فبعض الأنظمة الفدرالية لديها أغلبية إثنية أو لغوية واضحة (بلجيكا وكندا وأسبانيا وروسيا) ولكنها تضم أقلية واحدة كبيرة (بلجيكا وكندا) أو أقليات عديدة صغيرة (أسبانيا وروسيا)، بينما يوجد لدى اتحادات فدرالية أخرى (إثيوبيا والهند ونيجيريا) عدد استثنائي من اللغات والديانات والقوميات دون أن يشكل أي منها أغلبية وطنية. وغالبا ما تتقاطع الانقسامات الإثنية واللغوية والدينية مع بعضها البعض - تعتبر سويسرا الحالة الكلاسيكية هنا - وهذا من شأنه المساعدة على التخفيف من الاستقطاب الاجتماعي. بل وغالبا ما يكون أصعب على أي مجتمع القيام بإدارة انقسام واحد ساند أو الانقسامات المدعومة بقوة بين مجموعتين متميزتين من السكان من التعامل مع انقسامات متعددة في العديد من المجتمعات السكانية.

ويمكن أن تكون الفدرالية مفيدة في تلبية مثل هذه التحديات حيث أنه من الممكن أن تصبح المجتمعات السكانية الهامة المتمركزة في الأقاليم أغلبية في الوحدات المكونة التي تتبعها. غير أن المجموعات ليست كلها كبيرة أو متمركزة بالشكل الكافي لتلاءم إحدى الوحدات المكونة ولا تتمتع إطلاقا أي وحدة قائمة على أساس إقليمي بوجود تجانس سكاني كامل. لذلك يجب الأخذ في الاعتبار حقوق الأقليات في داخل الوحدات والدعوات إلى إقامة وحدات مكونة جديدة لهذه «الأقليات داخل أقليات». كما توجد في بعض البلدان أيضا ضغوط انفصالية يمكن أن تتأثر بطبيعة الوحدات المكونة (كما سيتم بحثه لاحقا في الفصل التاسع). وأخيرا تعتمد الأهمية السياسية للفوارق - سواء الدينية أو اللغوية أو الإثنية - على قوة الهوية والمواقف العامة: فهناك حالات مازالت فيها الفوارق التي كانت سابقا سببا للانقسام، كما هو الحال بين البروتستانت والكاثوليك، هامة من الناحية الإحصائية في الوقت الحاضر ولكنها فقدت أهميتها السياسية مع مرور الوقت.

### إقامة الحدود وتغييرها

يصعب عادة تقليص مساحة الوحدات المكونة القائمة في الأنظمة الفدرالية بعد إقامتها. إن إقامة وحدات جديدة أو توسيعها بإضافة أقاليم خاضعة للسلطة الفدرالية يعتبر أمرا سهلا. وقد جرى أحيانا إعادة رسم الحدود في فترات استثنائية من الحرب الأهلية أو الحكم العسكري. إن البلاد الوحيدة التي تتجه نحو الفدرالية قد تتبع حدودا تاريخية أو تحتاج لتطوير معايير جديدة لرسم الحدود.

يصعب عادة تقليص حجم أراضي الوحدات المكونة القائمة أثناء فترات طبيعية من الحكم الديمقراطي، بالرغم من أن عدد الوحدات المكونة لأي اتحاد فدرالي وخصائصها قد

تؤثر بشدة على عمله واستقراره. وغالبًا ما يكون من الضروري أن توافق الوحدات المكونة على هذا الإجراء، ويتم ذلك أحيانًا من خلال إجراء يتضمن استفتاءً شعبيًا. وأبرز الأمثلة على ذلك هي الهند، حيث لم يكن للولايات أي رأي، ونيجيريا حيث قامت الأنظمة العسكرية بإعادة رسم الحدود بطريقة جذرية.

أما الإجراء الذي يعتبر أكثر طبيعية وديمقراطية فهو إقامة ولايات ومقاطعات جديدة من المناطق السابقة في كل من الولايات المتحدة والبرازيل والأرجنتين وكندا. وتوجد في معظم الأنظمة الفدرالية إجراءات تعديلية خاصة لإنشاء وحدات مكونة جديدة غالبًا ما تتطلب نوعًا من الموافقة من الوحدات المكونة القائمة أو أغلبية خاصة في المجلس البرلماني الثاني (مجلس الشيوخ/الأعيان) على الأقل.

### إعادة رسم حدود الوحدات المكونة الموجودة

قرر البرلمان المركزي في الهند في منتصف الخمسينات من القرن الماضي إعادة رسم حدود الولايات بشكل منظم ليعكس بالتحديد الاختلافات اللغوية الكبيرة؛ وكانت له السلطة الدستورية للقيام بذلك بدون موافقة الولايات. وتحولت الهند من ١٤ إلى ٢٨ ولاية. وبدأت **نيجيريا** بثلاث ولايات عند الاستقلال ووصلت اليوم إلى ٣٦ ولاية تقوم على الأساس الإثني، وقد تم ذلك دائمًا تقريبًا بأمر من النظم العسكرية الحاكمة عندما كان يتم تعطيل الديمقراطية. وقامت **سويسرا** بإنشاء كانتون جورا وذلك باقتطاعه من كانتون بيرن القائم آنذاك، عقب إجراء استفتاءني معقد. وقامت **روسيا** بدمج ١١ وحدة في خمس وحدات بعد إجراء استفتاءات شعبية. وقامت ألمانيا عقب تشكيل نظامها الفدرالي الجديد بفترة قصيرة بدمج ٢ من اللندرات. وقامت **كندا** بتوسيع مقاطعات بشكل كبير وذلك بإضافة أراضي «إقليمية» سابقة لها. وتأسست في الولايات المتحدة الأمريكية ولاية غرب فيرجينيا عندما انقسمت فيرجينيا أثناء الحرب الأهلية.

ويجب أن تقر الدول الوحيدة السابقة عدد الوحدات وحدودها إذا تحولت إلى اتحادات فدرالية. وقد تتبع حدود الوحدات الجديدة الحدود التقليدية للوحدات الإدارية أو الوحدات السياسية السابقة (كما هو الحال في أسبانيا). كما يمكن أن تقوم في بعض الحالات على أساس بيانات الإحصاء السكاني فيما يتعلق بخصائص السكان المحليين أو على استفتاء شعبي. إن قضية عدد الوحدات وحدودها قد تشكل تحديًا بصفة خاصة في البلاد التي تتجه نحو الفدرالية ولكنها تفتقر إلى أي تراث فيما يتعلق بالوحدات الداخلية أو الحدود: وهذا موضوع هام جدًا في العراق وفي النقاش الدائر في نيبال بشأن الفدرالية.

## الفصل الرابع:

### تقسيم السلطات - من يفعل ماذا وكيف؟

#### نموذجان لتعيين السلطات القانونية

هناك منهجان مختلفان تماماً لتوزيع السلطات داخل الأنظمة الفدرالية: النموذج الازدواجي والنموذج الاندماجي. وتوجد في الكثير من الدول عناصر لكلا النموذجين. وعادة ما يخصص النموذج الازدواجي صلاحيات مختلفة لكل مستوى من مستويات الحكومة والذي يقوم بدوره بطرح وإدارة برامجه. أما النموذج الاندماجي فيتضمن الكثير من الصلاحيات المشتركة وغالباً ما تقوم حكومات الوحدات المكونة بإدارة القوانين أو البرامج التي يتم تشريعها على المستوى المركزي.

وطبقاً للنموذج الازدواجي أو الكلاسيكي للفدرالية، يتم عادة قصر تخصيص الصلاحيات الدستورية لمجالات مختلفة على أحد مستويي الحكومة. ويقوم كل مستوى من مستويات الحكومة، في هذا النموذج، بتقديم برامج في نطاق مسؤولياته باستخدام جهاز ودوائر الخدمة المدنية المتوفرة لديه؛ وبهذا تكون دوائر الحكومة الفدرالية منتشرة في مختلف أنحاء البلد.

لا يحقق النموذج الازدواجي، عملياً، فصلاً خالصاً للسلطات، لأن الكثير من القضايا لها أبعاد إقليمية وقومية ودولية أيضاً، كما تتشابك العديد من المسؤوليات المختلفة للحكومات مع بعضها البعض.

• هناك سلطات مشتركة أو متزامنة في جميع الدساتير الازدواجية حيث يمكن لكل مستوى من مستويات الحكومة أن يسن القوانين. توجد في كندا وبلجيكا سلطات متزامنة قليلة، بينما يتوفر في أستراليا تزامن شديد في السلطات. وحيث وُجدت سلطات متزامنة، تكون السيادة في الغالب، وليس دائماً للقانون الفدرالي، بمعنى أنه يسود في حالات النزاع.

• قد يكون هناك أيضاً تزامن بحكم الواقع، عندما يكون لكلا مستويي الحكومة سلطات مختلفة لها تأثير على قضية واحدة؛ وهذا يعتبر نوعاً من السلطة المشتركة وعادة لا ينطوي على سيادة مستوى من الحكم على الآخر. فموضوع البيئة،

مثلاً، لا يرد في الدساتير القديمة ك مجال من مجالات السلطة لأي من مستويي الحكم، ولكن قد يكون لكلا المستويين صلاحيات قانونية مختلفة تسمح لهما بتنظيم التأثيرات البيئية لأحد المشاريع الرئيسية الخاصة بالبنية التحتية مثلاً، وبالتالي لا يتم تنفيذ تلك المشاريع إلا بموافقة كلا المستويين.

وطبقاً للنموذج الاندماجي (أو التشابكي) للفدرالية الذي تمثله ألمانيا، فإن مواضيع معينة تكون قاصرة على مستوى معين من مستويي الحكومة (مثل الدفاع للحكومة الفدرالية)، ولكن معظم المواضيع تكون متزامنة حيث تضع الحكومة المركزية تشريعات عامة يمكن للوحدات المكونة تكميلها (دون معارضتها) من خلال التشريعات الخاصة بها. كما تقدم حكومات الوحدات المكونة برامج في تلك المجالات المتزامنة. ومن ثم تحتفظ الحكومة المركزية بجهاز خدمة مدنية صغير في المناطق يكون محدوداً بشكل كبير في مجالات الصلاحيات القاصرة عليها. ويطلق على هذا النموذج في بعض الأحيان أيضاً الفدرالية الإدارية لأن السلطات الرئيسية الممنوحة للوحدات المكونة تكون إدارية. وبشكل تقليص تفاصيل السياسة المركزية من أجل ترك مساحة حقيقية للقرارات والقوانين على مستوى الوحدات المكونة أحد أكبر التحديات في هذا النموذج. ويسمح المثال الألماني أيضاً بصنع القرارات المشتركة التي تتعلق بالمجالات المتزامنة، حيث تجب الموافقة بالأكثرية على القوانين الفدرالية ذات العلاقة من جانب ممثلي اللاندر في الباندرات؛ وقد تبنت جنوب إفريقيا بعض العناصر من هذا النموذج.

وتعتبر كل من كندا والبرازيل والولايات المتحدة أمثلة على الأنظمة الفدرالية الازدواجية إلى حد كبير؛ بينما تتبع كل من ألمانيا والنمسا وجنوب إفريقيا وأستراليا النموذج التشابكي. وتوجد ملامح قوية لكلا النموذجين في كل من الهند وسويسرا. وتعتبر أستراليا نموذجاً ازدواجياً بترتيبات إدارية، ولكن توجد فيها الكثير من المجالات المتزامنة بحيث أصبح لها ملامح قوية للنظام التشابكي. ولا يوجد اتحاد فدرالي يمكن أن يتبع نموذجاً واحداً بشكل كامل.

يجب دمج اعتبارات السلطات القانونية هذه مع الترتيبات المالية في الأنظمة الفدرالية. وسوف يوضح الفصل التالي أن السيطرة على الإيرادات وتوزيعها تعتبر أمراً مركزياً بالنسبة للتوزيع الحقيقي للسلطات في النظام الفدرالي.

### المصادر القانونية للسلطات

يحدد الدستور عادة نظام توزيع السلطات التشريعية والمالية. ويمكن في بعض الأنظمة الفدرالية تحديد سلطات حكومات الوحدات المكونة من خلال اتفاقيات ثنائية مع الحكومة الفدرالية. وتسمح بعض الأنظمة الفدرالية بتفويض المسؤوليات

التشريعية فيما بين مستويات الحكومة بينما لا تسمح اتحادات فدرالية أخرى بذلك.

تتضمن كافة الأنظمة الفدرالية في دساتيرها مواد تعالج قضية تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة. وتختلف الدساتير اختلافاً كبيراً من حيث مستوى التفاصيل والمنهج. مثلاً، يتضمن دستور الولايات المتحدة ١٨ عنواناً رئيسياً فقط عن السلطات الحصرية للحكومة الفدرالية، ومعظمها في الواقع متزامنة مع السيادة للقرار الفدرالي؛ وتبقى كافة السلطات الأخرى (السلطات المتبقية) للولايات. ويتضمن الدستور الهندي، خلافاً لذلك، ٣ قوائم طويلة: القائمة الاتحادية وبها ٩٧ عنواناً رئيسياً، والقائمة المتزامنة وتضم عنواناً ٤٧، وقائمة الولايات التي تضم ٦٦ عنواناً. ويذكر الدستور الأسباني صلاحيات قد تخصص لمجتمعات الحكم الذاتي ولكن هذا يتم قانونياً من خلال سن قوانين تشريعية للحكم الذاتي لكل مجتمع، وقد تختلف تلك القوانين من مجتمع لآخر.

لقد أدت التفسيرات التي تقدمها المحاكم للقوانين بالإضافة إلى الممارسات الناشئة على أرض الواقع، في العديد من الأنظمة الفدرالية، إلى نقل التقسيم الفعلي للسلطات بشكل جوهري بعيداً عن نية واضعي الدساتير أصلاً، الأمر الذي يجعل النظام الفدرالي أكثر أو أقل مركزية مما كان مقترضاً له. وقد يكون هذا صحيحاً على الأغلب في الدساتير الأقدم والأقل تفصيلاً.

### تنوع توزيع السلطات في الفدراليات

على الرغم من وجود بعض الأمور المشتركة بين الأنظمة الفدرالية فيما يتعلق بتحديد السلطات التي تخصص لكل مستوى من مستويات الحكومة إلا أن هناك أيضاً فروق جوهريّة.

لقد تمت كتابة الدساتير الفدرالية، كما رأينا، خلال الـ ٢٣٠ عامًا الماضية في مضامين مختلفة إلى حد كبير. وتعكس معظم الدساتير الحديثة الدروس المستفادة من خبرات الدساتير السابقة سواء كانت جيدة أو سيئة. وهكذا، فإن وجود اختلافات كبيرة في المناهج المتخذة لتوزيع السلطات ضمن الأنظمة الفدرالية لا يعتبر أمرًا مفاجئًا. يتم عادة تخصيص عدد من السلطات للحكومة الفدرالية وعدد آخر في الغالب يخصص لحكومات الوحدات المكونة، ولكن، ومع وجود هذا النمط الغالب، سواء كان قوياً أو ضعيفاً، إلا أننا سنجد غالباً عدداً من السلطات خارج النمط السائد. وأحياناً لا يوجد نمط واضح. يعطي الجدول أدناه صورة أولية عن تلك الأنماط. إن عملية توزيع السلطات في أي اتحاد فدرالي هي، عملياً، معقدة وتعكس ليس فقط نص الدستور ولكن قرارات المحاكم وتطورات أخرى أيضاً.

### أنماط توزيع بعض السلطات داخل الأنظمة الفدرالية

يشير الجدول التالي إلى التوجهات فيما يتعلق بتوزيع السلطات في معظم الفدراليات. (كلمة «متزامن» تعني أن كل مستوى من مستويي الحكومة يستطيع أن يسن القوانين في مجال محدد، وعادة ما تكون السيادة للقانون الفدرالي. «متضامن» تعني أن كلا المستويين يتخذان قرارات متزامنة سويًا. «متشاركة» تعني أن كل مستوى من المستويات له بعض السلطات القانونية المختلفة في المجال العريض ويتم اتخاذ القرارات بصفة مستقلة.)

- العملة: دائمًا فدرالية.
- الدفاع: دائمًا فدرالي وأحيانًا يكون هناك دور للوحدة المكونة.
- التصديق على المعاهدات: يكاد يكون فدرالي دائمًا وأحيانًا يوجد دور للوحدة المكونة.
- التجارة الخارجية: عادة فدرالية وأحيانًا متزامنة، أو متضامنة أو متشاركة.
- التجارة بين الولايات: عادة فدرالية وأحيانًا متزامنة أو متضامنة أو متشاركة.
- التجارة داخل الولايات: عادة للوحدة المكونة وأحيانًا متزامنة.
- البنية التحتية الرئيسية: عادة فدرالية وأحيانًا متزامنة أو متضامنة أو متشاركة أو للوحدة المكونة.
- التعليم الابتدائي / الثانوي: عادة للوحدة المكونة وأحيانًا متزامنًا ونادرًا ما يكون فدراليًا.
- التعليم ما بعد الثانوي والأبحاث: لا يوجد نمط واضح.
- تأمين الدخل: مزيج من الفدرالية والتزامن والتضامن والتشارك.
- رواتب التقاعد: إما متزامنة أو متضامنة أو متشاركة أو فدرالية.
- الرعاية الصحية: عادة للوحدة المكونة وأحيانًا متزامنة أو متضامنة أو متشاركة.
- الموارد المعدنية: لا يوجد نمط واضح.
- الزراعة: لا يوجد نمط واضح.
- البيئة: عادة متزامنة أو متضامنة ونادرًا ما تكون للوحدة المكونة.
- الشؤون البلدية\*: عادة للوحدة المكونة وأحيانًا متضامنة أو متشاركة.
- نظام المحاكم\*: عادة متضامنة أو متزامنة وأحيانًا فدرالية ونادرًا ما تكون للوحدة المكونة.
- القانون الجنائي: لا يوجد نمط واضح.

- الشرطة: عادة متشاركة وأحيانًا متزامنة أو متضامنة ونادرًا ما تكون فدرالية أو للوحدة المكونة.
- الجمارك والمكوس والضرائب: تكاد تكون دائمًا فدرالية وأحيانًا متزامنة.
- ضرائب الشركات والضرائب الشخصية: عادة متضامنة أو متشاركة أو متزامنة وأحيانًا فدرالية.

\* غالبًا ما يتم تأسيس المحاكم العليا والدستورية في نص الدستور ولهذا فإنها تكون خارج إطار توزيع السلطات أو اقتسامها. كما تكون الحكومات البلدية أو المحلية، في بعض الفدراليات، محددة في نص الدستور، إلا أن حكومات الوحدات المكونة أو الحكومة الفدرالية قد تمارس عليها نوعًا من السيطرة.

ولا تختلف الدساتير فقط فيما يتعلق بتخصيص السلطات وإنما أيضًا في التحديد الدقيق لها. ذلك أن أكثر الدساتير تفصيلاً يمكنها أن تغفل شيئاً ما، ولهذا يتعين على الدساتير تخصيص السلطات المتبقية - وعن طريقها تحدد أيًا من المستويات الحكومية سيحصل على السلطات غير المذكورة. تذهب عادة السلطات المتبقية إلى الحكومة الفدرالية في الفدراليات الناشئة عن أنظمة وحدية سابقة، وتذهب إلى حكومات الوحدات المكونة في الفدراليات التي تم فيها تجميع وحدات منفصلة سابقًا في نظام فدرالي. ويمكن أن تكون لتلك الفقرات الخاصة بالسلطات المتبقية أهمية بالغة، خاصة في دساتير مثل دستور الولايات المتحدة حيث يتم تحديد السلطات الفدرالية (في قائمة قصيرة) والسلطات المتبقية هي المصدر الوحيد لسلطات الوحدات المكونة. غير أن المحاكم اتجهت إلى إعطاء تفسيرات واسعة للسلطات المحددة، سواء كانت فدرالية أو للوحدات المكونة، لذلك لم يعد لفقرات السلطات المتبقية ذلك التأثير الذي تصوره واضعي الدستور.

### المعايير لتوزيع السلطات

لا يوجد أسلوب بسيط لتحديد التقسيم الملائم للسلطات بين مستويات الحكومة.

وبينما يوجد بعض الأنماط لتوزيع السلطات في الفدراليات، ولكن توجد أيضاً اختلافات كثيرة. وهناك مناقشة مستمرة في الاتحاد الأوروبي عن السلطات التي يجب تخصيصها لبروكسيل وتلك التي ستترك للدول الأعضاء. وقد أوجد الأوروبيون في هذا الصدد مفهوم تبعية السلطات وهو مبدأ ينص على أن تحصل الحكومة المركزية على السلطات فقط عندما يكون ذلك ضرورياً لتحقيق هدف ما أو عند إضافة قيمة ما مقارنة بما يمكن لحكومات الوحدات المكونة تحقيقه بمفردها. وعلى الرغم من فائدة هذا المبدأ إلا أنه أثبت أنه محير من الناحية العملية. فمن الملاحظ أن

الاتحاد الأوروبي لم يفوض بروكسيل بالسلطة في مجالات الدفاع والسياسة الخارجية والتي تعتبر من السلطات المركزية الكلاسيكية للاتحادات الفدرالية. وحتماً توجد في كل دولة مناقشات خاصة بها بشأن تقسيم السلطات. وستعكس القرارات قضايا تتعلق بالكفاءة والفاعلية ولكنها ستعكس أيضاً، وبشكل هام، الآراء التي تتعلق بتحديد الأهداف المشتركة في داخل النظام الفدرالي.

### اللاتمائية في توزيع السلطات

تقوم الأنظمة الفدرالية عادة بتخصيص نفس السلطات لكافة حكومات الوحدات المكونة. غير أنه في بعض الأنظمة الفدرالية تحصل بعض الوحدات المكونة على سلطات تختلف عن غيرها. ومثل هذا النوع من عدم التماثل الدستوري يكون عادة محدوداً لأن وجود عدم تماثل كبير يطرح تحديات في إدارة النظام الفدرالي. كما أنه قد توجد أشكال أكثر براغماتية للتماتلية.

يطلق مصطلح «اللاتمائل» على العديد من عناصر الاختلاف بين الوحدات المكونة للاتحادات الفدرالية: مثل عدم تماثل الوزن السياسي، أو عدم تماثل الحقوق لمجموعة أو لغة ما أو عدم التماثل في المكانة، أو سلطات غير متماثلة. كل واحدة من هذه الأمور تمثل قضايا مختلفة. ومن الواضح أن الوحدات المكونة المختلفة تكون لها أوزان سياسية مختلفة. وتحاول بعض الفدراليات أن تضع حدًا لهذا الأمر عن طريق إعطاء وزن أكبر لتمثيل الوحدات الأصغر ضمن المؤسسات المركزية. وتوجد في الفدراليات التي تتميز بالتعددية الكبيرة نصوص خاصة ومميزة تتعلق بحقوق المجموعات، أو حقوق اللغة أو الدين داخل بعض الوحدات المكونة.

إن وجود توزيع غير متماثل للسلطات بين الوحدات المكونة للنظام الفدرالي هو أمر غير مألوف. وهذا صحيح بصفة خاصة في حالات عدم التماثل التي ينص عليها الدستور. ويمكن لمثل هذا النوع من المرونة أن يعالج المطالبات الآتية من إقليم معين بشأن تحقيق اللامركزية في سلطة ما أو سلطات لا تعتبرها الوحدات المكونة الأخرى كأولوية. غير أن المعاملة الخاصة لإحدى الوحدات المكونة قد تخلق ضغوطاً لتطبيق معاملة مماثلة في باقي الوحدات. كما أنه لو كانت السلطات التي يتم نقلها بشكل غير متماثل هامة للغاية أو تذهب لوحدة مكونة كبيرة، فإن هذا قد يخلق ضغوطاً باتجاه تقليص وزن مندوبي هذه الوحدة المكونة في عملية اتخاذ القرار من جانب الحكومة المركزية بشأن تلك الأمور. إن معظم السلطات غير المتماثلة الدستورية في الأنظمة الفدرالية هي عملياً ثانوية نسبياً أو عبارة عن ترتيبات خاصة لوحدات مكونة صغيرة للغاية وتمتيزه بشكل ملحوظ. (هذا يختلف عن الوضع القانوني الأقل مرتبة للمناطق أو المناطق القبلية والعواصم الوطنية في بعض الأنظمة الفدرالية). ويحتفظ العديد من الأنظمة الفدرالية بترتيبات غير محددة في الدستور بحيث تسمح ببعض اللاتمائل في المسؤوليات الإدارية أو السياسية للوحدات المكونة.

### أمثلة على التوزيع غير المتماثل للسلطات في الأنظمة الفدرالية

تمنح جميع الأنظمة الفدرالية القائمة منذ زمن طويل تقريبًا نفس السلطات التشريعية للوحدات المكونة الخاصة بها. ولكن، نجد في كندا، مثلًا، أن كيبك تتمتع عمليًا بترتيبات غير محددة دستوريًا مع الحكومة الفدرالية تعطيها سلطات مختلفة عن تلك التي تحصل عليها المقاطعات الأخرى، وإن كانت عادة متناسقة معها (مثل مخصصات التقاعد والضرائب والبرامج الاجتماعية). تمنح ماليزيا، وهي من بين الفدراليات الأكثر حداثة، ولايات البورنيو سلطات خاصة على القوانين المتعلقة بالسكان الأصليين، ووسائل الاتصالات، ومصائد الأسماك، والغابات والهجرة. وتوجد في الهند مواد مشابهة لجامو وكشمير وبعض الولايات الأصغر. كما استخدمت روسيا على نطاق واسع الاتفاقيات الثنائية المختلفة وغير المحددة دستوريًا مع الوحدات المكونة للنظام الفدرالي والتي كانت تميل إلى تفضيل وحدات قوية معينة، ولكن تلك التباينات تم القضاء عليها بشكل كبير الآن. وشاركت أسبانيا أيضًا في ترتيبات دستورية ثنائية من الملاحظ أنها كانت تتمثل في إعطاء سلطات خاصة لمجتمعات الحكم الذاتي التي كانت لها قوميات تاريخية؛ غير أن هذه الاختلافات أيضًا تلاشت بمرور الوقت باستثناء الحقوق المالية التاريخية منذ القدم لإقليم الباسك ومنطقة نافار. وتوجد أيضًا ترتيبات دستورية لا تماثل في كل من بلجيكا، وجزر القمر، والبوسنة والهرسك، وسانت كيتس ونيفيس. وربما تكون أكثر الترتيبات غير المتماثلة أهمية هي تلك القائمة في اسكتلندا مع المملكة المتحدة والتي لا تعتبر اتحادًا فدراليًا؛ ولا تزال انعكاسات تلك الترتيبات موضع جدل في المملكة المتحدة. ويوجد في الاتحاد الأوروبي دول أعضاء لا تشترك في الاتحاد المالي.

### التعامل مع الصراع حول السلطات

يمكن للاتحادات الفدرالية التعامل مع الصراعات على توزيع السلطات من خلال الاستعانة بالمحاكم، وسلطات الطوارئ، والتعديلات الدستورية، والتسويات السياسية والانتخابات.

إن الطريقة الكلاسيكية لحل الخلافات على كيفية تفسير تقسيم السلطات هو العودة إلى المحاكم، على الرغم من أن بعض الأنظمة الفدرالية لديها المزيد من المسارات السياسية مثل الاستفتاءات والمجالس البرلمانية العليا (مجلس الشيوخ/الأعيان). كما أن الكثير من الأنظمة الفدرالية لديها مواد خاصة - لعل أكثرها تطرفًا هي سلطات الطوارئ - تسمح للحكومة الفدرالية في ظروف معينة، خاصة حالات الطوارئ، بتعليق السلطة العادية للحكومة في إحدى الوحدات المكونة.

لا يكون الصراع، في كثير من الأحيان، على التفسير القانوني لمهامية السلطات، وإنما على الأمر الذي يجب أن تمارس عليه السلطات أو الأدوار الخاصة بكل مستوى من

مستويات الحكومة. ويجب معالجة مثل هذه المنازعات سياسياً. فيمكن للحكومات التفاوض لمحاولة الوصول إلى اتفاق بشأن كيفية العمل في إطار الدستور القائم. وقد تتفق على تعديل الدستور، الأمر الذي يتطلب في معظم الأنظمة الفدرالية أغلبية خاصة (وليس دائماً موافقة حكومات الوحدات المكونة). وعندما لا تتمكن الحكومات من الاتفاق، يمكنها عرض قضاياها على المواطنين أثناء الانتخابات من أجل السعي للحصول على الدعم لأرائها.

## الفصل الخامس: النقد والسلطات المالية

### أهمية النقد

تعتبر الترتيبات الخاصة بجباية الأموال وتشاركها وإنفاقها هامة جداً، سياسياً واقتصادياً، وذلك لكي تقوم الأنظمة الفدرالية بعملها.

وينطبق القول القائل بأن المال مهم على الأنظمة الفدرالية بقدر ما ينطبق على الحياة بشكل عام.

أولاً، تعتبر الترتيبات الخاصة بمن يحدد الضرائب وغيرها من الإيرادات ومن يقوم بجمعها ومن يقوم بإنفاقها وكيف وعلى أي من المجالات أموراً مركزية بالنسبة للتقسيم الحقيقي للسلطات في النظام الفدرالي؛ حيث يمكنها أن تغير بشكل جوهري السلطات التشريعية الواضحة لمستوي الحكومة. وغالباً ما تستخدم الحكومات المركزية، بشكل خاص، سلطاتها المالية القوية جداً للتأثير على حكومات الوحدات المكونة أو السيطرة عليها بأشكال مختلفة.

ثانياً، يمكن أن تؤثر الأساليب التي يتم بها جلب المال وإنفاقه بشكل كبير على سلامة الوضع الاقتصادي لأي نظام فدرالي.

• تؤثر **الضرائب وحوافز الإنفاق** على كفاءة الاقتصاد وأدائه. ويمكن استخدامها من قبل الوحدات المكونة لمحاولة جذب الشركات والمواطنين للإقامة والاستثمار داخل حدودها. وعلى الرغم من أن بعض التنافس في مجال الضرائب والإنفاق قد يكون أمراً جيداً، إلا أنه قد يكون مكلفاً أيضاً من حيث جذب الأنشطة الاقتصادية للمكان غير المناسب مما يؤدي إلى خسارة الإيرادات أو سوء استخدامها.

• ويؤثر **جمع الإيرادات** (الضرائب والرسوم والديون وإصدار النقد) و**الإنفاق** من قبل الحكومات على إجمالي مستوى النشاط في الاقتصاد - سواء كانت السياسات توسعية أو تقلصية. وقد واجهت بعض الأنظمة الفدرالية مشكلات كبيرة في إدارة سياسات نقدية ومالية متماسكة، مع معاشيتها فترات خطيرة من التضخم والدورات الاقتصادية المبالغ فيها من الازدهار أو الركود.

تعد السلطات المالية والنقدية هامة من الناحية الاقتصادية ومن حيث تأثيرها الكبير على الوظائف التي يقوم بها كل مستوى من مستويي الحكومة.

### تعيين سلطات جباية الإيرادات

هناك مبادئ للتعيين الفعال لسلطات جباية الإيرادات للحكومات الإقليمية في الأنظمة الفدرالية. إلا أن هذه المبادئ عملياً تتباين إلى حد كبير، والسبب يرجع أساساً إلى أن الترتيبات الدستورية، والتجارب السابقة في جباية الإيرادات، والثقافات السياسية للدول يمكن أن تكون مختلفة تماماً.

يقول الكثير من الاقتصاديين بأنه يجب على النظام الفدرالي تقليل المدى الذي تقوم فيه الوحدات المكونة باستخدام التنافس الضريبي للتأثير على الشركات والأفراد للاستقرار في منطقة معينة. وهذا يعني أنه يتعين أن يكون للوحدات المكونة (والحكومات المحلية) سيطرة محدودة على دافعي الضرائب المتنقلين والقواعد الضريبية (مثل الضرائب على الشركات وعلى الدخل الشخصي وضرائب المبيعات). وإنما يجب بدلاً من ذلك إعطائها سلطة على ضريبة العقارات لأن العقارات ثابتة لا تنتقل. تعتمد حركة دافعي الضرائب والأنشطة الضريبية، من الناحية العملية، على العوامل الثقافية (هل المواطنون متعلقون بالعيش في الوحدات المكونة الخاصة بهم؟) وعلى المسافة (هل من السهل العمل أو التجول في مناطق ذات صلاحيات قانونية أخرى؟) وعلى ما تمنحه الجغرافيا (الموارد الطبيعية) وعلى التكنولوجيا (التكنولوجيا الجديدة تقدم خيارات مواقع جديدة).

يفضل بعض الاقتصاديين، أيضاً، المنافسة الضريبية واسعة النطاق (بالإضافة إلى أنواع أخرى من المنافسة في السياسات العامة) لأنهم يعتقدون أن بإمكانها الحد على سياسات أفضل: إنها ميزة قوية في الفدرالية. يجادل بعض الاقتصاديين أنه يجب أن يكون للوحدات المكونة الحق في تغيير معدلات ضرائب الأفراد والشركات، ولكن من الأفضل اقتصادياً أن يكون هناك تعريف واحد للقاعدة الضريبية في هذه الحالات (تقررها الحكومة الفدرالية أو بالتعاون مع الحكومات الإقليمية). لا توجد إجابة واحدة بشأن أفضل تقسيم للسلطات الضريبية في الأنظمة الفدرالية. إلا أن الكثير من المنافسة بين مستويات الحكم المختلفة فيما يتعلق بالضرائب على العناصر المنقولة قد يؤدي إلى انخفاض كبير في المعدلات الضريبية، بالإضافة إلى خسارة الإيرادات من بعض القواعد الضريبية، وبالتالي الحاجة إلى تركيز الضرائب بشكل أكبر على قواعد ضريبية أخرى. ولكن بعض المنافسة قد تكون إيجابية.

وهناك اعتبارات أخرى حول أفضل السبل لتخصيص السلطات الخاصة بالضرائب والإيرادات:

- هناك مزايا لجعل الحكومات مسؤولة عما تنفقه من أموال، والرأي المتداول هو أن هذه الحكومات ستكون أكثر مسئولية أمام ناخبها إذا كان عليها جباية معظم الإيرادات بنفسها.
- هناك أيضا اعتبارات خاصة بالمساواة والانصاف تتعلق بما إذا كانت الوحدات المكونة الأفقر يجب أن تبذل جهداً أكبر في الضرائب، أو تخصص لها خدمات أقل، أو تحويلات لمساعدتها.
- قد تكون هناك مزايا إدارية لمركزة أنواع معينة من جباية الإيرادات حتى لو كانت قاعدة الإيرادات تعود للوحدات المكونة.

وتتمتع بعض الأنظمة الفدرالية بالثراء في الموارد الطبيعية، الأمر الذي قد يوفر إيرادات أو إيجارات كبيرة خاصة من الغاز والبتروول والماس وبعض المعادن. هذه الموارد عادة لا تتوزع بشكل عادل تمامًا بين الوحدات المكونة مما يسبب توترًا داخل النظام الفدرالي. وتعود ملكية هذه الموارد، في بعض الحالات، إلى الحكومة المركزية وفي بعضها الآخر تمتلكها حكومات الوحدات المكونة (ونادرًا ما يمتلكها ملاك الأراضي من القطاع الخاص): وفي كلا الحالتين قد يكون هناك جدل حول من يجمع أية إيرادات من الموارد الطبيعية، وكيف يجب توزيع الإيرادات من الموارد الطبيعية، وإلى أي مدى يؤثر توزيع إيرادات الموارد الطبيعية على توزيع إيرادات أخرى.

### إيرادات الموارد الطبيعية في بعض الأنظمة الفدرالية

تأتي إيرادات الموارد الطبيعية بشكل رئيسي من حقوق الملكية الممنوحة، ورسوم التراخيص، وضرائب التصدير، وضرائب الشركات. وهي تعتبر إلى حد كبير أكبر الموارد في نيجيريا حيث تقوم الحكومة المركزية بجمعها ثم توزيعها على الولايات بناء على مجموعة من المبادئ تشمل مبدأ المساواة بين الولايات، وعدد السكان و مبدأ العدالة والاشتقاق (مبالغ أكبر للولايات المنتجة). وفي روسيا، تعتبر كل من حقوق الملكيات وضرائب التصدير هامة وتسيطر الحكومة المركزية الآن على جمعها مع بعض المزايا القليلة للوحدات المكونة المنتجة. وقامت الأرجنتين بتحويل الموارد للمقاطعات، وتتمتع بعض المقاطعات الصغيرة الغنية بالموارد الآن بقوة مالية كبيرة. وفي كندا، تمتلك ألبرتا (مثل بقية المقاطعات) مواردها الخاصة بها ولديها تقريبًا ضعف القدرة على جباية الإيرادات مقارنة بمقاطعات أخرى؛ وقد فقدت الحكومة الفدرالية سلطتها لفرض ضرائب التصدير على صادرات الطاقة. وفي الولايات المتحدة، تعتبر معظم الموارد ملكاً للولايات أو الأفراد، ولكن هناك أراضي فدرالية

واسعة في الولايات الغربية والأسكا. وتلتزم السودان بترتيب خاص لمشاركة إيرادات البترول يعطي القسم الأكبر لجنوب السودان، الذي تقطنه قلة من السكان ولكن يتم فيه معظم الإنتاج. وتمتلك الحكومة الفدرالية، في معظم الأنظمة الفدرالية، الموارد الطبيعية البحرية وإيراداتها وتسيطر عليها؛ وفي كندا أعطيت المقاطعات المطلة على المحيط فوائد الإيرادات البحرية.

لقد تأثرت الأنظمة الفدرالية، في الواقع، تأثرًا شديدًا بعدة عوامل على الرغم من أن المبادئ والاعتبارات على اختلاف أنواعها يمكنها أن تساعد في تشكيل نظام جباية الإيرادات في أي نظام فدرالي؛ ومن هذه العوامل: تعيين الإيرادات وتوزيعها بحسب نص الدستور، وتاريخ البلد الذي يشير إلى أي من الحكومات كانت «تسيطر» على أي مجالات ضريبية، والثقافة السياسية للدولة، والتي قد تفضل المنافسة أو التوافق، بالإضافة إلى السؤال المتعلق بتطبيق المزيد من المركزية أو العكس. وتختلف ترتيبات الإيرادات الناتجة عن ذلك اختلافًا ملحوظًا بين الأنظمة الفدرالية؛ إذ تسيطر الحكومة المركزية في بعضها على فرض الإيرادات وجمعها، بينما، في نظم أخرى، تلعب الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة والحكومات المحلية جميعًا دورًا هامًا.

### إيرادات الحكومة المركزية مقارنة بإجمالي إيرادات الحكومات في الأنظمة الفدرالية

تقوم الحكومة المركزية في كل من كندا وسويسرا بجمع حوالي ٤٥٪ من إجمالي الإيرادات، بينما تصل النسبة في الولايات المتحدة إلى ٥٤٪. وهناك مجموعة من الأنظمة الفدرالية (النمسا وأستراليا وبلجيكا والبرازيل والهند وألمانيا وإسبانيا) تقوم فيها الحكومة المركزية بجمع ما بين ٦٠ - ٧٥٪ من إجمالي الإيرادات. وهناك عدد من الأنظمة الفدرالية (الأرجنتين وماليزيا والمكسيك ونيجييريا وروسيا وجنوب أفريقيا وفنزويلا) تقوم فيها الحكومة الفدرالية بفرض جباية أكثر من ٨٠٪ من الإيرادات. وتعتبر نيجييريا وفنزويلا هما الحالتان الأكثر تطرفاً حيث تصل الإيرادات المركزية إلى ٩٨ و ٩٧٪ على التوالي. لا يعد الاتحاد الأوروبي نظامًا فدراليًا وتقل إيراداته المركزية عن ٢٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية. وتعتبر بعض النظم غير الفدرالية أكثر لامركزية فيما يتعلق بجلب الدخل مقارنة ببعض الأنظمة الفدرالية شديدة المركزية.

### حصص الإنفاق بين مستويات الحكومة

تختلف الأنظمة الفدرالية اختلافًا كبيرًا فيما يتعلق بمدى الإنفاق الحكومي المباشر الذي تقوم به الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة والحكومات المحلية على التوالي.

تسيطر الحكومة الفدرالية في بعض الأنظمة الفدرالية على عملية تقديم البرامج الحكومية المختلفة، بينما تكون نفقات الحكومات المحلية والوحدات المكونة أكبر في اتحادات فدرالية أخرى. وتعكس تلك الاختلافات الترتيبات الدستورية، والأولويات في الإنفاق الحكومي (مثل الدفاع في مقابل البرامج الاجتماعية) والتاريخ السياسي والثقافة.

#### الإنفاق المباشر للحكومة المركزية مقارنة بإجمالي الإنفاق الحكومي في الأنظمة الفدرالية

تمثل سويسرا وكندا وبلجيكا وألمانيا الأنظمة الفدرالية التي يعتبر إنفاق الحكومة المركزية فيها هو الأقل (٣٠-٤٠٪) كجزء من إجمالي الإنفاق الحكومي. ويرجع هذا في الحالة الألمانية إلى أن اللندرات تعتبر مسؤولة عن تقديم العديد من البرامج التي شرعتها الحكومة الفدرالية، بينما يعكس الوضع في كل من سويسرا وكندا وبلجيكا أهمية مسؤوليات الوحدات المكونة. ويقع الإنفاق المركزي المباشر في معظم الأنظمة الفدرالية (الأرجنتين، وأستراليا، والنمسا، والبرازيل، والهند، والمكسيك، ونيجيريا، وروسيا، وإسبانيا، وجنوب أفريقيا، والولايات المتحدة) ما بين ٤٥ و ٦٠٪. وعلى النقيض الآخر نجد فنزويلا (٧٨٪) وماليزيا (٨٤٪). أما المكسيك ونيجيريا وإسبانيا فهي مركزية إلى حد كبير ولكنها قامت بنقل الإنفاق إلى الحكومات الإقليمية بشكل ملحوظ خلال السنوات الأخيرة.

#### التحويلات المركزية إلى الوحدات المكونة

تقوم الحكومة المركزية في جميع الأنظمة الفدرالية بجباية إيرادات أكثر مما تنفق على احتياجاتها الخاصة. وهذا يمكنها من القيام بالتحويلات المالية لحكومات الوحدات المكونة.

تختلف الأنظمة الفدرالية في مدى مركزية جمع الإيرادات والإنفاق على البرامج. ولكن الحكومة المركزية في جميع الأنظمة الفدرالية تدر إيرادات أكثر مما تحتاجه لنفقاتها المباشرة (بما في ذلك ما يتم من خلال الاقتراض) ويعود هذا جزئيًا إلى

المزايا الناتجة عن جمع الإيرادات بشكل مركزي. وتقوم الحكومات المركزية بتحويل الأموال إلى الوحدات المكونة وأحياناً إلى الحكومات المحلية مباشرة لتمكينها من الوفاء بمسؤولياتها بشكل أفضل. وتبين أهمية مثل هذه التحويلات: فبينما تعتمد الوحدات المكونة في بعض الأنظمة الفدرالية بشكل مفرط على التحويلات، نجد أن التحويلات المركزية للوحدات المكونة في معظم الأنظمة الفدرالية تغطي في المتوسط أقل من نصف نفقاتها. وتوجد، نتيجة لذلك، في معظم الأنظمة الفدرالية مقاييس عادلة للمسائلة التي تتحملها حكومات الوحدات المكونة أمام مواطنيها لما تدره من إيرادات مقارنة بالبرامج.

وقد تنشأ مناقشات ساخنة داخل الأنظمة الفدرالية حول مدى عدالة عملية تقسيم جباية الإيرادات والتحويلات والمسؤوليات. ولا يوجد حل فني بسيط لأن هذا الأمر يعتمد بشكل كبير على القرارات السياسية بشأن أولويات الإنفاق العام. ويتم استخدام مصطلح **الهوة المالية الرأسية** لتعريف الفرق بين إنفاق الوحدات المكونة ومصادر إيراداتها الذاتية.

#### التحويلات المركزية مقارنة بإنفاق الوحدات المكونة

توجد أقل التحويلات المركزية مقارنة بإجمالي إنفاق الوحدات المكونة في **كندا** و**سويسرا** و**الولايات المتحدة** (ما بين ١٣-٢٦٪) كما أن التحويلات منخفضة نسبياً في كل من **روسيا** و**ماليزيا** (٢٣ و ٣٠٪ على التوالي) ضمن إطار من برامج الإنفاق شديدة المركزية، الأمر الذي يعكس الضعف في وحداتهما المكونة. تطبق **ألمانيا** سياسة مشاركة في الإيرادات كبيرة إلى درجة أن إجمالي التحويلات هناك يصل إلى ٤٤٪. وتعتبر الحكومة المركزية في كل من **أستراليا** و**الهند** أكبر ممول للوحدات المكونة (٤٦٪ في كل منهما)؛ وتقدم كلاً من **أستراليا** (٧٣٪) و**بلجيكا** (٦٨٪) تحويلات كبيرة باعتبارها أنظمة فدرالية حديثة النشوء قامت بنقل مسؤوليات برامج إلى الوحدات المكونة أكثر بكثير من سلطات جباية الإيرادات. ونجد في الطرف الآخر كلاً من **جنوب أفريقيا**، و**نيجيريا**، و**المكسيك** حيث تعتمد الوحدات المكونة على التحويلات المركزية لتغطية أكثر من ٨٧٪ من إيراداتها.

#### عدم التوازن المالي وإعادة التوزيع

تختلف ثروة الوحدات المكونة في النظام الفدرالي اختلافاً كبيراً مما يؤثر على قدرتها على جباية إيرادات من مواردها الخاصة بها. وتلجأ معظم الأنظمة الفدرالية إلى ترتيبات معينة للتعامل مع مثل هذه الفروق من خلال تحويلات أكبر للوحدات المكونة الأفقر. وهناك تباين كبير في تصميم تلك الترتيبات الخاصة بالتحويلات والمبادئ التي تقوم عليها.

توجد في كافة الدول فروق إقليمية من حيث الثروة. وتواجه الأنظمة الفدرالية تحديًا خاصًا من حيث أن حكومات الوحدات المكونة لديها أو يكاد يكون لديها نفس المسؤوليات ولكن قدرتها على جباية الإيرادات المطلوبة قد تكون مختلفة إلى حد كبير. وبالتالي فإن تلك الحكومات، إذا بقيت مقتصرة على إيراداتها الذاتية، فإنها قد تتمكن من تقديم برامج متفاوتة تفاوتًا كبيرًا من حيث الجودة والحجم.

وتعالج الأنظمة الفدرالية هذه المشكلة بأساليب مختلفة. تستخدم معظم الأنظمة الفدرالية (الولايات المتحدة تعتبر استثناءً ملحوظًا) مبدأ إعادة التوزيع أي أنه يجب وجود آليات للتوزيع المتوازن للإيرادات المتوفرة لحكومات الوحدات المكونة. وفي مقابل ذلك، هناك أيضًا مبدأ الاشتقاق وهو أن المستوى الحكومي الذي يعتبر مصدرًا لإيرادات معينة قد يكون له حق خاص في جزء من هذا الإيراد أو كله: وغالبًا ما يتم اللجوء إلى هذا المبدأ في مجال إيرادات الموارد الطبيعية (أيًا كانت الترتيبات الدستورية). ومن الواضح أن هناك تعارضًا بين مبدئي المعادلة والاشتقاق، وتختلف الأنظمة الفدرالية اختلافًا كبيرًا في الأهمية التي تعيرها لكل مبدأ منهما.

ويوجد في معظم الأنظمة الفدرالية نوع من الترتيبات للمشاركة في الإيرادات تتضمن تحويلات من الحكومة المركزية إلى حكومات الوحدات المكونة (مع أن ذلك يشمل في ألمانيا وسويسرا تحويلات مباشرة من حكومات الوحدات المكونة الأغنى لنظيراتها الأفقر). وتختلف تلك البرامج فيما تتبعه من مناهج.

- تهدف بعض البرامج إلى تضيق الفجوات فيما يتعلق فقط بالقدرة على جباية الإيرادات، بينما يحاول البعض الآخر معالجة الجهود المبذولة لجباية الإيرادات والحاجات الخاصة بها.
- تعمل بعض الأنظمة الفدرالية الغنية على أن تكون كافة الوحدات على نفس المستوى (مساواة ١٠٠٪) بينما تعمل نظم أخرى على أن تكون كلها ضمن مدى واسع فقط. (فعلت ألمانيا أكثر من ذلك، من خلال تحويلات ضخمة - لعلها بالفعل مساواة تزيد عن الحد - للسماح للولايات / لاندز الشرقية بإعادة بناء نفسها بعد الوحدة).
- بعض الفدراليات تقوم فقط بموازنة الوحدات المكونة الفقيرة إلى مستوى معين بينما يعمل البعض الآخر على موازنة كافة الوحدات، صعودًا وهبوطًا، إلى مستوى معين.

وتوفر برامج إعادة التوزيع وترتيبات المشاركة في الواردات تحويلات غير مشروطة، يمكن للحكومة المتلقية استخدامها لأي غرض تشاء. وتلعب التحويلات المشروطة دورًا هامًا أيضًا في معظم الأنظمة الفدرالية؛ حيث تقوم الحكومة

المركزية بوضع شروط تتعلق بالغرض من استخدام تلك الأموال وأسلوبه. وتعتبر التحويلات المشروطة محددة البرامج ولهذا قد تساهم أو لا تساهم في تحقيق التوازن في وضع حكومات الوحدات المكونة.

وهناك جدل في الكثير من الأنظمة الفدرالية بشأن حجم التحويلات غير المشروطة في مقابل التحويلات المشروطة: فالتحويلات غير المشروطة تميل إلى احترام استقلالية حكومات الوحدات المكونة بينما تعمل التحويلات المشروطة على تعزيز الإنجازات المتعلقة بالأهداف والمقاييس الوطنية مثل الرعاية الصحية. تعتبر الولايات المتحدة هي الاستثناء الكبير من حيث عدم وجود أي برنامج لإعادة التوزيع: فكافة التحويلات الفدرالية مشروطة، وبعضها بالفعل يتضمن ملامح إعادة التوزيع بشكل ما، ولكن مجموع التحويلات الفدرالية ليس له تأثير لتحقيق أي توازن ثابت.

وتقوم الحكومات المركزية أيضاً بإنفاق مبالغ ملحوظة على برامجها المباشرة، وبالتالي فإن الموقع الإقليمي لإنفاق الحكومة المركزية يمكنه أن يؤثر على إعادة التوزيع المالي. ولا توجد لدى أي اتحاد فدرالي قواعد واضحة في هذا الشأن وقد يكون من الصعب الحصول على إحصائيات جيدة عن مكان إنفاق الأموال تحديداً أو من يستفيد من إنفاق معين (مثل وجود قاعدة عسكرية في إحدى الوحدات المكونة تحمي البلد بأكمله، أو ماكينات معينة يتم شرائها في منطقة معينة لاستخدامها في منطقة أخرى تعود بالفائدة على الطرفين). غير أن التأثيرات الإقليمية لإنفاق الحكومة المركزية، خاصة الاستثمارات الكبيرة الإستراتيجية، غالباً ما تتحول إلى قضية سياسية في الأنظمة الفدرالية. كما يمكن أن تترك المدفوعات الاجتماعية من قبل الحكومة المركزية، مثل رواتب التقاعد وتأمين البطالة، تأثيراً كبيراً على حاصل التحويلات بين المناطق ومستويات عدم المساواة.

وأخيراً، تختلف الآراء أيضاً بشأن المضامين الاقتصادية لبرامج إعادة التوزيع والمشاركة في الإيرادات:

- يقول المؤيدون أنها تضمن تناسباً في البنية التحتية والخدمات في مختلف أنحاء الدولة الفدرالية وهذا يعتبر أمراً هاماً للتنمية الإقليمية ولوجود قوى عاملة على درجة عالية من الجودة. ويمكنها أيضاً أن تعوض عن قلة تنقل العمالة التي تسببها الاختلافات اللغوية الإقليمية.
- ويقول النقاد أنها تمتص الأموال من أكثر أجزاء الدولة تنافسية وتعمل على إبطاء التعديلات الهيكلية العميقة مثل انتقال السكان من المناطق الأشد فقراً.

وتتعامل معظم الأنظمة الفدرالية بحساسية تجاه كلا الرأيين، وتقع معظم تلك النظم بين المساواة «الطموحة للغاية» أو «عدم وجود مساواة» على الإطلاق. ويمكن عادة للاتحادات الفدرالية الأكثر ثراءً توفير مستوى أعلى من المساواة لأن الاختلافات

في الثروة بين وحداتها المكونة أقل بكثير مما هو عليه في الأنظمة الفدرالية في الدول النامية أو التي تمر بوضع انتقالي. ويمكن لتصميم برامج المساواة أن يؤثر على حوافز حكومات الوحدات المكونة لفرض ضرائبها الخاصة بها وتطوير النمو الاقتصادي.

### سلطة الإنفاق

تختلف الأنظمة الفدرالية في المنحى المتخذ بشأن إنفاق الحكومة المركزية في مجالات تتعدى صلاحياتها التشريعية. فالقوة الإنفاقية لأية حكومة يمكن أن يكون لها مدلولات هامة بالنسبة لخصائص أي نظام فدرالي.

يوجد في كافة الأنظمة الفدرالية تقسيم دستوري للسلطات يحد إلى حد ما، على الأقل، من قيام أي مستوى من مستويات الحكومة بسن قوانين في مجالات صلاحيات المستوى الآخر القانوني. غير أنها تسمح في كثير من الأحيان بالإنفاق في مجالات الصلاحيات التشريعية الحصرية لحكومة أخرى. وتستخدم الحكومات المركزية تلك القوة الإنفاقية غالباً للتأثير على برامج وأنشطة الوحدات المكونة، من خلال المنح المشروطة وبرامج التكلفة المشتركة بشكل خاص.

#### المواد القانونية الخاصة بالقوة الإنفاقية في بعض الأنظمة الفدرالية

تمنح دساتير كل من **أستراليا والهند وماليزيا وأسبانيا** صراحة الحكومة المركزية حق الإنفاق في مجالات تتعدى صلاحياتها. ويعطي دستور الولايات المتحدة الحكومة المركزية سلطة فرض ضرائب للرفاه العام، وهو ما تم تأويله بشكل واسع على أنه يعني عدم وجود قيود قانونية على الإنفاق الفدرالي. وأعطى تفسير المحكمة في **كندا** كلا مستويي الحكومة سلطات إنفاقية غير محدودة، ولكن هناك اتفاقية فدرالية-إقليمية تقضي بضرورة حصول مبادرات الإنفاق الفدرالي في مجالات صلاحيات المقاطعات على دعم بالأغلبية المطلقة من هذه المقاطعات بالإضافة إلى توفر خيار انسحاب مقاطعة ما من هذه المبادرات، ضمن شروط معينة. ولا يسمح الدستور السويسري بشكل عام بالإنفاق المركزي في المجالات الحصرية لصلاحيات الكانتونات. ولكن من الناحية العملية تكون الضوابط على مثل هذا الإنفاق عن طريق الجوء للاستفتاءات وليس لقرارات المحاكم وهذا لم يحدث حتى الآن. وتتميز **ألمانيا** بوجود مجالات كبيرة من الصلاحيات المتزامنة أو المشتركة وتقوم الولايات (لأندر) بإدارة العديد من القوانين الفدرالية: تتطلب كافة القرارات المتعلقة بهذا الإنفاق أغلبية أصوات الولايات (لأندر) في المجلس الثاني (الأعلى) حيث يكون لأصوات كل واحدة من الولايات (لأندر) وزنها. وتعتبر **بلجيكا** نموذجاً نادراً من حيث أن المحكمة الدستورية فيها قد وضعت قيوداً صريحاً على الإنفاق بحيث يقتصر على مجالات الصلاحيات التشريعية.

وعلى الرغم من أن استخدام سلطة الإنفاق بالنسبة للتحويلات غير المشروطة عادة لا يكون أمرًا مثيرًا للجدل نسبيًا، إلا أن الوحدات المكونة تعترض غالبًا على استخدامها في التحويلات المشروطة. وأسباب ذلك كثيرة:

- يمكن للحكومة المركزية أن تملّي شروطها بطريقة فعالة على البرامج التي تضعها الوحدات المكونة في مجال صلاحياتها الحصرية.
- يمكن أن تؤدي المنح التي تقدمها الحكومة المركزية إلى تشويه أولويات الوحدات المكونة من خلال المطالبة بتمويلات مماثلة كشرط لتلقي المنح.
- يمكن للحكومة المركزية سحب أو تقليل تلك التحويلات بمجرد انتهاء الوحدات المكونة من تأسيس البرنامج وبالتالي تركها لتواجه وحدها [عدم تلبية] توقعات الجمهور.

• يمكن للحكومة المركزية أن تستخدم المنح للوحدات المكونة حسب قناعاتها الخاصة لتفضيل أصدقائها السياسيين ومعاقبة معارضيها بل وحتى لتشويه النتائج الانتخابية.

يقول المدافعون عن السلطة الإنفاقية، في المقابل، بأنها تختلف نوعيًا عن السلطة التشريعية. إذ لا توجد هناك حاجة لإرساء الحق في اتخاذ القرار النهائي والقاطع في مجال الإنفاق لأن كلاً من مستويي الحكومة يمكنه الإنفاق في نفس المجال دون وجود خلاف صريح أو الوصول إلى طريق مسدود. غير أن الدفاع الأساسي هو أن السلطة الإنفاقية تمكن النظام الفدرالي من التكيف والاستجابة للظروف المتغيرة والاحتياجات الوطنية.

يمكن اعتبار كل واحدة من وجهتي النظر صحيحة بحد ذاتها، ولكن السلطة الإنفاقية تعتبر، من الناحية العملية، أحد الملامح الرئيسية في عمل كافة الأنظمة الفدرالية تقريبًا. إذا، غالبًا ما تكون القضية هي كيفية استخدامها وليس ما إذا كان سيتم استخدامها:

- قد توجد قواعد رسمية (ألمانيا) أو غير رسمية (كندا) تتطلب شيئًا من الموافقة من الوحدات المكونة. بل إن كندا جرّبت ترتيبات تسمح للمقاطعات التي لا تتفق مع مبادرة ما بعدم الاشتراك فيها. وتتلقى هذه المقاطعات مبالغ مساوية لتمويل برامجها الخاصة في مقابل تلك المبادرات.

• قد توجد درجات مختلفة من الشريطة حتى يمكن إعطاء الوحدات المكونة المزيد من المرونة لتخطيط برامج تنمائي مع غرض أو معيار وطني واسع النطاق. وبمجرد إرساء البرامج، يمكن أن يصل ذلك إلى حد تحويل المنح المشروطة إلى تحويلات كبيرة غير مشروطة.

### الشرطية و سلطة الإنفاق في بعض الأنظمة الفدرالية

تعتبر كافة التحويلات للولايات في الولايات المتحدة الأمريكية مشروطة وهي تصل إلى ما يقرب من ٢٦٪ من الإيرادات على مستوى الولايات. وفي المكسيك ٤٩٪ من إيرادات الولايات هي تحويلات مشروطة وكذلك الحال في إسبانيا، حيث ٤٢٪ من إيرادات المجتمعات المستقلة هي من التحويلات المشروطة. وتقع **كندا** و**بلجيكا** و**روسيا** على النقيض الآخر، حيث أن حوالي ٤٪ أو أقل من تحويلاتها هي تحويلات مشروطة (على الرغم من أن الكثير من البرامج الاجتماعية الهامة في **كندا** بدأت على قاعدة مشروطة كما أن بعض التحويلات الحالية تخضع لمبادئ عريضة للغاية ومتطلبات لتقديم التقارير عن إنفاق هذه التحويلات). وتتمتع التحويلات المشروطة بأهمية في **أستراليا** و**الهند** و**سويسرا** حيث تتراوح بين ١٧-١٩٪ من إجمالي إيرادات الوحدات المكونة. كما يتم استخدامها أيضا في كل من **ألمانيا** و**ماليزيا** ولكن بشكل أقل.

## الفصل السادس: مؤسسات الحكومة المركزية

### تنوع المؤسسات المركزية وأهميتها

تساعد المؤسسات السياسية - وتشمل المؤسسات التشريعية، والتنفيذية، والإدارية والحزبية - الموجودة في مركز الاتحاد الفدرالي على تحديد وتشكيل سمات ذلك الاتحاد. وتكون عادة ترتيبات المؤسسات داخل الوحدات المكونة من النوع ذاته الذي اعتمد في الحكومة المركزية.

تتألف الحكومات المركزية داخل الأنظمة الفدرالية من مؤسسات وممارسات رسمية وغير رسمية والتي بدورها لا تؤثر إلى حد كبير على طبيعة وعمل الحكومة المركزية فحسب، بل أيضاً على النظام الفدرالي ككل. يمكن لهذه المؤسسات أن:

- تكون برلمانية أو رئاسية من حيث الشكل؛
- تعطي أهمية كبيرة للتمثيل الإقليمي أو تمثيل الجماعات الخاصة؛
- تستخدم أنظمة انتخابية قائمة على أساس الأغلبية أو على أساس التمثيل النسبي؛
- تشمل على حزب سياسي واحد مسيطر، أو حزبين يتبادلان السلطة، أو العديد من الأحزاب ذات الأحجام المتباينة للغاية؛ و
- تتمتع بثقافة سياسية حزبية تنادي بمبدأ «الفائز يأخذ كل شيء» أو ثقافة الإجماع من خلال حكومات وممارسات صنع القرار التي تعتمد على قواعد عريضة من الجمهور.

ينبغي على الحكومات المركزية، لكي تحتفظ بشرعيتها وفعاليتها، الوفاء بمسئولياتها الدستورية، وتعزيز الوحدة الوطنية، وتنمية الهوية القومية، وحماية الحقوق والأقليات، والارتقاء بالأداء الجيد للحكومة الفدرالية. أما من الناحية العملية، فيعتمد نجاح هذه الحكومات إلى حد كبير - أو حتى التزامها بهذه الأهداف - على اختيارها للتدابير والممارسات المؤسسية.

وتتبنى الأنظمة الفدرالية عادةً نفس نوع المؤسسات التشريعية والتنفيذية (البرلمانية أو الرئاسية) في مستويي الحكومة (رغم أن المجالس الثانية/العليا تُعد استثناءً داخل الوحدات المُكونة). ويمكن، في المقابل، أن تختلف الأنظمة الانتخابية والأنظمة الحزبية في كلا المستويين، رغم أن المعيار المألوف يتمثل في القواعد الانتخابية والأحزاب السياسية المماثلة التي تعمل في كلا المستويين.

### الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة

تعرض كلٌّ من الأنظمة البرلمانية والرئاسية - الخاضعة للهيئة التشريعية - علاوة على الأنواع المختلطة - تنوعاً كبيراً فيما يتعلق بعملها الفعلي. ويمكن في الواقع أن يسفر أي منهما عن تركيز للسلطة داخل الهيئات التنفيذية أو تفرّقها، حيث تلعب كل من السلطة التنفيذية والتشريعية دوراً هاماً ومستقلاً.

يمكن أن تحتوي الأنظمة الفدرالية على مؤسسات برلمانية، أو رئاسية - خاضعة للكونجرس أو مؤسسات مختلطة في كلا المستويين من مستويات الحكومة. ويتم، في الأنظمة البرلمانية، اختيار أعضاء مجلس الوزراء (الهيئة التنفيذية) إلى حد كبير من الهيئة التشريعية ويجب عليهم الحفاظ على ثقة المجلس الأول/الأدنى حتى تبقى الحكومة في السلطة. أما في الأنظمة الرئاسية، فيتم انتخاب الرئيس من قبل الجماهير ويقوم الرئيس بتعيين مجلس الوزراء (ربما مع بعض إجراءات المصادقة التشريعية). ولا يحتاج الرئيس أو مجلس الوزراء إلى ثقة الهيئة التشريعية حتى يبقى في السلطة. توجد تنويعات هامة في تلك النماذج في روسيا وجنوب إفريقيا وسويسرا.

يقوم النموذج الرئاسي-الخاضع للكونجرس في الأساس على فصل السلطات بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية، في حين يقوم النموذج البرلماني على دمج الاثنين. وينتج عن الأنظمة البرلمانية هيئة تنفيذية قوية للغاية عندما يسيطر حزب واحد على الأغلبية في المجلس التشريعي ويضمن مجلس الوزراء أن مشاريعه المقترحة على المجلس التشريعي سوف تتم الموافقة عليها. وحتى عندما تكون هناك حكومة ائتلافية، فإن رؤساء الأحزاب في مجلس الوزراء يتمتعون بسيطرة كبيرة على أعضائهم في البرلمان. ولكن الأنظمة الرئاسية قد تعاني من وجود هيئة تنفيذية ضعيفة لأن حزب الرئيس لا يكون هو المسيطر على المجلس التشريعي - وحتى إذا كان مسيطراً، فإن أعضاء الحزب قد يكونون أكثر استقلالية في آرائهم من نظرائهم في الأنظمة البرلمانية.

أما من الناحية العملية، فمن الممكن أن يؤدي أي من النظامين إلى وجود هيئات تنفيذية إما قوية وتسيطر بدرجة كبيرة على الهيئة التشريعية، أو ضعيفة وتعتمد عليها اعتماداً كبيراً. يتوقف الوضع الفعلي على القواعد الدستورية (مثلاً: سلطات الهيئة

التنفيذية مقابل سلطات الهيئة التشريعية) بالإضافة إلى وضع النظام الحزبي. وتمنح بعض الدساتير سلطات استثنائية للهيئة التنفيذية (خاصة الرئيس)، كإصدار القرارات الرئاسية، مقارنةً بالهيئة التشريعية. أما في مجالات السياسة التنافسية، فيعتبر نظام الأحزاب عاملاً مركزياً. فإذا كان الحزب الحاكم هو المسيطر، يمكنه أن يسيطر على كل من جهازي الحكم: التشريعي والتنفيذي، أما إذا كان ضعيفاً، فسيحتاج ربما إلى تعاون الأحزاب الأخرى: ومن ثمّ يمكن أن تتسم الهيئات التنفيذية بالقوة أو الضعف داخل الأنظمة الرئاسية والبرلمانية على حدٍ سواء.

### تصميم المؤسسات التشريعية والتنفيذية داخل بعض الأنظمة الفدرالية

تعتمد كل من الولايات المتحدة، والأرجنتين، والبرازيل، والمكسيك، وفنزويلا، ونيجيريا، على أنظمة حكم رئاسية (كانت نيجيريا تقيم في السابق نظاماً برلمانياً)، ولكن هذه الأنظمة تختلف بشكل جوهري. نجد في كل من الأرجنتين وفنزويلا رئيساً قوياً إلى حد استثنائي مقارنةً بالدول الأخرى. ويوجد في كل من أستراليا، والنمسا، وبلجيكا، وكندا، وألمانيا، والهند، وماليزيا، وأسبانيا مؤسسات برلمانية. ويوجد في جنوب أفريقيا نظام مختلط حيث يقوم البرلمان بانتخاب الرئيس كرئيس للدولة والحكومة، ولكنه ليس عضواً في البرلمان. كما تستخدم روسيا أيضاً نظاماً مختلطاً، يتم فيه انتخاب الرئيس من قبل الجمهور ولكن تحتاج الحكومة إلى الحصول على ثقة البرلمان.

ويوجد في سويسرا مجلس تنفيذي من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان، وبعدها يمارس عمله بصفة مستقلة عن ثقة البرلمان طوال مدة حكمه؛ وتمثل السلطة التنفيذية جميع الأحزاب الرئيسية.

تميل الهيئة التنفيذية، في الأنظمة الفدرالية التي تتميز هيئاتها التنفيذية بالقوة، نحو السيطرة على العلاقات بين الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة - مما يؤدي إلى ما يُعرف باسم الفدرالية التنفيذية.

### السلطة المُركزة بشدة في الحكومات المركزية لبعض الأنظمة الفدرالية

يُطلق أحياناً على كل من الأرجنتين وفنزويلا اسم الأنظمة ما فوق الرئاسية حيث يسيطر الرئيس على العديد من مقاليد الأمور. يتمتع الرئيس، في الأرجنتين، بسلطة واسعة في إصدار القرارات التشريعية وتوجيه التحويلات المالية إلى المقاطعات. أما في الأنظمة الفدرالية ذات الحزب الواحد القوي المسيطر على كل من الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة (مثل جنوب أفريقيا، وإثيوبيا، والهند لفترة بعد الاستقلال، والمكسيك تحت سيطرة الحزب الثوري المؤسسي (PRI))، فيكون

اتخاذ بعض القرارات الهامة عادة داخل الحزب الحاكم، سواء كان النظام برلمانياً أو رئاسياً أو مختلطاً، وتقوم المؤسسات الرسمية بتنفيذ قرارات زعماء الحزب إلى حدٍ كبير. يتزايد الاتجاه في روسيا نحو حزب واحدٍ مسيطرٍ على كلا المستويين، ورئيس قوي إلى حدٍ استثنائي. في حين تتمتع ماليزيا بسيطرة حزبٍ واحدٍ قوي في الوسط، مع وجود حزبٍ معارضٍ يسيطر على ولايةٍ واحدة فقط.

### المجالس البرلمانية الثانية والتمثيل الإقليمي

تنطوي الهيئات التشريعية المركزية للاتحادات الفدرالية عادة على بعض التوازن بين التمثيل على أساس عدد السكان والتمثيل على أساس الوحدات المُكونة. ونجد هذا البعد «الفدرالي» عادة في المجالس البرلمانية الثانية، غير أنه يمكن وجوده في المجالس الأولى أيضاً. وتختلف طريقة اختيار أعضاء المجلس الثاني وسلطاته إلى حدٍ كبير بين الأنظمة الفدرالية، مع ما يعنيه ذلك من تداعيات هامة على أداء الأنظمة الفدرالية.

تمتلك العديد من الدول، سواء كانت فدرالية أو غير فدرالية، مجلسين داخل هيئاتها التشريعية. هذان المجلسان، في الأنظمة الفدرالية:

- يتشكلان دائماً وفقاً لمبادئ تمثيلية مختلفة، حيث يستخدم المجلس الثاني عادةً صيغة قائمة على أساس الوحدات المُكونة في حين يخصص المجلس الأول الأعضاء بشكل أقرب للتمثيل حسب السكان؛
- يتم انتخاب أو تعيين أعضائهما بطرق مختلفة؛ و
- من الممكن أن يتمتعا بسلطاتٍ متشابهة إلى حدٍ بعيد أو سلطاتٍ شديدة الاختلاف.

لا يوجد هناك نمطٌ ثابت في الأنظمة الفدرالية بشأن تلك المسائل. ولكن المجلس الأول، في الأنظمة البرلمانية، هو المجلس الذي يمنح الثقة وبالتالي يحدد من سيقوم بتشكيل الحكومة.

### مبادئ التمثيل

تمتلك كافة الأنظمة الفدرالية تقريباً مجلساً ثانياً تعتبر عضويته بشكل ما مُمثلةً للوحدات المُكونة. ويرتبط انتشار المجالس الثانية داخل الأنظمة الفدرالية بفكرة أن كلا من السكان والوحدات المُكونة يُعتبر جزءاً من مكونات الاتحاد الفدرالي، ويحتاج كلاهما إلى أن تعكس المؤسسات المركزية هذه الفكرة. وكثيراً ما يقوم التمثيل داخل المجلس الثاني على أساس التمثيل المتكافئ لكل وحدة من الوحدات المُكونة، ولكن يلجأ الكثير من الأنظمة الفدرالية إلى أشكال من توزيع العضوية التي تأخذ في الاعتبار

الاختلافات في السكان (مثلاً، تحصل الوحدات الكبيرة على عدد من المندوبين يعادل ضعفي أو ثلاثة أضعاف ما تحصل عليه الوحدات الصغيرة). وتنتخب مجموعة من الأنظمة الفدرالية بعض أعضاء المجلس الثاني كممثلين للوحدات المُكونة والباقي كممثلين لوحدة أو أكثر من الدوائر الانتخابية البديلة (البلد بأكمله كمجتمع واحد بدون تقسيمات جغرافية).

يستمر عمل أعضاء المجلس الثاني عادة، حيثما يتم انتخابهم بشكل مباشر، لدورات أطول من أعضاء المجلس الأول، حيث تكون دائرتهم الانتخابية هي الوحدة المُكونة بأكملها في حين يأتي أعضاء المجلس الأول من دوائر انتخابية أصغر. وهذا يعطي طابعاً سياسياً مختلفاً للأعضاء المنتخبين في كلا المجلسين. يتم انتخاب أعضاء المجلس الثاني، في بعض الأنظمة الفدرالية، بشكل غير مباشر من قبل الهيئة التشريعية للوحدة المُكونة (أو، في عدد قليل، عن طريق الجمع بين الانتخاب المباشر وغير المباشر). وتلعب، عادة، المجالس الثانية المنتخبة بشكل مباشر، أو حتى بشكل غير مباشر، دوراً قليلاً نسبياً في تمثيل مصالح حكومات الوحدات المُكونة وأرائها (مقارنة بمصالح السكان وأرائهم).

أما المجلس الثاني/الأعلى الذي يلعب دوراً فدرالياً أكثر تميزاً فهو على الأرجح مجلس البونديسرات (Bundesrat) في ألمانيا والذي لا يتم انتخابه: إذ يتم تعيين مندوبي الولايات (اللاندرات) عن طريق حكوماتهم، كما يفودهم على المستوى الرسمي رئيس الوزراء. ويجب الموافقة على أي تشريع يؤثر على اللاندرات (أي ٤٠٪ الآن من كافة التشريعات) من قبل مجلس البونديسرات (Bundesrat)، وهذا يعني أن الحكومة المركزية تحتاج إلى أغلبية مؤثرة من هذه الحكومات لإقرار مثل هذه القوانين. ومن ثم يُعتبر مجلس البونديسرات (Bundesrat) عاملاً مركزياً في العلاقات بينحكومية. وقد منح الطابع المترابط الفريد للفدرالية الألمانية مستويي الحكومة دوراً هاماً لتقرير من يسيطر على باقي الحكومات الأخرى مع ما ينجم عن ذلك من ترابط بين الأحزاب السياسية الفدرالية والإقليمية.

وأخيراً، توجد أيضاً داخل العديد من الأنظمة الفدرالية تدابير احتياطية تعطي أهمية إضافية للتمثيل القادم من الوحدات المُكونة الأصغر في المجلس الأول/الأدنى. ويمكن لهذه التدابير أن تضمن الحد الأدنى (أو حتى الأقصى) من عدد الممثلين داخل المجلس الأول. ورغم أن هذه التدابير تحدث بنسبة أقل في المجالس الأولى منها في المجالس الثانية، غير أنها قد تكون ذات أهمية – والبرازيل هنا هي المثال الأكثر وضوحاً. وسواء كان ذلك في المجلس الثاني أو المجلس الأول، فإن الأعضاء المنتخبين يصوتون عادة على أساس الانتماء الحزبي أكثر منه الانتماء الإقليمي: والميزة التي تتمتع بها الوحدات الأصغر من حيث تمثيلها الإضافي في الهيئات التشريعية هي أنها قد تساعد على ترجيح كفة ميزان الأصوات في اتجاه الأحزاب التي تساندها.

### التمثيل داخل المجالس الأولى والثانية في بعض الأنظمة الفدرالية

تحتفظ كل من الأرجنتين، وأستراليا، البرازيل، ونيجيريا، المكسيك وروسيا، وجنوب أفريقيا، وسويسرا، والولايات المتحدة، بعدد متساو من الأعضاء في المجلس الثاني/الأعلى من كل وحدة مكونة كاملة العضوية. ولكن النمسا، وبلجيكا، وكندا، وإثيوبيا، وألمانيا، والهند تمنح تمثيلاً غير متساو للوحدات المكونة، مع إعطاء أهمية للفوارق في عدد السكان. وتمنح أسبانيا كافة الأقاليم في داخل البلاد (الوحدات الإدارية) تمثيلاً متساوياً، في حين يختلف تمثيل المجتمعات المستقلة (الوحدات المكونة) حسب عدد السكان. وتعطي المكسيك كافة الولايات تمثيلاً متساوياً، غير أنها تنتخب رُبع عدد أعضاء مجلس الشيوخ على المستوى الوطني عن طريق التمثيل النسبي.

تنتخب معظم الأنظمة الفدرالية أعضاء المجلس الثاني لديها بشكل مباشر، في حين ينتخب عدد آخر من الدول (النمسا، بلجيكا، الهند، أسبانيا) جميع الأعضاء أو بعضهم بشكل غير مباشر. كما أن المجلس الثاني/الأعلى في كل من روسيا وجنوب أفريقيا يضم مندوبين من الوحدات المكونة بعد ترشيحهم من جانب السلطات التنفيذية والتشريعية في هذه الوحدات على حد سواء. وتقوم حكومات الولايات/اللاندر في ألمانيا بتعيين النواب في مجلس البوندسرات (Bundesrat). كما تقوم مجالس الولايات التشريعية في ماليزيا بتسمية ٣٨٪ من أعضاء المجلس الثاني/الأعلى، في حين تقوم الأقليات بتسمية الأعضاء الباقين. ولم تنجح كندا على الإطلاق في إصلاح مجلس الشيوخ غير المنتخب، إصلاحاً هاماً، وهو المجلس الذي تقوم الحكومة الفدرالية بتعيين أعضاء غير المنتخبين حتى يصلوا ٧٥ عامًا. أما في سويسرا وإثيوبيا، فتقرر الهيئات التشريعية للوحدة المكونة كيفية اختيار أعضاء المجلس الوطني الثاني/الأعلى لديها. ولا يوجد في فنزويلا مجلس أعلى.

وتختلف الأهمية الحقيقية لممثلي الوحدات المكونة الصغيرة بشكل كبير حسب نوع النظام الفدرالي. تمثل البرازيل الحالة القصوى، حيث يحصل أعضاء مجلس الشيوخ من الولايات التي تضم ثمانية في المائة من عدد السكان على أكثر من ٥٠ في المائة من عدد المقاعد. أما في روسيا، فإن أصغر الوحدات تعادل حوالي ١/٤٥٠ من حجم أكبر وحدة، ولكن كلا منهما تحصل على نسبة متساوية من التمثيل في المجلس الثاني. كما تتضمن بعض الأنظمة الفدرالية تدابير احتياطية خاصة لعدد الممثلين من الوحدات المكونة في المجلس الأول لديها - وها هي البرازيل تظهر في الصورة مرة أخرى على نحو لافت للنظر حيث تضع حدًا أعلى لعدد الممثلين من أكبر الولايات في ساو باولو وتضمن الحد الأدنى للمندوبين من أصغر الولايات.

## سلطات المجالس الثانية/العليا

ليس من نمط ثابت للسلطات التي يعهد بها إلى المجالس الثانية في الأنظمة الفدرالية. تحصل هذه المجالس، في بعض الأنظمة الفدرالية، على كافة سلطات المجلس الأول بالإضافة إلى سلطات خاصة أخرى، مثلاً، في المعاهدات وإعلان الحرب والتعيين في المناصب العليا. ونجد في أقصى الطرف الآخر، أن بعض المجالس الثانية ليست إلا مجالس إعادة نظر، ذات سلطات محدودة لتعديل أو تأجيل بعض التشريعات (ومن الممكن إلغاء قراراتها من جانب المجلس الأول). وتضم مجموعة التدابير تلك التي تؤثر على مدى سلطات المجلس الثاني (أشكال التشريعات والأعمال الحكومية التي يمكن أن تؤثر فيها) وقوة هذه السلطات (حق الفيتو، التأجيل، الحق في عقد جلسة مشتركة لكلا المجلسين لحل أزمة ما مستعصية - وهو ما يعمل لصالح المجلس الأول الذي يضم عدداً كبيراً من الأعضاء). قد يتم تصميم بعض المجالس الثانية لتلعب دوراً في المسائل «الفدرالية»، مثل التشريعات التي تؤثر على الوحدات المكونة أو أقاليم محددة أو حقوق ما. وفي حين أن معظم الأنظمة الفدرالية لديها شكلاً ما من أشكال المجالس الثانية (باستثناء فنزويلا)، إلا أن بعضها لا يتمتع إلا بسلطات محدودة تماماً أو يحصل على شرعية ضعيفة بسبب الطريقة التي يتم بها اختيار أعضائها. ويعود السبب في الضعف الغالب على المجالس الثانية في الأنظمة البرلمانية إلى الدور الذي يلعبه المجلس الأول في هذه الأنظمة باعتباره «مجلس منح الثقة». ولكن هذا الوضع الذي يحد من سلطة المجالس الثانية غائب في الأنظمة الرئاسية-الخاضعة لسلطة المجلس التشريعي/الكونجرس.

## سلطات المجالس الثانية في بعض الأنظمة الفدرالية

يتمتع مجلس الشيوخ الأمريكي بكافة سلطات مجلس النواب، إلا أنه وحده يملك حق الموافقة على التعيينات الرئيسية، وإعلان الحرب وإقرار المعاهدات الدولية. وتملك المجالس الثانية في كل من الأرجنتين، وأستراليا، والبرازيل، وسويسرا حق الرفض (الفيتو) المطلق على كافة التشريعات (رغم أنه في أستراليا، يمكن تجاوز أي أزمة مستعصية من خلال عقد جلسة مشتركة لكلا المجلسين عقب انتخابات خاصة). كما يتمتع مجلس البونديسرات (Bundesrat) الألماني بحق الفيتو على القضايا التي تؤثر على اللاندرات (التي تصل الآن إلى ٤٠٪ من القوانين)، كما يتمتع بحق النقض (الفيتو) المعلق في بعض القضايا الأخرى. وتمتلك المجالس الثانية في كل من الهند ونيجييريا حق الرفض (الفيتو) الذي يمكن إلغاؤه عن طريق الأغلبية في جلسة مشتركة لكلا المجلسين. أما المجالس الثانية في كل من النمسا وماليزيا وأستراليا فلها سلطة حق النقض (الفيتو) المعلق فقط. ويتمتع مجلس الشيوخ الكندي بسلطات قانونية واسعة، ولكن نظراً لافتقاره إلى الشرعية السياسية فإنه يستخدم سلطاته أساساً في المراجعة والتأجيل. ولا يلعب مجلس الفدرالية الإثيوبي أي دور في التشريعات العادية، إلا أنه يستطع أن يرفض الميزانية على أساس مخصصاتها المالية إلى الولايات؛ كما أنه

يتعامل مع الخلافات والنزاعات بين الولايات ويعمل كمفسر نهائي للدستور. ويتمتع مجلس الشيوخ البلجيكي بحق الفيتو على أية قضية قد يكون لها تأثير على النظام الفدرالي.

### الأحزاب السياسية

تُعتبر الأحزاب السياسية عنصرًا أساسيًا في عمل الأنظمة الفدرالية. تعكس سمات الأحزاب والنظام الحزبي الفواصل السياسية فيما بين السكان بالإضافة إلى التاريخ الحزبي، ولكنها تتشكل أيضًا إلى حد كبير على أساس القوانين الانتخابية والتدابير الدستورية. وتختلف الأنظمة الفدرالية فيما إذا كانت تملك حزبًا واحدًا مسيطرًا أو حزبين رئيسيين أو أكثر، أو العديد من الأحزاب. وعادةً يكون هناك ارتباط بين الأحزاب التي تعمل على المستوى الفدرالي والأحزاب الموجودة داخل الوحدات المكونة، إلا أن هناك بعض الاستثناءات.

تلعب الأحزاب السياسية والقوانين الانتخابية داخل الأنظمة الفدرالية دورًا حاسمًا في تحديد كيفية عمل الدستور المدون على أرض الواقع، على الرغم من أنها عادة لا تكون جزءًا من الدستور. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تتغير الأحزاب السياسية بسرعة أكبر بكثير من الدستور المدون. وقد تغيرت سمات بعض الأنظمة الفدرالية وطريقة عملها بشكل ملحوظ تمامًا نتيجة تطور النظام الحزبي السياسي، على الرغم من عدم تغيير الدستور. وينطبق هذا الأمر بصورة خاصة على البلدان التي تحولت من نظام الحزب المسيطر - مثل حزب المؤتمر في الهند أو الحزب الثوري المؤسسي (PRI) في المكسيك - إلى نظام أحزاب أكثر تعددية وتنافسًا.

والشكلاّن الأساسيان للأنظمة الانتخابية هما التمثيل النسبي من جهة والنظم القائمة على الأغلبية أو الأكثرية من جهة أخرى. وهناك أيضًا أنظمة مختلطة.

- تميل أنظمة التمثيل النسبي (PR) إلى الارتكاز على الدوائر الانتخابية الواسعة نسبيًا، ومتعددة الأعضاء التي يختار فيها الناخبون بين قوائم الأحزاب، رغم وجود الكثير من الاختلافات. والمسألة الرئيسية في هذه الأنظمة هو الحد الأدنى أو نسبة الأصوات اللازمة لانتخاب ممثل ما. ويكون هذا الحد أحيانًا مثبتًا كنسبة محددة من التصويت على المستوى الوطني (على سبيل المثال ٥٪). وفي حالات أخرى، يُعتبر الأمر مجرد نتيجة لعدد الممثلين الذين يتم انتخابهم من دائرة انتخابية معينة: وكلما زاد عدد الممثلين، قلت نسبة الأصوات اللازمة للانتخاب.

- وتميل الأنظمة القائمة على الأغلبية أو الأكثرية إلى الارتكاز على الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد والتي يكون فيها المرشح الذي يحصل على أعلى نسبة أصوات (أكثرية) هو المرشح الفائز. وفي بعض الحالات، يلتقي أعلى اثنين من المرشحين من حيث نسبة الأصوات في جولة ثانية لتحديد المرشح الفائز.

• وتنتخب الأنظمة المختلطة بعض الأعضاء، بطريقة الأغلبية، من الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد، وتنتخب البعض الآخر على أساس الأصوات المخصصة للأحزاب. كما أن التأثير على التمثيل الكلي داخل الهيئة التشريعية عادةً ما تسيطر عليه قواعد التناسب.

كانت الأنظمة الفدرالية التي تطبق القانون العام ولها قواعد سابقة دستورية بريطانية تميل، على مرّ التاريخ، لاستخدام القوانين الانتخابية القائمة على نظام الأغلبية، في حين فضلت الأنظمة الفدرالية في القارة الأوروبية وتلك التي تطبق القانون المدني أنظمة التمثيل النسبي (PR)، ورغم ذلك هناك العديد من الاستثناءات. علاوة على ذلك، يجب إجراء الانتخابات المباشرة لرؤساء الدول من خلال بعض التغيير في النظم القائمة على الأغلبية، حتى في حالة استخدام التمثيل النسبي (PR) داخل الهيئة التشريعية. وتستخدم بعض الأنظمة الفدرالية قواعد انتخابية مختلفة لكل من المجلس الأول والمجلس الثاني، عندما يتم انتخابهما بشكل مباشر.

ويقال عادةً أن أنظمة التمثيل النسبي (PR) تؤدي إلى المزيد من أنظمة الأحزاب المتشظية أكثر مما تفعل الأنظمة القائمة على الأغلبية. غير أن ذلك يعتمد على حد كبير على القواعد الدقيقة (مثل ذروة الحد الأدنى) ويعتمد أيضاً على سمات قاعدة الناخبين التي تدعم الأحزاب المختلفة. ومن ثمّ تمتلك بعض الأنظمة الفدرالية ذات التمثيل النسبي (PR) حزبين فقط أو ثلاثة أحزاب هامة. غير أنه من النادر في نظام التمثيل النسبي (PR) أن يفوز حزب واحد بعدد كافٍ من الأصوات للحصول على الأغلبية داخل الهيئة التشريعية. وبالتالي، تقيم الأنظمة الفدرالية البرلمانية التي تستخدم التمثيل النسبي (PR) عادةً حكومات ائتلافية متعددة الأحزاب.

تعمل الأنظمة القائمة على الأغلبية، في كثير من الأحيان، على تمكين حزب من الأحزاب، يتمتع بنسبة أقل من أغلبية الأصوات، من أن يفوز بأغلبية المقاعد. وكثيراً ما تمتلك الأنظمة الفدرالية البرلمانية، التي تتبع القوانين الانتخابية القائمة على الأغلبية، حكومةً أحادية الحزب (رغم أن الحزب الموجود في السلطة قد يتغير). وعلى الرغم من أن الأنظمة الانتخابية القائمة على الأغلبية تمنح الأحزاب ذات النسب الأكبر من الأصوات عدداً كبيراً من المقاعد لا يتناسب إلى حد كبير مع حجمها، إلا أن ذلك يعتمد كثيراً على التوزيع الإقليمي للأصوات. كما يمكن للأحزاب الصغيرة التي تتركز بشكل إقليمي أن تستفيد أيضاً من الأنظمة القائمة على الأغلبية. وأحياناً، تمتلك الأحزاب القائمة على أساس إقليمي في بعض الأنظمة الفدرالية مثل الهند وكندا، نصيباً من المقاعد أكبر بكثير من عدد الأصوات، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة أهمية المطالب الإقليمية (أو العرقية أو الدينية أو اللغوية المحلية) على المستوى القومي.

تعتبر القاعدة الانتخابية لمختلف الأحزاب السياسية أمراً بالغ الأهمية في النظام الفدرالي. فمن الممكن أن تمتلك هذه الأحزاب روابط قوية أو ضعيفة بكل من الطبقة الاجتماعية أو الدين أو العرق أو المنطقة؛ وربما تمتلك قاعدة واسعة أو ضيقة. ويزداد التحدي المتمثل في إدارة أي نظام فدرالي، بشكل عام، إذا كانت الأحزاب القائمة على أساس إقليمي قوية للغاية.

### الأنظمة الحزبية في بعض الأنظمة الفدرالية

على الرغم من سيطرة حزبين فقط على سياسة الولايات المتحدة الأمريكية على مدار ما يزيد عن قرن من الزمان (لم يتمكن أي حزب ثالث من البقاء)، إلا أن سماتها وقواعدها الانتخابية قد تغيرت بشكل ملحوظ، وبخاصة في الجنوب الذي بدأ ينشق عن الديمقراطيين بعد صدور قانون الحقوق المدنية في الستينيات من القرن الماضي. أما النظام الحزبي الأسترالي، الذي يسيطر عليه أيضاً حزبان، فيتسم بالاستقرار على نحو لافت للنظر. وأظهر النظام الحزبي الكندي المزيد من عدم الاستقرار، مع تقلبات كبيرة في طبيعة التأييد للحزبين الرئيسيين ومع تمتع بعض الأحزاب الإقليمية أو القومية بفترات طويلة من الأهمية. كما كان النظام الألماني مستقراً نسبياً من خلال اثنين من الأحزاب الكبيرة، غير أن الأحزاب الأصغر حجماً أصبحت بشكل متزايد تمثل عاملاً في الحياة السياسية نظراً لوجود عدد من القضايا الجديدة (البيئة) والاتحاد مع ألمانيا الشرقية.

أما الهند والمكسيك، فقد سيطر على كل منها حزب واحد لفترة طويلة على كلا مستويي الحكومة. وتمتلك الهند في الوقت الحالي نظاماً مقسماً إلى حد كبير، الأمر الذي يتطلب ائتلافات ضخمة متعددة الأحزاب لتشكيل الحكومة، بينما اضطر الرؤساء الحاليون في المكسيك إلى العمل مع مجلس تشريعي (كونغرس) تسيطر عليه المعارضة. وفي جنوب أفريقيا، يستمر المؤتمر الوطني الإفريقي في السيطرة على مستويي الحكومة. وشهد التاريخ الحديث للسياسات الانتخابية في نيجيريا حزباً واحداً كبيراً ومعارضة مقسمة ولكنها ذات شأن. أما في إسبانيا فهناك نظام تنافسي من حزبين رئيسيين، غير أن كليهما يعتمد على الأحزاب الأصغر القائمة على أساس إقليمي، من أجل تشكيل حكومة ما. أما النظام الحزبي القديم الموجود في بلجيكا، والقائم على تقسيمات اليسار - اليمين، فقد تجزأ إلى درجة أكبر على أساس الخطوط التي تحدد المجتمعات المحلية، غير أن الائتلافات يتوجب عليها بحكم الدستور أن تتجاوز هذه التقسيمات. ويواجه الآن النظام السويسري، القائم على الإجماع والائتلافات الواسعة، اختباراً من خلال صعود حزب الشعب السويسري. وقد توقف تطبيق الديمقراطية الأرجنتينية خلال فترات الحكم العسكري، إلا أن النظام الحزبي يتسم بالتقلب، مما يعكس الطابع الرئاسي لسياساته. وفي روسيا، برز حزب رئاسي يسيطر من النظام الحزبي المتصدع السابق.

## التدابير تجاه الأقليات

تختلف الحكومات الفدرالية، أيًا كانت أنظمتها الحزبية، في طرق استيعابها للأقليات الإقليمية والعرقية داخل مؤسسات صنع القرارات المركزية. وهذا الاحتواء يمكن أن يعكس مدى سلطة الأقليات في بناء الائتلاف، أو قد يكون مجرد مسألة ثقافة سياسية أو نوعًا من الممارسة القانونية، أو قد يكون نصًا في الدستور. وقد يلعب إعطاء الأقليات صوتًا حقيقيًا داخل المؤسسات المركزية دورًا هامًا في تعزيز التوافق الاجتماعي والاستقرار السياسي.

لقد رأينا أن تشكيل الوحدات المُكونة في الاتحاد الفدرالي قد يكون هامًا من أجل تعزيز قوة السكان المتمركزين إقليميًا الذين يتمتعون بهوية مميزة قوية. ولكن، وحتى لو كان هؤلاء السكان يمثلون أغلبية إقليمية في وحدة واحدة من الوحدات المُكونة، فإنهم قد لا يستطيعون التماثل مع الاتحاد الفدرالي ككل إذا كان لديهم الإحساس بأنهم لا يحصلون على المعاملة أو الاحتواء المناسب في المؤسسات الإدارية والسياسية والمركزية للنظام الفدرالي.

وتختلف الأنظمة الفدرالية في المدى الذي تجد من خلاله هذه الأقليات الصوت السياسي الفعال داخل المؤسسات المركزية، سواء كان عن طريق الأحزاب السياسية أو طرق أخرى. وتنتهج بعض الأنظمة الفدرالية منهجًا قائمًا على الإجماع نسبيًا في السياسة، في حين ينتهج البعض الآخر منهجًا قائمًا على الأغلبية إلى حد أكبر، (يطلق عليه أحيانًا «الفائز يأخذ كل شيء»). ولا تعكس الاختلافات، الموجودة بين البلدان في هذه النقطة، ثقافتها السياسية فحسب، بل تعكس مؤسساتها أيضًا.

والسؤال الأساسي هو هل تُعتبر الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية مُصممة بشكلٍ أفضل لتسهيل عملية دمج الأقليات في الحكومة المركزية والتكيف معها:

- تقوم الأنظمة الرئاسية على أساس فائز واحد باعتباره رئيسًا للحكومة، ولكن يمكنها أن تضع بعض الممارسات أو القواعد لضمان قيام مجلس الوزراء وباقي المناصب العليا بتمثيل البلاد على نطاقٍ واسع. كما يمكن تقييد سلطة الرئيس في حالة وجود هيئة تشريعية مستقلة - وخاصة إذا كانت أحزاب المعارضة ذات أهمية داخل هذه الهيئة - وتتمتع بسلطاتٍ فعلية خاصة بها. كما أن معظم الأنظمة الفدرالية ذات التعددية العرقية لا يوجد بها أنظمة رئاسية (إلا أن نيجيريا تعتبر الاستثناء الملحوظ).

- يمكن أن تقوم الأنظمة الرئاسية على أساس الأغلبية، وبخاصة مع أنظمة الأكثرية والدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد حيث يستطيع حزبٌ واحدٌ الفوز بالأغلبية لوحده. ولكن، حتى مع ذلك، تحصل الأحزاب الحاكمة الكبيرة غالبًا على تمثيلٍ

واسع ومن ثمّ ربما تكون الأقلية جزءاً من قاعدتها الانتخابية. كما يمكن أيضاً أن تضم الأنظمة البرلمانية العديد من الأحزاب الأصغر حجماً، التي تقوم أحياناً على أساس مجتمعات عرقية، أو دينية، أو لغوية؛ وتصحب المشكلة حينئذٍ هي كيفية تشكيل حكومة ائتلاف من هذه الأحزاب معاً.

### تكييف الأقلية داخل الحكومات المركزية لبعض الأنظمة الفدرالية ذات التعددية العرقية، أو اللغوية، أو الدينية

يوجد في كندا نظاماً برلمانياً يقوم على الأغلبية، غير أن الأقلية الفرنسية الكندية عادةً تلعب دوراً هاماً في تشكيل أية حكومة. وتتشكل حكومة الهند على نحو متزايد من ائتلافات كبيرة تضم العديد من الأحزاب الصغيرة التي تمثل مجتمعات مختلفة. أما سويسرا، فتتبع منهجاً يقوم على الإجماع إلى حد كبير حيث تشترك كافة الأحزاب الرئيسية معاً في تشكيل الحكومة. ويفرض الدستور على حكومات بلجيكا أن تكون ائتلافية تتجاوز الحدود اللغوية. وتميل الحكومات البرلمانية في أسبانيا إلى السعي للحصول على دعم حزب واحدٍ على الأقل يقوم على أساس إقليمي بجانب أحد الحزبين القوميين الكبيرين. ويقتضي النظام الرئاسي في نيجيريا أن يأتي الرئيس ونائب الرئيس دائماً من مناطق مختلفة (وفي الواقع من ديانات مختلفة) ويجب أن يضم مجلس الوزراء عضواً من كل ولاية.

وإذا تجاوزنا المؤسسات السياسية المركزية، فإن السياسات المختلفة تستطيع أن تعزز (أو تعوق) مشاركة الأقلية أو تمثيلها في كلٍ من الجيش، والخدمة المدنية والمحاكم. ويمكن منح لغات الأقليات مكانة رسمية حتى يتسنى خدمة المواطنين من الأقليات في المحاكم أو الحكومة المركزية بلغتهم الأم، وفي بعض الحالات، كي يمكنهم العمل أيضاً داخل هذه المؤسسات بلغتهم الأم.

## الفصل السابع: الأعمدة القانونية للفدرالية

### الأسس الدستورية للفدرالية

يجب أن يرتكز الحكم الفدرالي الفعال على أساس دستور مدون وسيادة القانون. يضع الدستور الإطار والمبادئ الأساسية للنظام الفدرالي. وقد يكون للدستور أهمية رمزية في تعزيز الوحدة أو الخلاف والشقاق داخل البلاد. وتتباين الدساتير إلى حد كبير في طولها، ومدى التحديد والتوضيح في موادها وسهولة استخدامها من قبل المواطنين.

تُعتبر الدساتير المدونة أمرًا أساسيًا في الأنظمة الفدرالية لإرساء الإطار الذي يعمل من خلاله كل مستوى من مستويات الحكومة. ويجب على الدستور، كحد أدنى، إنشاء مؤسسات هامة معينة وتحديد المسؤوليات داخل النظام الفدرالي.

تتباين الدساتير الفدرالية بشكل هائل. وتمتلك عادة الأنظمة الفدرالية الأقدم دساتير أكثر إيجازًا من تلك التي تم وضعها منذ منتصف القرن العشرين. وقد وضعت تلك الدساتير الأقدم قبل أنظمة الحكم الحديثة، وهي تنسم غالبًا بعدم الفاعلية أو عدم الوضوح بشأن بعض المسؤوليات الرئيسية للحكومة، كإدارة البيئة. كما يمكن أن يعتمد توزيع السلطات فيها بدرجة كبيرة على بعض المبادئ الأساسية (مثل السلطات المتبقية، والمصلحة الوطنية والصناعة والتجارة) والتي ربما يكون تفسيرها قد تطور على نحو مختلف للغاية عن النوايا الأصلية لواضعي الدستور. وتميل الدساتير الأكثر إيجازًا إلى الالتزام بمرونة أكبر من تلك الدساتير المشتملة على قوائم شديدة التفصيل للسلطات الخاصة بمستويات الحكومة المختلفة.

وهناك مجال كبير للاختيار ما بين الأمور التي ترد في الدستور أو ما يُترك للقوانين العادية. وقد يؤدي هذا إلى مناظرات هامة لأن المدافعين عن مصالح مجموعة ما يمكنهم السعي وراء وضع تدابير في الدستور لإعطاء الاعتراف الرمزي أو الحماية الإضافية المتمثلة في الحماية الدستورية أو كليهما. كما يمكن أن تتخذ التدابير الدستورية المتعلقة بتعريف الدولة والاعتراف بجنسيات الأقليات وحقوقهم اللغوية وديانتهم، أهمية كبيرة للغاية فيما يتعلق بانقسام السكان أو توحيدهم حول الدستور.

وتوجد في الدساتير الأحدث عهداً أجزاء طويلة عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وبينغي، في الأحوال المثالية، أن يكون هناك إجماع واسع حول التدابير الدستورية لأنها تمثل «القانون الأساسي»: وهذا هو السبب وراء وضع أحكام أكثر تشدداً من حيث الأغلبية المطلوبة لأي تعديل دستوري .

### التحكيم الدستوري

إن وجود مستويين مستقلين للحكومة في نظام فدرالي يتطلب حكماً دستورياً لفض النزاعات التي تتعلق بمجالات الاختصاص الدستوري لكل منهما. ويُسند هذا الدور عادةً إلى المحاكم.

يجب على الدستور الفدرالي أن يوفر طريقة لفض النزاعات المحتملة بشأن السلطات القانونية لمستويي الحكومة. ويحق للمواطن أو لشركة ما أن يمثل لوحدٍ فقط من القانونيين المتعارضين. وتنشأ الصراعات القانونية بطرقٍ مختلفة:

- عندما يتمتع مستويي الحكومة بسلطة قانونية متزامنة على موضوع معين، يجب أن تسود قوانين أحد هذين المستويين في حالات النزاع؛ وبالتالي توضح الدساتير أياً من هذين المستويين له السلطة العليا. ومن الطبيعي أن تكون السلطة العليا لقوانين الحكومة المركزية، غير أن هناك بعض الاستثناءات (مثلاً، تسود في كندا قوانين المقاطعات فيما يتعلق بمخصصات التقاعد).
- ومن الممكن أن يصادق كلا المستويين على قوانين تتعارض مع بعضها البعض، ويدافع كل مستوى عن قوانينه لأنها مشتقة من سلطاتٍ متباينة. مثلاً، ربما تمتلك الحكومة المركزية سلطة على التجارة الداخلية في الوقت الذي تمتلك فيه حكومات الوحدات المكونة السلطة على ملكية العقارات، ويقومان بإصدار قوانين متعارضة بخصوص هاتين النقطتين. وفي تلك الحالة، يتطلب فض النزاع تحديد أية سلطة – التجارة الداخلية أم ملكية العقارات – هي الأكثر أهمية.
- وأحياناً لا يوجد تعارض فعلي بين قانونين، بل تعترض حكومة ما أو مصلحة خاصة على قانون تم التصديق عليه من قبل حكومةٍ أخرى على أساس أن القانون يفوق اختصاصها القانوني.
- وأحياناً، يكون الاعتراض على أساس أن القانون ينتهك أحد الحقوق الراسخة دستورياً.

وتُعد السلطة القضائية القوية والمستقلة عاملاً حاسماً الأهمية من أجل سيادة القانون. وتمتلك السلطة القضائية، في معظم الأنظمة الفدرالية – وخاصة المحكمة العليا أو

الدستورية - السلطة النهائية لفض النزاعات الدستورية. وفض هذه النزاعات من الممكن أن يضع المحكمة العليا في موقفٍ صعب بين الحين والآخر يتمثل في رفضها إجراء ما أو قانون معين تعتبره إحدى الحكومات القوية ذا أهمية. تتمتع المحاكم في الأنظمة القائمة على أساس القانون العام، والتي تعطي وزناً كبيراً للأحكام في قضايا سابقة مشابهة، بحرية واسعة في مجال تفسير القوانين مقارنة بالمحاكم في الأنظمة الدستورية.

هناك اثنان على الأقل من الأنظمة الفدرالية لا يمنح جميع جوانب التحكيم النهائي حول الدستور للمحكمة العليا. يقرر الاتحاد السويسري، الذي يقوم على مبدأ أن السلطة المطلقة هي في يد الشعب، بشأن صلاحية القوانين الفدرالية (يستثنى قوانين الكانتونات) المتنازع عليها من خلال استفتاء شعبي. أما في إثيوبيا، فيمتلك مجلس الاتحاد، الذي يتم انتخابه بواسطة الهيئات التشريعية للولايات، السلطة النهائية، التي تخضع للمشورة والنصائح القانونية من جانب القضاة.

### سلطات الطوارئ وسلطات خاصة غير فدرالية

تستطيع الحكومة المركزية أو الهيئة التنفيذية الخاصة بها، في بعض الأنظمة الفدرالية، إلغاء التدابير الدستورية العادية في ظل ظروفٍ خاصة، كحالات الطوارئ مثلاً. وعلى الرغم من أن هذه السلطات يكون لها ما يبررها في ظل ظروف محددة، إلا أنه قد يساء استعمالها للتحايل على روح وجوهر الحكومة الدستورية. وقد حدّ التطور السياسي لبعض الأنظمة الفدرالية من استخدام هذه السلطات أو أبطل استخدامها تماماً.

أُعتبرت بعضُ الأنظمة الفدرالية شبه - فدرالية نظراً لحصول حكوماتها المركزية على سلطاتٍ استثنائية بهدف التدخل في اختصاص الوحدات المكونة. ويمكن أن تأخذ هذه السلطات شكل سلطة طوارئ، تستطيع عن طريقها الحكومة المركزية تعليق حكومة في وحدة مكونة. وقد تكون سلطات الطوارئ على شكل سلطة عامة توجيهية، أو سلطة تعليقية أو سلطة رفض كامل. و يبرز السؤال، في كل حالة من تلك الحالات، بشأن الأساليب التي قد تقيد استخدام الحكومة المركزية لهذه السلطات: قد يكون للمحاكم دور في الحكم على حالة الطوارئ، أو قد يتطلب استخدام القوة موافقة المُشرِّعين - غير أن هذا قد يكون ذو فعالية محدودة إذا كان حلفاء رئيس الحكومة يسيطرون بشكلٍ فعال على الهيئة التشريعية: ويُعد دستور جنوب أفريقيا على الأرجح أكثر الدساتير تطوراً في تحديد وسائل وإجراءات الحماية من مثل هذه الحالات. وقد تحركت، مع مرور الوقت، البلدان التي كانت شبه - فدرالية في الأساس، مثل كندا والهند، بعيداً عن استخدام هذه السلطات. ومع ذلك، فقد تم استخدام هذه السلطات بشكلٍ مكثف لإضعاف بعض الأنظمة الفدرالية، مثل الأرجنتين.

### سلطات الطوارئ وسلطات القرار الأعلى في بعض الأنظمة الفدرالية

تستطيع الحكومة المركزية الكندية، من الناحية الدستورية، رفض التشريعات الإقليمية قبل تطبيقها والإعلان عن أي عمل أو نشاط ما على أنه اختصاص فدرالي، ولكن هذه السلطات، من الناحية العملية، تُعتبر بائدة. ويمكن في الهند الإطاحة بحكومة ولاية معينة واستبدالها بواسطة قرار رئاسي. وعلى الرغم من أن الغرض من هذه السلطة هو استخدامها في حالات الطوارئ، أو انهيار حكومة دستورية، إلا أنها كانت تستخدم لأغراض حزبية، وهي الآن خاضعة لرقابة أكبر من جانب المحاكم والتقاليد السياسية في الهند. ويمكن للرئيس، حسب ما يقتضيه الدستور النيجيري الجديد، إعلان حالة الطوارئ في أية ولاية وتعليق حكومتها لفترة من الوقت، وهو ما حدث مرة واحدة حتى الآن. أما في روسيا، فيتمتع الرئيس بسلطات واسعة لإعلان حالة الطوارئ في أي جزء من الدولة وتعليق أية قوانين من جانب الوحدات الفدرالية التي تتعارض مع الدستور، أو القانون الفدرالي، أو المعاهدات، أو حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وقد شهدت الأرجنتين ما يزيد عن ١٧٥ تدخلاً فدرالياً في الشؤون الإقليمية، بما فيها الإطاحة بالحكومات، غير أن المحاكم قد رفضت إصدار حكم على هذه الأمور التي تعتبرها أموراً سياسية. وتستطيع الحكومة الفدرالية الهاكستانية تعيين حكام للأقاليم، والموافقة على حل المجلس الإقليمي بواسطة حاكم الإقليم، وتعيين حكومات إقليمية مؤقتة وإصدار التوجيهات الخاصة بكل إقليم. ويُجيز الدستور الجديد في جنوب إفريقيا للحكومة المركزية إصدار التعليمات والتوجيهات لكل إقليم أو تولى مسؤولية إقليمية بشكل مباشر لدى قيام الإقليم بخرق التزاماته الدستورية أو القانونية، غير أن هذه الإجراءات، لكي تستمر، يجب إحالتها للمجلس الثاني للحصول على موافقته والمراجعة الدورية من جانبه.

### التعديلات الدستورية

تشتمل الدساتير الفدرالية على إجراءات خاصة كما تتطلب أغلبية محددة من أجل تعديلها، وتحتاج غالباً إلى قدر معين من موافقة الهيئات التشريعية أو سكان الوحدات المكونة. وبناءً عليه، فإن الدساتير قد يصعب تعديلها، ويتم بصفة مستمرة البحث عن بدائل للتغيير الدستوري الرسمي لتكييف الأنظمة الفدرالية مع الظروف المتغيرة.

تشتمل الديمقراطيات عادةً على إجراءات وأغلبية خاصة من أجل التعديل الدستوري. وينطبق هذا الأمر على وجه الخصوص في الأنظمة الفدرالية، التي يسفر فيها المبدأ الفدرالي عن دور للوحدات المكونة في التعديل الدستوري، وبخاصة في الأنظمة الفدرالية التي تتجم عن اتحاد الوحدات المكونة مقارنةً بالأنظمة الفدرالية الوحيدة سابقاً. وغالباً ما تمنح الأنظمة الفدرالية الوحدات المكونة حقاً مطلقاً للفتو

حول مسائل معينة تؤثر عليها بشكل مباشر تمامًا، وبخاصة التغييرات في حدودها أو الاندماج مع وحدة أخرى. وتتباين الأنظمة الفدرالية بدرجة كبيرة في حجم الموافقة اللازمة لتغيير السلطات الخاصة بجميع الوحدات المكونة: ويمكن أن يتراوح هذا ما بين مجرد أغلبية بسيطة إلى إجماع كامل تقريبًا. وعادة ما تتضمن الموافقة على التعديلات الدستورية مشاركة كل من الهيئات التشريعية والتنفيذية، ولكن قد تكون هناك حاجة أيضًا إلى نوع من الأغلبية أو أغلبية خاصة في استفتاء شعبي. علاوة على ذلك، قد تلعب الوحدات المكونة دورًا صغيرًا أو لا تلعب أي دور فيما يخص التعديلات التي لا تؤثر عليها بشكل مباشر. وتتمتع الوحدات المكونة في الغالب بحرية تعديل الدساتير الخاصة بها، حيث تكون تلك التغييرات ضمن الحدود المسموح بها في دستور الاتحاد الفدرالي نفسه.

وقد أدت قواعد التعديل إلى صعوبة في تغيير الدساتير، ومن الممكن أن تتسبب سياسات التعديل الدستوري في حدوث الكثير من الخلاف والشقاق. ونتيجة لذلك، تبحث الأنظمة الفدرالية بشكل مستمر عن بدائل للتعديل الدستوري.

#### التعديلات الدستورية في بعض الأنظمة الفدرالية

يتطلب تعديل الدستور في الولايات المتحدة موافقة ثلثي أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب وثلاثة أرباع الولايات. ويتطلب تعديل الدستور في البرازيل موافقة ٦٠٪ من أعضاء المجلسين، ولكن نظرًا لسيطرة أعضاء مجلس الشيوخ من الولايات الصغيرة، فإن هذا يعتبر حدًا مرتفعًا. ويحتاج تعديل الدستور في إسبانيا إلى أغلبية خاصة داخل المجلسين ولا يوجد أي دور للمجتمعات المستقلة. وتحتاج النمسا عادة إلى أغلبية خاصة في المجلس الأول أو أغلبية قومية في استفتاء شعبي. وعلى الرغم من أن بلجيكا لا تنتصف بالمركزية، إلا أن لديها إجراءً مستقبليًا يصل إلى ذروته في الحاجة إلى أغلبية الثلثين في كلا المجلسين بالإضافة إلى أغلبية ضمن كل مجموعة لغوية أيضًا. وتحتاج روسيا عادةً إلى أغليات عارمة في كلا المجلسين وثلثي رعايا الاتحاد الفدرالي. أما جنوب أفريقيا فتحتاج إلى أغليات خاصة في المجلس الأول بالإضافة إلى موافقة ست من التسع ولايات التي تؤثر التعديلات عليها. وتتطلب أستراليا أغليات مضاعفة للناخبين في استفتاء وطني على التغييرات للدستور الفدرالي، أغلبية قومية بالإضافة إلى أغليات في أربع من الست ولايات.

وتستخدم بعض الأنظمة الفدرالية قواعد تعديل مختلفة لأقسام مختلفة في دساتيرها: فمثلًا تستخدم كندا خمس قواعد على الأقل، حيث بعض القضايا تتطلب موافقة بالإجماع. والهند أيضًا لديها قواعد مختلفة لأقسام مختلفة: وقد تعمد المشرعون، على نحو غير عادي، اختيار عدم تدخل الولايات في أي تغييرات تطرأ على حدود الولايات توقعًا لاحتمال ضرورة عمل تعديلات مبكرة على حدود الولايات.

## الحقوق في الدساتير الفدرالية

تتضمن معظم الدساتير الفدرالية نصوصاً ترتبط بالحقوق التي يمكن استخدامها فيما يتعلق بقوانين أو إجراءات الحكومات. وقد تكون الحقوق سياسية أو قانونية أو اجتماعية أو لغوية أو اقتصادية. وقد تكون هامة كرموز سياسية. كما أنه من الممكن تطبيقها بالتساوي في جميع أنحاء الاتحاد الفدرالي أو يمكن أن تكون خاصة بوحدة مكونة أو شريحة ما من السكان. ويُعد تفسير الحقوق دوراً رئيسياً للمحاكم في العديد من الأنظمة الفدرالية.

وفي حين تركز الأنظمة الفدرالية على توزيع السلطات على مستويي الحكومة، فإن هذه السلطات تكون مقيدة إلى حد كبير بالنصوص المتعلقة بالحقوق كما هي واردة في الدستور. فالسلطة التشريعية على القانون الجنائي يمكن تقييدها من خلال العديد من الحقوق القانونية، بينما يمكن تقييد تلك السلطة التشريعية على التعليم من خلال الحق الدستوري لسكان معينين في الحصول على خدمات التعليم أو المدارس بلغتهم أو ديانتهم الخاصة بهم. وقد يصبح مثل هذا التحصين الدستوري للحقوق جزءاً هاماً من صفقة أو اتفاقية فدرالية لأنه يوفر وسائل حماية معينة عند نقل السلطات إلى الحكومة المركزية أو إلى حكومات الوحدات المكونة أثناء تكوين الاتحاد الفدرالي.

وقد تكون وسائل الحماية لحقوق الأقليات ذات أهمية خاصة في هذا الشأن. تُعتبر الدساتير رموزاً هامة في تعريف دولة ما، وتتخذ النصوص المتعلقة بالحقوق أهمية خاصة لدى الجمهور. وقد تكون النصوص الخاصة بحقوق الأقليات على وجه التحديد مصدرًا للفخر والوحدة أو مصدرًا للخلاف والشقاق داخل الدولة. وينطبق الكثير من النصوص المتعلقة بالحقوق بصورة متساوية على كافة مستويات الحكومة داخل الاتحاد الفدرالي، ولكن قد يختلف بعضها الآخر، وبخاصة حقوق الأقليات، اختلافًا كبيرًا بحسب المناطق ذات الصلاحيات القانونية المختلفة. علاوة على ذلك، توجد لبعض الوحدات المكونة دساتير خاصة بها قد تختلف النصوص المتعلقة بالحقوق فيها عن تلك الموجودة في الدستور الوطني؛ ولكنها لا تتناقض معها.

هناك تنوع هائل في أنواع الحقوق المدونة في الدساتير وكذلك في طريقة التعبير عنها. أما الحقوق الكلاسيكية فهي سياسية (حرية التعبير، والتجمع، والصحافة، والدين) وقانونية (الحماية من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين؛ وقواعد الإجراءات القانونية). وقد تكون اقتصادية (حق الملكية). وتعمل بعض الدساتير الفدرالية كذلك على حماية وتحصين الحقوق الخاصة المتعلقة بلغات أو ديانات محددة (لغة الحكومة؛ المدارس الطائفية). كما تقوم بعض الدساتير بحماية حقوق المساواة (ضد التمييز على أي أساس كان). وتتضمن بعض الدساتير بيانات طموحة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية (للتوظيف، الالتحاق بالمدارس) التي قد يُنظر إليها كأهداف

بدلاً من كونها حقوق واجبة التنفيذ بسبب إمكانات الحكومة المحدودة، وبخاصة في البلدان الفقيرة. فالبرازيل يوجد بها العديد من الحقوق المحددة إلى حد كبير، مثل عدم الاستيلاء على الأملاك الريفية للأسرة بسبب الديون أو الحق في الحصول على أجر أعلى نظير نوبات العمل الليلية. وقد نصت دساتير بعض الأنظمة الفدرالية على حقوق خاصة للسكان الأصليين. ويتضمن دستور البوسنة والهرسك وثناق من حقوق الإنسان الدولية في القانون المحلي.

وقد تكون تفسيرات المحاكم لنصوص الدستور الخاصة بالحقوق ذات دلالات واسعة للغاية فيما يتعلق بعمل الاتحاد الفدرالي. وتحتوي الدساتير الأقدم عادةً على قوائم حقوق أكثر إيجازاً و«كلاسيكية»، في حين تحتوي الدساتير الأحدث (أو تلك التي تم تعديلها مؤخراً) على قوائم أطول لا تغطي الحقوق الكلاسيكية فحسب ولكنها تغطي كذلك الحقوق العديدة الهامة بالنسبة للجماعات الرئيسية.

### دور المحاكم وخصائصها

إذا أخذنا في الاعتبار أهمية التفسير القضائي للدستور، فإن شرعية المحاكم تُعتبر قضية رئيسية. وسوف تتأثر بكيفية تعيين القضاة وفترة ولايتهم الوظيفية والدور الذي تضطلع به المحاكم. ويكثر الجدل بشأن الدور المناسب للهيئة القضائية لأن القضاة لا يخضعون للمساءلة أمام السكان. كما يجب أيضاً تحقيق توازن بين الإجراءات القضائية لفض النزاعات والإجراءات السياسية في هذا المجال.

تشتمل معظم الأنظمة الفدرالية على إجراءات تهدف لضمان اختيار المرشحين لمناصب القضاة (وبخاصة في المحاكم العليا) على أساس كفاءتهم المهنية. وتتطلب بعض الأنظمة، ولاسيما الرئاسية، أن يقوم أحد مجلسي السلطة التشريعية على الأقل بمراجعة التعيينات القضائية. ويقوم البعض باستشارة الوحدات المكونة بشأن هذه التعيينات، بل ويطلبون موافقتها أحياناً. كما يحرص عدد من الأنظمة الفدرالية على توزيع رسمي أو غير رسمي للمناصب في المحكمة العليا على القضاة من بعض الوحدات المكونة أو اللغات أو الخلفيات القانونية المحددة (عندما يكون في البلاد أكثر من نظام قضائي واحد). وأخيراً، تتم حماية الاستقلال القضائي بالطبع من خلال قوة الأشخاص الذين يشغلون هذه المناصب – مما يجعل من الصعب للغاية إقالة قاضٍ أو عزله – بالإضافة إلى فترات طويلة من الولاية الوظيفية للقضاة. كما أن الرواتب الجيدة قد تجعل القضاة أقل عرضة لقبول الرشاوى.

هناك دائماً بعدٌ آخر له طابع سياسي في تعيين القضاة، ولذلك من الممكن أن يتأثر التوازن داخل المحكمة بالأراء والميول السياسية للجهات التي تقوم باختيار القضاة. ويعمل تعاقب الأحزاب داخل الحكومة على إنتاج محاكم أكثر اتزاناً، تماماً كما تفعل

الإجراءات اللازمة لضمان كفاءة القضاة المهنية العالية. ولا توجد محكمة عليا محصنة من تهمة التحيز والتعصب، لذلك من الضروري أن يكون لدى المحكمة رصيد من المصداقية والشرعية عند التعامل مع القضايا المختلف عليها. وفي حين أن بعض الأنظمة الفدرالية ناجحة للغاية في ذلك، نجد في البعض الآخر أن استقلالية المحاكم أو كفاءتها تتسман بالضعف - بل وأيضاً تتأثر بشدة بالسلطة التنفيذية أو أنها عرضة للرشاوى.

وكيفما يتم إقامة المحاكم، فقد يخضع النظام القضائي للضغط والإجهاد عند التعامل مع القضايا التي تسبب الكثير من الخلاف والشقاق. فقد أرهقت المحاكم في الولايات المتحدة إلى حد كبير بسبب المعارك السياسية التي دارت حول الإجهاض والحقوق المدنية. أما في الهند، فنجد المواطنين المحبطين يقومون بتقديم دعاوى متزايدة إلى المحاكم في قضايا مثل تلوث الهواء وتزايد أعداد القروء في دلهي، وهي أمور فيها الكثير من السياسة والمحتوى القانوني على حد سواء. وأحياناً تستطيع المحاكم إصدار أحكام باهظة التكاليف في مثل هذه القضايا دون الاهتمام اهتماماً كبيراً بالجانب العملي من تطبيقها.

وقد يكون دور المحاكم في بعض الأنظمة الفدرالية، محدوداً فيما يتعلق بقضايا معينة، لأن النزاعات تتم إحالتها إلى هيئة أخرى (مثل مفوضية المياه في الهند)، أو تكون الاتفاقيات الرئيسية الهامة سياسية، وليست قانونية (مثل العديد من الاتفاقيات الفدرالية-الإقليمية في كندا)، أو تكون الحكومات مُطالببة بفض النزاعات، حتى فيما يختص بالدستور، من خلال الإجراءات السياسية قبل اللجوء إلى المحاكم (مثل جنوب أفريقيا).

## الفصل الثامن: العلاقات والسياسات البيروقراطية

### الاعتماد المتبادل والتفاعل

تطبق كافة الأنظمة الفدرالية مبدأ الاعتماد المتبادل إلى حد كبير بين الحكومات. إن محاولة السياسة والموظفين الحكوميين والمواطنين وغيرهم من أصحاب المصالح التأثير على النتائج داخل صلاحيات قانونية غير تلك الخاصة بهم تشكل جوهر الحياة السياسية لكل اتحاد فدرالي.

يُعتبر الاعتماد المتبادل أمرًا حتميًا وهامًا في كافة الأنظمة الفدرالية. ويُلاحظ هذا الاعتماد على وجه التحديد في الأنظمة الفدرالية حيثما تقوم حكومات الوحدات المُكونة بتنفيذ العديد من البرامج أو القوانين المُشرعة فدراليًا، وحيثما يكون هناك تشارك موسع أو مسؤولية مشتركة في مجالات عديدة، وحيثما تعتمد الوحدات المُكونة بشكل كبير على التمويل المشروط الآتي من الحكومة المركزية.

ويمكن للاتحادات الفدرالية التعامل مع هذا الاعتماد المتبادل من خلال الآليات الرسمية، وحتى الدستورية، أو ترتيبات مؤقتة وغير رسمية. ويستطيع رؤساء الحكومات والوزراء فرض سيطرتهم، أو من الممكن أن تلعب الهيئات التشريعية دورًا هامًا. وقد تكون الأحزاب السياسية ذات أهمية أيضًا. إذ يمكن وجود مستويات مختلفة للغاية من التشاور والتنسيق والتعاون، وسوف يتباين ذلك ليس فقط بين الأنظمة الفدرالية والرعايا، وإنما سيتباين أيضًا بين قضايا سياسية موضع خلاف والإدارة الأكثر روتينية. ونجد لدى جميع الأنظمة الفدرالية شيئًا من التعاون والنزاع. وقد تحاول الحكومة المركزية، في المواضيع الحساسة، أن تؤثر على حكومات الوحدات المُكونة من خلال سلطاتها المالية أو القانونية، في حين أن الوحدات المُكونة قد تمتنع عن الموافقة إذا كان ذلك ممكنًا قانونيًا. ويمكن للطرفين أن يحاولا كسب دعم الجمهور للوصول إلى أهدافهما.

### دور الفروع التنفيذية والتشريعية

تسفر السلطات التنفيذية القوية عن التركيز على فدرالية تنفيذية في العلاقات البيروقراطية، في حين أن السلطات التنفيذية الأضعف تؤدي إلى دور أكبر للسلطات

التشريعية. وعلى الرغم من أن الأنظمة البرلمانية عادةً يكون لديها سلطات تنفيذية أقوى من تلك الموجودة في الأنظمة الرئاسية-الخاضعة للهيئة التشريعية/ الكونجرس، إلا أنه لا توجد قاعدة ثابتة. ويمكن أن يتغير كلٌّ من دور وقوة السلطات التنفيذية أو التشريعية بشكل ملحوظ حتى بدون تعديل المؤسسات رسمياً، وبخاصةً بسبب التغييرات التي تطرأ في نظام الأحزاب السياسية.

تكون السلطة التنفيذية، في الأنظمة الفدرالية الحديثة، مسيطرةً عادةً مقارنةً بالسلطة التشريعية. وينطبق ذلك بالذات في الأنظمة البرلمانية لأن الأحزاب تكون بحاجة إلى الانضباط والدعم من جانب السلطة التشريعية لتشكيل الحكومة. غير أن الحكومات داخل الأنظمة البرلمانية قد تكون ضعيفة - نظرًا لأنها تفتقر إلى أغلبية ثابتة أو لأنها تقوم على ائتلافٍ مفكك. تتضمن الأنظمة الرئاسية-الخاضعة للهيئة التشريعية/ الكونجرس توزيعاً للسلطات بين فرعي الحكم التنفيذي والتشريعي، ومن الممكن أن يؤدي ذلك إلى انتشار السلطات، بحيث تلعب السلطة التشريعية دوراً مستقلاً وتخرط في علاقات مباشرة مع الحكومات المُكونة (التي تمارس بدورها الضغط على أعضاء السلطة التشريعية). غير أن بعض الأنظمة الرئاسية يكون بها سلطات تنفيذية قوية وبخاصةً عندما يكون الحزب الرئاسي منضبطاً ومسيطرًا على الهيئة التشريعية. علاوةً على ذلك، وفي بعض الحالات مثل الأرجنتين، تتمتع الرئاسة بسلطات شبيهة تشريعية هامة لإصدار القرارات.

يُعد النظام الحزبي حاسم الأهمية. ففي الأنظمة الفدرالية التي تندمج فيها الأحزاب السياسية بين مستويي الحكومة، قد يكون لزعماء الحزب الوطني تأثيرٌ كبيرٌ على المرشحين والقادة في الوحدات المُكونة؛ وفي المقابل، يمكن أن يتمتع الزعماء الأقليميون، من خلال وجود قواعد السلطة الخاصة بهم في الوحدات المُكونة، بدور حاسم وحساس في عملية انتخاب القادة في المركز. لقد ساد سابقًا في كلٍّ من الهند والمكسيك حزب واحد المسيطر كان يمارس تحكما مركزيًا قويًا، وقد تحول كلٌّ من البلدين إلى نظام متعدد الأحزاب يتضمن أحزابًا لامركزية إلى حد كبير (حتى برغم أن النظام في الهند برلماني، وفي المكسيك هو رئاسي-خاضع للهيئة التشريعية) وهيئة تنفيذية ضعيفة. ويوجد في كلٍّ من جنوب أفريقيا وإثيوبيا حزب مركزي واحد يسيطر بفعالية على سياسات الوحدات المُكونة. وترتبط الأحزاب الألمانية ارتباطًا وثيقًا على كلا المستويين بسبب دور اللاندر في الحكومة المركزية، كما أن الكثير من القضايا الهامة ما بين الحكومات يتم حلها داخل الأحزاب الخاصة باللاندر وكذلك بين حكومات اللاندر. وحتى في الأنظمة الفدرالية ذات الأنظمة الحزبية المتكاملة للغاية، يكون للساسة في أحد المستويات دوائر انتخابية ومصالح مختلفة عن زملائهم في الحزب على المستوى الآخر. ويمكن حل بعض هذه الاختلافات داخل الحزب، في حين يتم حل البعض الآخر في هيئات ما بين الحكومات.

تُعتبر كندا والولايات المتحدة اتحادات فدرالية تحتفظ أحزابها بروابط ضعيفة بين المستويين. غير أن الأحزاب الكندية على كل مستوى منضبطة إلى حد بعيد، والهيئات التنفيذية قوية، ولذلك ربما تكون هي الحالة الكلاسيكية للفدرالية التنفيذية بين الحكومات. أما الأحزاب الأمريكية، فهي أقل انضباطاً إلى حد كبير والهيئات التنفيذية أضعف، لذلك فإن العلاقات البيروقراطية تُستهلك إلى حد كبير في ممارسة الضغط من جانب حكومات الولايات وفي الكم الهائل من الضغوط الفردية، مع القليل من هياكل الفدرالية التنفيذية.

### المجالس الثانية في العلاقات البيروقراطية

كانت المجالس الثانية تُعتبر في الغالب مجالس «فدرالية»، وذلك لأن تكوينها في كثير من الأحيان يعكس عوامل إقليمية. ولكن القليل من هذه المجالس، عملياً، يتمتع بأهمية في العلاقات البيروقراطية. ومع ذلك، فإنها تستطيع التأثير على الثقل النسبي للوحدات المكونة داخل المؤسسات المركزية، خاصة عندما يتمتع المجلس الثاني بسلطات كبيرة ويقدم الدعم من خلال تركيبته إلى الوحدات المكونة الصغيرة.

يتشكل المجلس الثاني، في ألمانيا، من مندوبين عن حكومات الوحدات المكونة. إذ يقوم مجلس البوندسرات بجلب «الفدرالية التنفيذية» رسمياً إلى العملية التشريعية بحيث يقوم نواب حكومات اللاندرات بالتصويت على القضايا التي تؤثر عليهم مباشرة. وقد تبنت جنوب إفريقيا هذا النموذج إلى حد كبير مع وجود الحكومات الإقليمية ممثلة في المجلس الوطني للمقاطعات، ولكن هذا الدور ظل محدوداً حتى الآن بسبب سيطرة المؤتمر الوطني الإفريقي على جميع الحكومات.

أما المجالس الثانية التي تُنتخب بشكل غير مباشر (بواسطة الهيئات التشريعية للوحدات المكونة) فتلعب بالطبع دوراً ثانوياً نسبياً في العلاقات ما بين الحكومات (مقارنةً بالشؤون الأخرى) لأنها تقوم بإرسال نواب الحكومة والمعارضة على السواء (على الرغم من أن نواب الحكومة سيمثلون دوماً آراء حكومتهم بالذات). وحيثما يتولى المواطنون انتخاب أعضاء المجلس الثاني بشكل مباشر، فإنهم يميلون إلى التصويت بحسب سياسات الحزب وليس بحسب السياسات الإقليمية، ويكونون مستقلين تماماً عن حكومات الوحدات المكونة الخاصة بهم. وبالطبع، يستطيع زعماء الحزب أحياناً على أحد المستويين التأثير على انتخاب مرشحين معينين على المستوى الآخر، ومن ثم استخدامهم لمتابعة الأهداف البيروقراطية. علاوة على ذلك، يتمتع بعض زعماء الحكومة بسلطات مناصرة وتأييد يمكنها التأثير على أعضاء هيئة تشريعية أخرى. ومع ذلك، لا تزال معظم المجالس الثانية تلعب دوراً محدوداً في العلاقات البيروقراطية. ويكون لهذه المجالس تأثير فدرالي أكبر في الأنظمة الفدرالية التي تمنح الوحدات المكونة الصغيرة تمثيلاً مساوياً أو ثقلاً غير متكافئ في المجلس الثاني، ويكون المجلس الثاني متمتعاً بسلطات كبيرة. ويمكن لهذا الوضع أن يدعم

الوحدات الأصغر في عملية اتخاذ القرارات المركزية. وتعتبر البرازيل النموذج الأمثل على ذلك.

### المؤسسات والإجراءات

تستخدم الأنظمة الفدرالية مؤسسات وإجراءات متعددة في العلاقات البيحكومية. قد تكون هذه المؤسسات والإجراءات رسمية أو حتى دستورية، ولكنها في الغالب تكون غير رسمية. وتقوم معظم الأنظمة الفدرالية بإدارة العلاقات البيحكومية من خلال أنواع عديدة من الأدوات السياسية والقانونية.

يتمثل التركيز الرئيسي للعلاقات البيحكومية عادةً في العلاقات الرأسية بين الحكومة المركزية والوحدات المكونة. أما العلاقات الأفقية بين الوحدات المكونة مع بعضها البعض، فتميل إلى أن تكون أقل أهمية وتطوراً، مع التركيز عادةً على التعاون الإقليمي بين بعض الوحدات المكونة. ففي بعض الأنظمة الفدرالية (سويسرا، كندا)، تتوفر لدى الوحدات المكونة آليات لتنسيق أعمالها وتعزيز تطوير مواقف مشتركة في التعامل مع الحكومة المركزية (ولكن قد يكون ذلك صعباً حيثما تتضارب المصالح).

وتتسم معظم الأنظمة الفدرالية بشبكة كثيفة من العلاقات بين الحكومات: بين رؤساء الحكومة والوزراء وغيرهم من المسؤولين المنتخبين، وكبار الموظفين الحكوميين، ومستشاري السياسات، والمدراء المحليين. ويكون كل من رئيس الحكومة وبعض الوزراء الهامين، على أعلى مستوى، في معظم الحكومات المركزية وحكومات الوحدات المكونة، مشاركين في هذه العلاقات إلى حد كبير.

- يكون عادةً لدى رؤساء الحكومة مكتبٌ للعلاقات البيحكومية على مقربة منهم (في مكتب مجلس الوزراء أو وزارة الداخلية، ويتولاه وزير مسئول عادةً). تعقد، في العديد من الأنظمة الفدرالية، اجتماعات منتظمة بين رؤساء الحكومات، والتي يمكن أن تقيّد في حل المشكلات وتطوير العلاقات.
- يلعب دائماً وزراء المالية دوراً رئيسياً في الفدرالية المالية والقضايا الاقتصادية الأخرى. وتضم وزاراتهم عادةً موظفين متخصصين للقيام بهذه المسؤوليات. وتكون الاتصالات بين مسؤولي المالية غالباً متطورة إلى درجة عالية.
- يشترك الوزراء الآخرون، على كلا المستويين، وذلك وفقاً لمصالحهم.

تُعد الولايات المتحدة الاستثناء في هذا المجال لأنه لا يوجد بها نظام بهيكلية ثابتة للفدرالية المالية وخاصة بين كبار التنفيذيين. أما الأنظمة الرئاسية-الخاصة للهيئة التشريعية في أمريكا اللاتينية ونيجيريا، فيوجد بها عادةً بعض من هذه الترتيبات القائمة على بنية ثابتة.

يميل كبار الساسة إلى تولي القيادة في القضايا الهامة. ولكي تنجح اجتماعاتهم، يجب أن يكونوا على استعداد جيد وأن تتم متابعة قراراتهم. وهكذا نجد في مراتب الخدمة المدنية التي تتبع هؤلاء الساسة، كافة أنواع العلاقات: لوضع تفاصيل سياسة ما أحياناً، وللتعامل مع الإدارة في أحيان أخرى. وتغطي الآليات التي تدعم هذه العلاقات كامل نطاق الاحتمالات التنظيمية والقانونية والسياسية.

وقد تبنى عددٌ من الأنظمة الفدرالية ابتكارات تنظيمية جذبت الاهتمام الدولي. وعلى سبيل المثال، يوجد في أستراليا لجنة منح مستقلة بها عددٌ كبيرٌ من الموظفين المسؤولين عن تقييم الاحتياجات والقدرة المالية للولايات وتقديم التوصيات بشأن المنح؛ ومجلس للقروض للموافقة على القروض للولايات؛ ومجلس الحكومات الأسترالية الذي يجمع رؤساء الوزارات ووزراء آخرين بمساعدة سكرتارية مخصصة لهذا الأمر. وقد أقامت الكانتونات السويسرية مجلساً للكانتونات للتعامل مع المشكلات التي تنشأ فيما بينها، ولكنه يقوم كذلك بتنسيق مواقف الكانتونات تجاه الحكومة المركزية. ولكن التجارب تشير إلى أن نجاح أية مؤسسات قائمة من هذا النوع يعتمد بدرجة كبيرة للغاية على السياق السياسي والموضوعي الذي تعمل فيه هذه المؤسسات.

### الفدرالية بالإكراه مقابل الفدرالية الاستشارية

تكون الحكومة المركزية، في بعض الأنظمة الفدرالية، مسيطرة إلى حد بعيد ويمكنها أن تمارس إجراءات قهرية في العلاقات مع الوحدات المكونة. أما في البعض الآخر، فهناك مساواة أكثر وتأكيد أكبر على التشاور والاتفاقيات التي يتم التوصل إليها بالتفاوض. وبينما تتسم جميع الأنظمة الفدرالية ببعض التعاون والخلاف بين الحكومات، فإن المناخ السياسي للعلاقات بينحكومية في الأنظمة الفدرالية يختلف اختلافاً كبيراً.

تتمتع الحكومة المركزية، في بعض الأنظمة الفدرالية، بسلطات تشريعية قوية (مثل السلطات المتزامنة) على الوحدات المكونة أو سلطة إنفاق قوية، وبذلك يمكنها التصرف، تشريعياً، من جانب واحد تماماً أو استخدام المنح المشروطة لإكراه الوحدات المكونة على الإذعان والطاعة. ويمكن للوحدات المكونة أن تحاول استخدام العلاقات بينحكومية للحد من تلك السلطات، غير أن نجاحها سوف يعتمد على قدرتها على حشد الدعم السياسي. تجمع الولايات المتحدة العديد من سمات الفدرالية بالإكراه، وفي ظل الغياب النسبي للمؤسسات بينحكومية، تعتمد الولايات اعتماداً كبيراً على ممارسة الضغط داخل الكونجرس لتعزيز مصالحها. إن بعض الأنظمة الفدرالية شديدة المركزية، مثل ماليزيا، لا يوجد بها سوى القليل من الحوار القائم على هيكلية ثابتة بين الحكومات، لأن الوحدات المكونة ضعيفة للغاية.

ولكن، في اتحادات فدرالية أخرى، تكون الحكومة المركزية مقيدة أكثر ويجب عليها أن تتبنى منهجاً تعاونياً وتشاورياً بدرجة أكبر. ويعكس هذا عادةً مصادر قوة سياسية هامة لحكومات الوحدات المكونة (السلطات، التأييد، مصادر التمويل) وربما يعكس فواصل إقليمية قوية في البلاد (كندا، الهند). وفي بعض الجالات (ألمانيا، سويسرا، جنوب أفريقيا)، تنتشر ثقافة التعاون التي ربما تكون مبدأً دستورياً أيضاً، إلا أن ألمانيا توضح كيف تكون تلك الثقافة ممزقة بسبب الصراعات الحزبية. وتميل كل من كندا وأستراليا والهند والمكسيك والبرازيل إلى السياسات التعاضدية إلى حد بعيد، المتأصلة في أسلوب عمل المؤسسات الخاصة بها وسمات مجتمعاتها، ولكن في جميع هذه الحالات، نجد أن مستويي الحكومة، في قضايا معينة، يعتبران الوصول إلى اتفاق هو مصلحة مشتركة للجميع.

## الفصل التاسع: الوحدة والتعددية

### تحديات الوحدة

تمثل «الوحدة» قضية أو تحديًا رئيسيًا في الكثير من الأنظمة الفدرالية، وبخاصة تلك التي تشهد انقسامات كبيرة في الهوية على أساس الخطوط الطبقية واللغوية والعرقية والدينية وغيرها. ويمكن أن نجد تحديًا كبيرًا للوحدة في الأنظمة الفدرالية وغير الفدرالية على السواء. وفي بعض الحالات، يأخذ التحدي شكل حركة انفصالية.

لقد رأينا أن الأنظمة الفدرالية تتباين إلى حد كبير في مؤسساتها وتكوينها الاجتماعي.

- فبعضها متجانس نسبيًا ويشترك المواطنون في شعور قوي ومسيطر بالهوية القومية. لا تشكل الوحدة مشكلة رئيسية في هذه الأنظمة الفدرالية، وتمارس القوى الاجتماعية في الاتحاد الفدرالي عادةً ضغطًا من أجل المزيد من المركزية.
- أما البعض الآخر، فيتسم بتعددية شديدة، ويجد المواطنون هويتهم من خلال مجموعات متميزة جدًا، لديها أهداف وأراء متضاربة. وقد ترى مجموعة ما، في بعض الحالات، أن هويتها تتعارض مع الهوية القومية، وهذا بالتالي يؤدي إلى توترات بشأن الوحدة القومية. وينطبق هذا الأمر خاصة عندما تكون هذه المجموعة من السكان المتميزين متمركزة إقليميًا.

«الحركة الأيرلندية للحكم المحلي» في بريطانيا في القرن التاسع عشر، والحرب الأهلية الطويلة في جنوب السودان، وتمرد الباسك تحت حكم فرانكو في أسبانيا، والتمرد الحالي لثوار التاميل في سريلانكا، كلها أمثلة لتحديات كبيرة لمفهوم الوحدة في البلدان الوحيدة. كما تمثل الولايات المتحدة الأمريكية ونيجيريا وباكستان أثناء حروبها الأهلية، وكندا التي واجهت حركة انفصالية في كيبيك، نماذج للتحديات التي تواجه الوحدة في الأنظمة الفدرالية. وفي حين يرتبط خطر «الانفصالية» عادةً بالفدرالية، فقد انتشرت كذلك الحركات الانفصالية على مر التاريخ داخل العديد من البلدان الوحيدة.

## قمع التعددية

يمكن مواجهة التحديات الكبيرة للوحدة بسياسات القمع وعزل المجموعات أو دمجها، غير أن هذه السياسات عادةً تتسبب في تفاقم المشكلة وبالتالي خطر الانزلاق نحو العنف.

تستجيب بعض الحكومات، ولاسيما غير الديمقراطية، للتحديات التي تواجه الوحدة عن طريق محاولة دمج جماعات السكان الصغيرة المتميزة داخل المجتمع السائد أو قمع الحريات السياسية لهؤلاء السكان. وعلى الرغم من نجاح بعض سياسات الاندماج على مر التاريخ في دمج الأقلية داخل القاعدة الأكبر من السكان (من خلال تبني لغة الأكثرية)، إلا أن مثل هذه السياسات تشكل خطرًا يتمثل في توليد مشاعر استياء قوية وإحساس بالعزلة والغربة. وقد تتقبل بعض الجماعات، مثل المهاجرين، سياسات الدمج، مثل قبول لغة الأغلبية، والتي قد تقاومها في المقابل مجموعات مؤسسة منذ زمن طويل داخل البلد. وإذا أصبحت جماعة مستهدفة بسياسات قمعية تشعر بالغربة الشديدة وترى أملاً ضعيفاً في الحل السلمي، فإنها قد تلجأ إلى استعمال العنف.

## تقبل التعددية

تستطيع الديمقراطيات، بما فيها الأنظمة الفدرالية، التي تواجه تحدي الوحدة تعزيز قومية سياسية إيجابية يشعر المواطنون بأنها تتوافق مع هوياتهم الهامة الأخرى في ظل مناخ من التسامح والتوافق. كما أن تبني التعددية كقيمة قومية من شأنه تقوية الوحدة.

إن استمرار الوحدة على مدى طويل في نظام ديمقراطي يتطلب من أغلبية كبيرة من مواطنيها أن يكون لديهم شعور بالهوية القومية والارتباط بالبلاد. ويصبح هذا أمرًا بعيد الاحتمال عندما تعتقد مجموعة هامة من السكان أن الهوية القومية تتعارض مع هويتها الإقليمية أو العرقية أو الدينية أو اللغوية التي تشعر بها بقوة - على سبيل المثال، لأن هذه المجموعة تفتقر إلى حد كبير للتمثيل الكافي داخل الحكومة، أو لأنها تتعرض للتمييز ضد ديانتها، أو لا يتم احترام لغتها أو لا يُسمح باستخدامها.

إن تحدي الوحدة، في كثير من الأحيان، لا يتضمن التعامل مع مخاوف الأقليات فحسب، ولكنه يتضمن أيضًا تعزيز ثقافة سياسية قائمة على قبول الآخر والتوافق في داخل مجتمعات الأقلية والأغلبية. وقد قامت بعض الأغليات بتعريف بلادها على أسس لا تعكس سوى هذه الأغليات فقط، وبالتالي استثناء الأقليات. إن الثقافة الأكثر إيجابية تستطيع، على أقل تقدير، أن تشجع روح التوافق مع الاختلافات وقبول الآخر، ولكنها ستكون أكثر فعالية إذا كان هناك اعتناق جماعيً للتعددية كجزء من الشخصية

القومية، وذلك من خلال الرموز والسياسات التي يكون لها صدقٌ قوياً لدى التيارات المختلفة في المجتمع. وتعتبر الهند ونيجيريا وإثيوبيا وكندا وسويسرا وجنوب أفريقيا كلها أمثلة على الأنظمة الفدرالية التي يتضمن منهجها المتبع لتعزيز الوحدة الإيمانية بالتعددية وتطبيقها.

وقد يكون النجاح في تطوير مثل هذه الثقافة أمراً صعباً إذا حاولت الساسة أو الزعماء داخل مجتمعات مختلفة (الأغلبية والأقلية) تهيج مشاعر عدائية ومخاوف قوية بين المجموعات. وقد لا ترغب الأغلبية السائدة – القائمة على الدين أو اللغة مثلاً – في التخلي عن امتيازاتها التاريخية. وتعد يوغوسلافيا مثلاً مأساوياً على ذلك. وتستطيع القيادة التي تتميز بالإيجابية أن تكون عاملاً حيوياً، كما يظهر هذا بوضوح في النماذج التي يقدمها مانديلا وغاندي ونهرو.

### منهج متوازن تجاه التعددية

إن اعتناق التعددية يتطلب منهجاً متوازناً بين «البناء باتجاه الخارج» و«البناء باتجاه الداخل». يتضمن البناء باتجاه الخارج التكيف مع المطالبة بإقامة حكومة إقليمية. أما البناء باتجاه الداخل فيتضمن التأكد من أن الأقليات الرئيسية يتم دمجها ضمن رموز الحكومة المركزية ومؤسساتها وسياساتها وكذلك من خلال التدابير والنصوص الدستورية الأخرى.

إن إقامة أو تقوية الحكومات الإقليمية التي يسيطر عليها السكان المحليين قد يؤدي إلى تمكين سكان المقاطعات من اتخاذ قرارات تكون هامة بالنسبة لهم. كما يسمح ذلك أيضاً لهؤلاء السكان برؤية شخصيتهم المحددة تنعكس في المؤسسات الحكومية المحلية. وهذه هي السمات الرئيسية للتوافق الفدرالي والثقافة التي تسمح للمجتمعات السياسية القومية والإقليمية بالتعايش في وئامٍ واتفاقٍ.

كما أن تبني سياسة تعزيز قوة حكومات الوحدات المكونة إلى حد إقصاء التوافق مع أقليات إقليمية رئيسية في المؤسسات المركزية قد يؤدي إلى خطر الإسراع في ديناميكية التفكك والانقسام في البلاد. وإذا كانت الجماعات ذات الهويات الرئيسية لا ترى نفسها تنعكس أو يُعبر عنها بالشكل الملائم في المؤسسات المركزية، فإن الاحتمال ضعيف بأن تواصل أو تزيد من الشعور بالهوية القومية، والاحتمال أكبر بأن تقوم هذه الجماعات بدعم المزيد من تفويض السلطة - أو الانفصال.

### البناء باتجاه الخارج: تفويض السلطات

يتضمن البناء باتجاه الخارج إقامة وحدات مكونة محددة إقليمياً أو تعزيز صلاحياتها من أجل الاستجابة لمتطلبات السكان المتركزين إقليمياً، وهذا يكون في جوهر

التدابير الفدرالية. ومع ذلك، هناك بعض المشكلات العملية: قد يكون من الصعب، داخل النظام الفدرالي القائم أصلاً، إقامة وحدات جديدة؛ ونادرًا ما تضم الحدود الإقليمية بداخلها سكانًا متجانسين للغاية، وبذلك قد تكون هناك أقليات كبيرة داخل الأقاليم؛ وقد يكون هناك حدٌّ مفروض على عدد الوحدات الإقليمية التي يمكن إقامتها عملياً؛ كما أن بعض السكان الذين لديهم شعورٌ قوي بالهوية المميزة قد يكونون متفرقين جغرافياً؛ وقد يكون من الصعب الاستمرار في أية تدابير غير متوازنة إلى حد كبير بين هذه الجماعات.

لقد اعتمد استقرار الكثير من الأنظمة الفدرالية، وبخاصة الأنظمة شديدة التعددية، مثل الهند وكندا وسويسرا، على شكل الحكومة الفدرالية الذي يتم التوصل إليه عبر مسار نقل السلطات من المركز إلى الأطراف. ولكن بمجرد أن يتخذ الاتحاد الفدرالي شكلاً معيناً، فإن القواعد الدستورية قد تجعل من إعادة رسم الحدود لتكوين وحدات مكونة جديدة مهمة صعبة. وتعتبر الهند أكبر الاستثناءات الملحوظة: فقد أعادت رسم خريطة ولاياتها، كما تقوم بصفة دورية بإقامة ولايات جديدة. وقد قامت سويسرا بإنشاء كانتون جورا الجديد بعد إجراء استفتاء شعبي معقد. كما تم إعادة رسم حدود الولايات في نيجيريا بشكل جذري بواسطة نظام عسكري مستخدماً إجراءات غير دستورية.

وتشتمل بعض الأنظمة الفدرالية، أيضاً، مثل الهند ونيجيريا وإثيوبيا على جماعات لغوية وعرقية أكبر بكثير من الوحدات المكونة الموجودة فيها وبالتالي، من الصعب عملياً وجود وحدات مكونة لكافة الجماعات الصغيرة (على الرغم من أن بعض الولايات الهندية تشتمل على وحدات فرعية داخل الوحدات المكونة والتي تحتوي على جماعات الأغلبية المميزة من السكان). علاوة على ذلك، لا تعيش المجموعات السكانية دائماً ضمن مجموعات مماثلة لها، لذلك فإنه حتى الوحدات المكونة التي تُعتبر وطناً لجماعة مميزة من السكان قد لا تحتوي على كافة هؤلاء السكان الموجودين في البلاد؛ وأيضاً، فإنها تشتمل عادةً، داخل الوحدة المكونة الخاصة بها، على واحدة أو أكثر من الأقليات الهامة. وأخيراً، نجد أن بعض الجماعات العرقية أو اللغوية أو الدينية المميزة تماماً قد تكون مبعثرة جغرافياً بحيث يستحيل أن تمثل الأكثرية في أية وحدة مكونة. لذلك، فإن إقامة الوحدات المكونة قد يكون جزءاً من الاستجابة لمسألة التعددية، ولكنه لا يمكن أن يكون الاستجابة بأكملها.

ونجد، في بعض الحالات، جزءاً واحداً من الاتحاد الفدرالي يؤيد المزيد من تفويض السلطة إلى حد أكبر من الأجزاء الأخرى، مما يزيد من احتمال تنفيذ تدابير غير متوازنة. ولكن، وكما ذكرنا أعلاه، قد يكون من الصعب الاستمرار في هذه التدابير إذا أدت إلى إضفاء سلطات دستورية شديدة الاختلاف للوحدات المكونة، وبخاصةً عندما تكون الوحدة التي ستحصل على هذه السلطات كبيرة نسبياً.

### البناء باتجاه الداخل: مركز يمثل الجميع

يعمل البناء باتجاه الداخل على تعزيز الوحدة عن طريق دعم الاعتراف بالسكان الرئيسيين ودورهم داخل مؤسسات الحكومة المركزية، وتوفير الحماية للأقليات، والاستجابة بشكل فعال للأوليات الأساسية على المستوى الوطني.

إن المنهج المتوازن للتعامل مع أي تحدٍ يواجه الوحدة الوطنية يتضمن عادةً إجراءات البناء باتجاه الداخل، وذلك للتأكد من أن أية مجموعة رئيسية من السكان ذات هوية مميزة قد أصبحت تشعر بأنها تتمتع بالاعتراف والتمثيل الصحيح في مؤسسات الدولة المركزية وفي النصوص والتدابير الدستورية الأوسع نطاقاً.

وهذا يمكن أن يشمل:

- **تعريف الدولة أو المجتمع القومي** باستخدام رموز مقبولة وطنياً (الحقوق، العلم، الخ) والتضمين المناسب للرموز والتاريخ والدين واللغة الخاصة بالسكان الرئيسيين (وعدم تعريف الدولة في إطار الأغلبية من السكان فقط)؛
- **تشجيع برامج وطنية معينة** (مثل، سوق مشترك، نظام وطني للرعاية الصحية، مخطط وطني لرواتب التقاعد) التي يراها الكثير على أنها مشاريع وطنية موحدة ذات منفعة متبادلة؛
- **ضمان أن يتم تمثيل السكان الرئيسيين وتمكينهم بالشكل المناسب داخل المؤسسات المركزية:** يمكن للممارسات الرسمية وغير الرسمية أن تضمن وجود تمثيل نسبي لمختلف المجموعات في تركيبة الحكومة، والخدمة المدنية، والجيش؛ ويمكن، في الحالات المتطرفة (مثلاً في أعقاب نزاع مسلح)، أن تتشكل الحكومة على أساس المشاركة في السلطة بين الجماعات الرئيسية وذلك عن طريق التفاوض؛
- **حماية الأقليات داخل الوحدات المكونة:** تحتوي الأنظمة الفدرالية عادةً أغليات وأقليات على المستوى الوطني وعلى مستوى الوحدات المكونة؛ وقد تمثل حماية الأقليات داخل الوحدات (اللغة، الدين، حقوق التعليم، الخدمة المدنية، الخ) جزءاً من توازن الحقوق وأشكال الحماية في الاتحاد الفدرالي بأكمله.

تعتبر السياسة اللغوية عادةً مسألة حساسة للغاية. إن إحدى الميزات الرائعة للفدرالية في البلدان المتنوعة لغوياً كونها تسمح بأن تسود لغات مختلفة في مناطق مختلفة (البناء باتجاه الخارج)، ولكن يجب عليها أيضاً التعامل مع المخاوف المتعلقة باللغة للأقليات على المستوى الوطني وعلى مستوى الوحدات المكونة (البناء باتجاه الداخل). وتكون السياسة اللغوية، عملياً، شديدة التعقيد أحياناً مع العديد من التدابير الخاصة. ونجد

في بعض الأنظمة الفدرالية (الهند، نيجيريا، ماليزيا، إثيوبيا)، أنه علاوة على التدابير المتعلقة باللغات المحلية، قد يتم اتخاذ لغة غير أصلية كوسيلة ربط رئيسية لأنها تعتبر أكثر حيادية (وتتميز الإنجليزية، على سبيل المثال، بكونها أيضًا لغة دولية رئيسية). وقد تبنت باكستان اللغة الأردية، وهي لغة أقلية صغيرة، باعتبارها اللغة الرسمية إلا أن اللغة الإنجليزية والبنجابية ما تزالا لغتين هامتين (واختارت إندونيسيا أيضًا، التي لا تُعتبر اتحادًا فدراليًا، لغة أقلية صغيرة لتصبح اللغة «الإندونيسية» الرسمية).

قد تمتنع جماعات الأغلبية من الحاجة إلى استيعاب لغات الأقليات والتكيف معها، بنفس درجة إصرار الأقليات على ضرورة تلبية احتياجاتها. ويجب على كل دولة أن تبحث عن التوازن الخاص بها. ويتم في الغالب (كندا، الهند، سويسرا، إثيوبيا) حماية بعض الحقوق اللغوية على المستوى المركزي وعلى مستوى الوحدات المُكونة ضمن الدستور الفدرالي. أما في حالات أخرى، فإنها تكون أمورًا متعلقة بالقانون أو الممارسة وتترك ليقرر فيها كل مستوى من مستويات الحكومة على حدة. تختلف الفلسفة التي تشكل أساس السياسات اللغوية عبر الأنظمة الفدرالية: إذ يركز بعضها على حقوق الأفراد أينما كانوا؛ في حين يربط البعض الآخر الحقوق اللغوية بمواقع جغرافية (أو بمستويات من الحكم) محددة.

### جوانب السياسة اللغوية في بعض الأنظمة الفدرالية

يوجد في الهند ٤٠ لغة يتحدث كلاً منها أكثر من مليون شخص و ٢٢ لغةً دستورية: تُعتبر اللغة الهندية (اللغة الأم لـ ١٨٪ ويتحدثها أكثر من ٤٠٪ من السكان) اللغة الرسمية، غير أن الإنجليزية لغة رسمية أيضًا في العديد من المجالات. يمكن للولايات اختيار اللغة الرسمية لها من بين لغات الهند الدستورية الـ ٢٢، كما يمكنها تقديم الخدمات باللغات الرسمية أو غيرها من اللغات الأخرى. أما نيجيريا، فيوجد بها ثلاث لغات أصلية هامة رسمية، مع وجود ٤٥٠ لغةً أخرى على الأقل؛ وتعتبر الإنجليزية اللغة الرئيسية في الحكومة والتعليم، على الرغم من إمكانية استخدام اللغات المحلية؛ وتعتمد بعض حقوق المواطنين، كما في المحاكم، على لغة تكون مفهومة، بدلاً من أن تكون المفضلة. يوجد في إثيوبيا لغتان أصليتان رئيسيتان، علاوة على ١١ لغة ثنائية والعديد من اللغات القبلية: ولا توجد لغة رسمية، وتتمتع جميع اللغات باعتراف متساوٍ من حيث المبدأ. تُستخدم اللغة الإنجليزية أيضًا في التعليم والحكومة. تُعتبر اللغة الأمهرية هي لغة العمل للحكومة الفدرالية ولغة العمل لبعض حكومات الولايات؛ وتختار كل ولاية لغة (لغات) العمل الخاصة بها. وتوجد في جنوب أفريقيا لغتان أوروبيتان وتسع لغات أصلية رئيسية (والتي لا يتحدث بأي منها أكثر من رُبع السكان). الإنجليزية هي اللغة السائدة على الرغم من تشجيع الاستخدام الشفهي للغات المحلية داخل الإدارة المحلية وفي بعض مجالات التعليم. وتعتبر لغة الملايو، في ماليزيا، هي اللغة الأم لـ ٦٢٪ من السكان كما أنها اللغة الرسمية أيضًا، على الرغم من أن

اللغة الإنجليزية تستخدم بشكل ملحوظ داخل الحكومة وفي المحاكم؛ وتُعتبر الحقوق اللغوية للأقليات محدودة للغاية. تُوجد في سويسرا ثلاث لغات رسمية ولغة وطنية على المستوى الفدرالي، حيث تُستخدم لغة واحدة في ١٩ كانتوناً، ولغتان في ٣ كانتونات، وثلاث لغات في كانتون واحد؛ تُقدّم كافة الخدمات العامة وخدمات التعليم باللغة المحلية فقط في الكانتونات التي تستخدم لغة واحدة. تؤكد بلجيكا أيضاً على الحقوق اللغوية الإقليمية، حيث يتم تقديم الخدمات فقط باللغة المعتمدة في كل من المناطق اللغوية، ويتم استخدام لغتين في بروكسل. وتستخدم كندا لغتين رسميتين على المستوى الفدرالي وفي مقاطعة نيوبرونزويك، مع قيام المقاطعات الأخرى بتوفير حقوق مختلفة للأقليات: إذ يكون الحق في الحصول على الخدمات الفدرالية باللغة المختارة «أيضاً تسمح الأعداد بذلك». ويتضمن القانون الكندي وقانون المجموعة الأوروبية شروطاً لغوية مطلوبة فيما يتعلق بالمعلومات التي تظهر على أغلفة البضائع التجارية. وفي إسبانيا، تُعتبر اللغة الإسبانية (الكاستيلية) هي اللغة الوطنية الفريدة التي «يجب على كل الأسبانيين معرفتها واستخدامها»؛ وهي اللغة الأم لـ ٧٥٪ من السكان، ومع ذلك، هناك سبع لغات «للقوميات»، أكبرها هي الكتالونية وهي اللغة الأولى لـ ٦٠٪ من الكتالونيين. وتعتبر اللغة الكتالونية والفرنسية (وهما عملياً نفس اللغة) ولغة الباسك واللغة الغالية هي الوحيدة الرسمية إلى جانب الإسبانية في مجتمعات الحكم الذاتي التابعة لها، مع وجود حقوق وواجبات متباينة.

## الوحدة بعد فترة نزاع مسلح

تفرض عملية إقامة الوحدة بعد فترات النزاع المسلح تحديات خاصة. وقد تصبح الفدرالية جزءاً من خطة أو إستراتيجية السلام.

لقد ظهرت غالبية الأنظمة الفدرالية التي تأسست منذ فترة طويلة بطريقة سلمية. وتُعتبر سويسرا استثناءً للقاعدة: إذ أنها أصبحت اتحاداً فدرالياً بعد صراع قصير بين كانتونات الاتحاد الكونفدرالي السابق. وقد شهد عددٌ من الأنظمة الفدرالية فترات عنف داخلية: الحروب الأهلية بشأن الانفصال في الولايات المتحدة ونيجيريا؛ الثورة المكسيكية؛ والعديد من الصراعات الأرجنتينية والبرازيلية، والمقاومة في بلاد الباسك في إسبانيا. ويحدث عادة انقسامٌ كبيرٌ داخل المجتمعات بعد مثل هذه الصراعات، وقد يستغرق الأمر وقتاً طويلاً حتى تعود السياسات إلى وضعها الطبيعي، ولكن مشكلة الانفصال في كافة البلدان المذكورة تم حلها أو خفت حدتها إلى حد كبير.

لقد شهدت السنوات الأخيرة، تجارب عديدة تضمنت التدابير الفدرالية كجزء من خطط السلام بعد فترات الصراع: فالبوسنة والهرسك والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق كلها تبنت مؤسسات فدرالية أو التزمت بتطبيقها، غير أن التنفيذ كان صعباً وظلت الأوضاع غير مستقرة. ويتم حالياً التفكير في الفدرالية في نيبال بعد

انتهاء التمرد الماوي بها وكحل محتمل للصراع في سريلانكا. إن التحدي، في مثل هذه الحالات، يتمثل في تحقيق مستوى الثقة أو الاستجابة المتبادلة لطلبات الطرف الآخر اللازمة للسماح للمؤسسات السياسية بالعمل بدرجة معينة من الاستقرار، على الرغم من أن التدابير الفدرالية تعتبر منطقية في الحالات المذكورة. يضاف إلى ذلك، أن هذه الدول تفتقر عادة، على المستوى الإقليمي، للقدرات السياسية أو الإدارية الراسخة.

### مسألة الانفصال

لا يوجد منهج دستوري قياسي للتعامل مع احتمال حدوث الانفصال. فالكثير من الدساتير الفدرالية تستبعد هذه الاحتمالية، ولكن هناك استثناءات لذلك. إن تطوير إجراءات ديمقراطية للانفصال يطرح قضايا كبيرة.

يتضمن الكثير من الأنظمة الفدرالية نصوصاً دستورية تؤكد على الوحدة الداخلية للبلاد أو تمنع احتمال الانفصال. وتعد كل من الولايات المتحدة (التي تمثل «اتحاداً غير قابل للتدمير») والمكسيك والبرازيل ونيجيريا والهند وأسبانيا أمثلة على ذلك. تحظر أسبانيا أيضاً على المجتمعات الحكم الذاتي إجراء استفتاءات شعبية بشأن الانفصال). وفي حالاتٍ أخرى، مثل أستراليا وألمانيا وسويسرا، لا يذكر الدستور أي شيء بشأن هذه المشكلة. يُعتبر دستور إثيوبيا الجديد فريداً في توفير حق رسمي للانفصال، إلا أن هذا الأمر يظل موضع خلاف ولم يتم اختياره بعد. ويوفر السودان إمكانية إجراء استفتاء شعبي على استقلال جنوب السودان بعد فترة العشر سنوات الانتقالية التي نصت عليها اتفاقية السلام والتي يتم خلالها وضع ترتيبات للمشاركة في السلطة وتطبيق الفدرالية.

ويعترف القانون الدولي بحق الانفصال كحق شرعي فقط في حالات الانتهاك الشديد لحقوق الإنسان الخاصة بالسكان وحالات التخلص من الاستعمار. وعادةً يتخذ المجتمع الدولي موقفاً عدائياً تجاه الانفصال لأنه يمكن أن يتسبب في توتر العلاقات الدولية. ففي أفريقيا، حيث تمر الحدود السياسية عبر العديد من الجماعات العرقية، من الممكن أن يؤدي حق الانفصال إلى تدمير الهيكل الكلي لدول القارة الأفريقية. وعلى الرغم من ذلك، كانت هناك حالات انفصال أو تفكك للبلدان في العقود الأخيرة - من ضمنها الاتحاد السوفياتي السابق، ويوغوسلافيا، وتشيكوسلوفاكيا وباكستان وماليزيا (هو في الواقع طرد لسنغافورة) وإثيوبيا (إريتريا).

يشكل الحق في الانفصال معضلة بالنسبة للاتحادات الفدرالية الديمقراطية. وقد يؤدي هذا الحق إلى توترات خاصة حيث أنه يثير تساؤلات بشأن تضامن المجتمع القومي

وتماسكه ويمكن أن يشكل خطرًا يتمثل في الابتزاز الإقليمي. تقوم الأنظمة الفدرالية على المفهوم القائل بأن المواطنين ينتمون إلى المجتمعات القومية والإقليمية الخاصة بهم (الوحدات المكونة) على السواء. ونجد، مع مرور الوقت، أنه من الممكن اتخاذ الكثير من القرارات والالتزامات والتسويات التي من شأنها منح كافة أجزاء الدولة فائدة أخلاقية في ديمومتها وبقيائها. ولكن، إذا كانت هناك أغلبية واضحة تفضل الانفصال، فإن الأمر يصبح قضية حرجة للنظام الفدرالي. وقد أصدرت المحكمة العليا في كندا حكمًا بأنه في حال قيام أغلبية واضحة في إحدى المقاطعات بالتصويت على سؤال واضح لصالح الانفصال فإن ذلك يعطي المقاطعة الحق في السعي تجاه الانفصال من خلال المفاوضات، بدون أي نتائج محددة مسبقًا بالقانون. ويجب أن تعمل المفاوضات على التوفيق بين حقوق أغليبتين شرعيتين على أن يكون القرار النهائي لهذه المفاوضات سياسيًا. وهكذا، فقد توصلت المحكمة لشيء أقل من الحق في الانفصال؛ ولكنها أعطت وزنًا معنويًا لأي تصويت واضح إلى جانب الانفصال. وقام الجبل الأسود مؤخرًا بالانفصال عن يوغوسلافيا بعد تحقيق النسبة التي سبق وتم الاتفاق عليها وهي ٥٥ في المائة من نسبة الأصوات لصالح الانفصال.

## الفصل العاشر: التفكير في الفدرالية

### مناطق القوة للفدرالية وحدودها

تتمتع الفدرالية بمكانة هامة في مجموعة الأدوات العالمية اللازمة للحكم الديمقراطي. وقد أثبتت نفسها في عددٍ من الديمقراطيات المزدهرة المقامة منذ فترة طويلة. مع ذلك، لا تستطيع الفدرالية ضمان الديمقراطية أو الحكم الجيد أكثر مما تستطيعه الحكومة الوحيدة.

وفي حين أن الفدرالية تمثل بوضوح أحد أشكال الحكم الثابت صلاحيتها، إلا أنها تجمع أيضًا بين العديد من نقاط القوة والضعف الموجودة في الأشكال الأخرى للحكم الديمقراطي. الفدرالية ليست محصنة ضد أشكال النزاع أو الفساد أو انهيار النظام الديمقراطي. ولكنها مع ذلك، مناسبة بشكل واضح لظروف الكثير من البلدان، خاصة الديمقراطيات التي بها عدد كبير من السكان أو تمتد على مساحات شاسعة من الأراضي أو بها تعددية كبيرة في السكان. لقد أصبح عددٌ من الأنظمة الفدرالية المقامة منذ فترة طويلة، مثل الولايات المتحدة وأستراليا، أكثر مركزيةً بسبب الاتصالات الحديثة، والتوجه نحو السياسات المنسقة، وضغط العولمة، في حين ظلت بعض الأنظمة الأخرى، مثل كندا والهند وسويسرا، لا مركزية أو أصبحت لامركزية تمامًا.

### الفدرالية أصبحت مناسبة الآن أكثر من ذي قبل

إن الاهتمام المتزايد بالفدرالية يعود إلى حد كبير لانتشار أنظمة الحكم الديمقراطية، ونمو السياسات القائمة على هوية محددة في بعض البلدان، والتجارب الجديدة القائمة على توحيد البلدان ذات السيادة سابقاً معاً، وكذلك بواسطة محاولات البحث عن صيغ حكم مستقرة في الأوضاع التي تنشأ بعد فترات الصراع المسلح.

هناك سلسلة كاملة من العوامل تجعل للفدرالية أهمية أكثر في العالم الحديث. ربما يتمثل أهم العوامل الرئيسية في انتشار التحول الديمقراطي الذي يجعل الحياة تدب في أوصال بعض الأنظمة الفدرالية السلطوية السابقة أو يفرض ضغوطاً باتجاه الفدرالية

في بعض الأنظمة الوحيدة السابقة. كما أن التحول نحو الفدرالية يحدث بعد حالات الصراع المسلح حيث تكون هناك قوى خارجية أو داخلية قوية ضد الانفصال.

### شروط نجاح الفدرالية

تنجح الفدرالية على أفضل ما يكون عندما يتوفر احترام واسع لسيادة القانون، وثقافة التسامح والتكيف بين الجماعات السكانية، والعناصر الهامة للهوية المشتركة. وقد تلعب التدابير المؤسسية دورًا هامًا في ذلك.

وعلى الرغم من أن بعض الأنظمة الفدرالية قد تمكنت من تخطي فترات صعبة للغاية، إلا أن النظام الفدرالي بالتأكيد يعمل على أفضل نحو داخل المجتمع الذي يحترم سيادة القانون واستقلالية المحاكم. ويحتاج الأمر، في المجتمعات شديدة التعددية، ثقافة سياسية من التسامح والتكيف مع الآخر. ويمكن، في الأنظمة الفدرالية التي بها انقسامات إقليمية شديدة على أساس الخطوط العرقية أو اللغوية أو الدينية، تعزيز استقرار النظام الفدرالي إذا تجاوزت الثقافة العامة مجرد التسامح مع التعددية إلى الاعتناق الفعال للتعددية كجزء من القيم التي تعرّف البلاد وتمنحها قيمتها. ويمكن أيضاً أن تساعد التدابير المؤسسية المجتمعات في إدارة الصراعات الخاصة بها، غير أن المؤسسات وحدها ليست كافية: إذ لا بد من وجود التزام واسع داخل المجتمع نحو روح التعددية.

وقد يلعب الزعماء والقادة دورًا هامًا في هذا الشأن: هل يتسببون في تقسيم المجتمع، كما فعل ميلوسوفيتش في يوغوسلافيا، أم أنهم يبنون روح المشاركة الوطنية، كما فعل غاندي ونهرو في الهند وماندبلا في جنوب أفريقيا؟ لقد فشلت العديد من التجارب الماضية للفدرالية، ولكن كان ذلك في حالات تتميز عادة بديمقراطيات غير ناضجة، أو تاريخ قصير لبلد يشارك فيه الجميع، أو هيكل فدرالي لحدثين أو ثلاث وحدات مكونة فقط، كل منها يمثل مجتمعات شديدة التمييز. وقد تكون الفدرالية، في بعض المجتمعات التي تتميز بالتعددية الكبيرة، هي الشكل الوحيد لحكومة دستورية تتوافق مع الاستقرار الديمقراطي.

### التعلم من الفدرالية المقارنة

لا توجد صيغ سهلة لتصميم أو فهم المؤسسات الفدرالية. غير أن المعرفة المقارنة للاتحادات الفدرالية العديدة يمكنها المساعدة على التفكير في كيفية تطبيق التدابير الفدرالية المختلفة في سياق معين.

لا تسمح سياسات المجتمعات المعقدة باستخدام مناهج «كتب الطبخ» المبسطة في التصميم المؤسسي. وقد رأينا أن المؤسسات المتشابهة يمكنها العمل بشكل مختلف تمامًا في العديد من السياقات السياسية أو الاجتماعية. وسوف تعمل التدابير الفدرالية ذاتها بشكل مختلفٍ للغاية إذا تم تطبيقها على مجتمع أكثر تجانسًا مقارنةً بآخر أكثر تعددية. علاوةً على ذلك، تكون المشاكل عادةً في التفاصيل، لذلك يجب أن تتجاوز نظرتنا نطاق التدابير المؤسسية الرئيسية - عدد الوحدات المكونة، توزيع السلطات، الهياكل التنفيذية والتشريعية - من أجل فهم القواعد والممارسات الأكثر تفصيلاً التي قد تنمو لتكوّن صيغتها الخاصة للمهام التي تقوم بها. إن دراسة الفدرالية المقارنة يمكنها أن توفر لنا حسًا أفضل بالأسئلة التي يجب طرحها، والروابط التي يجب البحث عنها، والآثار المحتملة لتدابير معينة. وهي تجعل قدرتنا على الملاحظة أفضل وعلى إصدار الأحكام أشد صقلًا.



## شكر وتقدير

لم يكن هذا الكتاب ليظهر بدون الفائدة التي حصلنا عليها من المؤلفات الرئيسية عن الفدرالية. وأخص بالذكر أولاً كتاب السيد رون واتس Ron Watts بعنوان «مقارنة الأنظمة الفدرالية Comparing Federal Systems»، الذي كان المصدر الأول للعديد من الملخصات المقارنة والنصوص الواردة في المربعات. لقد قام Ron، الذي كان أستاذاً سابقاً والمدير المؤسس لمنندى الأنظمة الفدرالية، بمراجعة النص أيضاً واستطاع أن يلتقط بعض النقاط المفيدة وساهم بسخاء بنتائج أبحاث عن تدابير مالية حالية في الأنظمة الفدرالية التي جمعها وهو يستعد للإصدار الثالث لكتابه الكلاسيكي. لقد استفدت استفادة كبيرة من الأعمال العظيمة التي أنتجها منندى الأنظمة الفدرالية وعلى الأخص برنامج الحوار العالمي الذي أصدر حتى الآن أربع مجلدات بالإضافة إلى ست كتيبات. واستعنت بمصادر رئيسية أخرى كما هو موضح في قسم قراءات أخرى.

لقد قرأ هذه المسودة العديد من أصدقائي الدارسين، الذين قاموا بالتعليق عليها وهؤلاء هم: David Cameron و Harvey Lazar و Peter Leslie و Johanne Poitier و Richard Simeon و Marie-Joelle Zahar. وأيضاً من العاملين في المنندى: Raoul Blindenbacher و Celine Auclair و Rod Madonell و Cattanpadyhay الذين ساهموا جميعاً بتعليقاتهم وأشكال أخرى من المساعدة. وأخص بالذكر أيضاً Ernest Hillen و Marta Tomins اللذان قاما بعمل ممتاز في التحرير و Marta التي قامت بعمل مقدمة لـ David Stover في Oxford University Press Canada. وأظهر كل من Yash Ghai و Jill Cottrell في كاثاماندو حماساً مبكراً في ترجمة المسودة الأولى إلى اللغة النيبالية. ولا أستطيع أن أنسى مساهمة زوجتي Charlotte Gray التي أعطتني النموذج للكتابة الواضحة ... وما هو أكثر من ذلك بكثير.



## قراءات إضافية

هناك الكثير من المؤلفات عن الفدرالية. وتركز القائمة التالية على المواد التي نشرت حديثًا نسبيًا ضمن منظور مقارن.

كتيبات قصيرة ضمن سلسلة «حوار عالمي عن الفدرالية» التي يصدرها منتدى الفدراليات والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية. وهي متوفرة على موقع الانترنت: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

حوارات حول الأصول الدستورية، والهياكل التنظيمية والتغير في البلدان الفدرالية

حوارات حول توزيع السلطات والمسئوليات في الدول الفدرالية

حوارات حول مجالات الحكم التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في الدول الفدرالية

حوارات حول العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية

حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبرى في الدول الفدرالية

Ugo M. Amoretti and Nancy Bermeo, eds. *Federalism and Territorial Cleavages* (Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2004)

Richard Bird and Thomas Stauffer, eds., *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies* (Institute of Federalism: Fribourg, Switzerland, 2001)

Raoul Blindenbacher and Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2003)

Robin Boadway and Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, (World Bank: Washington, DC, 2007)

Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice* (Routledge: London, 2006)

D.J. Elazar, Exploring Federalism (University of Alabama Press: Tuscaloosa, 1987)

Edward L. Gibson, ed., Federalism and Democracy in Latin America (Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2001)

Ann L. Griffiths, ed., Handbook of Federal Countries, 2005, (McGill-Queen's for the Forum of Federations: Montreal, 2005)

Thomas O. Heuglin and Alan Fenna, Comparative Federalism: A Systematic Inquiry, (Broadview Press: Peterborough Ontario, 2006)

International Social Science Journal, Special Issue on Federalism (2001)

John Kincaid and G. Alan Tarr, eds., Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2005)\*

Katy Le Roy and Cheryl Saunders, Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2006)\*

Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries, (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2006)\*

Publius: The Journal of Federalism, Special Issue: The Global Review of Federalism, (2002)

Anwar Shah, ed., The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives (McGill-Queen's University Press: Montreal, 2007)\*

---

\* تشير إلى مجلد في سلسلة «حوار عالمي عن الفدرالية» التي يصدرها منتدى الفدراليات والرابطة الدولية لمراكز الدراسات الفدرالية. يجري حالياً إعداد مجلدات عن العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية (هانس ج. مايكلمان Hans J. Michelmann، محرر) و الحكم المحلي ومناطق المدن الكبرى في الدول الفدرالية (نيكو ستايتلر Nico Steytler، محرر) ويلى ذلك مواضيع أخرى. كما قام منتدى الفدراليات بنشر كتيبات قصيرة لترافق هذه المجلدات كلها، وهي متوفرة على موقع الانترنت: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). ويحتوي هذا الموقع أيضاً على العديد من المقالات عن الفدرالية، بما في ذلك مواد من بعض المجلدات المذكورة أعلاه.

G. Alan Tarr, Robert F. Williams, Josef Marko, eds., *Federalism, Subnational Constiutions, and Minority Rights* ( Praeger: Westport, 2004)

Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (International Monetary Fund: Washington, DC, 1997)

Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2nd edition (McGill-Queens University Press: Montreal, 1999). A third edition is expected in late 2007.

Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (McGill-Queen's University Press: Montreal, 1999)



## ملاحظات

## ملاحظات

# مقدمة عن الفدرالية

يعيش حوالي أربعون بالمائة من سكان العالم في أنظمة فدرالية. وتتميز الدول التي تتبع النظام الفدرالي، وعددها ٢٨ دولة، بتنوع مذهل: فهي تضم، إلى جانب أغنى دولة في العالم - الولايات المتحدة الأمريكية، دولاً صغيرة من الجزر مثل ميكرونيزيا، وسانت كيتس ونيفيس. إن ست دول من بين العشر دول الأكثر كثافة في عدد السكان وثمانية من بين العشر دول الأكبر من حيث المساحة في العالم هي دول فدرالية. ولا يقتصر القول على أن الفدرالية تتزايد أهميتها في العالم باستمرار، بل أيضاً يزداد الوعي بأصول الفدرالية، ودعائها، وميزاتها. يقدم لنا هذا الكتاب المختصر بأسلوب يثير الإعجاب، والذي وضعه جورج أندرسون، أحد كبار المتخصصين في مجال الفدرالية ورئيس منتدى الأنظمة الفدرالية، مقدمة مباشرة لموضوع الفدرالية، خالية من العبارات المعقدة الجوفاء. إن هذا الكتاب يعتبر من القراءات الأساسية لكل مواطن في الدول الفدرالية في العالم، وليس فقط للطلاب والمسؤولين في الحكم.

تولى جورج أندرسون رئاسة منتدى الأنظمة الفدرالية في العام ٢٠٠٥ بعد أن عمل سنوات طويلة، وبامتياز، في حقل الخدمة المدنية الفدرالية في كندا طوال أكثر من ثلاثة عقود، بما في ذلك عشر سنوات في منصب نائب وزير. أكمل دراسته في جامعة كوينز، وجامعة أكسفورد، والكلية الوطنية للإدارة العامة في باريس، فرنسا، كما نال مرتبة زميل في مركز العلاقات الدولية في جامعة هارفارد.

منتدى الأنظمة الفدرالية هو منظمة دولية لا تتوخى الربح مركزها أوتاوا، كندا، وتعمل على تبني ودعم أفضل الممارسات في نظام الحكم الفدرالي من خلال برامج التوعية ونشر المعلومات، والتعليم، وإقامة شبكة علاقات دولية.

منتدى الاتحادات الفدرالية  
شبكة دولية حول الفدرالية



ISBN 978-0-9809150-0-6